



N° 763

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 février 2013.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES
SUR *l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. JEAN-CHARLES TAUGOURDEAU ET FABRICE VERDIER

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	15
PREMIÈRE PARTIE : LA PROMOTION DE LA CRÉATION D'ENTREPRISES, UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI RESTE À DÉFINIR	21
I.– LA CRÉATION D'ENTREPRISES EN FRANCE : DES CHIFFRES GLOBALEMENT FAVORABLES MAIS QUI MASQUENT CERTAINES FRAGILITÉS	21
A.– LE NOMBRE DE CRÉATIONS D'ENTREPRISES EST ÉLEVÉ	21
1. Quantitativement, les chiffres sont satisfaisants depuis 2003	21
2. Les résultats français se situent dans la moyenne européenne.....	22
B.– CES CHIFFRES FAVORABLES SE CONJUGUENT AVEC CERTAINES FRAGILITÉS PRÉOCCUPANTES.....	22
1. Les Français créent-ils des entreprises sans salariés ?.....	22
2. Les facteurs de pérennité des entreprises créées	23
II.– LES AIDES À LA CRÉATION D'ENTREPRISES SONT PROTÉIFORMES ET MISES EN PLACE PAR DES ACTEURS NOMBREUX ET DIVERS	23
A.– LES AIDES PUBLIQUES CONSTITUENT UN ENSEMBLE DISPARATE DE DISPOSITIFS.....	23
1. Les aides qui bénéficient directement aux entrepreneurs.....	24
a) <i>Les exonérations et les subventions</i>	24
b) <i>Les prêts, avances remboursables et garanties</i>	25
c) <i>L'investissement dans le capital des entreprises</i>	26
2. Les aides indirectes relèvent principalement de l'accompagnement des créateurs et de la stimulation de l'esprit d'entreprise	27
a) <i>L'accompagnement des porteurs de projet et des créateurs</i>	27
b) <i>La stimulation de l'esprit d'entreprise et de la culture entrepreneuriale dans la population</i>	27

B.– LE FINANCEMENT DES AIDES PUBLIQUES À LA CRÉATION D'ENTREPRISES REPRÉSENTE UNE DÉPENSE ANNUELLE D'ENVIRON 2,7 MILLIARDS D'EUROS.....	28
1. Un coût difficilement évaluable	28
2. Ces dépenses sont principalement financées par les régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage et, dans une moindre mesure, par l'État et les collectivités locales	29
C.– UN FOISONNEMENT D'ACTEURS DONT LA COORDINATION S'AVÈRE DIFFICILE	29
III.– DES OBJECTIFS AMBIGUS QUE REFLÈTE UN PILOTAGE ÉTATIQUE ÉCLATÉ...	31
A.– TROIS OBJECTIFS PAS NÉCESSAIREMENT COMPATIBLES : LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE, DÉVELOPPER UN TERRITOIRE ET PROMOUVOIR L'INNOVATION	31
1. Un grand nombre de dispositifs servant trois objectifs différents	31
2. Les dispositifs d'aide à la création d'entreprises ne constituent pas une politique publique au sens strict	32
B.– AU NIVEAU DE L'ÉTAT, LE PILOTAGE ET LE SUIVI DES DISPOSITIFS FAVORISANT LA CRÉATION D'ENTREPRISES SONT TRÈS ÉCLATÉS	33
1. La politique d'aide à la création d'entreprises ne fait pas l'objet d'un pilotage unique au sein des administrations centrales de l'État.....	33
2. Le suivi en lois de finances des dispositifs d'aides à la création d'entreprises est ventilé entre onze programmes différents	34
DEUXIÈME PARTIE : ADAPTER LES AIDES À LA CRÉATION D'ENTREPRISES POUR AMÉLIORER LEUR EFFICIENCE.....	36
I.– LES PORTEURS DE PROJET ET LES CRÉATEURS D'ENTREPRISE DOIVENT FAIRE L'OBJET D'UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ, ENRICHI ET PROLONGÉ ...	36
A.– RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT	37
1. Rendre l'accompagnement obligatoire.....	37
2. Renforcer la qualité des prestations d'accompagnement	38
a) Mieux utiliser la « Charte qualité »	38
b) Améliorer la formation des acteurs de l'accompagnement	38
c) Reconnaître les efforts d'accompagnement réalisés dans le cadre du bénévolat	39
3. Personnaliser davantage l'accompagnement.....	39
a) Utiliser les nouvelles technologies pour toucher un nouveau public.....	39
b) Créer une procédure du bilan de compétences spécifique aux porteurs de projet et créateurs d'entreprise	40
4. Enrichir le contenu de l'accompagnement, particulièrement dans ses dimensions de formation aux techniques commerciales et à la gestion des ressources humaines	41

B.– PROLONGER L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ENTREPRENEUR LORS DES PREMIÈRES ANNÉES DE LA VIE DE L'ENTREPRISE	41
C.– MIEUX FINANCER L'ACCOMPAGNEMENT	42
II.– SIMPLIFIER LES AIDES POUR AMELIORER LE SERVICE AUX ENTREPRENEURS	43
A.– UNE COMPLEXITÉ INCONTESTABLE QUI NUIT AUX INSTANCES DE PILOTAGE, AUX OPÉRATEURS COMME AUX ENTREPRENEURS	43
B.– LES PISTES DE SIMPLIFICATION POUR UNE LISIBILITÉ ACCRUE	44
III.– L'ÉVALUATION NÉCESSAIRE DES « AIDES DE GUICHET » À L'EFFICACITÉ INCERTAINE	45
A.– UN MANQUE PRÉOCCUPANT DE SUIVI ET D'ÉVALUATION	45
1. Une évaluation inexistante de certains dispositifs pourtant très coûteux	45
2. L'efficacité de l'Accre doit être relativisée	45
B.– RÉORIENTER LES AIDES VERS LES PORTEURS DE PROJET ACTUELLEMENT LES MOINS AIDÉS	46
1. Le déséquilibre constaté en matière de répartition des aides entre les différentes catégories d'entrepreneurs	46
2. Réorienter les aides vers des projets plutôt que vers des statuts	46
IV.– PRIVILÉGIER LES OUTILS LES PLUS EFFICACES	47
A.– L'EFFICACITÉ DES PRÊTS D'HONNEUR ET DES GARANTIES BANCAIRES INCITE À LES UTILISER DAVANTAGE	47
B.– LE DISPOSITIF NACRE ET LE PRÊT À LA CRÉATION D'ENTREPRISE D'OSÉO DOIVENT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉFLEXION SPÉCIFIQUE	49
1. Le dispositif Nacre : des avantages théoriques, mais une mise en application problématique	49
a) <i>Les caractéristiques de Nacre</i>	49
b) <i>Le dispositif comporte des avantages théoriques certains</i>	49
c) <i>Une application décevante incite à formuler des propositions de réforme</i>	50
d) <i>Consacrer les crédits finançant Nacre aux prêts d'honneur et à des prestations d'accompagnement renforcées</i>	51
2. Les conditions d'octroi du prêt à la création d'entreprise (PCE) octroyé par Oséo doivent être réaménagées	51
a) <i>Les caractéristiques du PCE</i>	51
b) <i>Une suppression qui permettrait de simplifier le paysage des aides à la création d'entreprises</i>	52

V.– RENFORCER LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES INNOVANTES PAR L'OUTIL FISCAL	52
A.– LE BILAN FAVORABLE DES INTERVENTIONS EN CAPITAL ET DE L'ACTION D'OSÉO	53
B.– INFLUER SUR LES MODALITÉS D'ALLOCATION DE L'ÉPARGNE PLACÉE SOUS LA FORME DE L'ASSURANCE-VIE.....	53
C.– ACCROÎTRE LA VISIBILITÉ DES INVESTISSEURS DE LONG TERME GRÂCE À LA STABILITÉ DES DISPOSITIFS INCITATIFS FISCAUX	55
VI.– STIMULER ET ENTRETENIR L'ESPRIT D'ENTREPRISE	55
A.– LE POIDS DES FACTEURS CULTURELS N'EST PAS À NÉGLIGER.....	56
1. Le développement de l'esprit d'entreprise renvoie à des thématiques plus larges	56
2. Donner l'envie d'entreprendre.....	56
a) <i>La nécessité d'agir sur les facteurs culturels</i>	56
b) <i>Les pouvoirs publics ont un rôle indispensable à jouer</i>	57
B.– MENER UNE ACTION DE SENSIBILISATION À L'ENTREPRENEURIAT LA PLUS PRÉCOCE POSSIBLE, EN CIBLANT TOUS LES ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET LES ÉTUDIANTS.....	58
C.– ALLÉGER LE POIDS DES NORMES ET LE CONTRÔLE DE LEUR APPLICATION PAR LES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES.....	59
TROISIÈME PARTIE : RÉNOVER LA GOUVERNANCE, ACCOMPAGNER LA RÉGIONALISATION	61
I.– DÉFINIR UNE STRATÉGIE NATIONALE DE CRÉATION D'ENTREPRISES ET DES OUTILS DE PILOTAGE ADAPTÉS	61
A.– LA NÉCESSITÉ DE DÉFINIR LE RÔLE ET LA STRATÉGIE DE L'ÉTAT	61
1. La création d'entreprises au cœur de plusieurs politiques publiques	61
2. Le rôle de l'État : corriger les faiblesses de la création d'entreprises sans se substituer à l'initiative privée.....	62
B.– UNE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE INDISPENSABLE, COMPTE TENU DES TROIS OBJECTIFS DE LA CRÉATION D'ENTREPRISE	63
1. L'échec patent de la coordination entre les acteurs de l'emploi et ceux de l'économie	63
2. Les questions soulevées par la réunion des opérateurs financeurs de la croissance des entreprises au sein de la Banque publique d'investissement	65

C.– DES OUTILS DE PILOTAGE AUJOURD'HUI INSUFFISANTS, UNE ÉVALUATION À ENCOURAGER	66
1. L'impossibilité de recenser les aides dispensées par les collectivités territoriales	66
2. Des dispositifs insuffisamment évalués	68
3. Des données transversales qui justifieraient une meilleure information du Parlement	69
II.– ACCOMPAGNER LA RÉGIONALISATION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	69
A.– UNE DÉCENTRALISATION INACHEVÉE, SOURCE D'INEFFICACITÉ	69
1. L'État reste très présent dans les territoires, au contraire de ce qui se fait dans d'autres pays	69
2. L'État pourrait privilégier le contrat pour mieux coordonner les acteurs intervenant sur un territoire tout en leur laissant l'autonomie nécessaire	70
3. Le mythe du guichet unique	71
B.– LE MONDE DE L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE : UN SYSTÈME EN RÉSEAU À ANIMER PAR CONTRATS ET CONVENTIONS	72
1. Des accords pour encourager et préserver les bonnes pratiques territoriales	72
2. Les enjeux de l'animation du monde de l'initiative économique	73
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	75
EXAMEN PAR LE COMITÉ	93
ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	107
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À LA CRÉATION D'ENTREPRISES	111

INTRODUCTION

Favoriser la création d'entreprise constitue, pour les pouvoirs publics, un objectif général de nature à susciter un large consensus. En effet, la promotion de la création d'entreprise s'impose comme une politique publique justifiée par ses nombreux effets positifs attendus.

Ces conséquences bénéfiques concernent d'abord l'entrepreneur. Celui-ci, créant son propre emploi, percevant une rémunération tirée de son activité, est susceptible de connaître un développement personnel associé à l'indépendance procurée par ce statut. L'Insee indique ainsi qu'en 2009, parmi les créateurs toujours en activité, plus de huit sur dix se disent satisfaits, voire très satisfaits de leur entreprise créée trois ans auparavant ⁽¹⁾. Dans le meilleur des cas, la création d'entreprise peut même tenir lieu d'ascenseur social, fonction que notre système éducatif peine à assurer aujourd'hui.

L'impact positif de ces nouvelles activités revêt également une dimension plus collective. La création d'entreprise peut en effet renforcer la cohésion sociale, particulièrement dans le périmètre d'un territoire ou d'un bassin d'emploi. Elle est source de valeur ajoutée et peut susciter des embauches supplémentaires. Ces nouvelles activités peuvent conduire à injecter de l'innovation dans le système économique et, le cas échéant, contribuer positivement au commerce extérieur grâce à des exportations supplémentaires.

Les enquêtes d'opinion montrent que, à rebours des idées reçues, beaucoup de Français souhaitent créer leur entreprise. Pourtant, même si les chiffres relatifs aux créations sont assez satisfaisants, peu de personnes passent à l'acte. Il y a donc dans ce domaine un potentiel important de croissance. C'est dans ce cadre que doit intervenir l'action publique : sans se substituer à l'initiative privée, il lui revient d'encourager et faciliter l'action des porteurs de projet, des créateurs et des entrepreneurs, de manière à ce que la richesse ainsi créée bénéficie *in fine* à tous.

Ces considérations ont incité le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (CEC) à engager l'évaluation des aides publiques à la création d'entreprise. Il est en effet tout à fait justifié de se pencher sur les efforts des pouvoirs publics visant à soutenir et faciliter la création d'entreprise, et d'apprécier l'efficacité de chaque dispositif mis en œuvre, notamment au regard de son coût pour les finances publiques.

Pour réaliser cette évaluation, le CEC a décidé de recourir à l'assistance de la Cour des comptes. En application de l'article 47-2 de la Constitution ⁽²⁾ et de

(1) Enquête SINE de l'INSEE sur les entreprises créées en 2006.

(2) Dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle de 2008 (loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République).

l'article L. 132-5 du code des juridictions financières ⁽¹⁾, le Comité peut en effet demander à la Cour des comptes de lui remettre des rapports d'évaluation de politique publique. La Cour a ainsi mené, à la demande du CEC, des travaux sur la médecine scolaire ⁽²⁾ puis sur l'hébergement d'urgence ⁽³⁾. La Cour a également remis en décembre 2012 un rapport au CEC sur la politique de lutte contre le tabagisme.

Sous la précédente législature, lors de la réunion du Comité tenue le 30 juin 2011, sous la proposition du président de l'Assemblée nationale et président du CEC, M. Bernard Accoyer, le Comité a demandé à la Cour de lui prêter assistance sur le sujet de l'évaluation des « *politiques publiques de soutien à l'emploi* ». Il était convenu que ce sujet, jugé trop large, devait être par la suite précisé après discussion avec des magistrats de la Cour. Le choix et le périmètre de ce thème d'évaluation ont donc par la suite fait l'objet d'une coopération entre des membres du Comité et des magistrats de la Cour.

Le Président de l'Assemblée nationale, président du CEC, à la suite de la réunion du Comité du 30 juin 2011, a finalement saisi la Cour par un courrier en date du 18 juillet 2011 afin qu'elle procède à l'évaluation « *des dispositifs de l'État en faveur de la création d'entreprise* ». Le Premier président de la Cour a accepté cette demande par un courrier en date du 8 décembre 2011. Le Comité a formellement inscrit « *l'évaluation des politiques publiques en faveur de la création d'entreprise* » à son programme de travail lors de sa réunion du jeudi 16 février 2012, qui était sa dernière réunion tenue sous la treizième législature. La programmation de ces travaux, dont la date de restitution prévisionnelle se situait peu après l'ouverture de la quatorzième législature, était supposée faciliter la reprise des travaux du Comité.

Le Premier président a soumis au Président du CEC un certain nombre de propositions de méthode. Il suggérait notamment que l'étude, initialement limitée aux dispositifs d'État, soit élargie aux dispositifs mis en place par les collectivités territoriales. Un courrier de M. Bernard Accoyer en date du 22 février 2012 a marqué l'accord du CEC quant aux suggestions formulées par la Cour des comptes.

L'envoi d'une substantielle note de cadrage au CEC ⁽⁴⁾ a permis aux membres du Comité de prendre connaissance du cadre général du programme de l'évaluation des dispositifs d'aide à la création d'entreprise. Jusqu'à l'automne 2012, la Cour a mené ses investigations, en mettant en place une formation inter

(1) Tel que modifié par l'article 3 de la loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques.

(2) Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la médecine scolaire (M. Gérard Gaudron et Mme Martine Pinville).

(3) Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de la politique de l'hébergement d'urgence (Mme Danièle Hoffman-Rispal et M. Arnaud Richard).

(4) Courrier du Premier président en date du 28 février 2012.

juridictions permettant d'associer des magistrats de quatre chambres différentes de la Cour ainsi que des magistrats des chambres régionales des comptes.

Les rapporteurs, l'un membre de la majorité ⁽¹⁾ et de la commission des affaires économiques, l'autre membre de l'opposition ⁽²⁾ et de la commission des affaires culturelles, ont été désignés par le Comité lors de sa réunion du 18 octobre dernier. Une réunion avec les magistrats, alors que la Cour avait pratiquement terminé l'évaluation, a permis aux rapporteurs de prendre connaissance des premières conclusions de la Cour.

Le rapport remis par la Cour des comptes se trouve en annexe au présent rapport. Résultat de près de douze mois d'investigations coordonnées efficacement par la deuxième chambre de la Cour, ces quatre tomes constituent désormais la référence en matière de dispositifs publics relatifs à la création d'entreprise. Les rapporteurs souhaitent saluer la qualité des travaux menés par la Cour, véritable « somme » en la matière, même si ses rédacteurs prennent soin de noter qu'il n'a pas été possible de faire preuve d'exhaustivité sur ce sujet. Les rapporteurs soulignent notamment la mise en place par la Cour de trois outils innovants, qui lui ont permis de répondre de manière pertinente à la demande d'évaluation formulée par le Comité :

- la constitution d'un comité consultatif associant « les utilisateurs », « les tiers impliqués » et « les responsables de dispositifs »,

- la tenue de tables rondes permettant de recueillir l'avis de créateurs d'entreprise ;

- la réalisation de deux sondages, l'un sur l'esprit d'entreprise chez les jeunes diplômés, et l'autre sur les conséquences d'un échec dans le processus de création d'entreprise.

Il faut également souligner la qualité des développements issus des travaux des chambres régionales, qui permettent de disposer d'une appréciation de la situation au plus près des expériences territoriales, et le cas échéant, de mettre en évidence les bonnes pratiques mises en œuvre par les collectivités, particulièrement en Nord-Pas-de-Calais, Picardie et Lorraine.

Les rapporteurs, en revanche, émettent quelques doutes sur l'utilité opérationnelle de la comparaison internationale que contient le rapport de la Cour. Malgré la qualité du travail effectué par la Direction générale du Trésor, les profondes différences institutionnelles, juridiques et économiques entre les pays étudiés rendent difficile l'exploitation des résultats de l'exercice comparatiste.

Les rapporteurs souhaitent également, à ce stade, formuler une remarque de méthode relative au champ de l'évaluation.

(1) Groupe socialiste, républicain et citoyen (SRC).

(2) Union pour un mouvement populaire (UMP).

Comme l'indiquent les magistrats financiers, l'évaluation exige de ne pas s'arrêter aux chiffres « bruts » du nombre de créations d'entreprise. Il s'agit plutôt de procéder à une analyse permettant de retrouver le nombre d'emplois créés ainsi que la valeur ajoutée ainsi générée par ces nouvelles entreprises, puis de rapporter ces effets bénéfiques aux dépenses publiques engagées pour les produire. Il aurait été ainsi intéressant de comparer le coût des aides avec le « coût » du nombre de chômeurs évités. L'étude que la Cour a menée ne l'a pas conduite à retrouver ces données, ce qui, il est vrai, aurait nécessité des études micro-économiques approfondies qui ne rentraient pas nécessairement dans le cadre temporel de l'évaluation demandée par le Comité. Ces chiffres auraient néanmoins permis de procéder à une première mesure de l'efficacité des dispositifs étudiés, afin d'apporter des éléments de réponse à cette question fondamentale : s'agissant des dispositifs d'aide à la création d'entreprise, quelle a été l'augmentation de richesses induite par un euro d'argent public dépensé ?

La majeure partie des aides publiques est financée par des prélèvements obligatoires. Il serait donc intéressant de retrouver l'impact sur l'économie des prélèvements finançant les aides considérées, de les rapprocher des effets bénéfiques mentionnés *supra*, afin d'évaluer complètement l'effet de ces aides sur la richesse nationale. De telles évaluations nécessiteraient de nombreuses études supplémentaires, dont les résultats dépendent étroitement des hypothèses adoptées.

*

Compte tenu de la qualité des travaux menés par la Cour, de leur durée et des outils utilisés, les rapporteurs ont estimé qu'il n'était guère pertinent de tenter de refaire ce qui avait déjà été réalisé par les magistrats financiers. Les rapporteurs ont donc choisi de se focaliser sur l'essentiel : l'évaluation des dispositifs et l'examen du positionnement des différents acteurs. Le présent rapport a ainsi pour objectif d'apporter un éclairage parlementaire sur les thématiques qui ont particulièrement intéressé les rapporteurs.

Deux déplacements ont été réalisés, le premier à Alès (Gard), afin de se rendre à *Innov'up*, l'incubateur d'entreprise de l'École des Mines d'Alès, le second à Orly et Choisy-le-Roi (Val-de-Marne) afin d'examiner les conditions de la création d'entreprise par des demandeurs d'emploi. Si les personnes rencontrées lors de ces deux déplacements n'étaient pas représentatives de toutes les problématiques de la création d'entreprise, ces deux déplacements se sont néanmoins révélés riches d'enseignements.

Les rapporteurs ont également souhaité entendre les principaux acteurs des dispositifs de création d'entreprise. À cette fin, trois tables rondes, dont la composition figure en annexe, ont été organisées : une table ronde sur le thème de la création d'entreprise et des demandeurs d'emploi, une table ronde sur la création d'entreprises innovantes et enfin une table ronde sur l'accompagnement des porteurs de projet et des créateurs d'entreprise. Cette configuration, mêlant acteurs de terrain, représentants institutionnels et entrepreneurs, a donné lieu à des

débats instructifs et dynamiques, qui ont permis d'enrichir la réflexion des rapporteurs.

Les rapporteurs ont précisément délimité le champ de l'évaluation, ne retenant que les aides spécifiques à la création d'entreprise. Cela les a conduits à écarter du périmètre de l'étude les aides générales aux entreprises ainsi que les aides à la transmission ou à la reprise d'entreprise⁽¹⁾. De même, les rapporteurs n'ont pas retenu dans le périmètre d'évaluation les aides ciblées, que ce ciblage soit territorial, sectoriel ou juridique. Le sujet de l'évaluation du statut d'auto-entrepreneur a été écarté du champ des travaux des rapporteurs, la Cour ne l'ayant également pas retenu comme sujet d'étude. En effet, ce dispositif est assez récent ; de plus, la mesure précise de son impact aurait exigé de mener des investigations longues et spécifiques, qui n'entraient pas nécessairement dans le cadre de la présente évaluation. Les conséquences de la création du statut de l'auto-entrepreneur sur les statistiques relatives à la création d'entreprise ne doivent cependant pas être sous-estimées.

En revanche, la période relative à la « création d'entreprise » a été comprise dans son sens le plus large, c'est à dire du stade de la formalisation de l'idée préalable jusqu'à trois années après la date de création *stricto sensu*. Cette acception large a permis de prendre en compte à la fois toutes les préoccupations des créateurs d'entreprise et l'étendue des interventions publiques.

En termes méthodologiques, l'évaluation des effets des dispositifs d'aide est particulièrement complexe. Leurs impacts respectifs résultent en effet, pour une large part, des conséquences de plusieurs politiques économiques, alors même que créer une entreprise relève par essence d'une initiative privée. La possibilité pour un entrepreneur de cumuler plusieurs aides renforce la difficulté à retrouver l'impact spécifique de chaque dispositif. L'augmentation du taux de pérennité⁽²⁾, qui est pourtant un indicateur assez fiable d'efficacité, est ainsi difficilement imputable à un dispositif unique. Enfin, il est à souligner que certains entrepreneurs ne font pas appel à des aides : 50 % des entreprises sont créées sans recourir à une aide publique.

Après un rapide état des lieux de la création d'entreprise en France, la première partie du présent rapport dresse les grandes lignes des dispositifs de soutien à la création d'entreprise et les ambiguïtés qui s'y attachent. La deuxième partie concerne plus précisément les dispositifs d'aide, en mettant en évidence la nécessité de renforcer les dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprise. Enfin, la troisième partie fait le point sur les acteurs des dispositifs, notamment à l'échelon local, en donnant des éclairages sur des propositions de nature à améliorer significativement la gouvernance d'ensemble du système.

(1) Cette distinction n'a pas toujours été possible, certaines données agrégées ne faisant pas la part de chaque cible.

(2) La pérennité désigne le fait qu'une entreprise continue son activité après *n* années d'existence (le taux de pérennité rapportant cette donnée à un ensemble plus large d'entreprises créées au début de la période considérée). On retient généralement comme indicateurs la pérennité à trois et à cinq ans.

Le Gouvernement a lancé le 14 janvier dernier « *Les assises de l'entrepreneuriat* ». Après le « *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* » mis en place en novembre dernier, ces assises ont pour objectif déclaré « *de faire de la France un pays plus accueillant pour les entrepreneurs* ». Les rapporteurs saluent cette initiative, dont les résultats, attendus au printemps, prendront la forme d'un « *programme national* » décidé par le Gouvernement. Ils souhaitent que le présent rapport contribue à alimenter la réflexion des personnalités engagées dans ce processus, permettant au Gouvernement de prendre les décisions pertinentes afin d'améliorer l'efficacité de l'ensemble des dispositifs d'aide à la création d'entreprise.

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

A.— ADAPTER LES AIDES À LA CRÉATION D'ENTREPRISE POUR AMÉLIORER LEUR EFFICIENCE

1. Renforcer l'accompagnement

Proposition n° 1

Rendre l'accompagnement obligatoire, en subordonnant le bénéfice de tout avantage public au suivi d'un accompagnement par le porteur de projet ou créateur d'entreprise.

Proposition n° 2

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.

Proposition n° 3

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.

Proposition n° 4

Instituer un « certificat d'accompagnant volontaire de la création d'entreprise », élaboré par les réseaux concernés.

Proposition n° 5

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.

Proposition n° 6

Mettre en place une procédure formalisée et financée de « bilan de compétences » au bénéfice des porteurs de projet et des créateurs d'entreprise.

Proposition n° 7

Étendre l'accompagnement des chefs d'entreprise récemment créée aux formations aux métiers commerciaux et à la gestion des ressources humaines.

2. Prolonger l'accompagnement de l'entrepreneur lors des premières années de la vie de l'entreprise

Proposition n° 8

Prolonger la durée de certains dispositifs d'accompagnement, le cas échéant en mettant en place des incitations financières au bénéfice des créateurs acceptant d'être accompagnés dans la durée.

3. Mieux financer l'accompagnement

Proposition n° 9

Affecter une partie des fonds de la formation professionnelle au financement des prestations d'accompagnement de la création d'entreprise et publier rapidement les dispositions réglementaires correspondantes.

4. Simplifier les aides pour améliorer le service aux entrepreneurs

Proposition n° 10

Harmoniser les conditions d'exonération fiscale et sociale des différentes aides pendant la première année d'existence de l'entreprise, et prévoir une diminution progressive de ces exonérations après la première année.

5. Réorienter les aides vers les porteurs de projet actuellement les moins aidés

Proposition n° 11

Inciter les partenaires sociaux à adopter une « logique de projet » plutôt qu'une « logique de statut », en réallouant une partie du montant des aides au bénéfice de créateurs non demandeurs d'emploi et des créateurs d'entreprise non innovante.

6. Privilégier les outils les plus efficaces

Proposition n° 12

Privilégier l'utilisation des prêts, des avances remboursables et des garanties, en diminuant le recours aux subventions.

Proposition n° 13

Transférer les crédits affectés au dispositif Nacre vers le financement des prêts d'honneur et des prestations d'accompagnement.

Proposition n° 14

Recentrer les conditions d'attribution du prêt à la création d'entreprise afin qu'il cible mieux les créateurs d'entreprise qui rencontrent des difficultés à accéder au crédit et à l'octroi de garanties bancaires.

7. Renforcer le financement des entreprises innovantes par l'outil fiscal

Proposition n° 15

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.

Proposition n° 16

Stabiliser le régime fiscal de la création d'entreprise.

8. Stimuler et entretenir l'esprit d'entreprise

Proposition n° 17

Lancer une campagne spécifique d'information et de promotion de la création d'entreprise, le cas échéant en utilisant les antennes des radios et des télévisions publiques.

Proposition n° 18

Étendre l'expérience des « pôles entrepreneuriat étudiants » à l'ensemble des universités et des IUT, ainsi qu'aux apprentis.

Proposition n° 19

Renforcer les actions de sensibilisation menées dans l'enseignement secondaire, notamment les « mini-entreprises » ou la « semaine École-Entreprise », et étudier la possibilité de créer une option au baccalauréat axée sur les projets de création d'entreprise.

Proposition n° 20

Réduire les normes imposées aux créateurs d'entreprise et réorienter l'action des services déconcentrés de l'État d'une logique de contrôle vers une logique d'accompagnement.

B.- RÉNOVER LA GOUVERNANCE, ACCOMPAGNER LA RÉGIONALISATION

1. Définir une stratégie nationale de création d'entreprise et des outils de pilotage adaptés

Proposition n° 21

Définir une stratégie nationale pour la création d'entreprise en organisant une conférence des financeurs des aides versées.

Proposition n° 22

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 ».

Proposition n° 23

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

- d'organiser le dialogue entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les partenaires sociaux, afin de garantir en particulier la cohérence entre les dispositifs à vocation sociale et ceux destinés à promouvoir l'innovation et le renouvellement du tissu économique ;

- 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.

Proposition n° 24

Modifier l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales pour identifier spécifiquement les aides à la création d'entreprise dans le bilan, réalisé par les régions, des aides allouées par les collectivités territoriales en matière de développement économique.

Proposition n° 25

Charger l'Insee et l'Agence pour la création d'entreprise (APCE) de diligenter des études d'impact des dispositifs d'aide à la création d'entreprise, sous l'autorité du délégué interministériel.

Proposition n° 26

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.

2. Accompagner la régionalisation des politiques de développement économique

Proposition n° 27

Charger les préfets de région de veiller à la cohérence des différents dispositifs d'aide économique et à la coordination des directions régionales de Pôle Emploi, de la Banque publique d'investissement et des régions.

Proposition n° 28

Associer les directeurs régionaux de Pôle Emploi aux comités régionaux de la Banque publique d'investissement et améliorer la formation des conseillers de Pôle Emploi sur la création d'entreprise.

Proposition n° 29

Encourager les régions et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à conclure des accords-cadres sur les aides économiques, afin d'assurer la complémentarité des dispositifs dans les territoires et de rationaliser l'implantation des structures d'hébergement d'entreprises.

Proposition n° 30

Poursuivre la professionnalisation des réseaux d'accompagnement à la création d'entreprise par la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

PREMIÈRE PARTIE : LA PROMOTION DE LA CRÉATION D'ENTREPRISES, UNE POLITIQUE PUBLIQUE QUI RESTE À DÉFINIR

Le rapport de la Cour des comptes rejoint les constatations qu'ont pu faire les rapporteurs lors de leurs déplacements et des auditions auxquelles ils ont pu procéder. Les chiffres « bruts » de créations d'entreprise en France, globalement satisfaisants, ne peuvent occulter certaines faiblesses d'ordre qualitatif préoccupantes. Les outils de promotion de la création d'entreprise, protéiformes et mis en place par des acteurs divers, ne peuvent remédier aux dysfonctionnements constatés, qui tiennent fondamentalement à l'absence d'une stratégie publique cohérente et d'un pilotage efficace.

I.- LA CRÉATION D'ENTREPRISES EN FRANCE : DES CHIFFRES GLOBALEMENT FAVORABLES MAIS QUI MASQUENT CERTAINES FRAGILITÉS

A.- LE NOMBRE DE CRÉATIONS D'ENTREPRISES EST ÉLEVÉ

Une première approche, assez imparfaite, consiste à se pencher sur le nombre « brut » de créations d'entreprise. L'interprétation de cette donnée doit néanmoins être tempérée par l'examen de critères et d'indicateurs plus qualitatifs afin d'apprécier le dynamisme de la création d'entreprise dans toutes ses dimensions.

1. Quantitativement, les chiffres sont satisfaisants depuis 2003

Au cours de l'année 2012, 549 975 entreprises ont été créées, contre 549 805 en 2011 ⁽¹⁾. L'INSEE constate une croissance forte sur la période 2003 – 2008 (+ 7,5 % par an en moyenne), si bien qu'il est justifié d'évoquer une tendance de fond, voire, selon certains observateurs, un phénomène de société.

À partir de l'année 2009, le caractère favorable des chiffres doit cependant être nuancé par la profonde réforme qu'a introduite la création du statut d'auto-entrepreneur. Il est à noter que la majeure partie des entreprises sont créées dans le secteur des services (45,5 % contre 4,6 % dans le secteur industriel ⁽²⁾).

Les dynamiques territoriales sont inégales, toutes les régions n'affichant pas un potentiel identique. Si le taux de densité de création (mesuré par le ratio nombre de créations d'entreprise/nombre d'habitants) est en moyenne de 79, il atteint 124 en PACA et 56 en Picardie. À ce stade, il n'est pas possible d'imputer formellement ces inégalités à des différences en matière d'aides à la création.

(1) *Entreprises du secteur marchand hors secteur agricole.*

(2) *Source : APCE, chiffres 2011.*

2. Les résultats français se situent dans la moyenne européenne

Jusqu'en 2009, selon les chiffres recensés par Eurostat ⁽¹⁾, les résultats français en termes de nombre de créations d'entreprises sont dans la moyenne européenne. Les chiffres sont même plutôt favorables, comparés à nos voisins immédiats : en 2009, grâce aux auto-entrepreneurs, la France est en première position s'agissant du nombre de créations. Le taux de création ⁽²⁾ français est supérieur aux taux britannique et allemand.

Une des raisons à ce dynamisme réside dans la relative facilité à entreprendre en France. Même si cette affirmation va à l'encontre de certains préjugés, il est en effet assez facile, du moins théoriquement, de créer une entreprise en France. L'enquête annuelle menée par la Banque mondiale et intitulée *Doing Business* place la France dans une position relativement favorable (27^{ème}, l'Allemagne atteignant le rang 106, le Royaume-Uni 20 et l'Italie 84), notamment en termes de capital social minimum exigé et en nombre de procédures. Ce résultat satisfaisant est notamment imputable aux nombreuses lois de simplification administrative adoptées ces dix dernières années.

Cette facilité est à ce point reconnue que certains intervenants ont estimé qu'il est devenu désormais « trop facile » de créer son entreprise, les difficultés préalables à la création étant supposées renforcer la détermination du créateur et décourager les dilettantes. Les témoignages communiqués aux rapporteurs indiquent cependant que le parcours de l'entrepreneur reste semé d'embûches.

B.- CES CHIFFRES FAVORABLES SE CONJUGUENT AVEC CERTAINES FRAGILITÉS PRÉOCCUPANTES

Si les résultats en termes de nombre d'entreprises créées sont assez satisfaisants, les caractéristiques des entités ainsi créées révèlent des fragilités, dont certaines spécifiques à la France.

1. Les Français créent-ils des entreprises sans salariés ?

Par rapport à nos partenaires européens, le problème de la France ne réside pas dans le nombre d'entreprises créées, mais plutôt dans le développement insuffisant des entreprises ainsi créées. Ainsi, il faut souligner que ces entreprises naissent avec un nombre très réduit de créations d'emplois salariés ; l'emploi créé est très majoritairement celui du chef d'entrepreneur.

Le rapport de la Cour évoque à cet égard des « *entreprises sans salariés* » : en 2011, seules 5,7 % des entreprises créées employaient au moins un salarié au moment de leur création. Par comparaison, en Allemagne (données

(1) Les définitions statistiques utilisées par Eurostat diffèrent légèrement de celles de l'INSEE.

(2) Défini par le ratio nouvelles entreprises créées en année *n*/stock total d'entreprises au 1^{er} janvier de cette année *n*.

2010), environ 22 % des nouvelles entreprises embauchaient au moins une personne.

La France se caractérise donc par une forte proportion, parmi les entreprises créées, d'entreprises sans salariés. Selon une étude réalisée par l'APCE en 2005, sur la génération d'entreprises créées en 1998, seuls 4 % ont créé des emplois.

2. Les facteurs de pérennité des entreprises créées

Au-delà de la prise en compte de l'indicateur relatif au nombre de créations d'entreprise, il est essentiel de mesurer la solidité et le dynamisme des entreprises créées. Un indicateur pertinent est la pérennité moyenne des entreprises créées, notamment le taux de pérennité à trois ans : ce taux atteint 65,9 % pour les entreprises créées en 2006 ⁽¹⁾, soit un taux stable par rapport à la cohorte des entreprises créées en 2002. Les taux de pérennité se situent plutôt dans la moyenne européenne, mais ils doivent être interprétés avec prudence ⁽²⁾.

Les études économiques recensées par le rapport de la Cour permettent de dresser la liste des facteurs qui sont associés à une augmentation de la pérennité d'une entreprise : le montant élevé du capital initial investi ⁽³⁾, la forme juridique de la société, le fait que le créateur diplômé soit de l'enseignement supérieur et, enfin, l'accompagnement de ce dernier.

II.- LES AIDES À LA CRÉATION D'ENTREPRISES SONT PROTÉIFORMES ET MISES EN PLACE PAR DES ACTEURS NOMBREUX ET DIVERS

Le rapport de la Cour des comptes procède à un recensement des dispositifs publics destinés à faciliter la création d'entreprise, sans pour autant faire preuve d'exhaustivité en raison de leur nombre élevé. Les développements ci-dessous visent à reprendre les principales conclusions des magistrats financiers, et le lecteur pourra se reporter au rapport de la Cour afin de prendre connaissance avec précision des caractéristiques de chaque dispositif concerné.

A.- LES AIDES PUBLIQUES CONSTITUENT UN ENSEMBLE DISPARATE DE DISPOSITIFS

Signe de l'hétérogénéité des actions considérées, le rapport de la Cour note qu'on peut classer les dispositifs publics facilitant la création d'entreprise suivant cinq critères :

(1) Source INSEE (enquête « système d'information sur les nouvelles entreprises » - SINE).

(2) Les causes de la disparition d'une entreprise peuvent être multiples dans la mesure où une disparition ne signe pas nécessairement un échec.

(3) Dans 44 % des entreprises créées en 2010, le montant total des capitaux investis ne dépasse pas 8 000 euros.

- la forme de l’aide (aides directes et indirectes),
- la nature du soutien financier octroyé (subvention, prêt, garantie, exonération de cotisations sociales ou allègements fiscaux),
- la typologie des entreprises créées (innovante, technologique ...),
- la typologie des entrepreneurs bénéficiant de ces aides (demandeur d’emploi, diplômé, allocataire de minima sociaux ...),
- et, enfin, la phase du processus de création pendant laquelle l’aide est octroyée (projet, création *stricto sensu*, post-création ...).

Le panorama dressé ci-dessous n’inclut que les aides mises en place par l’État et ses opérateurs, le rapport de la Cour comportant des éclairages intéressants sur la situation de quelques régions.

1. Les aides qui bénéficient directement aux entrepreneurs

Ces aides empruntent trois formes différentes. Pour rappel, ne sont évoquées ni les aides ciblées du type de celles bénéficiant aux zones franches urbaines ni les aides à caractère plus général (le crédit impôt recherche, par exemple).

a) Les exonérations et les subventions

– Les exonérations de cotisations sociales et les allègements fiscaux

L’aide la plus importante en termes financiers est l’aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d’entreprises (Accre), créée en 1979 et depuis souvent modifiée. Elle consiste en une exonération (plafonnée) de certaines cotisations sociales la première année d’activité ⁽¹⁾. Initialement conçue pour les demandeurs d’emploi indemnisés, son bénéfice a été progressivement étendu à d’autres catégories, au risque de faire perdre au dispositif sa cohérence.

Le statut de la jeune entreprise innovante (JEI⁽²⁾) est un dispositif particulier d’exonération fiscale et sociale créé en 2004 et destiné à soutenir l’innovation. L’aide bénéficie, sous certaines conditions, aux petites entreprises (moins de 25 personnes) consacrant au moins 15 % de leur chiffre d’affaires à la R&D. Les fonds d’investissement de proximité (FIP), créés en 2003, sont des fonds permettant d’investir dans des PME locales (notamment dans des titres de sociétés de moins de 8 ans). Les placements correspondants ouvrent droit à des réductions d’impôt sur le revenu et d’ISF (impôt de solidarité sur la fortune).

(1) Ou trois années pour les chômeurs créateurs bénéficiant du régime microsocial (dont les auto-entrepreneurs).

(2) Un dispositif similaire a été créé en 2008 : la jeune entreprise universitaire.

L'aide aux salariés créateurs repreneurs d'entreprise (Ascre), qui permettait à un salarié de cumuler le bénéfice d'une exonération de cotisations sociales et la perception d'un salaire, a été supprimée par l'article 117 de la loi n° 2012-1509 de finances pour 2013 du 29 décembre 2012. Quant au régime de l'auto-entrepreneur, il ne rentre pas dans le champ de la présente évaluation.

– Les subventions

Une subvention particulièrement utilisée est l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (Arce), qui permet à un demandeur d'emploi, à la condition qu'il soit bénéficiaire de l'Accre (*cf. supra*), de percevoir en capital, en deux fois, le reliquat du montant de ses droits à indemnisation.

La réglementation permet de surcroît le cumul de perception, d'une part, d'indemnités versées aux demandeurs d'emploi ⁽¹⁾ ou de minima sociaux (RSA ⁽²⁾ et ASS ⁽³⁾), avec, d'autre part, les revenus issus de l'activité créée.

Des subventions sont également octroyées dans le cadre de concours, notamment le concours national d'aide à la création d'entreprise de technologies innovantes ⁽⁴⁾, piloté par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) et organisé par Oséo. Ce dernier opérateur dispose également d'un outil spécifique, l'aide à la création d'entreprise innovante (il s'agit d'une subvention d'un montant de 30 000 euros).

b) Les prêts, avances remboursables et garanties

Les outils des prêts et avances remboursables ⁽⁵⁾, ainsi que les garanties bancaires, sont des dispositifs assez souples et personnalisables, en général moins coûteux que les subventions (*cf. infra*). Ils sont supposés susciter un fort effet de levier en facilitant les cofinancements privés. Dans cette perspective, les investisseurs et les banques peuvent effectivement tirer avantage de la sélection des dossiers préalablement réalisée par les opérateurs publics ou associatifs.

– Les prêts et les avances remboursables

Il s'agit notamment des prêts d'honneur (prêts à taux zéro, sans garantie ni caution personnelle) délivrés par des réseaux associatifs comme Initiative France, le réseau Entreprendre ou l'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie). Les financeurs des fonds de prêt sont l'État et les collectivités locales, le réseau de distribution pouvant être délégué aux réseaux bancaires. Inspiré des prêts d'honneur, le dispositif du nouvel accompagnement à la création

(1) Allocation de retour à l'emploi (ARE), financée par le régime d'assurance-chômage.

(2) Revenu de solidarité active, financé par l'État et les départements.

(3) Allocation de solidarité spécifique, prise en charge par l'État via le Fonds de solidarité.

(4) Nombre de lauréats 2011 : environ 150.

(5) L'avance remboursable se distingue du prêt en ce que le remboursement du capital est lié au succès technique ou commercial du projet (une partie du capital peut rester exigible, même en cas d'échec). Ce mécanisme est supposé permettre de sanctionner les « entreprises opportunistes » tout en permettant à une entreprise de rebondir facilement en cas d'échec.

et à la reprise d'entreprise (Nacre) sera examiné plus loin. Le microcrédit de l'Adie cible les personnes qui n'ont pas accès au crédit bancaire. Quant au prêt à la création d'entreprises (PCE) d'Oséo, il n'est accessible qu'aux très petites entreprises et vise à faciliter l'accès au crédit bancaire. Le prêt participatif d'amorçage ⁽¹⁾ (PPA) d'Oséo, supposé faciliter les levées de fonds auprès d'investisseurs privés, a bénéficié en 2011 à environ une centaine de PME innovantes. Ces prêts peuvent se cumuler. À noter qu'Oséo opère également par le biais des avances remboursables, notamment par deux programmes qui peuvent indirectement contribuer à faciliter les créations d'entreprises (les aides à l'innovation, pour un montant en 2009 de 411 millions d'euros, et le programme d'aide à l'innovation stratégique pour un montant total en 2009 de 140 millions d'euros).

– Malgré leur efficacité, les dépenses relatives aux garanties ne représentent qu'un montant marginal

Une garantie bancaire accordée par un organisme public comporte au moins trois effets positifs importants : induire un fort effet de levier vis-à-vis des débiteurs et investisseurs, diminuer les exigences en matière de caution et, enfin, permettre d'obtenir auprès des investisseurs privés des taux d'intérêt bonifiés. C'est notamment le cas des garanties dites « loi Galland » ⁽²⁾. Deux acteurs sont particulièrement actifs : France Active Garantie (issu du réseau de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), il gère une centaine de fonds pour un montant total de 13,4 millions d'euros) et Oséo (Fonds de garantie création ⁽³⁾).

c) L'investissement dans le capital des entreprises

Les entreprises françaises se créent avec un capital initial relativement réduit par rapport aux situations que connaissent les pays voisins. Afin de remédier à cette carence, les organismes publics peuvent décider d'investir directement dans la société considérée *via* une participation au capital, intervention qui peut compléter le PPA. Cette activité de capital investissement ⁽⁴⁾ utilise les outils de financement dits « de haut de bilan », particulièrement des fonds d'amorçage ⁽⁵⁾ alimentés par des avances du Trésor et du Fonds national d'amorçage (FNA), doté théoriquement de 600 millions d'euros. L'opérateur CDC – Entreprises est très actif à travers des fonds spécialisés.

(1) L'amorçage désigne la période précédant le démarrage de l'entreprise et ses premiers mois de fonctionnement.

(2) Ces garanties sont financées par l'État (à travers le Fonds de cohésion sociale) et les collectivités locales ; elles s'adressent aux TPE et sont cumulables avec Nacre.

(3) Selon le rapport de la Cour, Oséo, questionné à ce sujet, n'a pas indiqué le montant de garanties gérées.

(4) Le rapport de la Cour distingue, suivant la phase de développement de l'entreprise considérée, le capital investissement, le capital-risque, le capital amorçage et le capital développement.

(5) Créés par la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.

2. Les aides indirectes relèvent principalement de l'accompagnement des créateurs et de la stimulation de l'esprit d'entreprise

Selon la typologie retenue par la Cour des comptes, les dispositifs dits « indirects » soutiennent la création d'entreprise sans que les porteurs et les créateurs n'en tirent un bénéfice financier direct.

a) L'accompagnement des porteurs de projet et des créateurs

Il s'agit notamment des prestations de conseil, de formation et d'accompagnement délivrées par des organismes publics ou des acteurs privés ou associatifs, dont le coût de fonctionnement est partiellement ou totalement financé sur fonds publics. Les chambres consulaires comme les réseaux privés associatifs ⁽¹⁾ sont très actifs en la matière.

Outre les prestations de service public ou payantes délivrées par les chambres consulaires ⁽²⁾, le dispositif emblématique est Nacre, dont les caractéristiques seront détaillées *infra*. Pôle emploi est très actif à travers ses services « ateliers création d'entreprise », le dispositif « objectif projet création ou reprise d'entreprise – OPCRE » et le processus d'évaluation préalable à la création d'entreprise (EPCE).

Peuvent également être classées dans cette catégorie les dépenses d'hébergement d'entreprises, qu'il s'agisse d'incubateurs ou de pépinières d'entreprises. Ce type d'intervention est généralement pris en charge par les collectivités locales et les réseaux consulaires.

b) La stimulation de l'esprit d'entreprise et de la culture entrepreneuriale dans la population

Les efforts visant à entretenir et renforcer la culture entrepreneuriale sont le fait de structures publiques, principalement le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) ⁽³⁾, et de quelques initiatives privées, généralement de nature associative. Le principal outil est le plan pour l'entrepreneuriat étudiant (PEE), lancé en 2009 et qui fonctionne concrètement depuis 2011. Il vise les diplômés de l'enseignement supérieur et le montant des dépenses engagées est modeste (1 million d'euros). Des actions similaires se développent au sein de l'enseignement scolaire. D'autres dispositifs existent, mais sont plus ponctuels, comme les juniors entreprises.

(1) Les principaux sont l'ADIE, France Active, Initiative France, Réseau Entreprendre et BGE.

(2) Dont le dispositif de formation « 5 jours pour entreprendre » offert par les chambres de commerce et d'industrie.

(3) Participent également la DGCIS et la CDC.

B.- LE FINANCEMENT DES AIDES PUBLIQUES À LA CRÉATION D'ENTREPRISES REPRÉSENTE UNE DÉPENSE ANNUELLE D'ENVIRON 2,7 MILLIARDS D'EUROS

1. Un coût difficilement évaluable

Il faut distinguer les coûts de gestion des dispositifs (coût de fonctionnement des structures publiques et privées lorsque ces dernières sont subventionnées) et les coûts correspondant au financement des actions (par exemple, l'octroi d'une subvention ou la dépense correspondant aux exonérations fiscales et sociales). Un financeur peut être appelé à abonder l'un ou l'autre de ces catégories, ou les deux.

Le rapport de la Cour insiste sur la difficulté à préciser le coût global des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprise. Cette réserve n'est que le reflet des problèmes de pilotage et de gouvernance examinés plus loin. Une computation exhaustive et précise de la dépense publique s'avère en effet ardue en raison de quatre phénomènes :

- l'impossible recensement des actions diverses menées par les collectivités locales,

- la difficile distinction entre, d'une part, les aides à la création et, d'autre part, les dispositifs visant la reprise et la transmission d'entreprise,

- la difficulté à affecter précisément les montants correspondants aux exonérations d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ⁽¹⁾,

- et enfin les caractéristiques de certaines aides, qui ont vocation à être remboursées à terme par les entrepreneurs ou dont le caractère de dépense n'est pas certain (par exemple, la garantie publique d'un emprunt contracté par une personne privée).

La Cour souligne également que les coûts des exonérations de cotisations sociales (Accre ⁽²⁾), de l'Arce ⁽³⁾ et des cumuls allocations/revenus d'activités, pourtant les plus élevés, ne peuvent pas être évalués avec précision, notamment lorsque les exonérations de cotisations sociales ne sont pas compensées par l'État.

Sous ces réserves, la Cour estime que les crédits publics destinés à promouvoir la création d'entreprise atteignent 2,653 milliards d'euros en 2011, dont 240 millions d'euros correspondent à des sommes investies sous forme de

(1) *L'investissement dans les Fonds d'investissement de proximité (FIP) ouvre droit à une réduction d'ISF mais les documents budgétaires ne permettent pas d'isoler le coût de la réduction d'ISF pour investissement dans les FIP du coût des autres exonérations d'ISF pour investissement dans les FCPI, dans des holdings ou dans les PME directement.*

(2) *Cette exonération entrée en vigueur avant la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 n'est pas compensée par l'État.*

(3) *La dépense relative à l'ARCE est de nature particulière : en effet, il est possible de considérer que les montants correspondants auraient été versés aux demandeurs d'emploi.*

prêts ou de participations en capital, qui ont vocation à être remboursées. Il s'agit selon la Cour d'une estimation « *minorée* ». À titre de comparaison, les crédits de la mission Économie adoptés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2013 atteignent 1,801 milliard d'euros. 80 % du total des dépenses publiques correspondent à des aides directes, les dépenses d'aides indirectes étant principalement constituées des incitations fiscales à l'investissement en capital risque.

2. Ces dépenses sont principalement financées par les régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage et, dans une moindre mesure, par l'État et les collectivités locales

Près de la moitié du montant de dépenses cité *supra*, soit 1,2 milliard d'euros, correspond à des dépenses de subventions versées aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise (l'Arce et la possibilité du cumul de l'Are avec les revenus tirés de l'activité de l'entreprise).

Le régime de l'assurance chômage (par le biais de l'Arce et du cumul allocations/revenus d'activité, à hauteur de 1,2 milliard d'euros) et les régimes de sécurité sociale (exonérations relatives au dispositif Accre, soit 245 millions d'euros) financent à hauteur de près de 1,5 milliard d'euros les aides à la création d'entreprise.

L'État, notamment par Oséo (38 millions d'euros), la Caisse des dépôts et consignations (138 millions d'euros) et les exonérations fiscales et sociales (359 millions d'euros), finance ces dépenses à hauteur d'environ 1,1 milliard d'euros.

Les collectivités locales, majoritairement les régions, contribuent à hauteur de 115 millions d'euros. Ce montant ne comprend pas les dépenses relatives aux aides uniquement financées par les collectivités locales ⁽¹⁾, mais inclut, en revanche, les aides à la reprise et à la transmission des entreprises.

Les postes de dépenses ayant connu entre 2006 et 2011 la plus forte augmentation sont les exonérations (de 249 millions d'euros à 604 millions d'euros) et les subventions (de 411 millions d'euros à 1 261 millions d'euros), notamment en raison de la croissance du nombre de bénéficiaires de l'Accre (+ 120 % entre 2006 et 2011).

C.— UN FOISONNEMENT D'ACTEURS DONT LA COORDINATION S'AVÈRE DIFFICILE

L'État est loin d'être l'acteur principal de l'aide à la création d'entreprise.

(1) La Cour ne dispose pas d'informations exhaustives sur les actions mises en place par les collectivités sans cofinancement de l'État ou d'un opérateur public.

La mise en œuvre des dispositifs repose sur de nombreux opérateurs publics. Peuvent d'abord être cités les deux opérateurs principaux du développement économique : la Caisse des dépôts et consignations (en particulier sa filiale CDC-Entreprises, qui assure des missions d'intérêt général en matière d'aide aux PME et notamment de soutien à la création d'entreprise) et Oséo, qui propose des solutions de financement pour les créateurs d'entreprises à potentiel. L'Agence pour la création d'entreprise (APCE), qui a le statut d'une association, vise à promouvoir l'entrepreneuriat et s'efforce de fournir aux créateurs toutes les informations dont ils pourraient avoir besoin.

Un autre opérateur essentiel est Pôle Emploi. Son réseau offre un conseil et un accompagnement de proximité aux demandeurs d'emploi porteurs de projet. Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur, l'Éducation nationale, les centres de recherche sont aussi invités à contribuer à l'accompagnement des porteurs de projet ou à sensibiliser les jeunes ou les chercheurs à la création d'entreprise.

Dans les territoires, les services déconcentrés de l'État, en particulier les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Dirrecte) sous l'autorité des préfets de région et des secrétariats généraux aux affaires régionales (Sgar), mettent en œuvre les dispositifs, en lien avec les collectivités territoriales. Celles-ci ont développé leurs propres palettes d'aides économiques, en particulier les régions et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces dispositifs locaux se développent, notamment s'agissant de solutions d'hébergement pour les jeunes entreprises comme les pépinières ou les hôtels d'entreprises.

Le rôle des acteurs privés reste tout à fait déterminant. Les banques et autres établissements de crédit spécialisés, les fondations, les organismes de capital-risque, les clubs d'investisseurs mais aussi les investisseurs individuels sont les premiers pourvoyeurs de capitaux pour les jeunes entreprises. L'accompagnement des porteurs de projet est aussi assuré de longue date par le réseau consulaire (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, chambres de l'agriculture), par le secteur associatif (Réseau Entreprendre, France Active, l'Adie, les Boutiques de gestion, Initiative France ou encore Action'elles, spécialement dédié aux femmes) mais aussi par les experts comptables et les avocats.

La coordination de ces acteurs sur un même territoire est la condition indispensable d'une offre de services lisible et complète. Compte-tenu de la diversité des intervenants, la tâche est particulièrement difficile. De l'État, il est attendu qu'il coordonne ces différents acteurs et pallie les lacunes locales ou conjoncturelles de l'offre privée, mais aussi qu'il développe une véritable stratégie partenariale pour assurer, à plus long terme, la bonne couverture du territoire et des besoins. Comme on le verra ci-dessous, c'est loin d'être le cas.

III.– DES OBJECTIFS AMBIGUS QUE REFLÈTE UN PILOTAGE ÉTATIQUE ÉCLATÉ

Alors même que la notion de « politique publique de la création d'entreprise » reste très problématique et que les dispositifs en question relèvent d'objectifs finalement assez différents, le pilotage par l'État se révèle très dispersé.

A.– TROIS OBJECTIFS PAS NÉCESSAIREMENT COMPATIBLES : LUTTER CONTRE LE CHÔMAGE, DÉVELOPPER UN TERRITOIRE ET PROMOUVOIR L'INNOVATION

Généralement, créer une entreprise relève, par définition, d'une initiative privée. Cette décision s'inscrit pourtant dans un contexte macro-économique, national ou local, déterminé : une bonne conjoncture économique peut inciter à créer. L'enjeu des politiques publiques est donc de créer les conditions favorables à cette création. Le premier moyen est de créer un climat macro-économique général favorable, tâche rendue difficile par l'impact de la mondialisation. Le second moyen, examiné dans le cadre du présent rapport, est de mettre en place des dispositifs plus ciblés, à l'effet direct ou indirect, à destination des personnes souhaitant créer une entreprise. L'aménagement de ces dispositifs répond cependant à des logiques qui peuvent se révéler très différentes.

1. Un grand nombre de dispositifs servant trois objectifs différents

L'ambiguïté essentielle de la finalité des dispositifs d'aide à la création d'entreprise renvoie aux trois grands objectifs qu'ils poursuivent. Ces objectifs sont de nature différente, et ils ne sont pas nécessairement compatibles.

Cette ambiguïté permet de souligner que les dispositifs d'aide à la création d'entreprise sont également des « outils » d'autres politiques publiques : les pouvoirs publics facilitent la création d'une entreprise pour remédier à un problème ou une carence identifiés par l'État.

Les déplacements des rapporteurs, respectivement à Alès et à Orly, leur ont permis de prendre la mesure des différences d'approche.

Ainsi, en premier lieu ⁽¹⁾, les politiques d'aide à la création d'entreprise relèvent d'un objectif « social » de lutte contre le chômage et l'exclusion : il s'agit de faciliter la création d'entreprise par les demandeurs d'emploi, les exclus et les allocataires de minima sociaux. Dans cette perspective, le but des dispositifs publics déployés se limite, au moins dans un premier temps, à ce que l'entreprise crée – au moins – un emploi, celui de son créateur.

Le deuxième objectif recherché relève plutôt de l'aménagement du territoire. Les pouvoirs publics, État et collectivités locales, souhaitent contribuer au dynamisme d'un bassin d'emploi ou d'un territoire grâce au renforcement du

(1) « Premier » en termes de fonds publics mobilisés.

tissu entrepreneurial correspondant. L'idéal est de faciliter la création d'entreprises susceptibles de connaître un développement rapide, créant des emplois et pouvant devenir, à terme, des PME, voire des entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Enfin, le troisième objectif recherché par les dispositifs publics de promotion de la création d'entreprise est de favoriser l'innovation, et principalement l'innovation technologique. Celle-ci permet en effet d'accroître le PIB de manière significative grâce aux gains de productivité qu'elle peut induire et aux nouveaux marchés qu'elle peut créer. Si l'innovation peut passer par l'accroissement des efforts de R&D des entreprises déjà existantes, cette augmentation connaît nécessairement des limites, et seule la création d'entités nouvelles et innovantes permet d'apporter de véritables ruptures technologiques.

Cette superposition de finalités explique, au moins en partie, le manque de lisibilité dénoncée par les acteurs de la création d'entreprise, et au premier chef par les « usagers » de ces dispositifs, les entrepreneurs. C'est en fait à l'aune de chaque objectif recherché que doit être évaluée l'efficacité de chaque dispositif. Le rapport de la Cour des comptes montre bien, à titre d'exemple, que certaines mesures, bien que considérées comme assez efficaces en termes de lutte contre le chômage ⁽¹⁾, ne peuvent simultanément conduire à des créations d'entreprises porteuses d'innovation ou suffisamment solides ou pérennes pour revivifier un territoire.

2. Les dispositifs d'aide à la création d'entreprises ne constituent pas une politique publique au sens strict

Comme cela a été développé *supra*, favoriser la création d'entreprise ne relève pas d'une politique publique globale. La réflexion peut aller plus loin : par les très nombreuses formes qu'ils revêtent, par leurs caractéristiques très hétérogènes et leur pilotage divers, les dispositifs actuels de soutien à la création d'entreprise ne constituent une véritable politique publique. Ils s'analysent plutôt comme un ensemble de mesures assez disparates visant des catégories distinctes d'acteurs, se fondant, pour la majorité d'entre eux, sur des logiques de statut et non sur des logiques de projet, et intervenant à des moments distincts du processus de création.

Il n'est donc guère possible d'évoquer une « politique publique » de la création d'entreprise. Cette précision sémantique n'est pas sans importance, comme le montre le glissement opéré entre les termes de la réflexion initiale du CEC, qui évoque à l'été 2011 le lancement d'une évaluation de la « *politique publique* » de la création d'entreprise, et la lettre du Premier président de la Cour des comptes, en date du 8 décembre 2011, qui mentionne plutôt l'évaluation de « *dispositifs* ».

(1) Même en cas d'échec, les données montrent que le taux de chômage des créateurs diminue après la création de l'entreprise.

Ce statut flou de la politique visant à faciliter la création d'entreprise, l'ambiguïté de ses objectifs, le foisonnement des acteurs et la diversité des dispositifs l'ont privée, fort logiquement, d'une stratégie d'ensemble dont l'État aurait été le pilote.

B.- AU NIVEAU DE L'ÉTAT, LE PILOTAGE ET LE SUIVI DES DISPOSITIFS FAVORISANT LA CRÉATION D'ENTREPRISES SONT TRÈS ÉCLATÉS

La dispersion du suivi étatique des différents dispositifs de promotion de la création d'entreprise est forte. Cette gestion publique manque de transversalité et est dépourvue de responsable politique ou administratif unique. Ses caractéristiques tendent à montrer que favoriser la création d'entreprise ne constitue pas une priorité de politique publique.

1. La politique d'aide à la création d'entreprises ne fait pas l'objet d'un pilotage unique au sein des administrations centrales de l'État

Le décret n° 2012-773 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du redressement productif précise que « *Le ministre du redressement productif prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'industrie, de petites et moyennes entreprises, d'artisanat, de commerce, de postes et communications électroniques, de services, de tourisme et d'innovation. (...) Il exerce la tutelle des établissements des réseaux des chambres de métiers et de l'artisanat et des chambres de commerce et d'industrie. **Il exerce les attributions relatives à la création d'entreprises et à la simplification des formalités leur incombant.*** ».

Pourtant, reflet des trois différentes priorités identifiées *supra*, le pilotage des différents dispositifs correspondant à chaque finalité reste éclaté au niveau des administrations centrales de l'État. À cet égard, les principales directions concernées sont :

– s'agissant de l'objectif « social », la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), placée sous l'autorité du ministre du travail, de l'emploi et de la santé et du ministre chargé de l'apprentissage et de la formation professionnelle ;

– s'agissant de l'objectif relatif à l'aménagement du territoire, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) placée sous l'autorité du ministre du redressement productif⁽¹⁾ et du ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme ;

(1) Le décret n° 2009-37 du 12 janvier 2009 relatif à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services précise que « La direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services propose et met en œuvre les actions et les mesures, notamment financières, juridiques et scientifiques, propres à créer, sur le territoire national, **un environnement favorable à la création et au développement des entreprises** (...) ».

– et enfin, s’agissant de la promotion de l’innovation, au sein du ministère de l’enseignement supérieur, de la direction générale pour la recherche et l’innovation (DGRI) et de la direction générale pour l’enseignement supérieur et l’insertion professionnelle (DGESIP).

La Cour relève l’absence de coordination régulière et systématique entre les directions citées plus haut ⁽¹⁾. De fait, malgré la compétence générale attribuée au ministre du redressement productif, la cohérence de ces administrations reste encore difficile à trouver. Un pilotage interministériel est donc indispensable mais rendu difficile par les finalités distinctes de chaque dispositif. Les rapporteurs font sur ce point des propositions dans la troisième partie du présent rapport.

Cette dispersion met en évidence l’absence de transversalité et de lieu d’animation spécifique de la thématique globale de la création d’entreprise : chaque administration, dans une logique verticale, tend à poursuivre ses buts spécifiques. Il n’existe pas de pilote unique : aucun ministre ne peut, dans les faits, revendiquer la compétence exclusive d’une « politique publique » de la création d’entreprise, politique publique dont les contours et les principes stratégiques restent d’ailleurs à définir.

Les rapporteurs soulignent que cet éclatement est également susceptible de rendre moins facile la présentation au Parlement de l’action gouvernementale dans le domaine de la création d’entreprise, carence de nature à rendre son contrôle démocratique plus difficile.

2. Le suivi en lois de finances des dispositifs d’aides à la création d’entreprises est ventilé entre onze programmes différents

Comme l’indique le rapport de la Cour, la dispersion du pilotage est rendue plus problématique encore par la répartition du financement des aides à la création d’entreprise. Principalement constitué d’exonérations fiscales et sociales ou de dépenses de l’assurance chômage, l’essentiel de ce financement n’est en effet pas géré par les directions ministérielles évoquées plus haut. Cette caractéristique rend le pilotage fin de l’ensemble assez problématique : en raison des nombreuses possibilités de cumul, il est par exemple impossible, même en limitant l’analyse aux aides nationales, de connaître le nombre de créateurs qui ont bénéficié d’au moins une aide directe.

À l’ambiguïté des objectifs poursuivis par les dispositifs publics en faveur de la création d’entreprise correspond aussi la dispersion du suivi budgétaire de ce type d’actions. Comme le souligne la Cour des comptes, les dispositifs de promotion de la création d’entreprise font l’objet de onze programmes au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les plus significatifs sont les programmes 103 « Accompagnement des mutations économiques et

(1) Le rapport de la Cour indique néanmoins que la politique du développement de la culture entrepreneuriale (cf. infra) fait l’objet d’une coopération entre la DGCIS et les ministères de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur.

développement de l'emploi », 172 « Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires » et 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ». Ces programmes sont placés sous la responsabilité de trois ministères : économie, travail et emploi, recherche et enseignement supérieur, cette répartition correspondant aux trois finalités identifiées *supra*.

DEUXIÈME PARTIE : ADAPTER LES AIDES À LA CRÉATION D'ENTREPRISES POUR AMÉLIORER LEUR EFFICIENCE

Les rapporteurs préconisent de faire évoluer les caractéristiques des dispositifs d'aide à la création d'entreprise. Ces préconisations, reflétant le caractère très divers des dispositifs considérés, sont d'ordre et de nature très divers. Il s'agit d'abord, principalement, de mettre l'accent sur l'accompagnement et de simplifier les dispositifs. Les ressources consacrées aux « aides de guichet » devraient être, au moins partiellement, réaffectées afin de mieux financer les outils efficaces que sont les prêts d'honneur ou à taux bonifié. Le dispositif Nacre fait l'objet d'une réflexion spécifique qui conclut à la nécessité d'une réforme profonde. En outre, la fiscalité doit être utilisée pour améliorer le financement des entreprises innovantes et, d'une manière plus générale, l'esprit d'entreprise doit être développé.

I.- LES PORTEURS DE PROJET ET LES CRÉATEURS D'ENTREPRISE DOIVENT FAIRE L'OBJET D'UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ, ENRICHI ET PROLONGÉ

Les effets négatifs de la solitude et de l'isolement des porteurs de projet et des créateurs d'entreprise ont souvent été évoqués par les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs. Cet isolement est un facteur significatif d'échec. Les propos tenus et les témoignages recueillis lors de la table ronde consacrée à l'accompagnement des porteurs de projet et des créateurs d'entreprise ont permis de confirmer ce constat. Pour réussir, l'entrepreneur doit bâtir et cultiver un réseau : il est essentiel d'entretenir des relations suivies avec ses pairs et de pouvoir consulter, le cas échéant, des professionnels de l'accompagnement aptes à donner des conseils avisés. Pour certains participants à la table ronde précitée, inciter des personnes à créer une entreprise sans aménager simultanément l'accompagnement adéquat serait même « dangereux ». Les subventions dépourvues d'accompagnement seraient, compte tenu de ce facteur, au mieux inutiles, et au pire nocives, en incitant des personnes à se lancer dans l'aventure entrepreneuriale sans le moindre appui, ce qui les conduirait inexorablement à l'échec.

Ce constat est corroboré par les données fournies par la Cour en ce qui concerne les résultats des entreprises accompagnées par les réseaux : ces entreprises créent en moyenne plus d'emplois et leur pérennité est prolongée. Il faut néanmoins nuancer ce constat. En effet, les entreprises accompagnées par les réseaux, parce qu'elles sont préalablement sélectionnées, peuvent présenter dès la formalisation du projet des caractéristiques favorables et leur créateur peut bénéficier dans certains cas d'un cumul de prestations d'accompagnement.

Selon le rapport de la Cour des comptes, les prestations d'accompagnement n'ont bénéficié qu'à 30 % des entreprises de la

cohorte 2010 ⁽¹⁾. S'il est à noter que la proportion d'entreprises accompagnées a augmenté ces dernières années – elle n'était que de 9 % en 2002 –, l'effort en la matière reste donc encore très insuffisant.

A.– RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT

1. Rendre l'accompagnement obligatoire

Selon les chiffres donnés par l'Adie, le coût moyen d'un accompagnement se monte à environ 1 600 euros. Cependant, les rapporteurs soulignent que cet accompagnement présente une vraie « rentabilité » en termes de dépenses publiques, notamment parce qu'il a une influence positive sur la pérennité des entreprises créées.

À ce titre, il est intéressant de citer les conclusions du rapport de l'inspection générale des Finances – IGF – (n° 2009-M-085-03) portant sur « *Le microcrédit* », un des outils des aides à la création d'entreprise comportant une part importante d'accompagnement. Le rapport soulignait la pérennité des entreprises créées dans le cadre du microcrédit professionnel, alors même que les publics cibles sont *a priori* les plus fragiles.

Selon le calcul de l'IGF, dans le cadre du microcrédit, les coûts pris en charge par la collectivité pour susciter ces créations d'emplois sont inférieurs aux dépenses engagées relatives au financement du statut de demandeur d'emploi ou d'allocataire du RSA : « *le bénéfice moyen pour les finances publiques peut être estimé à 2 500 euros par dossier sur trois ans, soit au minimum 25 millions d'euros par an* ».

Renforcer ces prestations d'accompagnement exige à la fois de mettre en place les outils, dispositifs et structures nécessaires à l'offre d'accompagnement, mais aussi de stimuler et de solvabiliser la demande d'accompagnement issue des entrepreneurs.

Les rapporteurs estiment donc que compte tenu de l'efficacité des processus d'accompagnement, il convient donc de rendre obligatoire ces prestations d'accompagnement, ou, au moins, d'inciter fortement les porteurs de projet à bénéficier de ces prestations.

Dans cette perspective, il faut étudier la possibilité de subordonner la perception de tout avantage public au suivi d'un accompagnement par le porteur/créateur, ou bien moduler le montant de cet avantage selon que l'accompagnement a été effectivement suivi. Cette recommandation vaut particulièrement pour les aides versées aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises.

(1) Précision statistique : il s'agit de l'ensemble des entreprises créées en 2010 et étudiées par l'INSEE dans le cadre de l'enquête Système d'information sur les nouvelles entreprises - SINE.

Les rapporteurs préconisent donc que l'État, les collectivités locales et les partenaires sociaux gestionnaires des régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage modifient les conditions d'octroi des aides afin d'y inclure des prestations d'accompagnement. Les porteurs de projet et les créateurs devront suivre ces programmes d'accompagnement afin de bénéficier des aides correspondantes.

Proposition n° 1

Rendre l'accompagnement obligatoire, en subordonnant le bénéfice de tout avantage public au suivi d'un accompagnement par le porteur de projet ou créateur d'entreprise.

2. Renforcer la qualité des prestations d'accompagnement

Trois propositions des rapporteurs concernent l'amélioration nécessaire de la qualité des prestations d'accompagnement des entrepreneurs.

a) Mieux utiliser la « Charte qualité »

En premier lieu, il est à souligner qu'en 2011, les budgets de fonctionnement des réseaux d'accompagnement ont été financés à hauteur de 71 % par des crédits publics. Il est donc légitime que les pouvoirs publics exigent que les prestations délivrées respectent une qualité minimale. À cette fin, il conviendrait d'utiliser davantage la « Charte nationale qualité » élaborée en 2001 par le Conseil national de la création d'entreprise, charte actualisée en 2011 à la demande du ministre en charge des PME, par une instance animée par l'APCE.

Les rapporteurs proposent donc une utilisation accrue de cette charte dont, comme le préconise la Cour des comptes, le respect pourrait être une condition au versement de fonds publics à un opérateur, qu'il soit privé ou public.

Proposition n° 2

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.

b) Améliorer la formation des acteurs de l'accompagnement

Renforcer la qualité des prestations d'accompagnement nécessite aussi l'amélioration des qualifications des personnes travaillant au sein des structures d'accompagnement. Cet effort de formation ne doit pas être uniforme, mais prendre en compte les dynamiques et particularités locales. Il est sans doute nécessaire de viser spécifiquement les agents de Pôle Emploi, souvent les premiers contactés compte tenu de la proportion forte de demandeurs d'emploi parmi les créateurs.

Les rapporteurs préconisent donc de 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.

Proposition n° 3

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.

c) Reconnaître les efforts d'accompagnement réalisés dans le cadre du bénévolat

Les rapporteurs jugent nécessaire de reconnaître les efforts fournis par les personnes bénévoles travaillant dans les réseaux d'accompagnement. Sans l'aide fournie par ces volontaires, souvent très qualifiés, ces réseaux ne pourraient correctement fournir le soutien nécessaire aux porteurs de projet et aux créateurs.

Cette reconnaissance pourrait, par exemple, prendre la forme d'une initiative issue de tous les réseaux concernés et visant à créer un « certificat » de l'accompagnement volontaire des créateurs d'entreprise, quelle que soit la forme prise par cet accompagnement bénévole (mentorat, parrainage...). Cette action de reconnaissance officielle, commune aux réseaux concernés, pourrait constituer un facteur supplémentaire de motivation pour les accompagnants bénévoles.

Les rapporteurs suggèrent que les réseaux concernés, essentiellement associatifs, trouvent un accord sur la création d'un « certificat d'accompagnement volontaire de la création d'entreprise ».

Proposition n° 4

Instituer un « certificat d'accompagnant volontaire de la création d'entreprise », élaboré par les réseaux concernés.

3. Personnaliser davantage l'accompagnement

a) Utiliser les nouvelles technologies pour toucher un nouveau public

La table ronde sur l'accompagnement s'est révélée particulièrement intéressante. Elle a notamment mis en exergue la nécessité, pour les nombreux organismes chargés de l'accompagnement, de s'adapter aux rapides mutations de la société et notamment à l'usage des nouvelles technologies. Il est évident que ces organismes – et particulièrement les chambres consulaires – doivent trouver les moyens leur permettant de toucher un nouveau public, parfois plus jeune, sans que cette mutation exige nécessairement l'engagement de dépenses supplémentaires.

À cet effet, il est nécessaire que les organismes chargés de la détection des projets et de l'accompagnement des entrepreneurs adaptent leur mode

d'intervention. Ils devraient sans doute utiliser davantage, par exemple, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, et en particulier les réseaux sociaux, afin de compléter leur couverture et de s'adapter aux nouveaux modes de communication des jeunes entrepreneurs.

L'accompagnement collectif, notamment par le biais de « clubs d'entrepreneurs », ou en liaison avec le développement d'espaces de travail partagés (*coworking*), pourrait ainsi être promu. De même, il faudra prendre en compte les nouvelles modalités de levée de fonds utilisant les outils que permet le web, notamment le financement communautaire ⁽¹⁾.

Les rapporteurs recommandent d'adapter les outils de l'accompagnement à l'usage croissant des nouvelles technologies de l'information et de la communication, afin notamment de correspondre aux aspirations et aux modes de travail des jeunes entrepreneurs.

Proposition n° 5

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.

b) Créer une procédure du bilan de compétences spécifique aux porteurs de projet et créateurs d'entreprise

De plus, il serait opportun de s'inspirer de la procédure du bilan de compétences prévu par l'article L. 6313-10 ⁽²⁾ du code du travail pour en faire bénéficier les porteurs de projet. Cette proposition est ainsi formulée par l'ouvrage « *Pensez à nous, les jeunes entreprises !* ⁽³⁾ », livre écrit par M. Alain Lebaube et M. Frédéric Cameo Ponz, président du réseau national des Boutiques de gestion. Ceux-ci, mettant en évidence l'intérêt que représente le bilan de compétences pour le salarié ou le demandeur d'emploi, suggèrent la création d'un « bilan de compétences entrepreneurial ».

Les rapporteurs proposent de réfléchir aux conditions de la mise en place d'une procédure formalisée et financée de « bilan de compétences » au bénéfice des porteurs de projet et des créateurs d'entreprise.

(1) *Le financement par la foule ou crowdfunding organise le financement de projets d'entreprises par collecte, généralement sur internet, de petites sommes investies par de nombreux particuliers.*

(2) *Article L. 6313-10 : « Les actions permettant de réaliser un bilan de compétences ont pour objet de permettre à des travailleurs d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et leurs motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation. Ce bilan ne peut être réalisé qu'avec le consentement du travailleur. Le refus d'un salarié d'y consentir ne constitue ni une faute ni un motif de licenciement. Les informations demandées au bénéficiaire du bilan doivent présenter un lien direct et nécessaire avec son objet. Le bénéficiaire est tenu d'y répondre de bonne foi. Il est seul destinataire des résultats détaillés et d'un document de synthèse qui ne peuvent être communiqués à un tiers qu'avec son accord. Les personnes chargées de réaliser et de détenir les bilans sont soumises aux dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal en ce qui concerne les informations qu'elles détiennent à ce titre. »*

(3) *Edition Jacob Duvernet, 2012.*

Proposition n° 6

Mettre en place une procédure formalisée et financée de « bilan de compétences » au bénéfice des porteurs de projet et des créateurs d'entreprise.

4. Enrichir le contenu de l'accompagnement, particulièrement dans ses dimensions de formation aux techniques commerciales et à la gestion des ressources humaines

Au cours de leurs déplacements, les rapporteurs ont noté combien les entrepreneurs, une fois leur entreprise créée, ont besoin d'un accompagnement personnalisé qui ne se limite pas aux domaines de la gestion comptable ou financière. C'est notamment l'un des enseignements de la visite à l'incubateur *Innov'up* de l'Écoles des Mines d'Alès (Gard).

Des créateurs peuvent en effet se révéler très performants dans l'élaboration d'une technologie et connaître quelques notions de gestion, mais peu sont au fait des techniques les plus efficaces en matière de développement commercial. De même, savoir gérer une équipe et maîtriser des rudiments de droit social ou de droit du travail deviennent rapidement des qualités indispensables. En particulier, recruter les personnes idoines exige des connaissances et des compétences particulières.

Une formation adaptée et un accompagnement structuré pourraient aider les chefs d'entreprise à créer un emploi supplémentaire et ainsi remédier aux faiblesses structurelles du tissu entrepreneurial français (*cf. supra*).

Il semble essentiel aux rapporteurs que les prestations d'accompagnement ne se limitent pas à la gestion financière ou comptable, mais s'étendent à d'autres domaines majeurs pour le développement d'une entreprise. Les rapporteurs proposent donc que l'accompagnement au bénéfice des chefs d'entreprise récemment créée soit étendu aux formations aux métiers commerciaux et à la gestion des ressources humaines.

Proposition n° 7

Étendre l'accompagnement des chefs d'entreprise récemment créée aux formations aux métiers commerciaux et à la gestion des ressources humaines.

B. – PROLONGER L'ACCOMPAGNEMENT DE L'ENTREPRENEUR LORS DES PREMIÈRES ANNÉES DE LA VIE DE L'ENTREPRISE

D'après les témoignages recueillis par les rapporteurs, nombreux sont les entrepreneurs qui, quelques mois après le démarrage de leur activité, renoncent volontairement à un développement ultérieur significatif de leur entreprise, notamment en évitant d'embaucher. Cela réduit les chances des TPE de devenir des PME, voire, à terme, des ETI (entreprises de taille intermédiaire). Certains

créateurs allèguent les complexités administratives supplémentaires, notamment celles liées à l'embauche, d'autres évoquent les réserves suscitées par la perte du contrôle de l'entreprise en cas d'entrée d'autres associés au capital. Or un accompagnement adapté des créateurs d'entreprise peut jouer un rôle majeur en facilitant le passage de ces caps importants.

Les rapporteurs soulignent un des constats partagés lors des trois tables rondes et confirmés par les travaux de la Cour : la plupart des dispositifs d'aide, et plus précisément des dispositifs d'accompagnement, visent la phase précédant la création de l'entreprise, l'acte de création ou, moins fréquemment, les quelques mois qui suivent. Le système d'aides publiques semble ainsi très centré sur l'acte d'immatriculation de la société ou les mois précédents cette étape. Or cet acte, même fondateur, n'épuise pas le sujet de la création d'entreprise.

Compte tenu des caractéristiques de la plupart des entreprises créées en France (capital social réduit, absence de personne morale), les difficultés de gestion, dont les problèmes de trésorerie, surviennent généralement dans les trois premières années. Les entreprises innovantes, également, rencontrent régulièrement des difficultés à compléter les « tours de table » postérieurs à la création de la société. Les propos tenus lors des tables rondes ont notamment mis en évidence les difficultés qu'ont rencontrées les créateurs avec le Régime social des indépendants (RSI).

Les rapporteurs proposent donc de prolonger la durée de certains dispositifs d'accompagnement, le cas échéant en mettant en place des incitations financières au bénéfice des créateurs acceptant d'être accompagnés dans la durée.

Proposition n° 8

Prolonger la durée de certains dispositifs d'accompagnement, le cas échéant en mettant en place des incitations financières au bénéfice des créateurs acceptant d'être accompagnés dans la durée.

C. – MIEUX FINANCER L'ACCOMPAGNEMENT

Renforcer et prolonger l'accompagnement des porteurs de projet et des créateurs exigent qu'une réflexion soit entamée sur son financement. En effet, un accompagnement adapté peut impliquer des actions ciblées, voire personnalisées ; la généralisation de l'accompagnement et sa prolongation peuvent également susciter des dépenses publiques supplémentaires. Cela a un coût, qu'il convient de prendre en compte.

À cet égard, l'article premier de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises permet de diriger une partie des fonds de la formation professionnelle vers l'accompagnement des créateurs d'entreprise ; cependant, l'arrêté fixant la proportion de fonds affectés à cette

mission n'a jamais été publié. Il importe que cette publication intervienne rapidement pour permettre d'augmenter les moyens alloués à l'accompagnement.

Proposition n° 9

Affecter une partie des fonds de la formation professionnelle au financement des prestations d'accompagnement de la création d'entreprise et publier rapidement les dispositions réglementaires correspondantes.

II.– SIMPLIFIER LES AIDES POUR AMELIORER LE SERVICE AUX ENTREPRENEURS

Les dispositifs d'aides publiques visant les porteurs de projet et les créateurs d'entreprises, nombreux, présentent une complexité incontestable, qui s'explique partiellement par la nécessité de s'adapter à toutes les situations. Des efforts de simplification sont donc nécessaires, d'une part pour mieux aider les personnes concernées, et d'autre part pour que la puissance publique pilote plus aisément l'ensemble de ces dispositifs.

A.– UNE COMPLEXITÉ INCONTESTABLE QUI NUIT AUX INSTANCES DE PILOTAGE, AUX OPÉRATEURS COMME AUX ENTREPRENEURS

Les rapporteurs, lors de leurs travaux, ont souvent entendu leurs interlocuteurs dénoncer la complexité des dispositifs d'aide et les nombreuses difficultés qu'elle engendre. Certains ont ainsi évoqué le « maquis des aides », leur lisibilité insuffisante, l'aspect « mille-feuilles » des dispositifs ou le « parcours du combattant » des porteurs de projet et des créateurs d'entreprise. Comme les rapporteurs l'ont constaté, des difficultés particulières peuvent en outre se poser dans des certaines professions réglementées qui multiplient les obstacles à la création d'entreprise ⁽¹⁾.

Cette complexité, incontestable, est également bien mise en évidence par le rapport de la Cour des comptes. Les magistrats financiers appellent ainsi à une simplification des aides, notamment en supprimant certains dispositifs (par exemple, le statut de la jeune entreprise universitaire – JEU). Un premier pas vers la simplification du paysage a été réalisé par la suppression récente de l'exonération de cotisations sociales pour les salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise – Ascre (*cf. supra*). Les motivations avancées par le Gouvernement pour justifier cette suppression ont été le faible recours au dispositif et la « concurrence » que représentait le statut d'auto-entrepreneur.

Les rapporteurs notent néanmoins que la complexité des dispositifs peut être, au moins partiellement, justifiée. En effet, la diversité des projets d'entreprises et, surtout, des profils des porteurs de projet et des créateurs impose

(1) C'est par exemple le cas des agents immobiliers, comme les rapporteurs l'ont constaté lors de leur déplacement dans le Val-de-Marne.

souvent la mise en place de dispositifs ciblés, voire personnalisés, ce qui peut justifier, en partie, une complexité de gestion. Les rapporteurs soulignent d'ailleurs qu'en matière de simplification, des progrès importants ont été effectués ces dernières années, qu'il s'agisse de la loi en faveur des petites et moyennes entreprises de 2005 ⁽¹⁾ ou de la loi pour la modernisation de l'économie en 2008 ⁽²⁾ (avec notamment la création du statut de l'auto-entrepreneur). Malgré ces efforts, il ne fait pas de doute que les processus gagneraient à être encore simplifiés, afin que les porteurs de projet et les créateurs d'entreprise puissent rapidement prendre les initiatives nécessaires.

B.— LES PISTES DE SIMPLIFICATION POUR UNE LISIBILITÉ ACCRUE

Les rapporteurs estiment qu'il convient de mieux prendre en compte la diversité des projets et d'améliorer encore la lisibilité de l'offre de dispositifs de soutien. À cette fin, trois voies différentes pourraient être empruntées.

La première concerne le nombre de dispositifs : une condition à l'exigence de lisibilité accrue est de ne pas créer de nouvelle aide. Les dispositifs en vigueur sont finalement nombreux et conviennent à la majorité des situations recensées ; la problématique réside plutôt dans leur coordination insuffisante et dans leur pilotage déficient que dans une carence de l'action publique. En particulier, créer des dispositifs supplémentaires risque de déstabiliser les organismes d'accompagnement et les créateurs, sans que le bénéfice en termes de création d'entreprises soit avéré.

Le deuxième moyen consiste à réduire le nombre d'aides. Des dispositifs pourraient ainsi être supprimés : la Cour note ainsi que certaines régions ne distribuent plus de subventions et suggère qu'Oséo supprime de son catalogue la subvention à la création, qui n'est plus utilisée. Constatant le nombre de dispositifs existants et la diversité des populations-cibles, les rapporteurs proposent de ne pas créer de nouvelle aide.

Le troisième moyen est relatif aux conditions d'exonération fiscale et sociale. Afin d'éviter des distorsions imputables aux effets des divers dispositifs, la Cour recommande d'envisager une « *unification des conditions fiscales et sociales de la première année d'existence d'une entreprise* ». Les rapporteurs estiment cette recommandation intéressante, mais jugent indispensable de la compléter par une sortie progressive et pluriannuelle qui éviterait aux entrepreneurs un effet de seuil excessif à la fin de la première année d'activité de l'entreprise. Ils proposent donc d'harmoniser les conditions d'exonération fiscale et sociale des différents dispositifs pendant la première année d'existence de l'entreprise, et de mettre en place une diminution progressive de ces exonérations après la première année.

(1) Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

(2) Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Proposition n° 10

Harmoniser les conditions d'exonération fiscale et sociale des différentes aides pendant la première année d'existence de l'entreprise, et prévoir une diminution progressive de ces exonérations après la première année.

III.– L'ÉVALUATION NÉCESSAIRE DES « AIDES DE GUICHET » À L'EFFICACITÉ INCERTAINE

Les « aides de guichet » désignent les dispositifs bénéficiant aux porteurs de projet et aux créateurs sans réelle considération du projet d'entreprise correspondant. Ces aides sont octroyées dès que le bénéficiaire réunit les conditions nécessaires. La majeure partie de ces aides, exonérations et subventions, bénéficie aux demandeurs d'emploi *via* l'Accre, l'Arce et la possibilité de cumuler les revenus d'activité avec certaines allocations. Le dispositif de la JEI est également concerné.

A.– UN MANQUE PRÉOCCUPANT DE SUIVI ET D'ÉVALUATION

1. Une évaluation inexistante de certains dispositifs pourtant très coûteux

Une des révélations les plus intéressantes du rapport de la Cour est que les coûts, l'impact et l'efficacité de l'Accre et de l'Arce (*cf. supra*) n'ont pas fait l'objet d'une évaluation récente et complète. Les dépenses correspondantes atteignent pourtant des montants élevés. Cette considération vaut surtout pour l'Arce, gérée par l'Unedic, que le rapport de la Cour qualifie de « *mesure guichet sans outil de pilotage* ». Il est en particulier difficile de distinguer les bénéficiaires créateurs d'entreprises des bénéficiaires repreneurs d'activités préexistantes. La même remarque vaut pour les dispositifs permettant le cumul des revenus tirés de l'activité de l'entreprise avec certaines prestations, dont l'évaluation – et donc le pilotage – souffrent de carences préoccupantes. Le dispositif de la JEI a fait en revanche l'objet d'une évaluation poussée, réalisée par la DGCIS et par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales : la première (menée en 2008) conclut que le dispositif permet bien d'accroître les dépenses de R&D, la seconde (en 2011) estime que les exonérations de cotisations sociales sont efficaces pour faciliter le recrutement de salariés ; le jugement sur l'utilité des mesures fiscales est plus nuancé.

2. L'efficacité de l'Accre doit être relativisée

Environ 70 % des chômeurs créateurs d'entreprise bénéficient de l'Accre. Il s'agit donc d'un dispositif massif. L'évaluation menée en 2008 par la Dares et l'Insee fait ressortir un impact positif sur le taux de survie des entreprises

créées ⁽¹⁾, sans qu'une incidence favorable sur les performances économiques de l'entreprise ou le nombre d'emplois créés soit identifiée.

De plus, la Cour souligne l'importance que continuent à revêtir les facteurs relatifs au profil initial des bénéficiaires et aux aspects juridiques de la création de l'entreprise considérée (entreprise unipersonnelle ou adoption de la forme juridique de la société). Selon l'étude de la Dares, l'impact de l'Accre serait « neutre » sur la décision de créer entreprise (c'est ce qu'affirment 42 % des créateurs sondés). En tout état de cause, ces études sont anciennes et exigeraient d'être actualisées, notamment pour mettre en évidence d'éventuels effets d'aubaine.

B.- RÉORIENTER LES AIDES VERS LES PORTEURS DE PROJET ACTUELLEMENT LES MOINS AIDÉS

1. Le déséquilibre constaté en matière de répartition des aides entre les différentes catégories d'entrepreneurs

Le rapport de la Cour souligne le poids financier prépondérant des aides de guichet bénéficiant aux demandeurs d'emploi. Les demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise perçoivent environ 1,565 milliard d'euros d'aides, contre 267 millions d'euros pour les entreprises innovantes et 252 millions d'euros pour les entrepreneurs dits « classiques », ces derniers termes désignant les créateurs d'entreprises non innovantes ou qui ne sont pas demandeurs d'emploi.

Les travaux de la Cour mettent en évidence que ces aides financent proportionnellement davantage les projets des demandeurs d'emploi, et, dans une moindre mesure, les entreprises innovantes : les créateurs d'entreprises non innovantes ou qui ne sont pas demandeurs d'emploi bénéficient peu de ces aides. À titre d'illustration, le statut d'auto-entrepreneur, qui pourrait être utilisé par cette catégorie d'entrepreneurs, est limité par le plafond de chiffre d'affaires. De même, la subvention que constitue la dotation au titre du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes ne peut, par définition, récompenser un projet d'innovation d'usage.

2. Réorienter les aides vers des projets plutôt que vers des statuts

Les rapporteurs proposent que les partenaires sociaux, gestionnaires de l'Unedic, modifient les conditions de versement de l'Arce ou les conditions du cumul de l'Are avec les revenus d'activité en développant des dispositifs valorisant les projets les plus aboutis, ou ceux qu'un accompagnement permettrait de développer jusqu'au succès. Il semble en effet nécessaire d'orienter le dispositif vers une logique de « projet accompagné » en abandonnant progressivement l'actuelle « logique de statut » qui ne permet pas d'inciter suffisamment les

(1) Différentiel taux de survie des entreprises créées par des personnes bénéficiaires de l'ACCRe/taux de survie des entreprises créées par des personnes non titulaires de l'ACCRe.

personnes concernées à construire un projet d'entreprise solide et cohérent. Le rapport de la Cour rappelle ainsi que l'Allemagne a récemment modifié un dispositif semblable à l'Arce en subordonnant son bénéfice à la validation du projet par la chambre de commerce.

La même réflexion vaut pour les gestionnaires des régimes de la sécurité sociale et l'Accre : il semble préférable, à terme, de n'accorder l'Accre qu'après une validation, sous des formes à définir, de la solidité du projet d'entreprise. Cette proposition s'articule avec les propositions listées *supra* et relatives au nécessaire renforcement de l'accompagnement des entrepreneurs.

Les rapporteurs souhaitent donc que les partenaires sociaux soient incités à adopter une « logique de projet » plutôt qu'une « logique de statut », en réallouant une partie du montant des aides au bénéfice de créateurs non demandeurs d'emploi et créateurs d'entreprise non innovante technologiquement, créateurs qui ne sont pas particulièrement aidés (le statut d'auto-entrepreneur est limité par le niveau maximal de chiffre d'affaires).

Proposition n° 11

Inciter les partenaires sociaux à adopter une « logique de projet » plutôt qu'une « logique de statut », en réallouant une partie du montant des aides au bénéfice de créateurs non demandeurs d'emploi et de créateurs d'entreprise non innovante.

IV.– PRIVILÉGIER LES OUTILS LES PLUS EFFICACES

Alors que l'impact des sommes importantes investies dans les aides de guichet exigerait d'être évalué avec précision (*cf. supra*), l'efficacité relativement élevée des outils des prêts est mise en évidence par le rapport de la Cour, qui isole cependant les cas particuliers de Nacre et du PCE d'Oséo.

A.– L'EFFICACITÉ DES PRÊTS D'HONNEUR ET DES GARANTIES BANCAIRES INCITE À LES UTILISER DAVANTAGE

Les prêts d'honneur ⁽¹⁾ sont financés à hauteur de 41,2 millions d'euros par des fonds publics (État, opérateurs et collectivités locales). Comme le montre le rapport de la Cour, qui s'appuie sur des études et évaluations notamment menées par Oséo, l'impact des prêts d'honneur et des garanties bancaires est marqué par des effets de levier significatifs. Ce sont les outils *a priori* les plus efficaces : le décaissement d'un euro public entraîne le décaissement de plus d'un euro privé – parfois dans des proportions de facteur sept ⁽²⁾.

(1) Trois réseaux concernés : Initiative France, ADIE et réseau Entreprendre.

(2) Dans le cas le plus favorable, une dépense publique d'un euro suscite des dépenses privées d'un montant sept fois supérieur.

Ces outils mettent en œuvre des processus de sélection et d'accompagnement permettant aux créateurs de mettre au point un plan d'entreprise solide et cohérent. Ils sont de nature à favoriser la bancarisation, ce qui permet d'améliorer la pérennité des entreprises. L'augmentation du capital initial qu'ils facilitent permet de prolonger la pérennité des entreprises créées⁽¹⁾. La fréquence peu élevée des défauts de remboursement permet de diminuer le coût global des prêts pour la puissance publique. En outre, ces aides bénéficient à tous les créateurs, en évitant les biais observés *supra* en faveur de certaines catégories (demandeurs d'emplois ou entreprises innovantes). Ces outils sont d'ailleurs facilement modifiables suivant le profil des créateurs, ce qui permet aux opérateurs de s'adapter aux caractéristiques de chaque projet et donc d'atteindre une efficacité maximale.

S'agissant des garanties, le rapport de la Cour souligne que « *les crédits publics qui financent des dispositifs de garantie [un peu plus de 13 millions d'euros en 2011] sont relativement limités alors que l'efficacité des dispositifs est très généralement reconnue par tous* ». Ces garanties gérées par Oséo ou France active permettent d'accroître la pérennité des entreprises créées, alors même que les coûts correspondants sont assez réduits.

Les rapporteurs estiment en outre qu'il est fondamentalement légitime que les créateurs soient amenés à rembourser, s'ils le peuvent effectivement, les aides dont ils ont bénéficié lors de la construction de leur projet. Ces remboursements peuvent ainsi abonder les financements d'autres porteurs de projets, permettant ainsi d'engager un cycle vertueux.

Les rapporteurs estiment donc nécessaire de privilégier, dans l'action publique relative à la promotion de la création d'entreprise, l'utilisation des prêts, des avances remboursables et des garanties, en diminuant le recours aux subventions.

Les cas de Nacre et du prêt à la création d'entreprise d'Oséo font l'objet d'une étude à part (*cf. infra*).

Une conséquence de cette proposition, qui rejoint également la suggestion de simplifier les dispositifs d'aide à la création d'entreprise, consiste à supprimer les subventions versées par Oséo. Cette aide fait en effet double emploi avec le concours national d'aide à la création d'entreprises innovantes et son efficacité n'est pas avérée (la dépense 2011 se monte à 0,725 million d'euros et a bénéficié à environ 40 dossiers).

Proposition n° 12

Privilégier l'utilisation des prêts, des avances remboursables et des garanties, en diminuant le recours aux subventions.

(1) Le rapport de la Cour indique toutefois qu'il est difficile d'isoler spécifiquement l'impact favorable du prêt d'honneur, les créateurs cumulant souvent plusieurs aides.

B.– LE DISPOSITIF NACRE ET LE PRÊT À LA CRÉATION D'ENTREPRISE D'OSÉO DOIVENT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉFLEXION SPÉCIFIQUE

Deux outils publics importants et emblématiques de l'aide à la création d'entreprise, le nouvel accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise (Nacre) et le prêt à la création d'entreprise (PCE) accordé par Oséo, font l'objet de critiques assez sévères des magistrats de la Cour des comptes. Selon le rapport, d'autres outils sont autant ou plus efficaces, en permettant de mieux cibler les publics et de diminuer les coûts de gestion correspondants.

1. Le dispositif Nacre : des avantages théoriques, mais une mise en application problématique

a) Les caractéristiques de Nacre

Nacre fonctionne depuis 2009 : il consiste en l'octroi d'un prêt à taux zéro, prêt sans caution ni garantie personnelle et d'un montant maximal de 10 000 euros. La moyenne des prêts accordés se monte à 5 000 euros. Le prêt à taux zéro est accordé par des réseaux d'accompagnement des créateurs et d'autres structures intermédiaires sélectionnées par les Direccte. Le dispositif, qui s'adresse de manière très générale à toute personne « *sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi* ⁽¹⁾ », doit donner lieu à des prêts complémentaires. Tenant compte de la viabilité économique du projet, il est couplé avec un accompagnement en trois phases, visant notamment la période précédant la création et le développement de l'entreprise après sa création.

b) Le dispositif comporte des avantages théoriques certains

– Un accompagnement renforcé

Nacre, inspiré du mécanisme des prêts d'honneur, est la seule aide publique à la création d'entreprise qui combine le dispositif d'un prêt à taux zéro avec un accompagnement personnalisé au bénéfice du porteur de projet ou du créateur d'entreprise. Il permet de prendre en compte les insuffisances en matière d'accompagnement constatées lors de l'application des dispositifs EDEN et des chèques-conseil, outils auxquels Nacre a succédé. De surcroît, le dispositif, dans sa « phase III », permet un accompagnement post-crédation, caractéristique assez rare dans le paysage actuel des dispositifs d'aide à la création d'entreprises.

– Une appréciation de la viabilité du projet

Nacre repose sur l'appréciation économique d'un projet : il ne s'agit pas d'une « aide de guichet ». Le dispositif a en outre un effet de levier significatif en termes de co-financement bancaire ⁽²⁾ ; ses indicateurs d'efficacité, notamment le taux de transformation de projets en entreprises, sont assez satisfaisants.

(1) Loi n° 2009-1673 de finances initiale pour 2010 du 30 décembre 2009.

(2) Effet de levier de 7,1.

c) Une application décevante incite à formuler des propositions de réforme

Le dispositif Nacre connaît pourtant plusieurs problèmes de mise en œuvre, incitant la DGEFP à lancer prochainement une évaluation spécifique de l'outil.

– Une gestion complexe et rendue difficile par le manque de crédits

Les prêts accordés au titre de Nacre sont alimentés par des fonds issus de la Caisse des dépôts (ressource issue des livrets de développement durable – LDD), l'organisme France Active Financement (FAFI) gérant la ressource pour le compte de la CDC. Un abondement du Fonds de cohésion sociale (FCS) complète les dotations. Quant aux prestations d'accompagnement développées au titre de Nacre, elles sont financées *via* une autre procédure impliquant les Dirrecte.

La gestion de Nacre est rendue particulièrement complexe par les particularités de l'outil qui s'articule en trois phases d'accompagnement, chacune pouvant faire l'objet d'un pilotage par un opérateur différent. De plus, cette dispersion entre opérateurs est susceptible d'empêcher les porteurs de projet d'identifier clairement les acteurs à l'œuvre et donc les bons interlocuteurs. Le nombre d'opérateurs labellisés, excessif, augmente les coûts de gestion du dispositif (15 millions d'euros). Celui-ci mobilise excessivement les ressources humaines des Dirrecte, qui, selon la Cour, ne peuvent dans ces conditions correctement piloter d'autres outils publics d'aide à la création d'entreprise.

Les crédits budgétaires correspondants ont connu une réduction dans le cadre de la programmation triennale des finances publiques 2011 – 2013 (de 40 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009 à 25,1 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012), ce qui a suscité une baisse du nombre d'entrées dans le dispositif. La DGEFP, afin de respecter l'enveloppe de crédits, a mis en place une « gestion mensualisée des entrées », ce qui, selon la Cour, a pu entraîner des ruptures de parcours pour certains porteurs de projet.

– Des objectifs initiaux non atteints

Les objectifs quantitatifs initiaux, fixés par la DGEFP (20 000 entreprises financées par an), n'ont pas été atteints par le dispositif, du fait notamment d'une insuffisance de crédits (*cf. supra*). De même, l'accompagnement post-crédation n'est pas systématique et le dispositif connaît un taux d'abandon assez élevé.

Initialement réservé aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires de minimas sociaux, le dispositif a été par la suite considérablement élargi. Or selon les analyses de la Cour, il ferait aujourd'hui « doublon » avec les prêts d'honneur du réseau Initiative France ⁽¹⁾.

(1) Organisme qui distribue également des prêts Nacre.

Nacre ferait en effet la preuve d'un ciblage inadapté. En raison d'une sélection excessive opérée par les réseaux d'accompagnement, soucieux de ne pas dégrader leurs indicateurs d'efficacité, Nacre ne bénéficie pas aux personnes les plus éloignées de l'emploi : seuls 9 % des bénéficiaires sont allocataires de minimas sociaux et seuls 6 % des plans de financement sont inférieurs à 10 000 euros. Le dispositif viendrait, de fait, abonder le plan de financement de créateurs qui auraient pu percevoir l'équivalent des fonds *via* d'autres voies.

Le rapport de la Cour comporte une illustration locale de ces dysfonctionnements. Dans la partie de ses travaux consacrés à la situation dans la région Nord-Pas-de-Calais, la Cour note en effet que les objectifs chiffrés sont trop élevés ; le dispositif conduit à ce que des prêts Nacre bénéficient à des créateurs qui ne sont pas ceux en ayant le plus besoin. Un des indices de ce décalage est le montant moyen des plans de financement, qui est assez élevé.

d) Consacrer les crédits finançant Nacre aux prêts d'honneur et à des prestations d'accompagnement renforcées

Les magistrats financiers s'interrogent sur l'intérêt du maintien du dispositif Nacre, en appelant à une analyse détaillée de l'impact du mécanisme par la DGEFP. Les rapporteurs partagent ces préoccupations, en soulignant néanmoins que le niveau global des aides aux créateurs d'entreprise doit rester constant.

Les rapporteurs suggèrent donc de transférer les crédits finançant Nacre pour abonder les ressources bénéficiant aux prêts d'honneur et aux prestations d'accompagnement renforcées (*cf. supra*). Le total des crédits publics abondant ces différents dispositifs ne devra pas diminuer : l'enjeu est de les orienter vers les dispositifs les plus efficaces.

Proposition n° 13

Transférer les crédits affectés au dispositif Nacre vers le financement des prêts d'honneur et des prestations d'accompagnement.

2. Les conditions d'octroi du prêt à la création d'entreprise (PCE) octroyé par Oséo doivent être réaménagées

a) Les caractéristiques du PCE

Le PCE, prêt à l'entreprise et non à la personne, permet de subventionner les très petites entreprises, dont le plan de financement est inférieur à 45 000 euros. Son montant moyen est de 5 300 euros, et l'octroi de ce prêt, accordé sans caution ni garantie personnelle, est conditionné à un apport bancaire d'un montant identique. Géré par Oséo, ce prêt est distribué par les réseaux bancaires et les réseaux associatifs d'accompagnement. La dotation pour 2012 atteint 29 millions d'euros.

Selon les conclusions du rapport de la Cour des comptes, il n'a pas été fixé d'objectif quantitatif spécifique au dispositif. Il y a un faible effet de levier entre l'octroi du PCE et les prêts complémentaires associés (2,3). Le taux de pérennité à trois ans des entreprises ayant bénéficié d'un PCE est identique à celui des entreprises similaires bancarisées : le dispositif ne semble donc pas particulièrement favoriser une bancarisation accrue des bénéficiaires.

b) Une suppression qui permettrait de simplifier le paysage des aides à la création d'entreprises

Le rapport de la Cour estime nécessaire de mener des travaux supplémentaires afin de vérifier si des résultats similaires pourraient être obtenus par une augmentation du volume des prêts d'honneur ou des garanties bancaires.

Il conviendrait en effet de vérifier la justification du plafond du plan de financement à 45 000 euros et d'expliquer le fait que très peu de demandes de PCE sont finalement rejetées, ce qui, selon les magistrats financiers, « conduit à s'interroger sur le bon dimensionnement du dispositif ».

Les rapporteurs proposent donc d'étudier l'opportunité de supprimer le PCE d'Oséo, ce qui pourrait contribuer à simplifier le paysage des aides à la création d'entreprise. Les crédits correspondants devraient, dans ce cas, abonder les dispositifs jugés les plus efficaces, c'est-à-dire les prêts d'honneur et les garanties bancaires. À tout le moins, l'État devrait réexaminer les conditions d'attribution de l'aide afin que le dispositif cible mieux le public le plus approprié.

Proposition n° 14

Recentrer les conditions d'attribution du prêt à la création d'entreprise afin qu'il cible mieux les créateurs d'entreprise qui rencontrent des difficultés à accéder au crédit et à l'octroi de garanties bancaires.

V.– RENFORCER LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES INNOVANTES PAR L'OUTIL FISCAL

Le financement de la création d'entreprise, et en particulier le financement des entreprises innovantes ⁽¹⁾, exige des ressources souvent conséquentes et la mobilisation d'une épargne longue. Ce problème constitue l'un des handicaps majeurs de la création d'entreprise en France. Cette question, déjà bien documentée ⁽²⁾, revêt encore plus d'acuité depuis le déclenchement de la crise financière de 2008, l'augmentation générale des risques de défaut des organismes publics et privés, et le renforcement progressif des normes prudentielles applicables aux établissements bancaires (normes « Bâle II » et « Bâle III ») et aux

(1) Les développements ci-dessous se concentrent sur le cas des entreprises innovantes technologiquement.

(2) Voir par exemple « La lettre Trésor-Eco » n° 102, mai 2012, publication de la Direction générale du Trésor, ou « Business angels et capital-risque en France : les enjeux fiscaux » (Conseil d'analyse stratégique, Note d'analyse 237 - Septembre 2011).

entreprises d'assurance (norme « Solvabilité 2 »). Le paradoxe est que, malgré un taux d'épargne élevé des ménages, la France manque de capitaux privés investis dans la création d'entreprises innovantes. Il y a là un dysfonctionnement du marché, notamment dû aux différences d'informations dont disposent les investisseurs et les créateurs, dysfonctionnement que la puissance publique doit pallier.

Pour remédier à cette carence, en dehors de l'action de l'opérateur Oséo, l'action publique agit principalement par deux moyens : d'une part des interventions en « haut de bilan » (participations au capital) *via* des opérateurs publics et, d'autre part, l'outil de la fiscalité ⁽¹⁾.

A.— LE BILAN FAVORABLE DES INTERVENTIONS EN CAPITAL ET DE L'ACTION D'OSÉO

La tenue de la table ronde consacrée à l'innovation comme la lecture du rapport de la Cour ont permis de constater que le travail d'Oséo et de CDC Entreprises, bras armés de l'État s'agissant du financement de l'innovation, était apprécié par les acteurs du secteur. En la matière, l'action publique doit définir le bon dosage : s'il faut effectivement sélectionner les entreprises, la difficulté à évaluer avec précision les potentiels des projets retenus incite à la prudence et à raisonner en termes de « vivier ».

Les interventions en capital des opérateurs publics ont notamment présenté une grande utilité en raison de leur caractère contra cyclique. Le rapport du Commissaire général à l'investissement, M. Louis Gallois, intitulé « *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française* », relève ainsi que la collecte du capital investissement a régressé en 2011 (6,4 milliards d'euros levés contre 12,7 milliards en 2008). Ce contexte rend d'autant plus utiles les investissements des opérateurs publics et en particulier de CDC Entreprises. Les rapporteurs soulignent également l'utilité du dispositif du Fonds national d'amorçage (FNA) lancé en 2011, même s'il est encore trop tôt pour lancer une évaluation formelle de l'impact de cet instrument.

B.— INFLUER SUR LES MODALITÉS D'ALLOCATION DE L'ÉPARGNE PLACÉE SOUS LA FORME DE L'ASSURANCE-VIE

L'insuffisance du financement des entreprises, particulièrement des entreprises innovantes, renvoie à des problématiques très larges, qu'il s'agisse de la fiscalité des différents placements d'épargne, de l'organisation des marchés boursiers français et européen ou du régime de taxation des plus-values de cession. Ces problématiques, malgré leur importance intrinsèque, dépassent le cadre du présent rapport. Quelques-unes constituent d'ailleurs l'un des objets de la mission récemment confiée par le Premier ministre aux députés Mme Karine

(1) À noter que le crédit impôt recherche, malgré son importance, n'est pas traité dans ce cadre car il ne correspond pas une aide à la création d'entreprise stricto sensu.

Berger et M. Dominique Lefebvre sur le thème de l'épargne financière et du financement de l'économie réelle.

Cependant, le Gouvernement ayant lancé une vaste réforme du financement de l'économie ⁽¹⁾, les rapporteurs souhaitent contribuer à la réflexion. Afin d'améliorer les conditions du financement des entreprises innovantes, il leur semble nécessaire de s'appuyer sur le fort taux d'épargne des ménages et, plus précisément, sur la part de cette épargne placée en produits d'assurance-vie.

Il s'agirait d'influer, en modulant leur taxation respective, sur l'allocation des fonds d'épargne placés en assurance-vie, de manière à rendre plus favorable l'investissement dans des actions que dans des placements obligataires. Cette proposition, dans son principe, rejoint notamment les conclusions du rapport précité de M. Louis Gallois.

Ce rapport relève en effet que les montants des actifs gérés par les sociétés d'assurance représentaient à la fin de l'année 2010 la somme de 1 680 milliards d'euros, dont seulement 5 % investis dans des sociétés non financières françaises. Le rapport préconise que les contrats dits en « unités de compte » (c'est-à-dire investis en actions) soient fiscalement avantagés par rapport aux contrats dits « en euros », qui consistent essentiellement en des placements de nature obligataire ⁽²⁾.

Ce même rapport recommande, d'une part, que les compagnies d'assurance soient incitées à investir une part de leurs actifs (de l'ordre de 2 %) dans des sociétés non cotées – proposition identique à celle formulée en 2011 par l'Association française des investisseurs pour la croissance (AFIC) – et, d'autre part, de mettre en place un plan d'épargne en actions (PEA) dédié aux PME. Les rapporteurs attirent l'attention du gouvernement sur l'intérêt de ces propositions.

Compte tenu de la faiblesse actuelle du niveau de l'investissement privé, l'utilisation d'une partie des fonds déposés sur les livrets d'assurance-vie à des fins de financement de la création d'entreprise innovante (capital-risque) devrait être fiscalement favorisée. Elle pourrait aussi faire l'objet d'un engagement de la part des gestionnaires des fonds d'assurance-vie.

(1) Extrait du site web du site www.gouvernement.fr relatif à la mission confiée aux députés Berger et Lefebvre : « Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, a confié une mission sur la réforme de l'épargne financière aux députés Karine Berger et Dominique Lefebvre. Cette mission s'inscrit dans le cadre de la vaste réforme du financement de l'économie française entreprise par le Gouvernement afin de le rendre plus efficace et de le mettre au service de l'économie réelle. La création de la Banque publique d'investissement, la prochaine loi bancaire, mais également la réforme de l'épargne réglementée participent de cet objectif. »

(2) Un mécanisme de contrats d'assurance-vie, appelé « contrat NSK » et créé par la loi de finances pour 2005, permet de bénéficier d'une fiscalité avantageuse (exonération d'impôt sur le revenu au bout de 8 ans) si les fonds sont investis à hauteur de 5 % (au minimum) dans des sociétés non cotées et à hauteur de 10 % (minimum) dans des Fonds Communs de Placement dans l'Innovation (FCPI) ou dans des Fonds d'Investissement de Proximité (FIP). Cette formule n'a pas rencontré le succès escompté.

Proposition n° 15

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.

**C.- ACCROÎTRE LA VISIBILITÉ DES INVESTISSEURS DE LONG TERME
GRÂCE À LA STABILITÉ DES DISPOSITIFS INCITATIFS FISCAUX**

Comme l'ont montré les débats tenus lors des tables rondes consacrées à l'innovation et à l'accompagnement, les créateurs, les investisseurs comme les professionnels de l'accompagnement souhaitent une visibilité renforcée des conditions d'investissement dans ces entreprises. En particulier, l'investissement de l'épargne de long terme dans le capital d'entreprises, innovantes ou non, exige que soit stabilisé le cadre fiscal de cet investissement.

Il est donc recommandé d'éviter de modifier excessivement les dispositions fiscales applicables aux outils existants. Cette proposition issue des travaux de la Cour des comptes rejoint une des principales préconisations du rapport de M. Louis Gallois (il s'agit d'ailleurs, symboliquement, de la première proposition du rapport). Ainsi, en matière d'innovation, les rapporteurs estiment indispensable de ne plus modifier le statut fiscal de la jeune entreprise innovante - JEI.

Les rapporteurs jugent indispensable de ne pas modifier les conditions fiscales dans lesquelles s'opèrent les investissements de long terme dans les entreprises innovantes.

Proposition n° 16

Stabiliser le régime fiscal de la création d'entreprise.

VI.- STIMULER ET ENTRETENIR L'ESPRIT D'ENTREPRISE

L'une des contributions les plus intéressantes du rapport de la Cour réside dans la prise en compte de la dimension quasi-culturelle des conditions de la création d'entreprise. En effet, sans esprit d'entreprise, pas d'entrepreneur et pas de démarrage d'activité nouvelle. Cette nécessité de la promotion de la culture entrepreneuriale se révèle particulièrement importante chez les jeunes, qui représentent le potentiel de création d'entreprise de demain.

A.– LE POIDS DES FACTEURS CULTURELS N'EST PAS À NÉGLIGER

1. Le développement de l'esprit d'entreprise renvoie à des thématiques plus larges

Les rapporteurs considèrent que l'influence des mentalités et des représentations est loin d'être négligeable. Compte tenu du poids et de la prégnance des facteurs culturels, développer la culture d'entreprise dans un pays nécessite une politique de long terme et agissant par des leviers multiples.

Renforcer la culture entrepreneuriale renvoie d'abord aux pratiques pédagogiques, aux compétences des professeurs et, plus largement, au rôle de l'école. Selon beaucoup d'intervenants aux tables rondes, il ne fait pas de doute que l'Éducation nationale, dans son ensemble, pourrait renforcer sa culture économique afin de contribuer à l'effort de stimulation de la culture de la création d'entreprise chez les jeunes.

S'il est établi que la France dispose d'une culture scientifique reconnue, notamment en ce qui concerne la science fondamentale, un de ses points faibles réside dans l'insuffisant développement d'une culture de l'innovation parmi les entreprises. La France connaît une difficulté évidente à transférer des découvertes fondamentales en technologies de marché. Sur ce sujet, on pourra utilement se reporter au rapport précité de M. Louis Gallois, ainsi qu'au compte rendu des tables rondes tenues en 2011 et 2012 par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et relatives à « *L'innovation à l'épreuve des peurs et des risques* ».

2. Donner l'envie d'entreprendre

a) La nécessité d'agir sur les facteurs culturels

Au cours des trois tables rondes tenues sur le sujet, les rapporteurs ont noté avec intérêt la récurrence des considérations relatives aux facteurs culturels de la création d'entreprise. Trois problématiques ont régulièrement alimenté les interventions :

– dans l'ensemble de la population, la nécessité de façonner et d'entretenir l'esprit d'entreprise ou, plus largement, la culture entrepreneuriale,

– l'importance d'insuffler le goût du risque, par exemple en reconnaissant qu'il existe des « échecs utiles », alors même que l'action publique se fonde plus sur un impératif de protection des personnes que de promotion du risque privé,

– et, enfin, l'utilité de mener un travail de sensibilisation précoce à l'entrepreneuriat au lycée et au collège.

Ces constats rejoignent ceux de la Cour. Le sondage très intéressant qu'elle a fait réaliser sur la culture entrepreneuriale parmi les jeunes diplômés

montre ainsi que, parmi les étudiants sondés qui n'ont pas songé à créer leur entreprise, le premier motif avancé (à hauteur de 41 %) est la perception d'un risque excessif ⁽¹⁾. Des remarques de même nature ont pu être formulées par M. Philippe Hayat, auteur du rapport « *Pour un new deal entrepreneurial : créer des entreprises de croissance* », rapport remis en octobre dernier à Mme Fleur Pellerin, ministre déléguée chargée des PME, de l'innovation et de l'économie numérique.

Grâce au déplacement à Orly et à la tenue de la table ronde sur les demandeurs d'emploi et la création d'entreprise, les rapporteurs ont bien identifié le poids des représentations et des préjugés, le handicap qu'il peut constituer pour des populations défavorisées, et la nécessité de modifier ces mentalités. Ils souhaitent à cet égard rendre un hommage particulier aux réseaux associatifs. Leur action, fruit d'initiatives multiples et fondées largement sur le volontariat, parvient, progressivement, à insuffler l'esprit d'entreprise à tous, même aux personnes *a priori* les moins susceptibles de créer une entreprise.

b) Les pouvoirs publics ont un rôle indispensable à jouer

Soutenir la culture de l'esprit d'entreprise renvoie aussi à la parole des responsables politiques, dont les discours évoquent finalement peu la nécessité de stimuler l'entrepreneuriat ou, à l'inverse, peuvent renvoyer une image négative de l'entreprise. Le rapport précité de M. Louis Gallois est éclairant sur ce sujet : « *Les chefs d'entreprises ont souvent le sentiment d'être "cloués au pilori" ; ils ont besoin d'être reconnus pour leur contribution au développement de l'économie. Ils veulent qu'on leur fasse confiance. Il appartient à l'État de créer cette confiance.* »

À cet égard, l'action du gouvernement du Québec est souvent considérée comme exemplaire. Le ministère du développement économique, de l'innovation et de l'exportation y a développé une « *Stratégie québécoise pour l'entrepreneuriat* » en utilisant une formule évocatrice qui est autant destinée aux entrepreneurs qu'à la population : « *Foncez, tout le Québec vous admire* ». Cette politique passe notamment par le soutien à une émission de télévision impliquant des candidats entrepreneurs jugés par des hommes et des femmes d'affaires aguerris.

La France pourrait s'inspirer de cette politique en l'adaptant à ses particularités. Les rapporteurs ont ainsi noté avec intérêt la diffusion récente sur l'antenne de la radio publique France Info de deux chroniques intitulées « *Les entrepreneurs du nouveau monde* ⁽²⁾ » et « *Une idée un boulot* ⁽³⁾ ». Ils proposent ainsi de continuer à mobiliser les antennes du service public pour contribuer au

(1) Sur un échantillon sélectionnant des jeunes diplômés d'IUT, d'universités et de grandes écoles.

(2) « *Portraits de nouveaux entrepreneurs dans l'univers de la High Tech* » selon le site web de la radio.

(3) « *Une idée, un boulot* » dresse le portrait de nouveaux entrepreneurs qui ont créé leur société à partir d'une idée simple, sans financements importants, sans formation pointue » indique le site web de la radio.

changement des mentalités et, le cas échéant, susciter des vocations d'entrepreneurs.

Le langage et le discours des responsables publics doivent contribuer, de manière générale, à soutenir les initiatives en matière de création d'entreprise. Une campagne spécifique d'information d'encouragement pourrait être lancée, le cas échéant en utilisant les antennes des radios et des télévisions publiques.

Proposition n° 17

Lancer une campagne spécifique d'information et de promotion de la création d'entreprise, le cas échéant en utilisant les antennes des radios et des télévisions publiques.

B.– MENER UNE ACTION DE SENSIBILISATION À L'ENTREPRENEURIAT LA PLUS PRÉCOCE POSSIBLE, EN CIBLANT TOUS LES ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ET LES ÉTUDIANTS

L'effort public pour stimuler la culture d'entreprise reste marginal : selon le rapport de la Cour, les dépenses engagées à ce titre en 2011 ne représentaient qu'un million d'euros. Le développement de la création d'entreprise exige des moyens plus importants.

Selon le sondage précité commandé par la Cour, seuls 22 % des étudiants sondés ont eu l'impression d'être encouragés à créer une entreprise. Ce taux est insuffisant.

Les rapporteurs recommandent de généraliser et de renforcer l'expérience des « pôles entrepreneuriat étudiants » (PEE). Cette excellente initiative, lancée en 2009, mériterait d'être dotée de moyens plus conséquents. Elle pourrait d'ailleurs être utilement étendue à d'autres populations, notamment les personnes suivant des formations techniques en universités et en IUT ainsi que les apprentis. Le cas échéant, il pourrait être intéressant de recourir au cofinancement *via* des actions adaptées de mécénat afin d'intensifier l'effort de sensibilisation des étudiants.

Proposition n° 18

Étendre l'expérience des « pôles entrepreneuriat étudiants » à l'ensemble des universités et des IUT, ainsi qu'aux apprentis.

L'encouragement de la culture entrepreneuriale nécessite d'agir de manière anticipée, avant l'enseignement supérieur, pour sensibiliser les élèves de l'enseignement secondaire, quel que soit le niveau ou la filière concernée (filiale générale, technologique, professionnelle ou CAP).

Les rapporteurs proposent donc de renforcer les actions de sensibilisation menées dans l'enseignement secondaire, notamment les « mini-entreprises » ou la « semaine École-Entreprise ». Il serait également intéressant de réfléchir à la

création d'une option au baccalauréat visant les projets de création d'entreprise, avec un contenu pédagogique à définir mais valorisant les compétences et les qualités nécessaires à la création d'une entreprise comme le travail en équipe ou la créativité.

Proposition n° 19

Renforcer les actions de sensibilisation menées dans l'enseignement secondaire, notamment les « mini-entreprises » ou la « semaine École-Entreprise », et étudier la possibilité de créer une option au baccalauréat axée sur les projets de création d'entreprise.

C.- ALLÉGER LE POIDS DES NORMES ET LE CONTRÔLE DE LEUR APPLICATION PAR LES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le développement de la culture d'entreprise passe également par une réflexion sur le poids des normes et du contrôle de leur application. Il serait inutile d'éveiller des vocations d'entrepreneurs pour, ensuite, les étouffer sous le poids de règles diverses. Ce constat de la nécessité d'un allègement des normes est établi et fait l'objet d'un large consensus.

Si le nombre de normes doit être diminué, le contrôle de leur respect doit également être adapté et modifié à l'aune de la nécessité d'encourager la création d'entreprise dans les territoires. À cet égard, il est essentiel que les administrations déconcentrées, particulièrement les Direccte et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), voient leurs compétences profondément redéfinies. Les interventions de ces directions sont en effet parfois ressenties comme inutilement tatillonnes par les créateurs d'entreprise. Elles contribuent souvent à entretenir un néfaste climat de soupçon vis-à-vis des entrepreneurs, alors même que la puissance publique devrait plutôt les encourager à prendre des risques (*cf. supra*). Il leur faut davantage aider la création d'entreprise plutôt que freiner les initiatives des porteurs de projet et des créateurs.

Il est nécessaire que les Direccte et les Dreal accompagnent davantage les entrepreneurs dans le respect des très nombreuses normes auxquelles ils sont soumis, plutôt que de s'inscrire immédiatement, dès le démarrage de l'activité considérée, voire avant la création de l'entreprise, dans une logique de contrôle.

Ces préconisations rejoignent les annonces du Gouvernement relatives à la réduction nécessaire du poids des normes, problème dorénavant considéré comme une priorité de politique publique, qu'il s'agisse des entreprises ou des collectivités territoriales. Des mesures de simplification en ce sens ont d'ailleurs été annoncées par le Premier ministre lors de la tenue du premier Comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap) le 18 décembre dernier. Les rapporteurs suivront avec intérêt et vigilance l'application de ce plan, en particulier en évaluant son impact sur les créateurs d'entreprise.

Proposition n° 20

Réduire les normes imposées aux créateurs d'entreprise et réorienter l'action des services déconcentrés de l'État d'une logique de contrôle vers une logique d'accompagnement.

TROISIÈME PARTIE : RÉNOVER LA GOUVERNANCE, ACCOMPAGNER LA RÉGIONALISATION

I.- DÉFINIR UNE STRATÉGIE NATIONALE DE CRÉATION D'ENTREPRISES ET DES OUTILS DE PILOTAGE ADAPTÉS

A.- LA NÉCESSITÉ DE DÉFINIR LE RÔLE ET LA STRATÉGIE DE L'ÉTAT

1. La création d'entreprises au cœur de plusieurs politiques publiques

Comme l'a montré la première partie du présent rapport, la création d'entreprise ne fait pas aujourd'hui l'objet d'une politique publique clairement identifiée mais concourt à la réalisation d'autres objectifs.

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprise sont relativement anciens. Les premiers ont été développés par les pouvoirs publics après le premier choc pétrolier, pour aider les chômeurs à créer leur propre entreprise. Par la suite, la loi de finances pour 1998 et la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 ont prévu diverses mesures destinées à favoriser la création d'entreprise par les chercheurs. Enfin, à partir des années 2000, de nombreuses mesures ont été adoptées pour simplifier la création d'entreprise « classique » et, depuis 2005, favoriser expressément la pérennité des entreprises créées.

Il résulte de cette construction historique qu'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.

Cette typologie se retrouve en filigrane dans l'organisation de l'État qui, sans vision d'ensemble, confie la création d'entreprise à trois ministères distincts : le ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social (DGEFP), le ministère de l'économie et des finances (DGCIS) et le ministère chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur (DGRI et DGESIP) ⁽¹⁾.

(1) Dans l'ordre : direction générale de l'Emploi et de la Formation professionnelle, direction générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services, direction générale de la Recherche et de l'Innovation, direction générale de l'Enseignement supérieur et de l'Insertion professionnelle.

2. Le rôle de l'État : corriger les faiblesses de la création d'entreprises sans se substituer à l'initiative privée

Plusieurs éléments plaident aujourd'hui en faveur d'une réflexion sur le rôle de l'État et l'ébauche d'une stratégie nationale.

En premier lieu, les investigations menées par la Cour des comptes et les résultats d'une étude récente du Conseil d'analyse stratégique sur la création d'entreprise en France ⁽¹⁾ montrent que le nombre de créations françaises est tout à fait dans la moyenne européenne (*cf.* la première partie du présent rapport). Aucun handicap particulier n'est donc à déplorer en la matière. En revanche, les écarts entre régions, la répartition entre secteurs – très déséquilibrée au profit des services – ou encore la petite taille des entreprises françaises sont des indicateurs, avec le niveau de diplôme des créateurs, sur lesquels devrait s'appuyer une réflexion sur les forces et faiblesses de la création d'entreprise en France et le rôle de l'État.

Sur ce dernier point, il convient de noter que la moitié des entreprises créées aujourd'hui le sont sans aides publiques et que plus de 70 % ne sont pas accompagnées par une structure spécialisée. L'État ne doit pas se substituer systématiquement au système bancaire ou aux réseaux associatifs ou consulaires, dont le travail remarquable doit être rappelé et salué. Il a en revanche vocation à intervenir pour corriger des insuffisances ou poursuivre des objectifs d'intérêt général. Il serait donc utile de définir des cibles, des objectifs et une stratégie : quelles sont les entreprises qui doivent être aidées par la collectivité et comment cette aide peut-elle être la plus efficace et efficiente possible, sans se substituer à l'offre du secteur privé ?

Enfin, l'ensemble formé par les dispositifs d'aide à la création d'entreprise, dont certains sont cumulables, est aujourd'hui complexe, difficile à évaluer et surtout de moins en moins lisible pour les créateurs.

L'absence de stratégie d'ensemble de la création d'entreprise a donc au moins trois conséquences négatives.

- L'efficacité des interventions publiques pourrait sans doute être considérablement augmentée par une évaluation régulière des dispositifs, qui n'est pas faite aujourd'hui.

- Le manque de coordination des différents dispositifs qui, bien qu'ils poursuivent des objectifs différents, ont des modalités voisines, augmente les risques d'effets d'éviction ou d'aubaine, ainsi que les risques de saupoudrage et d'inefficacité, tous coûteux pour les finances publiques.

- L'empilement des dispositifs est à l'origine de ce que les créateurs d'entreprises décrivent volontiers comme « un maquis d'aides ».

(1) L'entrepreneuriat en France, *Notes d'analyse n° 296 et 297 du Conseil d'analyse stratégique, octobre 2012.*

Les rapporteurs préconisent donc une réflexion sur une stratégie nationale de la création d'entreprise, qui reconnaisse ses différentes composantes tout en définissant des objectifs communs, et qui s'inscrive plus globalement dans la politique économique nationale. Par le présent rapport, ils entendent d'ailleurs contribuer à cette définition.

De leurs investigations, il ressort qu'une conférence de financeurs des aides à la création d'entreprises serait une première étape nécessaire. Les organismes de sécurité sociale, Pôle Emploi et l'Unédic – autrement dit, les partenaires sociaux – sont à l'origine d'environ 56 % des dépenses publiques en faveur de la création d'entreprise en France. Quant aux collectivités territoriales, même si les montants investis sont plus modestes, leur intervention dans le développement économique et leur proximité avec les créateurs rendent leur participation essentielle.

Proposition n° 21

Définir une stratégie nationale pour la création d'entreprise en organisant une conférence des financeurs des aides versées.

B.– UNE COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE INDISPENSABLE, COMPTE TENU DES TROIS OBJECTIFS DE LA CRÉATION D'ENTREPRISE

Compte-tenu des différents objectifs poursuivis par les dispositifs d'aide à la création d'entreprise, portés par trois ministères différents, éclatés au sein de dix programmes budgétaires, une coordination interministérielle apparaît indispensable.

1. L'échec patent de la coordination entre les acteurs de l'emploi et ceux de l'économie

La Cour des comptes a constaté le manque de coordination entre les services de l'emploi et ceux de l'économie à plusieurs niveaux.

Au niveau central, il n'existe pas de concertation systématique, régulière ou occasionnelle, entre les ministères chargés de l'emploi, de l'économie et de la recherche.

La DGEFP s'est apparemment focalisée sur le pilotage de Nacre, délaissant les dispositifs Accre et Arce. Aucun échange régulier n'a été instauré avec la direction de la sécurité sociale ou l'Acoss pour ce qui concerne l'Accre, ni avec Pôle Emploi et l'Unédic concernant l'Arce. Aucune coordination entre Pôle Emploi et son ministère de tutelle n'a permis de s'accorder sur des méthodes harmonisées de sélection des opérateurs chargés d'accompagner les créateurs d'entreprise (*cf. infra*).

Dans les services déconcentrés, la Cour des comptes pointe d'abord le caractère parfois artificiel ou inachevé du regroupement des services au sein des Directe⁽¹⁾ : *« il ne semble pas que le rapprochement entre les anciens services en charge de l'emploi et ceux chargés de l'économie dans une même direction régionale ait vraiment été accompagné de méthodes de travail transversales et d'un effort de coordination. »* Les SGAR⁽²⁾ et les préfets de région n'ont pas non plus de vision transversale en matière de création d'entreprise, qui n'est pas identifiée comme un axe stratégique en soi.

La mesure RGPP 95⁽³⁾, lancée en 2011, sous la forme d'une circulaire commune signée par la DGCIS et la DGEFP, avait pour objectif affiché de mieux coordonner le soutien à l'accompagnement apporté par Pôle Emploi et les Directe mais aussi les autres opérateurs de l'État et les collectivités territoriales. Trois chantiers étaient définis dans la circulaire :

- le recensement précis des interventions financières et des objectifs en matière de création d'entreprise dans la région ;
- la définition d'une stratégie régionale afin d'optimiser les interventions publiques et d'arrêter une offre cohérente de prestations ;
- harmoniser les pratiques en mettant en place un dialogue de gestion annuel commun aux différents financeurs.

Selon la Cour des comptes, les services des Directe considèrent que la mise en œuvre de cette mesure n'est plus prioritaire, compte-tenu de l'absence de relance de la DGEFP et de la DGCIS. La plupart des Directe ont reconnu ne pas avoir connaissance de l'action de Pôle Emploi, ni des opérateurs avec lesquels il travaille. Enfin, début 2012, Pôle Emploi a lancé un appel d'offre en vue de sélectionner ses propres opérateurs, sur la base de critères qui lui sont spécifiques, et sans référence à la labellisation ou au conventionnement des opérateurs de Nacre, ni à la charte de qualité élaborée par l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) et les réseaux d'accompagnement, sous la direction de la DGEFP et de la DGCIS.

L'existence de difficultés pratiques ou techniques, qui avaient manifestement été signalées lors des expérimentations qui ont précédé le lancement de la mesure RGPP 95, ne suffit pas à justifier l'absence de suivi ou de réorientation par le ministère de tutelle de ces différents chantiers. En tout état de cause, ces insuffisances conduisent à préconiser un renforcement de la coordination au niveau interministériel.

(1) Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

(2) Secrétaire général pour les affaires régionales, sous l'autorité du préfet de région.

(3) RGPP : « révision générale des politiques publiques » menée en France de 2007 à 2012.

2. Les questions soulevées par la réunion des opérateurs financeurs de la croissance des entreprises au sein de la Banque publique d'investissement

Le regroupement au sein de la Banque publique d'investissement (BPI), des activités du Fonds stratégique d'investissement (FSI), d'Oséo et de la CDC Entreprises ⁽¹⁾ devrait permettre de mieux intégrer les dispositifs. Ce nouvel outil, dont la vocation est d'être au plus près des territoires, répond au besoin régulièrement exprimé de voir se constituer une « chaîne de la croissance ».

La Cour des comptes a bien montré les atouts respectifs de la Caisse des dépôts et d'Oséo dans cette future organisation : la CDC apporte d'ores et déjà son soutien aux grands réseaux d'accompagnement, qu'elle a cherché à professionnaliser et à regrouper ; elle dispense des fonds propres sous la forme de prêts d'honneur ; elle participe aux actions destinées à développer le capital amorçage en France. Oséo apporte également des moyens financiers mais aussi, et surtout, une expertise permettant de détecter les projets à potentiel.

Les rapporteurs préconisent donc que l'offre de la BPI accompagne les créateurs d'entreprises dans leur projet, puis dans leur développement et enfin, dans une démarche d'internationalisation, en lien avec les réseaux d'aide à l'exportation.

Proposition n° 22

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 ».

Alors que se constitue ce grand pôle dédié à la croissance des jeunes entreprises, les rapporteurs attirent l'attention du Gouvernement sur le risque d'isolement des acteurs et des dispositifs en faveur des créateurs d'entreprises demandeurs d'emploi, qui souffrent déjà d'un manque de coordination.

Ces dispositifs représentent la majorité des dépenses en faveur de la création d'entreprise (56 %) et nombreux sont les porteurs de projets qui, quittant leur emploi pour créer leur entreprise, sont au chômage. D'après les derniers chiffres disponibles (2006), environ 41 % des créateurs d'entreprises bénéficient du statut de demandeur d'emploi.

La sécurité sociale, l'Unédic et Pôle Emploi sont aujourd'hui les principaux financeurs de l'aide à la création d'entreprise. C'est pourquoi les rapporteurs préconisent la désignation d'un délégué interministériel à la création d'entreprise chargé d'assurer une coordination étroite entre les différents financeurs. Celui-ci serait chargé d'assurer la coordination, aujourd'hui insuffisante, entre les directions d'administration centrale concernées par les aides

(1) Cf. première partie du présent rapport, sur les acteurs.

à la création d'entreprise. Il aurait en outre la mission de favoriser le dialogue entre l'État, les collectivités territoriales, le réseau consulaire et les partenaires sociaux sur ce sujet.

Les possibilités de cumul, qui existent actuellement entre les dispositifs prévus pour les chômeurs – exonérations de charges sociales (Accre), versement d'une partie des droits à l'allocation chômage (Arce), prêts à taux zéro avec accompagnement (Nacre)... – avec les prêts d'honneur, le micro-crédit dispensé par l'Adie, doivent être prises en compte.

À cette fin, les rapporteurs préconisent de rattacher l'APCE au délégué interministériel à la création d'entreprise plutôt que de l'intégrer à la BPI. Ce rattachement est susceptible de dynamiser le pilotage de l'agence et de renforcer son rôle de coordonnateur, comme le préconise la Cour des comptes. En outre, ce positionnement lui permettra de remplir ses missions d'analyse et d'évaluation des dispositifs, qui devront être renforcées, ainsi que ses missions d'information du grand public sur les aides à la création d'entreprise.

Proposition n° 23

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

- d'organiser le dialogue entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les partenaires sociaux, afin de garantir en particulier la cohérence entre les dispositifs à vocation sociale et ceux destinés à promouvoir l'innovation et le renouvellement du tissu économique ;
- 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.

C.– DES OUTILS DE PILOTAGE AUJOURD'HUI INSUFFISANTS, UNE ÉVALUATION À ENCOURAGER

1. L'impossibilité de recenser les aides dispensées par les collectivités territoriales

La Cour des comptes évalue à 111 millions d'euros l'investissement des collectivités territoriales dans l'aide à la création d'entreprise, soit 4 % des dépenses nationales. Ce chiffrage résulte d'une extrapolation, à partir des montants consacrés à l'aide à la création d'entreprise dans un échantillon réduit de collectivités locales analysées par la Cour.

La Cour n'a pu faire un recensement exhaustif des interventions des collectivités territoriales. Ce recensement s'est heurté à de nombreuses difficultés, apparemment signalées lors de la tentative de mise en œuvre des chantiers de simplification de la DGCIS (mesure RGPP 95, mission « guichet unique » et programme « faciliter la vie de l'entrepreneur »).

L'aide à la création d'entreprise ne constitue pas une priorité ou un axe stratégique des contrats de projets État – Région (CPER), ni des schémas régionaux de développement économique (SRDE) élaborés par les régions. Ces derniers sont, pour la plupart, en cours de révision ou obsolètes, selon la Cour des comptes. Les collectivités donnent souvent la priorité au développement économique du territoire, plutôt qu'au soutien à la création d'entreprise. L'Association des départements de France (ADF) ne dispose pas non plus d'informations globales sur les dispositifs départementaux. En somme, les collectivités territoriales, à l'instar de l'État et de ses services déconcentrés, donnent plutôt la priorité au développement économique du territoire dans son ensemble.

En dépit de la portée apparemment limitée des aides des collectivités territoriales – seules 2 % des entreprises créées en 2004 auraient bénéficié d'une aide allouée par celles-ci –, les rapporteurs jugent nécessaire de renforcer l'information sur ces dispositifs. D'une part, le recensement des dispositifs est indispensable pour l'élaboration d'une vision stratégique d'ensemble et la constitution d'une offre cohérente et lisible sur le territoire. D'autre part, le rôle des collectivités territoriales en matière d'aide à la création d'entreprise pourrait être renforcé à l'avenir (*cf. infra*). D'ores et déjà, des initiatives communales se développent en matière d'hébergement des porteurs de projet et des jeunes entreprises (hôtels d'entreprises, pépinières, espaces de *coworking*).

L'obligation pour les régions d'élaborer annuellement un bilan des aides accordées en matière de développement économique par l'ensemble des collectivités, prévue par l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ne permet pas non plus de faire ce recensement car ce bilan n'identifie pas toujours la création d'entreprise comme un axe de présentation. Les rapporteurs souhaitent que les aides à la création d'entreprise soient clairement identifiées.

Proposition n° 24

Modifier l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales pour identifier spécifiquement les aides à la création d'entreprise dans le bilan, réalisé par les régions, des aides allouées par les collectivités territoriales en matière de développement économique.

2. Des dispositifs insuffisamment évalués

Les travaux de la Cour des comptes se sont souvent heurtés au manque d'analyses disponibles. En tout état de cause, la mesure de l'impact des dispositifs est rendue difficile par le cumul des aides dont bénéficient la plupart des créateurs d'entreprise. Le contexte économique et financier national et local est évidemment un facteur déterminant. En outre, le suivi des indicateurs ne doit pas donner lieu à des conclusions hâtives : en particulier, il convient d'analyser de façon approfondie les causes et les effets de la mortalité des entreprises pour déterminer les cas dans lesquels celle-ci traduit un renouvellement bénéfique du tissu économique ou, au contraire, une atonie délétère.

En dépit de ces limites, la Cour des comptes souligne une grande méconnaissance du coût global des dispositifs et regrette qu'il n'y ait aucun système prévu pour regrouper les informations, ni aucun chiffrage global. Ainsi, concernant l'État, la Cour constate que les exonérations fiscales et sociales qui constituent les montants les plus importants sont souvent « oubliées » au profit d'interventions moins coûteuses comme le dispositif Nacre. Concernant les collectivités territoriales, les éléments chiffrés sont encore plus rares et disparates, et la réflexion sur l'efficacité des dispositifs est insuffisante dans la plupart des régions.

Les dispositifs Accre et Arce méritent une attention particulière. La Cour des comptes note que la part des chômeurs sur l'ensemble des créateurs n'est pas connue aujourd'hui. Le dernier chiffre disponible date de 2006 (41 %). En dépit de la multiplication par 2,4 du coût de l'Arce, cette mesure n'a fait l'objet d'aucune étude de l'Unedic, de Pôle Emploi ou de la DGEFP, qui la considèrent manifestement comme une modalité de versement des allocations de chômage sans prendre en compte son impact potentiel en termes économiques. La Cour des comptes relève que, concernant l'Accre (exonérations de charges sociales), le dispositif de recensement, d'évaluation et de suivi par la Dares a été remis en cause et ne permet plus une analyse aussi fine qu'elle a pu l'être.

En conclusion, les rapporteurs préconisent le lancement rapide d'évaluations sur les points suivants :

- le recours au statut de demandeur d'emploi par les créateurs d'entreprise et l'impact des subventions et aides destinées aux chômeurs et bénéficiaires de minima sociaux sur la création d'entreprise en France ;

- les conséquences de la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur.

Ces études pourraient être menées par l'APCE et l'Insee sous l'égide du délégué interministériel à la création d'entreprise.

Proposition n° 25

Charger l’Insee et l’Agence pour la création d’entreprise (APCE) de diligenter des études d’impact des dispositifs d’aide à la création d’entreprise, sous l’autorité du délégué interministériel.

3. Des données transversales qui justifieraient une meilleure information du Parlement

Les dispositifs d’aide à la création d’entreprise sont nombreux et protéiformes : exonérations fiscales, subventions, prêts et avances remboursables, accompagnement, campagnes d’information, sensibilisation du public aux défis de l’entrepreneuriat, financement de réseaux d’accompagnement ou d’hébergement d’entreprise, etc. Répartis dans plus de dix programmes au sens de la LOLF, les crédits de l’aide à la création d’entreprise pourraient faire l’objet d’une meilleure présentation au Parlement.

Les rapporteurs préconisent la constitution d’un document de politique transversale (DPT) sur le financement de l’économie par les collectivités publiques, dont une partie serait explicitement consacrée au soutien public en faveur de la création d’entreprise. Un tel document devrait aussi rendre compte de l’effort financier des collectivités territoriales.

Proposition n° 26

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.

II.– ACCOMPAGNER LA RÉGIONALISATION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

A.– UNE DÉCENTRALISATION INACHEVÉE, SOURCE D’INEFFICACITÉ

1. L’État reste très présent dans les territoires, au contraire de ce qui se fait dans d’autres pays

Les comparaisons internationales révèlent l’existence de différents modèles d’organisation des aides à la création d’entreprise, plus ou moins centralisés. En Belgique, chaque région possède en propre ses services de l’emploi, ses sociétés d’investissement, ses réseaux d’accompagnement. Seuls les régimes juridiques et les dépenses fiscales restent du ressort national. Mais du fait

de cette régionalisation, il n'y a pas de pilotage global de la politique de création d'entreprise.

La France, comme l'Allemagne, la Suède ou les États-Unis, dispose d'un schéma de gouvernance mixte mais se singularise par l'absence de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales et par la faiblesse du rôle de coordination des régions, en dépit de leur compétence en matière économique.

Si l'intervention de l'État se justifie par la recherche d'une plus grande égalité des territoires ou par la poursuite d'autres objectifs au niveau national, une plus grande autonomie régionale serait probablement bénéfique. Par un pilotage de proximité, les régions sont en effet mieux à même de garantir l'adéquation des dispositifs avec les besoins des porteurs de projet. Le maintien, aux côtés des régions, de dispositifs gérés par les services déconcentrés de l'État et les directions régionales de ses opérateurs – Nacre par les Dirrecte, Arce et Accre par Pôle Emploi – ne facilite pas l'affirmation par les régions de leur rôle de pilote et ne contribue pas à réduire le nombre de « guichets », ce qui permettrait pourtant de limiter les surcoûts et les doublons.

La réintégration des crédits Nacre dans les circuits habituels des prêts d'honneur et d'accompagnement préconisée par la Cour des comptes et les rapporteurs est notamment justifiée par ce constat.

2. L'État pourrait privilégier le contrat pour mieux coordonner les acteurs intervenant sur un territoire tout en leur laissant l'autonomie nécessaire

Paradoxalement, 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. Selon la Cour des comptes, *« l'absence totale de collaboration entre l'État et les collectivités locales sur ce sujet est fréquente. En général, aucune des deux parties n'a de connaissance précise des actions menées par l'autre, ni des financements réellement apportés. »* La Cour relève que, dans certains cas, le conseil régional conteste la légitimité même de l'État à vouloir coordonner les financeurs des réseaux d'accompagnement de la création d'entreprise.

Cette situation est d'autant plus regrettable quand des initiatives régionales intéressantes existent. La région Midi-Pyrénées, dans le cadre de son plan « Entreprendre », a confié l'animation et le pilotage de ses politiques de développement à une agence régionale, sur la base d'une convention financière avec des objectifs chiffrés et un agenda. Cette région a fédéré les opérateurs régionaux du développement économique au sein du comité de pilotage du plan. Mais ne participent à ce comité ni l'État, ni Pôle Emploi.

Quelques exemples de bonne collaboration peuvent toutefois être signalés. Dans le Nord-Pas-de-Calais, en Picardie, et dans une moindre mesure en Lorraine,

des réflexions stratégiques ont permis de renforcer la gouvernance et le pilotage stratégique du développement régional. Dans le Nord-Pas-de-Calais en particulier, une gouvernance structurée en trois niveaux (stratégique, opérationnel, partenarial) organise désormais le réseau des intervenants en matière de création d'entreprise sur la base d'un plan stratégique global et de plans sectoriels. Cette action a fait la preuve de son efficacité et la région est désormais l'une des plus dynamiques en matière de création d'entreprise. Dans cette région comme en Lorraine, l'État se trouve désormais en retrait par rapport au conseil régional.

Ces bonnes pratiques incitent à mieux tenir compte à l'avenir des spécificités et des initiatives locales. Comme l'écrit la Cour des comptes, *« il faut probablement accepter que le rôle de l'État, dans ces dispositifs régionaux structurés et ordonnés, ne soit pas forcément celui de l'animateur et du coordonnateur principal. »* La mise en place de la BPI et le projet de loi de décentralisation, annoncé pour le printemps 2013, pourraient être l'occasion de renforcer le rôle des régions et des EPCI en matière économique. L'État pourrait alors continuer à faire valoir ses objectifs par le biais des contrats État – région. De façon plus générale, le contrat apparaît comme un outil efficace et souple pour organiser l'action coordonnée des différentes collectivités territoriales sur un territoire.

À court terme, il serait souhaitable que les préfets de région veillent de plus près à la cohérence des dispositifs et soient en mesure d'assurer la coopération entre les régions, les services de l'État et les antennes régionales de ses opérateurs. Dans le même esprit, l'association des directeurs régionaux de Pôle Emploi aux comités de pilotage de la BPI en région serait souhaitable, ainsi qu'une meilleure formation des conseillers de Pôle Emploi sur les actions menées par ses partenaires en matière de création d'entreprise.

Proposition n° 27

Charger les préfets de région de veiller à la cohérence des différents dispositifs d'aide économique et à la coordination des directions régionales de Pôle Emploi, de la Banque publique d'investissement et des régions.

Proposition n° 28

Associer les directeurs régionaux de Pôle Emploi aux comités régionaux de la Banque publique d'investissement et améliorer la formation des conseillers de Pôle Emploi sur la création d'entreprise.

3. Le mythe du guichet unique

Les créateurs d'entreprise évoquent volontiers un « maquis d'aides » pour désigner l'ensemble des dispositifs qui leur sont proposés. Un demandeur d'emploi ayant intégré le parcours « création d'entreprise » de Pôle Emploi peut être confronté à cinq interlocuteurs différents : le conseiller Pôle Emploi en charge

du suivi de son dossier et de la procédure d'octroi de l'Arce ; un premier opérateur d'accompagnement si le porteur de projet a bénéficié de l'EPCE ⁽¹⁾ prévue dans l'offre de services de Pôle Emploi ; le centre de formalités des entreprises pour le dépôt de la demande d'Accre ; un opérateur pour la phase 1 du dispositif Nacre et enfin un troisième opérateur d'accompagnement pour les phases 2 et 3.

En dépit de cette complexité, le regroupement des institutions dans une démarche de « guichet unique » n'est prôné par aucune partie prenante. Plusieurs intervenants ont alerté les rapporteurs, au cours des tables rondes, sur le « mythe » du guichet unique. Le rapprochement physique des services de l'État a en effet montré ses limites.

La Cour des comptes juge que cette démarche serait « *peu réaliste* », tant les porteurs de projet ont des besoins différents en termes de soutien financier et humain. L'idéal serait plutôt d'identifier les « menus » ou « parcours » à proposer à chaque type de créateur. Cela suppose une claire définition du rôle de chacun et un travail collectif d'identification des différents parcours. En Rhône-Alpes, par exemple, une charte signée par la région, les chambres consulaires, les réseaux de financement et d'accompagnement et par Pôle Emploi définit des objectifs et des méthodes communes. Elle permet d'éviter les doublons. Les chambres consulaires assurent une mission d'accueil et d'aiguillage.

B.— LE MONDE DE L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE : UN SYSTÈME EN RÉSEAU À ANIMER PAR CONTRATS ET CONVENTIONS

1. Des accords pour encourager et préserver les bonnes pratiques territoriales

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs se sont vus présenter diverses bonnes pratiques territoriales. Si les régions sont les collectivités les plus actives en matière d'aides à la création d'entreprise, les départements, les communes et leurs groupements interviennent parfois en soutien de ces dispositifs. Les communes, en particulier, sont de plus en plus actives dans le domaine de l'hébergement des entreprises.

Les territoires qui obtiennent les meilleurs résultats sont ceux dans lesquels ces différentes initiatives sont coordonnées, par le biais de chartes communes ou de comités de pilotage conjoints.

La Cour des comptes regrette cependant que les conventions passées par certaines régions avec les autres collectivités – destinées à éviter le cofinancement de dispositifs concurrents et à fixer des référentiels communs – soient encore trop rares.

(1) EPCE : « évaluation préalable à la création ou reprise d'entreprise ».

Les rapporteurs souhaitent que les bonnes pratiques observées dans certaines régions soient généralisées en encourageant les régions et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à conclure des accords-cadres sur les aides économiques et les structures d'hébergement d'entreprises, afin d'assurer la complémentarité des dispositifs dans les territoires.

Proposition n° 29

Encourager les régions et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à conclure des accords-cadres sur les aides économiques, afin d'assurer la complémentarité des dispositifs dans les territoires et de rationaliser l'implantation des structures d'hébergement d'entreprises.

2. Les enjeux de l'animation du monde de l'initiative économique

Comme en témoignent les différentes enquêtes menées par les magistrats des chambres régionales des comptes, l'animation du monde de l'initiative économique est un exercice délicat.

Par exemple, la Cour rapporte la tentative avortée, dans le Val-d'Oise, de mettre en place un système d'information commun à tous les réseaux d'accompagnement de porteurs de projet, appelé Créanet 95. Cette démarche ambitieuse, financée par le conseil général du Val-d'Oise, et portée par la chambre de commerce et d'industrie de Versailles, du Val-d'Oise et des Yvelines (CCIV), n'a pas prospéré en raison de la rivalité entre les différentes structures d'accompagnement. Il faut également souligner que cette initiative du conseil général ne s'inscrivait pas dans un projet régional plus vaste.

En tout état de cause, cette expérience montre qu'il existe une grande diversité d'« écosystèmes » locaux, impliquant de façon variable les réseaux d'accompagnement d'importance nationale, des associations locales, les chambres consulaires, de grandes entreprises locales ou encore de jeunes chefs d'entreprise souhaitant partager leur expérience avec leurs pairs. Imposer un schéma uniforme sur tout le territoire national est illusoire et peut même être contreproductif. Il revient donc aux collectivités territoriales de garantir la complémentarité et la coopération de ces différents acteurs. À cette fin, la signature de conventions d'objectifs et de moyens est à même d'encourager la professionnalisation des acteurs.

La plupart des personnes entendues au cours des tables rondes, et en particulier les représentants des grands réseaux d'accompagnement, considèrent cette contractualisation comme un élément essentiel du pilotage par les résultats. Comme le soulignent les représentants des réseaux d'accompagnement des porteurs de projet, il est préférable de **privilégier l'évaluation *a posteriori* plutôt qu'un empiement de normes *a priori***. La mise en place de contrats pluriannuels entre les collectivités publiques et les réseaux d'accompagnement, impliquant une

évaluation des résultats, serait une source d'efficiency et de sécurité pour les réseaux signataires.

Proposition n° 30

Poursuivre la professionnalisation des réseaux d'accompagnement à la création d'entreprise par la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Au cours de sa séance du 14 février 2013, le Comité entend M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises, réalisée par la Cour des comptes à la demande du Comité.

M. le président Claude Bartolone. À la suite de la demande d'assistance adressée en 2011 par le Comité d'évaluation et de contrôle à la Cour des comptes pour l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises, nous accueillons le Premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, pour qu'il nous présente la contribution de la Cour à cette évaluation. Je rappelle que nos deux rapporteurs sur ce thème sont MM. Jean-Charles Taugourdeau, pour l'opposition, et Fabrice Verdier, pour la majorité.

Monsieur le Premier président, vous avez la parole.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. C'est la quatrième fois que j'ai le plaisir de présenter devant le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale un rapport d'évaluation produit à sa demande.

Pour cela, je suis accompagné de M. Gilles-Pierre Lévy, président de la deuxième chambre de la Cour et de la formation inter-juridictions qui a mené l'évaluation, de M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général du Comité du rapport public et des programmes, de Mme Michèle Pappalardo, conseillère maître et rapporteure générale de cette enquête, et de M. Olivier Mousson, conseiller maître et contre-rapporteur. Ils m'assisteront pour répondre à vos questions.

La Cour a mis en place de nouvelles procédures et méthodologies de travail pour conduire les évaluations de politiques publiques. Pour la rédaction de ce rapport, un comité consultatif a été constitué et régulièrement réuni tout au long des travaux ; il était formé de trois collèges, regroupant respectivement des représentants des entreprises, des acteurs responsables des dispositifs et des « tiers impliqués », c'est-à-dire divers intervenants dans la création d'entreprises qui ne sont pas directement chargés de la mise en œuvre des dispositifs. Trois tables rondes réunissant des créateurs d'entreprises ont été organisées, à Paris, à Lyon et à Arras, et deux sondages ont été réalisés, l'un auprès de 800 jeunes en fin d'études supérieures pour mesurer leur « culture entrepreneuriale », l'autre auprès de 800 personnes ayant créé une entreprise entre 2006 et 2009 et dont l'entreprise a depuis disparu, pour mesurer les causes et les conséquences de cette expérience. Le rapport a également été nourri de travaux spécifiques sur les principaux dispositifs, du contrôle de l'Agence pour la création d'entreprise (APCE), ainsi

que des rapports des dix chambres régionales des comptes qui ont participé à l'enquête.

Les politiques publiques étant de plus en plus partagées, il est important que les évaluations appréhendent de façon globale les actions de l'État et celles des collectivités territoriales. De récentes dispositions législatives permettent à la Cour de mener ce type d'enquêtes avec le concours précieux des chambres régionales. La Cour a pleinement utilisé cette faculté et vous livre dans le présent rapport un tableau d'ensemble de l'action publique ; les dispositifs de soutien à la création d'entreprises étant nombreux, nous avons été amenés à nous interroger non seulement sur les dispositifs pris séparément, mais également sur l'efficacité, l'efficience et la cohérence de l'ensemble du système.

En outre, comme pour l'enquête sur la politique de lutte contre le tabagisme que nous vous avons présentée en décembre dernier, la Cour s'est attachée à prendre en compte la dimension internationale du sujet, grâce à une étude comparative des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises dans huit pays comparables au nôtre, que nous avons commandée à la direction générale du trésor.

Votre Comité a demandé à la Cour d'évaluer, non pas l'ensemble de la politique publique en faveur de la création d'entreprises, sujet trop vaste qui aurait impliqué une analyse de l'environnement économique, fiscal et social des jeunes entreprises, mais, plus précisément, les dispositifs en faveur de la création d'entreprises – exercice déjà complexe, eu égard au grand nombre de ces dispositifs et des acteurs qui en ont la charge, ainsi qu'à leur instabilité : l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACRE) a ainsi été réformée à vingt-cinq reprises depuis sa création en 1977.

Je présenterai dans un premier temps les trois principaux constats dressés par la Cour dans ce rapport.

Premier constat, la France souffre, non pas d'un déficit quantitatif de créations d'entreprises, mais d'une difficulté à rendre celles-ci pérennes et à les faire croître. Avec 550 000 entreprises créées en 2011, nous nous plaçons au premier rang européen en nombre de créations annuelles. Si l'institution en 2009 du régime des auto-entrepreneurs a conduit au quasi-doublement du rythme des créations, ce bond se situe dans le prolongement d'une dynamique très favorable depuis 2003, année de l'adoption de la loi pour l'initiative économique. Le régime des auto-entrepreneurs a stimulé la création d'entreprises, mais il a aussi eu des effets perturbateurs sur les statistiques, la moitié des auto-entreprises ne déclarant aucun chiffre d'affaires, et de nombreuses en ayant un très faible.

Avant la création du régime des auto-entrepreneurs, notre pays occupait le cinquième rang en nombre de créations d'entreprises par habitant, à un niveau très proche de celui de l'Allemagne ; il occupe désormais la première place. Selon l'OCDE, la France aurait en la matière relativement moins souffert de la crise que

ses voisins, et le sondage réalisé à la demande de la Cour montre que les Français ont une forte envie d'entreprendre. En matière de création d'entreprises, la France souffre d'un problème non quantitatif, mais qualitatif.

Le rapport met en évidence trois faiblesses majeures. Les entreprises françaises nouvellement créées sont en général de petite taille, défaut renforcé par le régime de l'auto-entrepreneur ; ainsi, en 2011, seules 5,7 % d'entre elles avaient au moins un salarié, alors qu'en Allemagne, cette proportion dépassait les 22 %. Leurs moyens financiers sont limités ; on retrouve ce trait dans les pays voisins, le taux d'accès au financement bancaire étant cependant plus faible en France – 49 % – qu'en Allemagne – 60 %. Surtout, les entreprises ont une durée de vie courte : un tiers des entreprises disparaissent au bout de trois ans et la moitié au bout de cinq – le taux de pérennité variant fortement suivant le profil du créateur : les durées de vie des entreprises créées par des chômeurs, des jeunes de moins de trente ans et des personnes peu ou pas diplômées sont plus courtes. La création d'emploi salarié au bout de cinq ans est le fait d'un nombre restreint d'entreprises. La France se distingue de ses voisins par un enrichissement des entreprises en emplois plus lent et plus limité.

La création du régime de l'auto-entrepreneur a renforcé ces fragilités, qui sont peu compensées par les dispositifs publics : la moitié des créations d'entreprises s'effectuent sans recours à une aide publique et, dans deux cas sur trois, sans accompagnement.

Deuxième constat, les aides sont foisonnantes ; elles font intervenir, y compris au sein de l'État, une multiplicité d'acteurs ayant des objectifs différents, sans qu'une coordination minimale ne soit assurée. La liste des principaux dispositifs nationaux de soutien à la création d'entreprises, publiée en annexe du rapport, est impressionnante ; on peut y observer la variété des outils employés – subventions, exonérations, prêts, garanties, dispositifs d'accompagnement et d'hébergement, financement du capital-risque –, ainsi que le nombre d'acteurs qui en ont la charge.

Aucun recensement n'en a été réalisé car il n'existe pas de responsable jouant le rôle de coordonnateur. Trois ministères sont concernés, qui ont chacun des objectifs différents. Le ministère chargé de l'emploi vise à réduire le nombre de chômeurs, en incitant les demandeurs d'emploi à créer leur propre emploi ; les entreprises ainsi créées sont petites et ont pour la plupart une faible durée de vie. Le ministère chargé de la recherche favorise la création d'entreprises innovantes, valorisant la recherche publique. Le ministère chargé de l'économie, et plus précisément la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), cherche à soutenir le dynamisme du tissu économique et à assurer la relève des PME « classiques », sans que cela passe nécessairement par une forte croissance des entreprises.

L'action de l'État est éclatée entre une dizaine de programmes budgétaires, ce qui montre que la création d'entreprises apparaît le plus souvent

comme un sous-produit d'autres politiques et comme un moyen d'atteindre d'autres objectifs, en particulier en matière d'emploi et de recherche. Cet éclatement n'est pas critiquable en soi, mais il appelle une vision transversale des moyens budgétaires, qui fait actuellement défaut.

En raison de la dispersion des acteurs, le coût global des actions menées est difficile à évaluer ; le flou concerne les petits dispositifs comme les grands. Par exemple, le coût et les bénéficiaires d'un dispositif aussi important que l'aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE), financé par l'UNEDIC, sont mal connus. Les possibilités de cumul sont multiples et leurs effets peu analysés.

La Cour évalue le coût des dispositifs nationaux à 2,7 milliards d'euros en 2011, dont 240 millions consistent en des prêts et en des participations en capital ayant vocation à être récupérés. Une partie du financement, à hauteur de 110 millions d'euros, est assurée par les collectivités territoriales. S'y ajoutent les dispositifs mis en place par les collectivités locales, dont il n'existe à l'heure actuelle aucun recensement. En extrapolant à l'ensemble des régions métropolitaines les montants relevés dans les dix régions étudiées, la Cour évalue le coût de ces dispositifs d'initiative locale à quelque 150 millions d'euros par an. Au final, les aides à la création d'entreprises ne constituent pas, et de loin, les principales aides aux entreprises ; pour près de 1 milliard, sur un total de 3, elles correspondent à des versements anticipés d'allocations chômage afin que les demandeurs d'emploi puissent créer leur propre entreprise.

Troisième constat, les aides sont trop fortement concentrées sur les demandeurs d'emplois et l'accompagnement dans la durée de tous les entrepreneurs est insuffisant.

Ces défauts de gouvernance suscitent trois risques.

Le premier est une mauvaise allocation des moyens entre les publics, les territoires et les actions. La Cour relève que les moyens ne sont pas répartis de façon équilibrée entre les trois types de créateurs d'entreprise que sont les demandeurs d'emplois, les « innovateurs » liés au monde de la recherche et les entrepreneurs « classiques ». Les quatre cinquièmes des aides directes nationales, soit un peu plus de 1,6 milliard, sont destinées aux seuls demandeurs d'emploi ; il s'agit majoritairement d'aides « guichet », qui ne sont liées ni au potentiel de développement de l'entreprise, ni à la viabilité du projet. Un tel déséquilibre incite les créateurs d'entreprises à passer par le statut de demandeur d'emploi pour pouvoir bénéficier des aides. Il ne permet pas non plus de remédier aux carences de la création d'entreprises en France, ce qui supposerait de privilégier les entrepreneurs susceptibles de créer des entreprises pérennes et, à terme, créatrices d'emploi. Un rééquilibrage des moyens paraît donc nécessaire.

Le deuxième risque est que l'action publique apparaisse aux créateurs d'entreprises comme un millefeuille illisible, qui ne bénéficie qu'à une minorité. Seule la moitié d'entre eux utilise au moins un des dispositifs de soutien public !

Dans ce contexte, il est à craindre que les personnes voulant créer une entreprise n'effectuent des démarches inutiles ou qu'elles ne bénéficient pas des services auxquels elles ont droit, faute d'avoir pu identifier le bon interlocuteur.

Enfin, le troisième risque concerne l'efficacité du dispositif, les coûts de gestion ne pouvant qu'être élevés lorsque les financements sont parcellisés et les responsabilités éclatées.

Sur la base de ces trois constats, la Cour appelle à une politique, d'une part, coordonnée, pilotée et simplifiée, d'autre part, davantage tournée vers l'accompagnement et la croissance des jeunes entreprises.

En premier lieu, il conviendrait de définir une stratégie d'ensemble pour la politique en faveur de la création d'entreprises. Il serait nécessaire de mieux prendre en compte les faiblesses des jeunes entreprises, de manière à faciliter leur accès au financement et à les aider à croître et à recruter. Une telle stratégie définirait les objectifs à atteindre dans ces différents domaines, préciserait les types de bénéficiaires attendus, détaillerait les dispositifs à mettre en œuvre et mesurerait les résultats obtenus.

Pour définir et mettre en œuvre cette stratégie, il serait utile de désigner un responsable de niveau interministériel, qui assumerait une partie des missions actuellement confiées à l'APCE, en particulier l'observation de la création d'entreprises, l'information et la coordination des acteurs de l'accompagnement. Une telle évolution impliquerait la restructuration de l'APCE – de toute façon nécessaire.

La Cour recommande également à l'État d'agir de manière plus déconcentrée, en s'appuyant davantage sur les préfets, qui seraient chargés de la coordination à l'échelon territorial, sous l'autorité du nouvel acteur interministériel et en partenariat avec les collectivités territoriales. La Cour a d'ailleurs relevé quelques exemples de coopération particulièrement efficace entre des collectivités particulièrement impliquées et l'État, notamment en Nord-Pas-de-Calais. Un rôle pilote devrait être reconnu à la région en la matière, ce qui suppose une clarification de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales.

Le nombre des dispositifs de soutien devrait être réduit afin de simplifier et d'améliorer la lisibilité de la politique d'aide à la création d'entreprises. Chaque acteur devrait faire un effort en ce sens et le cofinancement de dispositifs pourrait être un facteur de simplification. Les stratégies nationales et régionales devraient en outre privilégier le point de vue de l'entrepreneur ; ainsi, les exonérations sociales et fiscales de la première année de création diffèrent suivant le statut du créateur d'entreprise, sans que cela soit justifié : un système unique et simplifié d'exonération devrait être instauré.

D'autre part, il conviendrait de privilégier les dispositifs qui s'adressent à tous les profils de créateurs, assurent leur accompagnement, permettent leur accès

au financement et favorisent la croissance de l'entreprise. La plupart des dispositifs actuels étant centrés sur la seule phase de création, les entrepreneurs doivent souvent franchir seuls les étapes ultérieures, pourtant cruciales. Le rapport public thématique de juillet 2012 sur l'État et le financement de l'économie avait d'ailleurs souligné la difficulté des entreprises françaises à passer ces premières années, durant la phase dite « d'amorçage », en raison d'un accès insuffisant aux sources de financement. Les dispositifs publics visant à corriger cette faiblesse sont peu nombreux et relèvent d'un trop grand nombre d'acteurs ; en Allemagne, les entreprises sont davantage pérennes.

Dans le cadre de la stratégie nationale précédemment évoquée, il importerait de renforcer ces dispositifs, au détriment des aides « guichet » distribuées sans ciblage – telle l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE) ou l'aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE) –, sur la base d'une identification des entreprises à potentiel de croissance, quel que soit le statut du porteur de projet. Priorité serait donnée à l'accompagnement et à l'accès aux financements, *via* des prêts d'honneur et des garanties de prêts bancaires.

L'accompagnement ne concerne actuellement que 10 à 30 % des créateurs d'entreprises ; il faudrait le développer, en veillant à la qualité des prestations et à la professionnalisation des équipes. Le dispositif d'accompagnement d'un créateur devrait être unique et bien identifié. La généralisation de l'accompagnement passe par une meilleure coordination entre financeur et opérateur, qui devrait être facilitée par des stratégies régionales, élaborées conjointement par les collectivités et l'État.

Les prêts d'honneur et les garanties de prêts bancaires facilitent l'accès au financement bancaire des nouvelles entreprises. Ils sont accessibles et s'adaptent à tous les types de créateurs. Ils ont un effet de levier pour l'accès au financement privé et à d'autres formes d'intervention publique : subventions, prises de participation. Les faibles résultats du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises (NACRE), qui accapare l'énergie des services déconcentrés de l'État pour des montants limités – 18 millions d'euros en 2011, contre 55 millions de prêts –, appellent une redéfinition de cet outil qui fait double emploi avec les prêts d'honneurs. Quant aux prêts à la création d'entreprise gérés par OSÉO, leurs conditions d'attribution devraient être réexaminées.

En définitive, le message central de la Cour est qu'il conviendrait de recentrer l'aide à la création d'entreprises sur les dispositifs qui affichent les meilleurs résultats en termes de création durable d'entreprises de croissance.

Je souhaiterais, pour conclure, élargir le propos à l'amont et l'aval de la création d'entreprises.

À l'amont, la Cour a constaté que la formation à la culture entrepreneuriale dans l'enseignement progressait ; cette tendance devrait être

amplifiée, en particulier dans le supérieur : il s'agit d'un levier peu coûteux et susceptible de stimuler la création d'entreprises. En outre, le sondage commandé par la Cour montre qu'en matière de création d'entreprises, l'échec n'est pas nécessairement perçu de façon négative.

À l'aval, la croissance des entreprises pourrait être mieux assurée grâce au développement des fonds d'investissement en capital-risque. Il est frappant de constater que, parmi les quarante capitalisations les plus importantes, les entreprises créées il y a moins de vingt ans sont moins nombreuses en France que dans d'autres pays. Cela est dû à l'insuffisante attention accordée à la phase de croissance des entreprises.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. Merci, monsieur le Premier président, pour la qualité de ce travail. En nous appuyant sur les initiatives que vous avez prises – deux sondages, des tables rondes –, nous avons pu, mon collègue Jean-Charles Taugourdeau et moi, mener parallèlement nos travaux sur ce sujet complexe. Notre objectif est clair : il s'agit de soutenir la création d'entreprises.

« Pour arroser quelques parterres de fleurs, on irrigue parfois tout un jardin », avez-vous dit il y a quelques jours, parlant de l'action publique, à l'occasion de la présentation du rapport public annuel pour 2013. En matière de création d'entreprises, il y a trois parterres à arroser : les demandeurs d'emploi, les entreprises innovantes, le tissu économique et territorial ; mais il existe plusieurs jardiniers – l'État, avec trois ministères concernés, les collectivités locales et les organismes consulaires – et une source de financement principale, les fonds de l'UNEDIC. Malheureusement, la moitié des fleurs n'en bénéficient pas, et beaucoup ne poussent pas beaucoup, voire disparaissent.

Nous sommes d'accord avec nombre de vos recommandations visant à améliorer la pérennité de nos entreprises et faire en sorte qu'elles créent plus d'emplois, mais nous souhaiterions vous poser quelques questions afin d'enrichir notre rapport.

La Cour des comptes propose de supprimer le dispositif NACRE et de transférer les crédits afférents aux prêts d'honneur. Concrètement, comment pourrait s'opérer ce transfert ? Si cette mesure était adoptée, tous les créateurs auraient-ils accès à un accompagnement ?

M. Jean-Charles Taugourdeau, rapporteur. Monsieur le Premier président, votre allusion aux fleurs m'a touché tout particulièrement, puisque j'ai créé, fait croître et transmis une entreprise horticole !

Créer une entreprise est une chose, mais c'est bien souvent après que cela se corse ; on a besoin d'un accompagnement. On déplore qu'il n'y ait pas assez d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) en France, mais encore faudrait-il que les entreprises passent la phase d'amorçage : c'est au départ que la vie est la plus fragile.

La Cour des comptes déplore un manque de coordination entre l'État et les régions, qui confine parfois à la concurrence. L'État est-il trop présent ? Faut-il renforcer le rôle de pilote de la région ? Quelles sont les recommandations de la Cour pour parachever le processus de décentralisation ?

Faut-il privilégier les aides remboursables ? Que pense la Cour de la possibilité de demander un retour aux entreprises profitables, à prélever sur les dividendes ?

J'ai toujours été opposé aux subventions directes aux entreprises. Je pense que les aides doivent participer à la création et à la croissance de l'entreprise, mais, dès lors qu'on a la possibilité de prélever des dividendes, il serait normal de remettre au pot. Quant à l'attribution des aides elles-mêmes, peut-être le guichet unique est-il un doux rêve, mais un minimum de centralisation permettrait d'éviter les chevauchements.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. Comment améliorer l'efficacité des aides aux entreprises sans les cibler sur les entreprises qui présentent, dès le stade du projet, de solides atouts ? Faut-il concentrer les aides sur les projets les plus prometteurs ou sur les publics les plus fragiles ? Est-il normal que les demandeurs d'emploi aient accès quasi automatiquement à ces aides ?

M. Jean-Charles Taugourdeau, rapporteur. La Cour a fait réaliser un sondage intéressant sur la perception de l'échec en matière de création d'entreprises. Quelles conclusions en tirer en termes de politiques publiques ?

Le soutien à la création d'entreprises ne se réduit pas aux aspects financiers ; il suppose aussi un accompagnement et un assouplissement des normes. Il est absurde d'exiger qu'une entreprise qui n'a pas encore commencé à gagner un euro soit aux normes ! Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) devraient accorder aux entreprises nouvellement créées un délai de quatre à cinq ans pour se mettre aux normes.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. La Cour des comptes fait état de l'insuffisance du rapprochement des services de l'emploi et de l'économie au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), illustrée par l'échec de la mesure « RGPP 95 ». Pourquoi, en dépit d'une circulaire commune de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) et de la direction générale de la consommation, de l'industrie et des services (DGCIS), les préfets et les services déconcentrés n'ont-ils pas joué le jeu ? Comment expliquer que Pôle emploi et les DIRECCTE aient pu mener des démarches autonomes de contractualisation avec les associations d'aides aux créateurs d'entreprises, sur la base de critères distincts ? Qu'ont répondu les ministères de tutelle à la Cour ?

M. Didier Migaud. Comme je l'ai souligné en présentant notre rapport public annuel pour 2013, le mauvais ciblage des interventions publiques est, hélas, une constante ! C'est d'ailleurs ce qui nous rend optimistes sur notre capacité à

freiner la dépense publique. Le problème de la France, c'est la multiplicité des acteurs et l'insuffisance du ciblage des dispositifs, tant au niveau de l'État que des collectivités territoriales.

Le défaut de coordination entre l'État et les régions ne provient pas d'une plus ou moins grande présence de l'un ou des autres. La Cour constate seulement que, dans de nombreux cas, chacun travaille de son côté, sans chercher à élaborer une stratégie commune ou à coordonner des actions qui concernent pourtant les mêmes acteurs.

Une dizaine de régions seulement ont été étudiées. Dans quelques-unes, comme le Nord-Pas-de-Calais ou la Lorraine, on a constaté l'existence d'une démarche commune, dont l'efficacité a été vérifiée : les dispositifs de soutien sont plus lisibles, les créateurs d'entreprises sont orientés plus vite et mieux vers ceux qui les concernent, les réseaux d'accompagnement sont plus efficaces et le financement des actions est mieux coordonné.

S'il souhaite continuer à agir en faveur de la création d'entreprises, l'État devrait déconcentrer davantage son action, de manière à ce qu'elle soit adaptée aux spécificités des territoires. Les préfets, notamment les préfets de région, pourraient jouer un rôle intéressant en la matière, dans la mesure où ils peuvent élaborer, avec les collectivités territoriales, des stratégies communes adaptées aux besoins régionaux. Si les services de l'État n'ont rien à négocier, qu'ils ne disposent d'aucune souplesse pour orienter les actions sur le terrain, les collectivités territoriales ne verront pas l'intérêt de négocier une stratégie commune.

L'une de nos recommandations est de reconnaître le rôle pilote de la région par rapport aux autres collectivités locales – ce qui renvoie au projet de réforme dont vous allez être saisis. Pour ce faire, la Cour appelle à une clarification de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales.

Je ne suis pas sûr qu'il faille tirer du sondage que nous avons fait réaliser des conclusions en termes de politique publique. En revanche, ce sondage permet de combattre une idée fausse : à savoir, que l'échec – relativement fréquent – en matière de création d'entreprise aurait des conséquences négatives à terme, car il découragerait les créateurs potentiels. On constate en effet que, dans leur grande majorité, les créateurs d'une entreprise ayant par la suite disparu ne regrettent pas cette expérience, bien au contraire ; certains ont par la suite créé une nouvelle entreprise, beaucoup ont trouvé un emploi. Bref, le sondage enregistre un état d'esprit positif.

M. Gilles-Pierre Lévy, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes. Ce sondage est d'abord un outil de communication : il permet de signifier aux créateurs potentiels, et notamment aux jeunes, que si l'échec est possible, il ne s'agit en aucun cas d'une pénalisation définitive.

Les dispositifs NACRE et prêts d'honneur se ressemblent beaucoup, que ce soit par l'origine des crédits, qui proviennent en grande partie des fonds versés sur les livrets gérés par la Caisse des dépôts et consignations, ou par les destinataires ; ils comprennent à la fois des abondements de crédits et des accompagnements. Plutôt que d'ajouter un intervenant supplémentaire, autant consacrer cet argent au renforcement des réseaux existants ! Notre recommandation est de transférer les crédits au système des prêts d'honneur et aux réseaux d'accompagnement. Nous avons en effet constaté que les taux de réussite des entreprises suivies par des réseaux sont bien supérieurs à ceux des autres – avec peut-être le biais que les réseaux sélectionnent les meilleurs.

Mme Michèle Pappalardo, conseillère maître. Toutefois, cette réforme ne permettrait pas de proposer un accompagnement à tous les créateurs d'entreprises, dans la mesure où les crédits sont limités – 18 millions d'euros aujourd'hui pour NACRE. Si l'on veut accompagner un plus grand nombre de personnes, il faut revoir entièrement la question.

M. Gilles-Pierre Lévy. S'agissant des aides remboursables, le bon sens voudrait que, lorsqu'une entreprise fait des affaires, elle rembourse l'argent qui lui a été donné. Pour les prêts d'honneur, normalement, ce remboursement est automatique ; le tout est d'éviter qu'il ne coïncide avec le moment où l'entreprise change de braquet. Je ne pense pas qu'il existe de réponse parfaite. Si l'entreprise traverse une phase délicate, peut-être pourrait-on reporter le remboursement ou, mieux, le combiner avec une entrée de capital dans la phase d'amorçage, en provenance de capitaux-risqueurs, de la Caisse des dépôts ou de la Banque publique d'investissement (BPI).

Mme Michèle Pappalardo. Pour ce qui est de l'efficacité des aides, tout dépend de l'objectif. S'il s'agit de favoriser la création et le développement des entreprises, il convient de détecter, d'encourager et d'accompagner celles qui ont le plus fort potentiel de croissance. La concentration de l'aide sur les plus fragiles répond au contraire à un objectif social ; mais, même dans cette hypothèse, nous ne sommes pas convaincus qu'il s'agisse d'une bonne solution, car on risque d'inciter les gens à aller dans une impasse.

Le tout est de savoir sur ce que l'on entend par « les plus fragiles ». Par exemple, l'action de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), qui vise les personnes les plus en difficulté mais pas forcément les projets les plus fragiles, est efficace, parce qu'elle passe par un accompagnement précis. Autant je ne pense pas qu'il faille systématiquement aider les projets les plus fragiles, autant on peut soutenir, dans une optique sociale, ceux de personnes en difficulté, même si leurs moyens sont nécessairement réduits et qu'ils se limitent à la création de leur propre emploi.

M. Jean-Charles Taugourdeau, rapporteur. Quand on contracte un prêt d'honneur, on certifie qu'on va tout faire pour le rembourser. Quant à l'avance remboursable, on sait bien qu'il faudra la rembourser un jour ; le problème est de

savoir à quel moment. Il est vrai que chaque seuil peut être aussi difficile à franchir que l'étape de la création, et qu'il peut être compliqué de rembourser une aide quand on est en train de s'attaquer à la marche supérieure. La crise que nous traversons depuis 2009 nous donne une occasion historique de revisiter la fiscalité et la conception même de l'entreprise : s'agit-il d'un patrimoine familial ou d'un outil de travail ? Après tout, on pourrait admettre qu'une entreprise perçoive des aides publiques si elle réinvestit ses bénéfices et verse des salaires raisonnables à l'ensemble de son personnel, direction incluse. C'est quand elle commence à accorder des dividendes que cela fait problème ; elle en a parfaitement le droit, mais je trouverais normal qu'une entreprise qui a bénéficié d'une subvention remette au pot, par solidarité avec sa filière, ou parce qu'elle pourra avoir besoin de cet argent le jour où il lui faudra franchir un nouveau seuil, ou encore, l'activité appelant l'activité, pour permettre à d'autres de créer leur propre entreprise.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. En visitant l'incubateur d'entreprises Innov'up, à Alès, dans le Gard, nous avons constaté qu'un produit pouvait être de qualité, que le marché pouvait exister, mais qu'au bout de trois ou quatre ans celui qui avait été accompagné était obligé de se débrouiller tout seul, et qu'il rencontrait alors des difficultés pour lever des fonds. Au cours d'une des tables rondes que nous avons organisées, l'un des intervenants a regretté que l'on ne flèche pas une partie de l'épargne de l'assurance-vie vers le capital-risque, ce qui permettrait de soutenir le développement économique grâce à des projets innovants. Des entreprises rentables, qui disposent d'un marché et créent des emplois peuvent disparaître faute de financements sur deux à quatre ans : quel gâchis !

M. Régis Juanico. Vous dressez le constat que la création d'entreprises en France est un problème plus qualitatif que quantitatif. De fait, avec 550 000 entreprises créées en 2011, nous occupons l'une des premières places en Europe. Toutefois, cela est dû à la montée en puissance depuis 2008 du régime des auto-entrepreneurs, qui représente plus de 50 % des créations d'entreprises ; d'où un problème qualitatif, car ce régime ne favorise pas la pérennité et le développement des entreprises. D'autre part, si l'on considère le nombre de créations d'entreprises hors auto-entrepreneurs, on note une légère inflexion au cours de ces trois dernières années.

La Cour des comptes a-t-elle prévu une évaluation du régime des auto-entrepreneurs ? Ne faudrait-il pas encadrer ce statut, voire le limiter dans le temps ? Il constitue, pour beaucoup de nos concitoyens, un complément de revenus ou d'activités, voire, dans certains secteurs comme le bâtiment, une concurrence déloyale ; il a également des effets induits sur nos politiques publiques, notamment en matière de création d'entreprises.

Vous préconisez le renforcement du rôle de chef de file du développement économique de la région. Cela suppose que le préfet de région joue le rôle de développeur économique, ce qui n'est pas le cas partout ; en outre, d'autres acteurs, comme les intercommunalités ou les pôles métropolitains, viennent

désormais concurrencer la région sur ces questions, et la BPI va proposer un « guichet unique » pour les PME, les PMI et les ETI, qui sera compétent sur la question, selon vous stratégique, de l'accompagnement. Comment concevez-vous l'articulation de ces trois acteurs que sont les services déconcentrés de l'État, la collectivité régionale et le guichet régional de la BPI ?

M. Pierre Morange. Permettez-moi, tout d'abord, de saluer le travail remarquable réalisé par la Cour des comptes et par nos rapporteurs.

Les constats portés par la Cour sur les défauts de coordination et de gouvernance sont malheureusement des constantes dans les différents domaines de l'activité humaine, et plus particulièrement dans notre cher pays...

S'agissant de la création d'entreprises, vous êtes-vous intéressés au mécanisme de la flexisécurité ? Un système analogue au « triangle d'or » danois ne permettrait-il pas, à travers une assurance professionnelle, d'apporter tout à la fois aux travailleurs de notre pays la sécurité qui leur est nécessaire et à nos entreprises une capacité d'adaptation aujourd'hui indispensable, constituant de ce fait un dispositif de soutien à la création qui compléterait utilement les mécanismes financiers évoqués ?

M. Jean-Christophe Fromantin. Merci à la Cour des comptes pour ce rapport.

Si l'on étudie l'histoire économique, on remarque que les entreprises françaises les plus compétitives et les plus rayonnantes dans le monde proviennent pour la plupart de l'artisanat. La conversion de l'artisanat vers l'industrie est un phénomène particulièrement intéressant, que l'on peut observer dans les filières de l'agroalimentaire et du luxe, ou dans le décolletage. La création d'une entreprise ne survient jamais *ex nihilo* : rares sont ceux qui décident à la sortie d'une université, d'une grande école ou d'une expérience de cadre de créer leur entreprise. Il existe dans la salaisonnerie des exemples célèbres, comme Fleury-Michon, de charcutiers devenus industriels parce qu'à un moment, un acteur extérieur, souvent un banquier, a su les convaincre qu'ils étaient en train de franchir un cap, et que, de gros artisans ou gros commerçants, ils pouvaient devenir petits entrepreneurs, avec une courbe d'apprentissage déjà acquise, grâce à des effets de levier financier et marketing. Avez-vous examiné cette question ?

Au cours d'une réunion consacrée il y a quelques semaines à Pôle emploi, les rapporteurs avaient noté un phénomène de reterritorialisation des politiques de l'emploi, dû à des différences de contexte économique. La coordination n'est pas un enjeu en soi : elle ne le devient qu'à partir du moment où l'on met en synergie des éléments comme l'emploi, le développement économique, l'aménagement du territoire et la formation. Celui qui aura la maîtrise de ces différents paramètres devra être le coordonnateur des politiques de développement économique, donc de création d'entreprises.

Enfin, pour résoudre le problème de l'articulation entre subventions, prêts et participations en capital, ne pourrait-on pas s'inspirer du mécanisme des options ? On peut en effet se demander dans quelle mesure une subvention ne pourrait pas être considérée comme une option : en cas de développement de l'entreprise et d'ouverture de son capital, le financeur public pourrait alors exercer son option et la subvention être transformée en capitaux propres – cela se pratique couramment dans les grandes entreprises.

Mme Marie-Lou Marcel. Nous avons émis de nombreuses critiques sur le régime de l'auto-entrepreneur. De fait, vous dites qu'il a bouleversé le paysage, que sa prise en compte perturbe les statistiques, que 55 % des auto-entreprises ne déclarent pas de chiffre d'affaires et que beaucoup ont un chiffre d'affaires très faible. On constate par ailleurs que les créations d'auto-entreprises ont diminué de 19 % en 2011, contre 2 % pour les entreprises « classiques ». Quelles sont vos préconisations pour le régime des auto-entrepreneurs ?

Vous évoquez des dispositifs complexes et déséquilibrés, un pilotage insuffisant, une gouvernance difficile. Pensez-vous que la création de la BPI va changer les choses ? Les régions seront-elles appelées à jouer un rôle pivot en matière de développement économique ? Certaines, comme la région Midi-Pyrénées, attribuent des contrats d'appui, avec un accompagnement sur deux ou trois ans, afin de favoriser la création et le développement des entreprises.

M. le président Claude Bartolone. Aux États-Unis, une grande partie des nouveaux emplois sont créés dans des entreprises de moins de cinq ans. Quel est en France l'impact de la création d'entreprises sur la création d'emplois, notamment par rapport aux autres formes d'aides existantes ?

Il semble exister une spécificité française : dans notre pays, les entreprises sont très rapidement rachetées par de grands groupes, ce qui nuit à l'innovation et, peut-être, à la croissance. A-t-on une idée plus précise de ce phénomène ?

M. Didier Migaud. Le régime de l'auto-entrepreneur n'étant pas le sujet de cette évaluation, nous n'avons pas étudié en détail le statut et ses conséquences. Il reste que les fragilités que nous avons relevées préexistaient à la mise en place de ce régime, même si celui-ci les a renforcées : les créations d'entreprises étaient déjà nombreuses, les entreprises avaient un taux de pérennité faible, créaient peu d'emplois et souffraient d'un manque d'accompagnement.

Il est vrai qu'en France, la création d'entreprise génère peu d'emplois. Il reste que cela permet à chacun de créer son propre emploi. En outre, cela dépend des secteurs.

La création de la BPI étant récente, il est trop tôt pour en analyser les conséquences.

M. Gilles-Pierre Lévy. En effet, nous ne savons pas encore comment son action se coordonnera avec celle des autres acteurs. En revanche, nous avons

constaté l'existence de nombreuses initiatives, tant nationales que locales – au niveau de la région, mais aussi du département, de la communauté d'agglomérations et de la commune. De l'étude d'un échantillon de dix régions, nous retirons qu'à l'exception du département du Val-d'Oise, les meilleurs résultats sont obtenus au niveau régional – notamment dans le Nord-Pas-de-Calais et en Picardie : on cherche à coordonner les dispositifs, à engager un dialogue entre les acteurs locaux de la création d'entreprises et à travailler avec les représentants de l'État.

J'en profite pour revenir sur une précédente question des rapporteurs. Le défaut de coordination observée au niveau des DIRECCTE résulte d'une absence de vision stratégique ; chaque service a son objectif – légitime –, sans qu'il y ait d'échanges entre eux. D'où notre recommandation : réaffirmer le rôle de coordonnateurs du préfet de région pour les services de l'État et de la région pour les collectivités, et faire en sorte que tous deux s'entendent sur une action commune ; nous suggérons l'élaboration d'un document stratégique commun pour chaque région.

Monsieur Morange, nous n'avons pas examiné la flexisécurité sous cet angle ; je serais pour ma part tenté de l'envisager comme un mécanisme de lutte contre le chômage – mais vous connaissez sans doute mieux le sujet que moi.

L'option est en effet une formule envisageable, monsieur Fromantin. Dans le secteur de la recherche, il existe des avances remboursables en cas de succès ; on peut imaginer que cela prenne la forme d'une option financière. Beaucoup d'entreprises de haute technologie rémunèrent d'ailleurs leurs salariés sous forme de *stock-options*.

Nous avons auditionné les représentants de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) et des chambres de commerce et de l'industrie, mais nous n'avons pas fait de réelle distinction entre artisanat et entreprise : une entreprise, au départ, a souvent une taille artisanale ; nous n'avons considéré que le critère de la création.

Monsieur le président, le phénomène de rachat des entreprises pose le problème des étapes successives de leur croissance et de leur pérennisation : pourquoi des entreprises préfèrent-elles être rachetées alors qu'elles sont encore petites, plutôt que d'ouvrir leur capital à des investisseurs et de continuer à croître ? Je n'ai pas de réponse ; sachant qu'il s'agit d'un métier difficile, il est probable que, dans un certain nombre de cas, le chef d'entreprise profite de cette occasion pour s'arrêter tout en récupérant de l'argent. Voilà pourquoi la Cour recommande de développer le capital-risque et le conseil.

Mme Michèle Pappalardo. Nous avons également constaté un déficit d'informations sur le sujet de la création d'entreprises. Ainsi, bien que nous nous soyons posé la question de son impact sur la création d'emplois, nous n'avons pas pu aller aussi loin que nous l'aurions souhaité dans l'analyse, faute de données.

Nous recommandons donc de développer les études statistiques, afin de pouvoir mieux suivre l'évolution des entreprises et évaluer les dispositifs existants.

Sur un total de 2,7 milliards d'aides, les subventions stricto sensu ne représentent que 50 millions : c'est infime ! La catégorie « subventions et assimilé » inclut également les aides aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise – qui ne sont pas des « subventions » au sens où vous l'entendez. Nous ne disposons pas d'informations sur le nombre de personnes passant par la case « chômage » pour obtenir ces aides.

Il faut aussi considérer que la gestion des avances remboursables est complexe et coûteuse en personnel, surtout si l'on prévoit ces remboursements à relativement long terme. Les montants en jeu doivent être suffisamment importants pour que cela en vaille la peine ; il est aussi envisageable de transformer les avances en options ou en capital-risque. Il reste que le recours à ce type d'outils doit rester limité afin d'éviter les problèmes de gestion.

Mme Marianne Dubois. Je souhaiterais apporter mon témoignage. Dans une entreprise de ma circonscription, d'anciens salariés ont souhaité reprendre une entreprise qui avait cessé toute activité depuis longtemps. Ils se sont heurtés à une jungle de dispositifs, ont eu affaire à des interlocuteurs différents, qui leur ont donné des réponses différentes. Heureusement qu'ils étaient trois et qu'ils se sont soutenus pour arriver à leurs fins !

Vous avez dit que cela marchait mieux lorsque le créateur était accompagné par des réseaux : je confirme que les couveuses et les pépinières d'entreprises aboutissent à de belles réussites.

M. Didier Migaud. Nous partageons votre constat, madame ! C'est pourquoi nous mettons en garde contre la multiplicité des acteurs et la complexité des dispositifs – qui résultent, entre autres, des dispositions que vous avez votées, auxquelles s'ajoutent les décisions du pouvoir réglementaire, les règlements européens et notre organisation politico-administrative...

M. le président Claude Bartolone. C'est à nos rapporteurs de jouer, maintenant ! On voit la complémentarité qui doit exister entre le travail de la Cour et celui de notre Comité. Il faudrait creuser certains points, comme le rôle de la BPI, celui de la région ou l'articulation entre les différents réseaux d'accompagnement : France Active, Initiative France, Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE). Quelle aide va à qui ? Un minimum de coordination serait nécessaire ! Aux rapporteurs de nous faire des propositions, tout en tenant compte des incitations à la modération du Premier président, en évitant de créer une « usine à gaz » pour le contrôle et en limitant la paperasserie.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. Simplification, clarification, coordination : c'est en effet ce qui nous a été demandé par l'ensemble des acteurs.

Les réseaux ne sont pas en concurrence ; ils échangent et travaillent régulièrement ensemble. Peut-être ont-ils segmenté l'offre, mais les réponses différentes que l'on obtient auprès de la DIRECCTE ou de Pôle emploi compliquent les choses et peuvent décourager certains porteurs de projets. France Initiative nous a demandé davantage de visibilité, pour pouvoir travailler dans la durée.

On devrait réussir à renforcer la coordination tout en utilisant une formule plus souple que le guichet unique ; on pourrait ainsi organiser, sous la double autorité du préfet et du président de région, une conférence annuelle au cours de laquelle les différents acteurs se rencontreraient et fixeraient, à travers une contractualisation, des perspectives communes. À coûts constants, en jouant uniquement sur l'efficacité de la dépense publique, il devrait être possible d'améliorer le dispositif et de répondre aux objectifs de création d'emplois.

M. le président Claude Bartolone. Si l'on veut répondre aux attentes du Premier président, à coûts constants, c'est encore trop !

M. Didier Migaud. Aux responsables politiques et au Gouvernement de définir les priorités : on peut faire davantage dans certains secteurs, et moins dans d'autres ! Il reste que certaines aides devraient être redéployées et qu'avec le même argent, on pourrait être beaucoup plus efficace par rapport aux objectifs fixés.

M. Jean-Charles Taugourdeau, rapporteur. D'autant plus que la question ne se réduit pas aux aides financières publiques ! Les entreprises – et les personnes travaillant à leur compte – nourrissent le système économique ; il s'agit d'un monde largement méconnu. Une entreprise a pour vocation de créer, non pas des emplois, mais de la richesse et du travail ; la création d'emploi n'est qu'une conséquence. Il faut donc libérer le travail. Le rapport Gallois estime d'ailleurs, à la page 20, que tout doit être fait pour simplifier les choses ; il préconise notamment de supprimer deux normes à chaque fois que l'on en édicte une nouvelle...

Monsieur le Premier président, nous travaillerons avec plaisir sur la base de votre rapport. Il est difficile de dissocier la création d'une entreprise de sa croissance et de sa transmission. Il serait par conséquent intéressant de prolonger cette évaluation par une étude des freins à la création d'emplois et par une autre sur la transmission des entreprises. Le système de la liquidation est terrible : quand une entreprise tombe aux mains d'un liquidateur qui la dépèce, il est impossible de la reprendre. C'est pourquoi je veux saluer l'action de l'agglomération d'Angers, qui a repris l'usine Technicolor et racheté son matériel ; cela va permettre de prouver qu'une entreprise peut repartir dès lors que l'on conserve les savoir-faire, le personnel et les ateliers !

Nous aborderons dans notre rapport la question de la BPI, qui peut jouer un rôle important en matière de médiation du crédit – certaines entreprises disparaissant à la suite d’une défection des banques.

M. le président Claude Bartolone. Monsieur le Premier président, monsieur Lévy, madame Pappalardo, je vous remercie. Il revient maintenant à nos rapporteurs de nous faire des propositions afin d’améliorer l’aide à la création d’entreprises. Le rapport de la Cour des comptes sera publié en annexe du rapport du CEC.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Lors de sa séance du 28 février 2013, le Comité examine le présent rapport.

Mme Martine Pinville, présidente. Mes chers collègues, je vous prie d'excuser le Président Claude Bartolone, qui m'a demandé de le suppléer à la présidence de cette réunion.

Nous examinerons tout d'abord le rapport d'évaluation des dispositifs d'aide à la création d'entreprises, présenté au nom du CEC par nos deux rapporteurs : Jean-Charles Taugourdeau, pour l'opposition, et Fabrice Verdier, pour la majorité. Je vous rappelle que cette évaluation a fait l'objet d'une demande d'assistance à la Cour des comptes et que son Premier président nous a présenté le rapport de la Cour le 14 février dernier.

M. Jean-Charles Taugourdeau, rapporteur. Merci, Madame la Présidente. Vous venez de le rappeler, notre rapport s'appuie sur les travaux des magistrats de la Cour des comptes. Alors que la première partie est consacrée aux constats, nous formulons dans une deuxième et une troisième parties deux séries de recommandations : les unes visent à rationaliser les dispositifs et à promouvoir les plus efficaces, les autres ont pour objet l'organisation des pouvoirs publics et les méthodes de coordination.

Contrairement à une idée reçue, les chiffres bruts de la création d'entreprises sont globalement satisfaisants dans notre pays : ils augmentent régulièrement depuis 2003 et fortement depuis 2009, année de la création du statut d'autoentrepreneur. Ce statut étant trop récent pour que des études économétriques sérieuses aient pu être menées, nous l'avons exclu du champ de notre étude.

Jusqu'en 2009, selon les chiffres recensés par Eurostat, les résultats français en termes de nombre de créations d'entreprises sont dans la moyenne européenne. Ces chiffres nous sont même plutôt favorables, comparés à nos voisins immédiats, puisque, en 2009, grâce aux autoentrepreneurs, la France était en première position s'agissant du nombre de créations.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. Ces chiffres favorables se conjuguent avec des fragilités préoccupantes. Par rapport à nos partenaires européens, le problème de la France ne réside pas dans le nombre d'entreprises créées, mais dans l'insuffisance de leur développement.

Le rapport de la Cour évoque à cet égard des « entreprises sans salariés » : en 2011, seules 5,7 % des entreprises créées employaient au moins un salarié au moment de leur création, alors que, en Allemagne, environ 22 % des nouvelles entreprises embauchaient au moins une personne.

La faible croissance et le fort taux de mortalité des jeunes entreprises françaises s'expliquent notamment par le fait que les créateurs d'entreprise recourent trop peu à l'accompagnement d'une structure de conseil. Ce constat nous conduit à nous demander s'il y a aujourd'hui, dans notre pays, une politique publique de la création d'entreprises susceptible de répondre à ces difficultés et de corriger ces faiblesses. La réponse est négative. D'abord, il n'y a pas une politique publique unique de la création d'entreprises. Les dispositifs d'aide à la création d'entreprises résultent d'une construction historique. Les aides se sont empilées depuis les années 1970. Après le premier choc pétrolier, il s'agissait d'aider les chômeurs à créer leur propre entreprise ; à la fin des années 1990, on cherchait à favoriser la création d'entreprises par les chercheurs ; enfin, à partir des années 2000, ces dispositions visent à simplifier la création d'entreprises classique.

Cet empilement se reflète dans une organisation administrative dépourvue de vision d'ensemble, où la création d'entreprises relève de trois ministères distincts : économie, emploi, enseignement supérieur et recherche.

Les dispositifs à destination des chômeurs représentent la très grande majorité des dépenses en faveur de la création d'entreprises. Les aides à la création d'entreprises sont financées à 56 % par la sécurité sociale, l'UNEDIC et Pôle emploi.

Tout cela finit par constituer une offre pléthorique, dont le coût est difficilement mesurable.

La Cour des comptes relève que ces dispositifs sont parfois redondants.

Chacun d'entre eux est financé par un ou plusieurs acteurs : l'État, ses opérateurs – Oséo, la Caisse des dépôts et consignations –, les collectivités territoriales, Pôle emploi, l'UNEDIC, etc. Il est de ce fait très difficile de recenser et d'évaluer le coût des dispositifs. Ainsi, la Cour des comptes n'est pas parvenue à recenser l'intégralité des aides locales, les collectivités territoriales n'identifiant pas spécifiquement les aides à la création d'entreprises au sein de leurs dispositifs d'aide aux entreprises. Il en résulte un véritable « maquis » – mot fréquemment utilisé pendant nos auditions – d'intervenants et de financeurs : l'État, ses opérateurs, ses services déconcentrés, trois, voire quatre niveaux de collectivités territoriales. Les dispositifs financés par l'UNEDIC ou la sécurité sociale ont une gouvernance spécifique, associant les partenaires sociaux. La coordination de tous ces acteurs est largement perfectible.

Il ne faut pas oublier d'y ajouter les acteurs privés : les experts-comptables, les chambres consulaires, le secteur associatif, les investisseurs, les banques, qui ont besoin d'un environnement plus stable et plus lisible et de relations clarifiées avec les pouvoirs publics.

Cet éclatement de la gouvernance se traduit par l'existence de sept guichets différents. La Cour des comptes a même calculé qu'un demandeur d'emploi qui a intégré le parcours « création d'entreprises » de Pôle emploi peut

être confronté jusqu'à cinq interlocuteurs différents dans le cadre de ses démarches pour obtenir l'aide à la reprise ou à la création d'entreprises (ARCE), l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE) et le nouvel accompagnement à la création ou la reprise d'entreprise (NACRE), sans prendre en compte les éventuelles démarches auprès d'opérateurs intervenant pour le compte de collectivités territoriales : le conseiller de Pôle emploi chargé du suivi de son dossier et de la procédure d'octroi de l'ARCE ; un premier opérateur d'accompagnement si le porteur de projet a bénéficié de l'évaluation préalable à la création d'entreprises (EPCE), prévue dans l'offre de services de Pôle emploi ; le centre de formalités des entreprises (CFE), pour le dépôt de la demande d'ACCRE ; un opérateur NACRE phase 1 ; et enfin un troisième opérateur d'accompagnement pour les phases 2 et 3 du dispositif NACRE. Voilà l'exemple d'un des parcours les plus simples qui attendent un demandeur d'emploi qui voudrait créer son entreprise.

M. Jean-Charles Taugourdeau, rapporteur. Ce constat nous a conduits à formuler une série de recommandations visant à rationaliser l'empilement des dispositifs destinés aux créateurs d'entreprises et à mettre l'accent sur les aides les plus efficaces. Il s'agit de généraliser un accompagnement renforcé, enrichi et prolongé.

Nous proposons d'abord de rendre l'accompagnement obligatoire pour les bénéficiaires d'aides publiques. En effet, les chefs d'entreprise que nous avons rencontrés ont souvent évoqué la solitude et l'isolement des porteurs de projet et des créateurs d'entreprise. Pour certains d'entre eux, inciter des personnes à créer une entreprise sans aménager simultanément un accompagnement adéquat serait même dangereux. Les subventions dépourvues d'accompagnement seraient au mieux inutiles, au pire nocives, en ce qu'elles inciteraient des personnes à se lancer dans l'aventure entrepreneuriale sans le moindre appui, ce qui les conduirait inexorablement à l'échec.

Pour favoriser le développement des entreprises sur le long terme, nous proposons l'institution d'incitations financières au bénéfice des créateurs qui se font accompagner dans la durée, et d'une initiation aux métiers commerciaux et à la gestion des ressources humaines qui leur serait dispensée dès le début de leur activité, avant qu'ils ne soient absorbés par la gestion de leur entreprise. Ces compétences acquises devraient leur permettre d'envisager sereinement le recrutement de collaborateurs et le développement de l'entreprise.

On ne saurait généraliser l'accompagnement sans professionnaliser les associations qui en ont la charge. À cette fin, nous formulons quatre préconisations à leur adresse : utiliser davantage la Charte nationale de qualité élaborée par le Conseil national de la création d'entreprises ; renforcer la formation des personnes chargées de délivrer les prestations d'accompagnement ; instituer un certificat d'accompagnant volontaire de la création d'entreprises ; adapter les outils de l'accompagnement aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Nous demandons enfin que l'arrêté prévu par l'article 2 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises, qui permet de consacrer une partie des fonds de la formation professionnelle à l'accompagnement des créateurs d'entreprises, soit enfin publié, pour permettre d'augmenter les moyens alloués à l'accompagnement.

Nous préconisons également de privilégier les prêts accompagnés plutôt que les « aides guichets ». Nous proposons, à l'instar de la Cour des comptes, de simplifier le paysage des aides à la création d'entreprises. Nous demandons que des études économétriques sur l'impact des dispositifs ARCE et ACCRE soient menées, afin d'évaluer les éventuels effets d'aubaine. Nous souhaitons que les partenaires sociaux réfléchissent au moyen de passer d'une logique de guichet à une logique de projet et d'allouer une partie des aides à des créateurs qui, s'ils ne sont pas demandeurs d'emploi, créent les emplois de demain.

La Cour des comptes propose la suppression de plusieurs dispositifs. En ce qui nous concerne, nous préconisons *a minima* de mieux les cibler : le prêt à la création d'entreprises d'Oséo gagnerait à être mieux adapté aux créateurs qui ont de vraies difficultés à accéder au crédit et aux garanties bancaires.

Enfin, nous proposons de réaffecter les crédits du dispositif NACRE. Il ne s'agit pas de renoncer au principe d'une telle mesure, mais simplement d'en réduire les frais de gestion en la regroupant avec les autres dispositifs de prêts accompagnés que sont les prêts d'honneur.

Sur le plan fiscal, la stabilité est notre premier objectif, seuls des dispositifs stables permettant aux investisseurs d'adapter leurs stratégies de long terme. Les engagements pris par le Gouvernement à la suite de la remise du rapport Gallois vont dans ce sens.

Nous reprenons à notre compte la proposition de la Cour des comptes d'harmoniser les conditions d'exonération fiscale et sociale des différentes aides pendant la première année d'existence de l'entreprise. Il faudra prévoir en outre une diminution progressive de ces exonérations pour éviter que de brutaux effets de seuils ne brisent dans son élan la jeune entreprise.

Nous nous félicitons enfin que le Premier ministre ait confié à Karine Berger et Dominique Lefebvre une mission sur l'épargne financière et le financement de l'économie réelle. Sur la base de nos investigations et des recommandations du « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française » de M. Louis Gallois, nous préconisons dès maintenant l'utilisation d'une partie des fonds déposés sur les livrets d'assurance-vie en faveur du financement de la création d'entreprises innovantes. Aujourd'hui, seuls 5 % des actifs gérés par les sociétés d'assurance sont investis dans des sociétés non financières françaises.

Nous insistons dans notre rapport sur la nécessité de donner l'envie d'entreprendre, et je pense que la création d'un statut d'autoentrepreneur était une première avancée en ce sens.

L'une des contributions les plus intéressantes du rapport de la Cour réside dans la prise en compte de la dimension culturelle des conditions de la création d'entreprises : sans esprit d'entreprise, pas d'entrepreneur et pas d'activité nouvelle, aurait pu dire M. de La Palice. Il est nécessaire de promouvoir la culture entrepreneuriale, particulièrement auprès des jeunes, qui représentent le potentiel de création d'entreprises de demain. Il est temps que les mentalités changent, qu'on cesse de considérer les échecs comme définitifs et qu'on donne le goût du risque aux porteurs de projets et aux jeunes. Nous ferions bien de nous inspirer des campagnes d'information et de promotion menées par d'autres pays – je pense à un slogan tel que « Foncez, tout le Québec vous admire ! ». Est-ce que nos entrepreneurs se sentent admirés ?

Afin que les entrepreneurs français se sentent estimés et accompagnés, nous proposons d'encourager les administrations à abandonner la logique du « tout-contrôle » au profit d'une culture de l'accompagnement, ce qui est un moyen de passer d'une société de défiance à une société de confiance. En somme, l'administration devrait aider l'entrepreneur à se mettre aux normes plutôt que de traquer la fraude. J'en profite pour mettre en garde le législateur que nous sommes : au moment où le scandale de la fraude dans la chaîne alimentaire va probablement nous conduire à légiférer afin d'assurer la traçabilité de la viande, nous devons faire attention de ne pas faire peser sur les petits producteurs des normes excessivement rigides.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. Nous formulons également des propositions pour améliorer et clarifier la gouvernance, c'est-à-dire l'organisation des pouvoirs publics, leurs compétences respectives, mais aussi leurs modes de coordination.

Avant toute chose, il nous a paru urgent de définir une stratégie nationale de la création d'entreprises. Le manque de coordination de dispositifs qui, bien qu'ils poursuivent des objectifs différents, ont des modalités voisines, augmente les risques d'effets d'éviction ou d'aubaine, ainsi que ceux de saupoudrage et d'inefficience, tous coûteux pour les finances publiques.

La coordination est aujourd'hui tout à fait insuffisante entre les acteurs de l'emploi et ceux de l'économie. La Cour des comptes rapporte que la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) n'a instauré aucun échange régulier avec la direction de la sécurité sociale et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour ce qui concerne l'ACCRE, ni avec Pôle emploi et l'UNEDIC concernant l'ARCE. Autre exemple frappant de cette absence de coordination, Pôle emploi a lancé, au début de 2012, un appel d'offres en vue de sélectionner ses propres opérateurs, sur la base de critères qui lui sont spécifiques, et sans référence à la labellisation ou au conventionnement des opérateurs de NACRE, ni à la charte de qualité élaborée par l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) et les réseaux d'accompagnement, sous la direction de la DGEFP et de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS).

C'est pourquoi nous préconisons de nommer un délégué interministériel – ou haut-commissaire – chargé d'organiser le dialogue entre ces différents acteurs. Nous souhaitons également un renforcement des outils de pilotage, notamment par la création d'un nouveau document budgétaire de politique transversale, comme il en existe déjà pour la politique de lutte contre le changement climatique ou l'outre-mer. Les parlementaires pourront ainsi prendre connaissance de l'ensemble des dépenses publiques en faveur des entreprises.

Il est également urgent d'achever la décentralisation, plutôt que de rester dans un entre-deux coûteux et inefficace. De trop nombreux acteurs interviennent aujourd'hui dans les territoires : les antennes de Pôle emploi, les services déconcentrés de l'État – en l'occurrence les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) –, et trois, voire quatre niveaux de collectivités territoriales. Retirer la gestion du dispositif NACRE aux DIRECCTE, c'est déjà un guichet de moins sur le terrain.

La présence des services déconcentrés n'améliore pas réellement la coordination entre l'État et les collectivités. Le recensement des aides régionales et la coordination entre services, prévus par la mesure numéro 95 de la révision générale des politiques publiques, ont échoué, faute d'une attention suffisante des ministères de tutelle.

C'est pourquoi, plutôt que l'institution d'un « guichet unique » au caractère quelque peu artificiel, nous proposons une démarche contractuelle entre l'État et les régions pour organiser les intervenants sur le terrain, permettre la remontée de l'information et faire respecter les objectifs nationaux.

En outre, nous proposons que la Banque publique d'investissement fédère non seulement les aides destinées à la création et à la reprise d'entreprise et celles destinées à l'innovation et au développement, mais aussi les aides à l'export, de façon à former une chaîne de la croissance. Dès lors, il nous paraît essentiel que les préfets de région s'assurent que la coordination avec Pôle emploi est effective. En effet, alors que la coordination de l'opérateur avec les autres acteurs laisse déjà à désirer, il importe que Pôle emploi ne soit pas marginalisé par ces évolutions.

De façon générale, le contrat nous semble l'outil à privilégier afin de formaliser les relations entre les différents acteurs. Des contrats de performance passés entre les différentes collectivités publiques garantissent l'autonomie de chacune d'entre elles. Ils permettent de préserver des formes d'organisation singulières, mais tout à fait pertinentes au niveau local, comme la Cour des comptes le souligne ou comme nous avons pu le constater lors de nos déplacements.

Le recours au secteur associatif constitue, pour la puissance publique, une garantie de souplesse et d'adaptabilité. La signature de contrats d'objectifs et de moyens est d'ores et déjà pratiquée par certains opérateurs, telle la CDC Entreprises, pour regrouper et professionnaliser les associations. La passation de

contrats de financements pluriannuels, assortis d'indicateurs de performance, doit être encouragée.

Nous avons représenté dans un schéma la gouvernance telle que nous la souhaiterions. Sur le plan horizontal, les conférences doivent permettre la coordination des acteurs sur les sujets transversaux. Verticalement, les contrats permettent de clarifier les compétences et de garantir l'autonomie chère aux collectivités territoriales.

M. Jacques Myard. Voilà un excellent travail, qui donne à réfléchir sur un problème complexe et qui n'appelle pas une solution unique.

Vous n'avez cependant pas suffisamment souligné que nos entreprises souffrent d'abord d'un manque d'investissement. Quel que soit l'état d'un moteur, il ne peut pas fonctionner sans carburant. Or l'investissement dans les entreprises françaises ne progresse plus depuis 2000, notamment à cause de la fuite des capitaux hors de France, alors que, de 1995 à 2005, la France a été leader mondial de l'exportation nette de capitaux.

Deuxièmement, ce pays a besoin d'un véritable ministère de l'industrie, qui ne soit pas placé sous la tutelle de Bercy et soumis à sa vision strictement comptable des problèmes.

Troisièmement, nos ingénieurs et nos commerciaux doivent apprendre à créer des entreprises ensemble, dût-on les faire coucher dans les mêmes dortoirs quand ils sont étudiants, comme cela se fait aux États-Unis ! Il est par ailleurs regrettable que nos futurs ingénieurs n'apprennent pas ce qu'est la propriété intellectuelle, alors que celle-ci est devenue pour beaucoup de pays un moyen de protéger leurs marchés.

Je voudrais dire enfin que si, en France, une entreprise sur deux « va au tapis » dans les cinq ans suivant sa création, cette proportion s'élève à neuf sur dix aux États-Unis.

M. Laurent Furst. Le problème fondamental de notre économie réside dans la faiblesse structurelle du taux de marge de nos entreprises, qui ne leur permet pas d'investir. La comparaison avec l'Allemagne montre que cela est dû au niveau élevé des prélèvements fiscaux et sociaux dans notre pays.

Votre rapport dit l'essentiel. Il souligne combien la création d'entreprises est indispensable à la régénération de notre tissu économique et à son inscription dans le futur : il ne faut jamais oublier que toutes les multinationales sont nées dans un garage.

Il a aussi le mérite de pointer la nécessité d'une évolution culturelle de notre pays : il faut que la société française apprenne à respecter et à encourager les créateurs d'entreprises et à leur reconnaître un droit à l'échec.

J'ai entendu un jour à la radio un journaliste affirmer qu'en fait de création d'entreprises, on créait beaucoup de baraques à frites en France : ce n'est pas ce type d'entreprises qui va permettre de régénérer notre tissu économique. Vous êtes-vous penchés sur les moyens d'inciter à la création d'entreprises dans les secteurs d'activité qui sont porteurs ?

Mme Claude Greff. Je voudrais remercier nos rapporteurs pour ce travail, qui explique d'une façon claire et concrète certains dysfonctionnements de notre société. Hélas, les solutions qu'ils proposent ne me semblent pas de nature à remédier aux difficultés rencontrées par nos entreprises.

Ainsi, l'institution d'un délégué interministériel à la création d'entreprises ne sera pas la solution à l'éclatement de la gouvernance. Elle ne ferait qu'ajouter une structure administrative supplémentaire, incapable de peser face aux ministères, contribuant à aggraver encore la complexité, à rebours de la simplification nécessaire au développement économique. S'il faut absolument une nouvelle structure, pourquoi ne pas créer plutôt un ministère *ad hoc*, avec des relais dans les régions, qui aurait la haute main sur l'ensemble des financements et des dispositifs d'accompagnement ?

Le statut d'autoentrepreneur, s'il n'a pas été la solution attendue, a du moins eu le mérite de révéler l'envie d'entreprendre des Français.

M. Jean-Charles Taugourdeau, rapporteur. S'agissant de l'investissement, monsieur Myard, il faudrait réfléchir à un dispositif dans lequel les entreprises seraient tenues de rembourser les aides à la création une fois qu'elles sont en capacité de distribuer des dividendes.

Prétendre qu'on crée surtout des friteries est un cliché facile, même s'il est vrai que le statut d'autoentrepreneur a plutôt favorisé ce type d'entreprises. On devrait obliger la presse à évoquer les réussites autant que les échecs !

On évoque toujours la solution d'un ministère de l'industrie, alors qu'il faudrait plutôt un ministère de l'entrepreneuriat. On oublie toujours qu'il y a aussi en France des entreprises agricoles. Celles-ci n'ont pas accès aux financements d'Oséo, par exemple, alors que les chefs de ces entreprises ont également besoin de garanties.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. Votre souhait de ne pas séparer formation d'ingénieur et formation commerciale, monsieur Myard, est en partie satisfait par notre proposition n° 7 visant à étendre l'accompagnement des chefs d'entreprises récemment créées aux formations aux métiers commerciaux et à la gestion des ressources humaines » et par notre proposition n° 18 visant à étendre l'expérience des « pôles entrepreneuriat étudiant » à l'ensemble des universités et des IUT, ainsi qu'aux apprentis.

C'est aussi la raison pour laquelle nous proposons de rendre l'accompagnement obligatoire, en subordonnant le bénéfice de tout avantage

public au suivi d'un accompagnement par le porteur de projet ou le créateur d'entreprise. Cet accompagnement doit permettre au créateur d'entreprise d'avoir une vue d'ensemble de sa future activité, intégrant les aspects commerciaux et les ressources humaines. En effet, ce n'est pas tant la création de l'entreprise qui pose problème que sa survie au-delà des cinq premières années. Il arrive même que des entreprises viables meurent, faute de capitaux propres, et c'est pourquoi nous proposons d'orienter les fonds déposés sur les livrets d'assurance-vie vers le financement de la création d'entreprises innovantes. La survie des entreprises nouvellement créées peut également être menacée par une forme de frilosité de leur créateur, qui ne sait pas recruter les bonnes personnes au bon moment. L'accompagnement que nous proposons vise à remédier à l'ensemble de ces difficultés.

Mme Laure de La Raudière. On a tendance à confondre deux types de créations d'entreprises, qui répondent à des motivations différentes. Dans certains cas, des personnes au chômage veulent exploiter une idée d'activité, sans nourrir pour autant une importante ambition de développement et donc de financement. Mais elles ont besoin d'acquérir rapidement une culture de gestion afin de ne pas, par exemple, être surprises, au bout de dix-huit mois ou de deux ans, par le paiement des charges sociales, ce qui peut avoir des conséquences dramatiques. Ce profil correspond-il particulièrement, et pour quelle part, aux 50 % d'entreprises qui disparaissent dans leurs premières années ? Le dispositif mis en place en faveur des autoentrepreneurs pour le paiement mensuel ou trimestriel des charges sociales devrait être élargi à toutes les entreprises, quel que soit leur statut.

La deuxième catégorie de créations d'entreprises résulte d'idées innovantes portées par un jeune diplômé, qui n'entend pas rester seul et souhaite développer son activité à plus grande échelle, notamment en embauchant des salariés. Celui-ci n'a besoin ni des mêmes aides ni du même accompagnement que dans le cas précédent.

Un expert-comptable ne saura pas forcément appuyer également les deux types de création d'entreprises. Il faudrait donc essayer d'analyser plus finement encore la segmentation des motivations à l'origine de la création d'entreprises.

M. Jean-Christophe Fromantin. Il paraît en effet difficile d'appliquer le même dispositif à des parcours très différents, de celui du diplômé d'une grande école jusqu'à celui du jeune chômeur vivant dans une zone peu industrialisée. Il convient donc d'identifier cette diversité et de comprendre qu'il ne saurait exister de guichet unique pour tous ni de formules générales d'accompagnement systématique.

Il existe deux grandes familles de candidats : ceux qui ont un métier et doivent apprendre à gérer, ceux qui savent gérer et doivent apprendre un métier. Nos artisans passés à l'ère industrielle, notamment dans le secteur des salaisons, ont souvent éprouvé la difficulté d'intégrer à leur activité les méthodes de gestion,

le changement de dimension de leur clientèle, les négociations avec la grande distribution.

Lorsqu'il s'agit d'apprendre la gestion et le développement « en marchant », de découvrir les techniques propres à un métier, on se heurte à des obstacles variés et on a donc besoin d'accompagnements différenciés.

Les échecs d'entreprise sont aujourd'hui trop lourdement pénalisés. S'il est normal d'éviter des aventures hasardeuses ou irresponsables, il faut aussi que le statut, notamment pénal, de l'entrepreneur n'empêche pas celui-ci, lorsqu'il est de bonne foi, de prendre les risques consubstantiels à l'économie de marché. Les modèles anglo-saxons sont beaucoup plus ouverts à cet égard. Un premier échec, surtout s'il est instructif, ne devrait pas s'opposer à ce que la même personne puisse tenter une deuxième fois sa chance, notamment auprès des financeurs.

Ce qu'on appelle le *coworking*, consistant à faire travailler de jeunes chefs d'entreprise dans une même salle commune, en *open space*, et non dans des petits bureaux cloisonnés comme ceux des pépinières d'entreprises, ne devrait-il pas être davantage encouragé ? Dans ma ville, 200 créateurs d'entreprise peuvent ainsi, dans un climat d'émulation, échanger des informations, s'entretenir mutuellement de leurs expériences et rencontrer des experts.

M. Christian Jacob. Parmi les principales causes de la disparition d'entreprises au cours de leurs cinq premières années d'existence, il faut bien sûr signaler l'insuffisance de l'accompagnement, mais aussi l'impossibilité de se constituer un fonds de roulement, ce qui entraîne des impayés de charges, interdit de réagir rapidement à un aléa du marché et fait basculer l'entreprise dans une spirale infernale. Or les aides publiques interviennent le plus souvent pour le financement d'investissements, mais rarement en faveur du fonds de roulement.

Il faut aussi évoquer le prélèvement des cotisations sociales en fonction des disponibilités de trésorerie. Trop souvent, la liquidation des dettes sociales se présente à un moment de faiblesse financière à court terme, ce qui provoque des difficultés qu'une prise en compte plus réaliste de la situation de l'entreprise permettrait de résoudre sans drame.

Enfin, je crois également à la vertu du partage des informations entre entreprises. Nous l'avons éprouvé dans le secteur agricole – qui, plus que tout autre, a réduit le nombre des entreprises en difficulté –, au travers de l'obligation d'études prévisionnelles assorties d'une validation, de la formation professionnelle et de la mutualisation des informations dans le cadre de groupements de développement. Les espaces de *coworking* pourraient apporter quelque chose de comparable au monde industriel et commercial. L'État n'a pas à se substituer aux entreprises, mais doit créer un cadre favorable à l'émergence des initiatives, notamment associatives, et à une meilleure collaboration avec les organismes consulaires. À cet égard, il serait souhaitable que les entreprises y trouvent des

interlocuteurs économiques véritables plutôt que des techniciens ne parlant que du financement de leur institution.

Pour l'ensemble de ces questions, le présent rapport fournit une solide base de réflexion.

M. Dominique Lefebvre. Les problèmes diffèrent en fonction des besoins, selon qu'il s'agit d'un amorçage de quelques centaines de milliers d'euros ou d'un financement de plusieurs dizaines de millions d'euros pour accompagner la transformation d'une PME en entreprise de taille intermédiaire. Il faut en tout cas rétablir une certaine logique économique, qui – les auditions auxquelles Karine Berger et moi-même avons procédé l'ont révélé – fait encore défaut. Partout, nous avons senti une aversion générale pour le risque : ce ne sont pas seulement les ménages qui le refusent pour leur épargne, mais aussi les banquiers, les assurances-vie, les sociétés de gestion et même parfois les sociétés de capital investissement. La mobilisation de l'épargne exige que l'on examine *a priori* les perspectives de réussite et de rentabilité de l'entreprise au financement de laquelle on contribue.

Entre le rapport de la Cour des comptes et ce qu'en retient le présent rapport, je relève deux orientations essentielles : l'accompagnement et la gouvernance.

L'aide à la création d'entreprises recouvre des réalités hétéroclites. Quel rapport y a-t-il entre un jeune de quartier désirant créer son entreprise de bâtiment, un chômeur de quarante ans qui se met à son compte, un élève ingénieur travaillant dans une junior entreprise et un élève de dernière année d'école de commerce ? Une politique publique poursuivant plusieurs objectifs à la fois éprouve nécessairement des difficultés à centrer les mesures adaptées à chacun des dispositifs correspondants.

Pour éviter un taux d'échec trop important, il faut faire en sorte qu'aucun engagement ne soit pris à la légère. Tous les élus locaux sont confrontés au même problème : comment freiner des projets sans débouché économique prévisible ? Une bonne idée – et on nous en présente beaucoup – n'exclut d'ailleurs pas des défaillances ultérieures. Pour obtenir des taux de réussite plus importants, il convient de mieux sélectionner les projets, de les assortir d'un accompagnement, de préférer les prêts aux subventions. Il vaudrait mieux, pour cela, réduire le nombre d'actes de création d'entreprises.

Simplifier et unifier la gouvernance est une exigence qui ne saurait cependant préjuger du contenu du prochain projet de loi consacré à cette question. S'il est normal que l'État exerce une responsabilité stratégique, il n'a pas pour autant vocation à intervenir directement sur le terrain. Rien n'étant plus local que la création d'une entreprise, le renforcement du poids des régions en la matière passe par une contractualisation avec l'État, que décline ensuite une chaîne d'accords couvrant des périmètres plus restreints et associant d'autres acteurs, tels

que les organismes consulaires et les réseaux associatifs. Pour autant, le souci de proximité ne doit pas aboutir à un désordre juridique provoqué par la confusion ou la juxtaposition des dispositifs, ou par des actions parallèles menées par les différents niveaux des collectivités locales, chacune voulant imprimer sa marque.

Il convient donc de bien distinguer l'échelon opérationnel, confié à des opérateurs locaux, et une contractualisation mettant chacun au niveau qui est le sien.

M. Jean-Charles Taugourdeau, rapporteur. Recentrons d'abord le débat : notre rapport concerne les aides publiques à la création d'entreprises, qui représentent environ 2,8 milliards d'euros, sans compter les aides induites et collatérales.

Créer une entreprise, ce n'est pas seulement tapoter sur le clavier de son ordinateur pour inscrire un nom au registre du commerce ou à la chambre des métiers. Les premières années qui suivent la naissance d'une entreprise sont précaires : une sur trois meurt au bout de trois ans et une sur deux au bout de cinq ans. Faut-il absolument définir avec précision ce qu'entend faire un porteur de projet ? Le plus difficile n'est pas forcément de créer une entreprise innovante, qui intéresse, aujourd'hui, nombre d'intervenants, mais d'ouvrir un salon de coiffure ou un atelier de menuiserie. Quand j'ai créé mon entreprise, les experts disaient que la production de plants potagers et de plantes aromatiques s'inscrivait dans un créneau trop étroit... Depuis, j'ai créé 140 équivalents temps plein !

L'accompagnement des entreprises ne réside pas seulement dans les aides publiques. Il consiste surtout à remplacer une logique de contrôle par un partenariat de confiance. J'ai entendu un jour le responsable d'une direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) déclarer à un chef d'entreprise qu'il n'était pas là pour l'aider, mais pour le contrôler et qu'il devait se mettre aux normes avant même de commencer à travailler. Mais avec quels moyens ? Ne vaudrait-il pas mieux désigner à l'entrepreneur un correspondant à la DREAL chargé de l'accompagner durant les cinq premières années et lui laisser une année de plus pour se plier aux normes ? L'accumulation des réglementations rend très difficile le choix d'un site industriel de production. On peut, demain, détruire l'usine PSA d'Aulnay-sous-Bois, mais il sera beaucoup plus dur de trouver, en France, un site où reconstruire une telle usine ! D'une façon générale, il y a trop de freins à la création d'entreprises, et ils ne sont pas forcément tous financiers.

M. Fabrice Verdier, rapporteur. Voilà vingt ans que l'État n'a pas su concilier convenablement les trois objectifs qu'il s'est fixé : la création d'entreprises par les chômeurs, l'innovation et le développement du tissu économique local. En conséquence, les dispositifs en vigueur ne savent pas toujours s'adapter aux besoins.

Nous aurions pu, dans ce rapport, aller plus loin en ce qui concerne la gouvernance. C'est la région qui doit être chef de file, puisque le soutien et l'accompagnement ne peuvent que différer selon l'environnement régional : on ne crée pas une entreprise à proximité de la technopole de Grenoble comme au fin fond de la Lozère.

Cependant, nous avons ébauché quelques pistes complémentaires, comme le retrait du dispositif NACRE aux DIRECCTE : il fait doublon avec les prêts d'honneur de certains réseaux et la dispersion entre les opérateurs est si complexe qu'il mobilise 15 millions d'euros en frais de gestion.

Parvenir à ce que le préfet de région et le président du conseil régional réunissent deux fois par an les parties prenantes autour d'une table afin d'examiner l'offre de créateurs d'entreprises sur les bassins d'emplois correspondants et d'étudier les dispositifs propres à les accompagner constituerait donc un progrès certain et à moyens constants.

Les organismes consulaires devront également s'impliquer davantage auprès des régions, car leur participation et leur efficacité sont, comme l'a observé la Cour des comptes, très variables selon les territoires. Certaines chambres de commerce et de métiers ne pensent qu'à alimenter leur propre budget tandis que d'autres se préoccupent vraiment de l'intérêt des entreprises.

*Le Comité **autorise** la publication du présent rapport.*

ANNEXE : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

1. Auditions et tables rondes

– M. Gilles-Pierre Levy, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, Mme Michèle Pappalardo, conseiller maître, et M. Olivier Mousson, conseiller maître (17 octobre 2012).

● Table ronde sur les demandeurs d'emploi et la création d'entreprise (27 novembre 2012) :

– Mme Catherine Barbaroux, présidente de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) ;

– M. Nicolas Briquet, créateur d'entreprise ;

– M. Didier Dugast, directeur de la Maison de l'emploi et de la formation (MDEF) de Sénart (Seine-et-Marne) ;

– M. Serge Lemaitre, adjoint au directeur général en charge des Opérations, directeur de la Sécurisation des parcours professionnels à Pôle emploi ;

– M. Christian Sautter, président de France active ;

– Mme Emmanuelle Wargon, déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

● Table ronde sur les aides à la création d'entreprises et l'innovation (4 décembre 2012) :

– M. André Choulika, président directeur général du Groupe Collectis et président de France Biotech ;

– Mme Annie Geay, directrice de l'Évaluation et des études, OSEO ;

– Mme Véronique Jacq, directrice déléguée, en charge de l'investissement numérique, CDC Entreprises ;

– M. Laurent Moquin, adjoint au chef du service de la compétitivité et du développement des PME, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS, ministère du Redressement productif) ;

– Mme Frédérique Sachwald, adjointe au chef du service des entreprises du transfert de technologie et de l'action régionale, Direction générale pour la

recherche et l'innovation (DGRI, ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche) ;

– M. Patrick Valverde, président de l'association Retis.

● Table ronde sur l'accompagnement des créateurs d'entreprises (11 décembre 2012) :

– M. Charles Beigbeder, président de la commission Entrepreneuriat du MEDEF ;

– M. Alain Belais, directeur général de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) ;

– M. Gonzague de Blignières, membre du Bureau national de Réseau Entreprendre, président de Réseau Entreprendre Île-de-France ;

– M. Frédéric Cameo Ponz, président de BGE (Boutiques de gestions) ;

– M. François Moutot, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) ;

– M. Jean-Pierre Martin, président du réseau national de l'Union des couveuses d'entreprises ;

– M. Jean-Michel Pottier, chef d'entreprise, président de la commission formation de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;

– Mme Sandrine Wehrli, directrice générale déléguée de CCI-France.

2. Déplacements des rapporteurs

● Visite de l'incubateur d'entreprises Innov'up, à Alès dans le Gard (9 novembre 2012) :

– M. Alain Dorison, directeur de l'École des mines d'Alès ;

– M. Michel Ferlut, directeur du développement économique de l'École des mines d'Alès ;

– M. Alix Reinhalter, directeur de l'incubateur ;

– M. Jean Turries, chargé d'affaires ;

– M. Jean-Marie Codol et Mme Moïra Chanzy, porteurs du projet B O T : conception d'un robot subaquatique destiné à l'inspection de barrages hydroélectriques ;

– M. Rémi Lazarewicz, porteur du projet COATIG : machine de fabrication directe (prototypage rapide) métallique par soudage à l'arc ;

– M. Lucien Zoromi et Mme Élodie Atger, porteurs du projet CZ 1 : outil nomade et automatisé d'accès à l'audio-description pour les déficients visuels ;

– M. Luc Perez, porteur du projet KIT DOME : conception et commercialisation de constructions modulables ;

– M. Razvan Garban, porteur du projet PHOTOCAT : mise au point puis commercialisation d'un produit destiné à l'assainissement de l'air par photocatalyse sans particules nanométriques ;

– M. Jean-François Bonvin, porteur du projet VISIODRONE : service de développement d'une plateforme permettant la prise de vue (notamment pour la thermographie des bâtiments).

● Visite de l'association « Espace pour entreprendre » (EPE), à Choisy-le-Roi dans le Val-de-Marne (13 novembre 2012) :

– M. Olivier Fage, président de l'association « Espace pour entreprendre » (EPE) ;

– M. Claude Sancho, trésorier et fondateur de l'association « Espace pour entreprendre » (EPE) ;

– Mme Véronique Sas, responsable du pôle Innovation sociale et programmes territoriaux du Département Développement économique et économie sociale de Caisse des dépôts et consignations ;

– Mme Amélie Pajot, chargée de projets création, reprise et développement des entreprises, Direction du développement économique et de l'emploi, Service Développement des entreprises et de l'emploi, du Conseil général du Val-de-Marne ;

– Mme Nadia El Massassi, salariée, en charge de la mission CitésLab à l'association « Espace pour entreprendre » (EPE) ;

– Mme Imen Dumay, porteur du projet « La maison DUMAY », projet d'épicerie fine biologique à Choisy-le-Roi ;

– Mme Sabrina Gomes, chef d'entreprise (IMMOBILIA – agence immobilière à Choisy-le-Roi) et M. Antonio Cabral, menuisier (entreprise CABRAL à Choisy-le-Roi) ;

– Mme Béatrice Collet, adjointe au maire de Villeneuve-le-Roi en charge du centre communal d'action sociale, de l'aide administrative, du suivi des associations caritatives, du pôle handicap et de l'emploi ;

– M. Patrice Simounet, président, et M. Pierre Capron, délégué général, Val-de-Marne actif pour l'initiative (VMAPI) ;

– Mme Agathe Laporte, déléguée Val-de-Marne, et Mme Marine Rosnel, conseillère crédit, association pour le Droit à l'initiation économique (ADIE) à Choisy-le-Roi ;

– M. Bernard Athea, adjoint au maire de Choisy-le-Roi en charge des affaires économiques, du commerce et de l'emploi, et Mme Céline Docet, responsable adjointe au service économique ;

– M. Abdelaziz Benammar, porteur de projet à Villeneuve-le-Roi sur le quartier Paul Bert en cours de projet ANRU : création d'un institut de beauté.

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
SUR L'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN
À LA CRÉATION D'ENTREPRISES**



**Communication au président de l'Assemblée nationale pour le
comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**

Article L. 132-5 du code des juridictions financières

RAPPORT D'ÉVALUATION

LES DISPOSITIFS

DE SOUTIEN A LA CREATION

D'ENTREPRISES

Tome 1

Décembre 2012

TABLE DES MATIERES

Avertissement.....	5
Résumé.....	7
Recommandations.....	19
Introduction	27
Chapitre I La création d'entreprises en France	35
I - Des créations nombreuses.....	36
A - Une croissance stimulée par la création du régime de l'auto-entrepreneur	38
B - Un nombre de créations dans la moyenne européenne	41
C - Une évolution régionale diversifiée.....	45
D - Une répartition déséquilibrée au profit des services....	47
II - Des entreprises de petite taille avec un faible potentiel de croissance.....	48
A - Une taille souvent réduite.....	48
B - Une grande majorité d'entreprises individuelles	50
C - Des créateurs relativement diplômés.....	51
D - Un taux de pérennité influencé par plusieurs caractéristiques	52
E - Une croissance limitée de l'emploi et de l'activité.....	55
Chapitre II Les objectifs des politiques de soutien à la création d'entreprises.....	57
I - Les objectifs des politiques de l'Etat en matière de création d'entreprises.....	57
A - Des textes nombreux avec des objectifs différents.....	57
B - Trois cibles distinctes derrière une même politique ...	63

II - Les politiques des collectivités locales en matière de création d'entreprises.....	66
A - Une politique peu identifiée, des dispositifs mal recensés.....	66
B - Des interventions régionales souvent sans orientations stratégiques claires.....	68
C - Des interventions, souvent ponctuelles, des autres collectivités locales.....	73

Chapitre III Le pilotage et la cohérence d'ensemble des dispositifs 77

I - Pilotage et gouvernance d'ensemble.....	77
A - Un coût global mal connu mais limité.....	77
B - Une action de l'Etat central peu coordonnée.....	82
C - Des opérateurs nombreux avec un fort besoin de pilotage	86
D - Une coordination souvent inexistante des actions sur les territoires	95
II - Cohérence des dispositifs	103
A - Une lisibilité difficile qui limite l'utilisation des dispositifs.....	103
B - Une concentration des aides sur la création des entreprises plutôt que sur leur développement	110
C - Des aides majoritairement destinées aux entreprises créées par des chômeurs	113

Conclusion générale.....123

Liste des annexes.....127

Glossaire 149

Avertissement

Sur le fondement de l'article 47-2 de la Constitution et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a été saisie par le président de l'Assemblée nationale, président du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), par lettre du 18 juillet 2011, d'une demande « *d'évaluation des dispositifs de l'Etat en faveur de la création d'entreprises* », ce que le Premier président de la Cour a accepté, après des échanges entre la Cour et le CEC, par une lettre en date du 8 décembre 2011.

Une formation inter-juridictions (FIJ) de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes a été créée le 19 décembre 2011, en application des dispositions de la loi du 13 décembre 2011, pour mener cette enquête. Un comité consultatif a été constitué afin de recueillir les réactions des parties prenantes tout au long des travaux.

Après élaboration d'une note de cadrage, l'instruction a comporté l'élaboration de rapports spécifiques, sur l'APCE (agence pour la création d'entreprises) et sur certains dispositifs de soutien à la création d'entreprises qui relèvent du ministère chargé de l'emploi, et de rapports des chambres régionales des comptes (CRC) associées à cette enquête. Elle repose également sur plusieurs types de travaux complémentaires, en particulier des investigations auprès d'organismes publics, nationaux et locaux, et auprès des acteurs associatifs chargés de mettre en œuvre certains dispositifs et d'accompagner les créateurs d'entreprise, ainsi que sur des auditions par la FIJ, au début de l'enquête, des principaux acteurs nationaux concernés. En outre, la Cour a organisé trois tables rondes de créateurs d'entreprises, fait réaliser deux sondages d'opinion et demandé à la direction générale du Trésor une analyse comparative des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises dans huit pays. La contradiction a nécessité l'envoi, à 68 administrations, élus et acteurs concernés, du relevé d'observations provisoires de la synthèse de ces travaux ou d'extraits de ce document, entre le 19 et le 23 octobre 2012.

Résultant d'une demande formulée à la fin de la précédente législature, l'enquête n'a pu faire l'objet de points d'étape avec les rapporteurs parlementaires, MM. Verdier et Taugourdeau, qui n'ont été désignés par le CEC que le 18 octobre 2012, après la réunion de la nouvelle assemblée. Des relations ont cependant été entretenues avec les administrateurs du CEC pour les tenir informés du déroulement des travaux et une réunion avec les rapporteurs s'est tenue en octobre.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 28 novembre 2012, par la FIJ, présidée par M. Lévy, président de la FIJ et de la deuxième chambre, et composée de Mme Pappalardo, MM. Guillot, Davy de Virville, Mousson, Rousselot, conseillers maîtres, M. Roguez, président de chambre régionale des comptes, Mme Boisredon, présidente de section de chambre régionale des comptes. La rapporteure générale était Mme Pappalardo, les rapporteurs M. Guillot, conseiller maître, et Mme Dessillons. M. Mousson était contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé, le 4 décembre 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Johanet, procureur général, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Résumé

1 - La création d'entreprises en France est un problème plus qualitatif que quantitatif

Avec **549 805 entreprises¹ créées en 2011**, la France se place au tout premier rang des pays européens en nombre de créations annuelles. Ce résultat est en grande partie dû, depuis 2009, aux **auto-entrepreneurs** qui sont à l'origine de **53 %** des entreprises créées en 2011 (291 399) mais une dynamique très favorable avait déjà permis une augmentation de 54 % des créations annuelles entre 2003 et 2008 (+ 7,5 % par an en moyenne).

Même en faisant abstraction de l'impact perturbateur du régime de l'auto-entrepreneur sur les statistiques, la France ne souffre pas d'une insuffisance de création d'entreprises quand on compare sa situation à celle de ses voisins. D'ailleurs, le sondage réalisé par la Cour montre que les français ont une forte envie d'entreprendre, contrairement à une opinion couramment émise.

En revanche, ces créations ont un **taux de pérennité limité** : seulement 66 % des entreprises françaises créées en 2006 étaient toujours en activité en 2009, 52 % après 5 ans. Plusieurs facteurs ont une influence sur ce taux, en particulier le montant des capitaux initiaux, la forme juridique (les sociétés sont plus pérennes que les entreprises individuelles), le profil du créateur : les entreprises créées par des chômeurs, des personnes ayant moins de 30 ans ou des personnes peu ou pas diplômées ont une moindre durée de vie.

¹ Il s'agit des entreprises de l'ensemble du secteur marchand, hors secteur agricole, quel que soit leur statut juridique, qui ont obtenu un numéro SIRENE de l'INSEE au cours de l'exercice.

Or, les entreprises françaises nouvellement créées présentent des caractéristiques peu favorables à leur pérennité et à leur développement : elles sont de taille réduite, tant en nombre d'emplois (94,3 % des entreprises créées en 2011 n'avaient aucun salarié) qu'en capital (44 % des entreprises créées en 2010 ont des capitaux propres inférieurs ou égaux à 8 000 €, 49 % ne sont pas bancarisées) ; 70 % d'entre elles ont la forme d'entreprise individuelle.

Le régime de l'auto-entrepreneur instauré en 2009², s'il a sensiblement dynamisé la création d'entreprises, a également renforcé, dans l'ensemble, ces caractéristiques défavorables à leur pérennité et à leur développement.

Enfin, on constate que **la moitié des entreprises créées le font sans aides publiques** et plus de **70 % sans accompagnement** par une structure spécialisée alors que ce dernier élément a un impact sensible sur le taux de pérennisation.

2 - Une politique au pilotage insuffisant avec une gouvernance déficiente

a) Un coût global des dispositifs de soutien mal connu mais limité

Les pouvoirs publics nationaux et locaux mettent en œuvre de **nombreux dispositifs** de soutien à la création d'entreprises, qui prennent des formes très diverses, bénéficiant aux créateurs directement (subventions, exonérations, prêts, garanties) ou indirectement (sensibilisation et information, accompagnement, hébergement, développement du capital risque, valorisation de la recherche). Tout le spectre des formes d'actions possibles est utilisé.

Le **coût total** de ces actions est difficile à mesurer, notamment parce que les sources de financement sont multiples, tant du côté de l'Etat, de ses opérateurs (Oséo, Pôle emploi, sécurité sociale et assurance chômage) et de la Caisse des dépôts et consignations (CdC), que du côté des collectivités locales qui interviennent à tous les niveaux territoriaux. Aucun recensement des interventions de ces dernières n'étant réalisé, les calculs ne peuvent pas être exhaustifs.

En outre, de nombreux dispositifs visent à la fois les créateurs et les repreneurs sans que l'on puisse toujours les distinguer parmi les bénéficiaires, d'autant plus que les définitions sont fluctuantes. Le coût et

² Le régime de l'auto-entrepreneur ne fait pas l'objet d'une évaluation dans le présent rapport faute de recul suffisant depuis sa mise en place mais certaines conséquences de son développement sont intégrées à l'enquête.

les bénéficiaires des aides dont les montants sont les plus importants sont souvent les plus mal connus. Cette insuffisance d'information rend difficile l'évaluation des dispositifs.

Dans ce contexte, les travaux de la Cour et des CRC permettent de chiffrer à environ **2,7 Md€ en 2011 le coût en crédits publics des dispositifs de soutien nationaux examinés**. Sur ce total, environ 240 M€ correspondent à des financements (prêts, prises de participations...) ayant vocation à être récupérés par les financeurs.

L'essentiel de ces dépenses (80%, soit 2,1 Md€) prend la forme d'aides directes aux créateurs, principalement à travers l'activation des dépenses chômage. Quant aux aides indirectes (0,6 Md€), elles sont constituées essentiellement des incitations fiscales à l'investissement en capital risque (0,3 Md€, hors exonérations pour l'impôt de solidarité sur la fortune).

Au total, en 2011, les financements apportés **par l'assurance chômage et la sécurité sociale représentent environ 1,5 Md€** tandis que ceux de l'Etat, de la caisse des dépôts et consignations (CDC) et d'Oséo s'élèvent environ à 1,1 Md€.

Les collectivités locales participent à hauteur **d'une centaine de millions** (111 M€) à **ces dispositifs nationaux**, essentiellement en matière d'accompagnement (62 M€) et d'hébergement (15 M€), deux dispositifs dont elles financent une part supérieure ou égale à la moitié des dépenses, mais aussi à travers leurs participations aux fonds de prêts d'honneur (25 M€) ou de garantie (4 M€).

Par ailleurs, si l'on extrapole aux **20 régions métropolitaines** les constats faits pour les sept régions de l'échantillon examiné par la Cour et les CRC, on peut considérer que ces dernières affectent **environ 150 M€ par an à leurs propres dispositifs** de soutien à la création d'entreprises, **sans tenir compte du financement des pépinières** qu'il n'a pas été possible de chiffrer.

Au regard de l'ensemble des dépenses de l'Etat et des collectivités locales en matière d'intervention économique, **ces montants sont limités**.

b) L'absence d'une stratégie d'ensemble

L'objectif de la politique publique de soutien à la création d'entreprise devrait viser prioritairement à corriger les caractéristiques des entreprises créées qui ont un impact négatif sur leur pérennité et à leur permettre de se développer pour devenir des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprise de taille intermédiaire (ETI)

performantes, corrigeant ainsi une des faiblesses du tissu économique français.

Or, les financeurs, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales, à l'exception de quelques cas, n'ont pas de projet stratégique d'ensemble reposant sur un diagnostic des forces et des faiblesses de la création d'entreprises. En fait, les actions menées participent à **trois politiques différentes, qui se recouvrent en partie et pour lesquelles la création d'entreprises est souvent plus un moyen qu'un objectif** :

- le soutien au dynamisme du tissu économique et des territoires à travers les très petites entreprises (TPE) et PME « classiques » ;
- 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.

En l'absence de stratégie d'ensemble reposant sur un diagnostic des faiblesses à corriger en matière de création d'entreprises, au niveau national comme à celui des territoires, précisant la place que l'on souhaite accorder à chacun des types de créateurs et d'entreprises et définissant les actions pour faciliter la création mais aussi assurer le développement des entreprises au cours de leurs premières années d'existence, les dispositifs se multiplient sans vue d'ensemble de leur efficacité.

c) Une action de l'Etat mal coordonnée

L'action de l'Etat en matière de création d'entreprises est éclatée entre **une dizaine de programmes LOLF et portée par trois ministères et de nombreux opérateurs publics**, en particulier Pôle emploi, la Caisse des dépôts et consignations, Oséo et l'APCE (agence pour la création d'entreprises). Cette situation n'est pas critiquable par principe, puisque cette action participe à d'autres politiques qui ont structuré l'organisation administrative et budgétaire de l'Etat. En revanche, elle nécessite une réflexion stratégique transversale approfondie et la mise en œuvre de système de pilotage et de coordination systématique qui n'existent pas aujourd'hui.

L'absence d'action significative sur ces deux points conduit à la mise en œuvre de **dispositifs sans cohérence suffisante**, en particulier concernant les aides destinées aux demandeurs d'emploi et aux publics éloignés du marché du travail.

Cela permet aussi la multiplication des **possibilités de cumul de ces différents dispositifs nationaux**, dont l'ampleur est mal connue et la légitimité peu analysée.

Dans ce contexte, l'**APCE**, agence à statut associatif d'une cinquantaine de personnes, qui joue un rôle notable en matière d'information sur la création d'entreprises, **n'est pas en situation de mener à bien ses missions** de coordination des acteurs ni d'étude et d'analyse du système actuel.

d) Une coordination souvent inexistante des actions sur les territoires

Sur les territoires, l'insuffisante coordination entre les services de l'Etat et ses opérateurs est aggravée par **l'absence de collaboration (voire la concurrence) entre l'Etat et les collectivités locales** pour définir, organiser et évaluer leurs actions, sauf dans quelques cas qui montrent tous les bénéfices d'une action concertée. En outre, malgré leur compétence en matière économique, la plupart des régions ne réussissent pas à coordonner l'action de l'ensemble des collectivités sur ce thème.

Ces défauts de gouvernance ont trois conséquences :

- pour les financeurs, un risque de **mauvaise allocation des moyens**, entre les différents publics ou entre les territoires, d'inefficience et de financements multiples d'une même action ;

- pour les créateurs, un **millefeuille illisible**, qui ne bénéficie finalement qu'à une minorité d'entre eux (seuls la moitié des créateurs d'entreprises utilisent au moins un des dispositifs publics de soutien), et le risque d'effectuer des démarches inutiles sans bénéficier des services auxquels ils ont droit, faute de pouvoir repérer l'interlocuteur susceptible de les faire accéder au service adéquat ;

- pour les nombreux acteurs impliqués dans l'accompagnement des créateurs, un **surcoût de gestion** du fait d'un financement parcellisé et de la complexité des systèmes de gestion et de suivi de chaque financeur.

Toutefois, **certains territoires de l'échantillon retenu dans l'enquête** (comme les régions Nord-Pas de Calais, Picardie et Lorraine ou le département du Val d'Oise) **ont su mettre en place des stratégies d'ensemble en matière de création d'entreprises**, en y associant la plupart des acteurs, en définissant le rôle de chacun et en mettant en place des systèmes de pilotage et de coordination qui permettent aux créateurs d'être facilement orientés et bien accompagnés. Les résultats de ces démarches, qui mettent en évidence **le rôle des régions**, montrent leur

efficacité mais elles demandent du temps et nécessitent une forte volonté de tous les acteurs.

L'Etat a du mal à y être associé, notamment parce que la mise en œuvre de **dispositifs très centralisés**, comme le NACRE³, rend plus difficile leur adaptation aux besoins des territoires et leur coordination avec ceux des collectivités territoriales.

3 - Un ensemble de dispositifs complexe et déséquilibré

a) Une trop forte concentration des dispositifs au profit des chômeurs

Les moyens déployés, nationaux ou locaux, ne sont pas répartis de manière équilibrée entre les **trois types de créateurs et d'entreprises** qui sont actuellement visés par les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, comme le montre le tableau ci-dessous.

Sans que l'on puisse chiffrer ce phénomène, le **déséquilibre en faveur des chômeurs dans la répartition des aides** incite les créateurs de toutes catégories à passer par le statut de demandeur d'emploi pour pouvoir bénéficier des aides auxquelles il ouvre droit.

Cette répartition des moyens ne permet pas de corriger les faiblesses de la création d'entreprises en France, trop petites, avec de faibles capitaux et des créateurs dont le profil n'est pas favorable à la pérennité des entreprises créées. **Un rééquilibrage des moyens pour corriger les faiblesses actuelles paraît donc nécessaire.**

Tableau : répartition des aides nationales entre les trois catégories de créateurs en 2011

« chômeurs »	« classiques »	« innovants »	Total
1 565 M€	252 M€	267 M€	2 739 M€
	371 M€		
79 M€			
215 M€			

Source : Cour des comptes

³ NACRE : nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise.

1) Aujourd'hui, **l'essentiel des moyens est concentré sur les aides aux chômeurs (1,6 Md€)**, qui créent, en règle générale, des TPE sans grande capacité de développement et qui leur assurent un revenu modeste, voire faible. Il s'agit très **majoritairement d'aides « guichet »** (exonérations fiscales et sociales et subventions à travers l'ARCE⁴ ou le cumul de l'allocation chômage avec les revenus de l'entreprise créée) qui ne sont pas liées au potentiel de développement des entreprises ni à la viabilité du projet de création ; elles ne sont pas non plus doublées d'une incitation à l'accompagnement.

L'efficacité de ces aides est aujourd'hui en général mal connue ; elles risquent de conduire à financer la création d'entreprise avec des moyens insuffisants pour assurer leur survie.

2) Les **entreprises innovantes** bénéficient d'aides spécifiques, de montant unitaire nettement supérieur aux précédentes, mais dont le coût total est moindre (et en partie en diminution pour les JEI⁵) parce que les entreprises aidées restent peu nombreuses, sans que la Cour puisse déterminer si ce résultat est la conséquence d'une détection imparfaite des entreprises à potentiel.

Il semble que **l'accent mis sur l'innovation technologique** ne laisse pas assez de place aux autres formes d'innovation et que les moyens soient trop systématiquement concentrés sur **la valorisation de la recherche publique**.

3) Quant aux **entrepreneurs « classiques »**, qui sont les plus nombreux, ils ne sont pratiquement pas visés par des dispositifs de soutien spécifiques, si l'on excepte le régime de l'auto-entrepreneur, qui ne les concerne que de manière très transitoire, leur projet ayant vocation à dépasser rapidement les plafonds de ce régime en termes de chiffres d'affaires.

Ils sont donc particulièrement concernés par le développement des dispositifs qui s'adaptent à tous les types de créateurs et qui sont d'une grande efficacité :

- les **prêts d'honneur et les garanties des prêts bancaires** présentent de nombreux avantages : être accessibles et s'adapter à tous les types de créateurs, faciliter la bancarisation des entreprises et leur accompagnement ce qui améliore sensiblement leur taux de pérennité, avoir un effet de levier important pour les crédits publics, faciliter les cofinancements Etat-collectivités locales ;

⁴ ARCE : aide à la reprise et à la création d'entreprise.

⁵ JEI : jeune entreprise innovante

- **l'accompagnement des créateurs** reste encore limité (estimé entre 10 % et 30 % selon les études) alors que ce facteur est très favorable à la pérennisation des entreprises. Sa généralisation passe par une meilleure coordination entre financeurs et opérateurs de l'accompagnement, comme le montrent les démarches de ce type menées dans un certain nombre de régions. Son financement ne doit pas être négligé car il conditionne souvent l'efficacité des autres dispositifs.

b) Des aides concentrées sur la création des entreprises plutôt que sur leur développement

Quelle que soit leur forme, les aides au soutien de la création d'entreprises sont **concentrées sur la phase de création**, l'essentiel des dispositifs étant concentré sur le montage et le besoin initial de financement du projet, alors que la situation de la France en matière de nombre de créations n'est pas défavorable.

En revanche, les **difficultés de la phase de post-crédation et de développement sont insuffisamment prises en compte** dans les dispositifs actuels, malgré une prise de conscience de la faiblesse des entreprises à cette étape de leur existence et un certain nombre d'initiatives, encore modestes, pour traiter ce sujet.

En particulier, comme la Cour l'a déjà recommandé dans son rapport de juillet 2012 sur « *l'Etat et le financement de l'économie* », il faut soutenir la capitalisation des entreprises en **phase d'amorçage⁶ et de premiers développements**, pour permettre aux entreprises françaises, souvent créées avec insuffisamment de fonds propres, de grandir et d'être compétitives avec celles des pays voisins. L'ampleur du sujet, qui conditionne le développement des entreprises qui seront demain les *leaders* sur leur marché, nécessite une action lisible, pérenne, qui utilise au mieux les effets de levier des crédits publics.

Aujourd'hui, les financements de la **phase d'amorçage** font l'objet de multiples interventions sous forme de prêts, de fonds spécialisés (financés par l'Etat et par les régions) et d'incitations fiscales à l'investissement dans les PME mais continuent d'être considérés comme insuffisants ou mal assurés. L'évaluation de l'impact des dispositifs concernés est difficile, soit du fait de leur nouveauté (fond

⁶ La phase d'amorçage désigne les premières années de la vie de l'entreprise ; le capital-amorçage est le type de capital-investissement qui finance les besoins avant ou juste après le réel démarrage d'activité d'une nouvelle entreprise, au stade de la mise au point d'un nouveau produit (prototype, pré-séries, etc.).

national d'amorçage créé en 2010), soit parce qu'ils ne visent pas uniquement les jeunes entreprises (incitations fiscales à l'investissement dans le capital risque). Certains dispositifs viennent à expiration à la fin 2012 (réduction d'impôt sur le revenu pour les fonds d'investissements de proximité et les investissements dans les PME). La cohérence des décisions qui seront prises⁷, compte tenu des résultats des évaluations qui ont été faites et du diagnostic des besoins, sera importante pour dynamiser et conforter cette dimension majeure de la création d'entreprises.

Cela suppose également de **mieux détecter** les entreprises à potentiel qui créeront les emplois de demain et de leur offrir un accompagnement spécifique après leur création, en coordonnant l'ensemble des acteurs publics et privés, nationaux et locaux, de chaque territoire.

D'une manière générale, **l'accompagnement post-crétation** doit être développé, mais cela suppose de l'adapter aux besoins des nouveaux créateurs, les faibles résultats du parcours NACRE actuel dans ce domaine montrant la nécessité d'un travail spécifique sur ce point.

c) Une lisibilité difficile qui limite l'utilisation des dispositifs

Les défauts de gouvernance conduisent à la mise en place d'un système de soutien à la création d'entreprises **complexe et très peu lisible** pour les porteurs de projets. L'utilisation relativement faible d'un certain nombre de dispositifs, notamment en matière d'accompagnement, en est probablement une des conséquences.

Pour améliorer cette situation, deux pistes devraient être approfondies :

1) La **réduction du nombre de formes d'aides différentes proposées par chaque financeur**, notamment pour l'Etat, **mais aussi par l'ensemble des financeurs**, est nécessaire pour rendre l'offre plus compréhensible par les créateurs, en maximiser l'efficacité et en limiter les coûts de gestion. **Le co-financement de dispositifs partagés** comme les fonds de prêts d'honneur, les fonds de garantie ou les fonds d'amorçage peut être un élément fort de cette simplification.

⁷ Le projet de loi de finances 2013 et le pacte de compétitivité du 6 novembre 2012 prévoient le maintien pour 5 ans de ces dispositifs.

En ce qui concerne les dispositifs nationaux, plusieurs réflexions devraient être menées sur les aides proposées par l'Etat :

- les **conditions fiscales et sociales de la première année d'existence d'une entreprise** sont aujourd'hui très différentes selon le type de créateurs (exonérations pour les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux, règles de calcul simplifiées et absence de cotisation sociale forfaitaire pour les auto-entrepreneurs, exonérations spécifiques pour les JEI/JEU⁸, dispositif particulier pour les micro-entreprises...). Il faudrait notamment examiner la possibilité d'une exonération généralisée pour la première année d'existence, au-dessous d'un plafond de chiffres d'affaires à fixer, ce qui constituerait une mesure incitative et une simplification notable des dispositifs actuels ; le projet d'abrogation de l'ASCRE⁹ dans le projet de loi de finances 2013 va dans ce sens ;
- malgré les efforts pour améliorer l'efficacité et les conditions de gestion, ainsi que le suivi du **dispositif NACRE** par rapport aux dispositifs précédents, les coûts de gestion et de complexification pour les acteurs et les créateurs de ce dispositif ne sont pas justifiés. En tant que prêt, il fait aujourd'hui en grande partie **double emploi avec les prêts d'honneur** et n'est pas vraiment accessible aux publics les plus en difficulté ciblés initialement qui ont vocation à être traités par l'ADIE¹⁰ ; les moyens qui y sont consacrés pourraient donc venir alimenter les fonds de prêts d'honneur, notamment ceux de l'ADIE. **En matière de soutien à l'accompagnement**, sa gestion (18 M€ de crédits en 2011) est **lourde et trop centralisée** ; elle accapare les DIRECCTE¹¹ sur des tâches de gestion au détriment de tâches d'animation et de coordination qu'elles n'assurent pas suffisamment aujourd'hui ;
- **la pertinence du prêt à la création d'entreprise (PCE) d'Oséo**, dont les montants sont en diminution, n'est pas évidente sous sa forme actuelle compte tenu de son caractère non discriminant, de ses conditions de prêts bancaires complémentaires rigoureuses et de la limitation à 45 000 € du plan de financement des entreprises bénéficiaires qui n'est pas cohérente avec l'importance du montant des fonds propres initiaux dans la pérennisation des entreprises ;

⁸ JEI : jeune entreprise innovante ; JEU : jeune entreprise universitaire

⁹ ASCRE : aide aux salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise.

¹⁰ ADIE : association pour le droit à l'initiative économique.

¹¹ DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

- **les conséquences réelles des conditions d’obtention de prêt bancaire pour obtenir ceux d’entre eux qui sont « publics » (NACRE, PCE)** ne sont pas évidentes dans un contexte de financement bancaire plus limité. Quant à leur utilité, si l’on compare les résultats de ces dispositifs à ceux des prêts d’honneur qui ne sont pas subordonnés à ce type de conditions.

2) **L’orientation des porteurs de projet à travers ce paysage nécessairement complexe** d’acteurs et d’outils qui doivent s’adapter à des créateurs et à des projets très différents doit être simplifiée.

L’objectif est de **mieux orienter chaque créateur** en fonction de ses besoins spécifiques, en lui proposant le type de « parcours » qui lui convient, ce qui suppose que ces derniers et le rôle de chaque acteur soient bien définis. Cela nécessite un travail collectif de l’Etat, de ses opérateurs et des collectivités locales, intégrant tous les acteurs de l’accompagnement, dont les rôles doivent être bien précisés. Cela suppose une bonne organisation de l’ensemble des acteurs, un dispositif de pilotage pour définir les parcours types et vérifier le bon fonctionnement du système, des sites d’information, notamment par internet, qui permettent cette orientation des créateurs, des systèmes d’information (intranet) pour assurer le partage, entre les acteurs, des informations et des résultats ainsi que le suivi des parcours des créateurs.

Cela devrait permettre également un financement plus efficace de l’ensemble du système.

Dans ce cadre, le rôle des chambres consulaires peut être central à condition de mieux définir leur action ainsi que les conditions financières dans lesquelles elles doivent assurer cette mission, si l’on veut leur permettre d’assurer avec sérénité un rôle de coordination ou d’orientation des créateurs vers les différents acteurs présents sur les territoires.

*d) Des actions encore limitées de développement
de la culture entrepreneuriale*

Le **développement de la culture entrepreneuriale** dans toutes les catégories de la population est une condition indispensable à la création d’entreprises nombreuses et à leur développement. Il **doit être intégré à la formation des jeunes mais aussi à la formation continue**. Comme dans d’autres pays, la sensibilisation des enfants sur ce thème devrait être plus précoce.

Recommandations

A. Définir une stratégie d'ensemble et en renforcer le pilotage

Recommandation à l'Etat et aux régions

1 - Elaborer une **stratégie explicite** et globale de soutien à la création d'entreprises, avec des **objectifs clairs et chiffrés** et des **instruments de suivi** permettant de mesurer les évolutions et d'évaluer les résultats des actions menées.

Recommandations à l'Etat:

2 - **organiser le pilotage** de l'ensemble de ses services et opérateurs autour de sa stratégie nationale, en désignant un responsable de niveau **interministériel** chargé de préparer la stratégie, de veiller à sa mise en œuvre et d'assurer les missions d'**observation** de la création d'entreprises et de **coordination** des acteurs de l'accompagnement, actuellement assurée par l'APCE ;

3 - **restructurer l'APCE**, en redéfinissant son positionnement sous l'autorité de ce responsable, son statut, sa gouvernance et ses missions. Faute d'une telle restructuration, la question du maintien de cet organisme serait posée ;

4 - **renforcer la cohérence et la coordination des activités de la Caisse des dépôts et d'Oséo** en matière de financement de la création mais aussi de développement des nouvelles entreprises, ce que la création de la future banque publique d'investissement (BPI) devrait faciliter ;

5 - demander à l'INSEE et à l'APCE de développer les **analyses et les études, notamment statistiques**, sur les créations d'entreprises, les entrepreneurs concernés, les conditions d'échec et de succès.

B. Coordonner la mise en œuvre au niveau régional

Recommandation à l'Etat :

6 - **Déconcentrer l'intervention de l'Etat** en matière de création d'entreprises et charger le préfet de région de coordonner l'action des services de l'Etat et de ses opérateurs (Caisse des dépôts et consignations, Oséo, Pôle emploi notamment) ;

Recommandations à l'Etat et aux régions :

7 - reconnaître, sur ce sujet, **le rôle pilote de la région par rapport aux autres collectivités locales**, ce qui serait facilité par une clarification de la répartition des compétences entre les collectivités locales ;

8 - **copiloter et coordonner les actions de l'Etat et de la région**, sur la base d'un document stratégique commun consacré à la création d'entreprises ;

9 - **renforcer l'efficacité des acteurs de l'accompagnement** par une meilleure définition du rôle de chaque réseau et une attention plus forte portée à la qualité de leurs prestations et à la professionnalisation de leurs équipes ;

10 - organiser, sur les territoires, **l'orientation rapide des porteurs de projets vers les dispositifs et les accompagnateurs les plus pertinents** compte tenu de leur situation et de leur projet ;

11 - développer **les analyses et les études** sur les dispositifs d'aides à la création d'entreprises, pour mieux connaître leurs coûts, leurs bénéficiaires et leur efficacité et procéder à leur **évaluation de manière systématique et régulière** ;

Recommandation à l'Etat :

12 - Préciser la mission des **chambres consulaires** en matière d'orientation et d'accompagnement des porteurs de projet et définir des conditions financières cohérentes avec la définition de leur rôle par rapport aux autres acteurs dans ce domaine.

C. Donner la priorité aux aides qui bénéficient à tous les créateurs et à l'accompagnement**Recommandations à l'Etat et aux régions :**

13 - accorder la priorité aux aides qui peuvent bénéficier à **tous les types de créateurs**, en particulier aux dispositifs de **prêts d'honneur et de garanties des prêts bancaires** ;

14 - **favoriser l'accompagnement des créateurs d'entreprises** en y conditionnant certaines aides ou en modulant leurs montants selon qu'il y a ou non accompagnement ;

15- mettre en place **des sources récurrentes de financement de l'accompagnement** (utilisation des fonds de la formation professionnelle, financement par les banques qui prêtent aux entreprises bénéficiant d'un accompagnement...);

16 - concernant les **créations d'entreprises innovantes**, accorder une attention plus grande aux **innovations d'usage** et pas seulement aux innovations technologiques ;

17 - concernant les **aides aux créateurs chômeurs**, **réduire les aides** « guichets » distribuées sans ciblage et sans vérification de la viabilité du projet de création, au profit d'aides dont l'octroi ou le montant serait accompagné d'une **incitation à l'accompagnement** ;

Recommandations à l'Etat

18 - procéder à une évaluation des résultats des **couveuses**, qui pourrait conduire à élargir l'utilisation de cet outil à d'autres publics que ceux de l'insertion ;

19 - faciliter les conditions d'accès des jeunes entreprises aux **marchés publics** et veiller au respect des délais de paiement par leurs clients publics ;

D. Mieux soutenir les créateurs dans les premières années de vie de l'entreprise

Recommandations à l'Etat et aux régions :

20 - coordonner l'ensemble des acteurs publics et privés, nationaux et locaux, de chaque territoire, pour **mieux détecter puis accompagner**, tout au long du développement de leur projet et des premières années de leur entreprise, **les créateurs des entreprises à potentiel** ;

21 - améliorer la **formation économique et managériale des porteurs de projet**, notamment pour ceux qui ne sont pas issus à l'origine d'une formation de ce type, en particulier dans les incubateurs ;

22 - améliorer le financement du **capital-risque, notamment de l'amorçage**, en concentrant les crédits publics sur les mécanismes dont **l'effet de levier** sur les financements privés est le plus fort. A cette fin :

- **mieux identifier et mesurer le besoin** en capital amorçage, tant au niveau national que régional ;

- renforcer l'action de soutien au développement des **business angels** ;
- disposer de **dispositifs fiscaux stables et efficaces** d'orientation des investissements privés vers le capital-risque ;

23 - développer **l'accompagnement post-création** en bonifiant les aides reçues par les créateurs pendant cette période en fonction de l'accompagnement qu'ils acceptent.

E. Simplifier l'offre des dispositifs de soutien

Recommandations à l'Etat :

24 - unifier et simplifier les **conditions fiscales et sociales de la première année d'existence d'une entreprise**.

25 - **re  int  grer les crédits consacrés à NACRE** dans les circuits habituels de financement, des **prêts d'honneur (pour la partie prêt) et de soutien    l'accompagnement**, et supprimer NACRE.

26 - **re  examiner la pertinence** des conditions actuelles d'attribution **du prêt à la création d'entreprise (PCE) d'Oséo** (plafond de financement à 45 000   et obligation de prêt bancaire d'un montant double du PCE) ;

27 - **supprimer le statut de jeune entreprise universitaire (JEU)** qui n'est pratiquement pas utilisé ;

F – Développer la culture entrepreneuriale

Recommandations à l'Etat et aux régions :

28 - prolonger et approfondir les actions menées depuis quelques années auprès des élèves **de l'enseignement supérieur** ;

29 - développer la sensibilisation des élèves à la culture entrepreneuriale **dès le collège et le lycée** ;

Tableau introductif : Les principaux dispositifs nationaux de soutien à la création d'entreprise en 2011

Dispositif	Description	Coût public	Financeurs publics
Aides directes			
Exonérations			
ACCRE Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises	Depuis 1997, cette mesure prend la forme d'une exonération de cotisations sociales pendant un an, qui peut être portée à trois ans si le créateur est un chômeur bénéficiant du régime microsocial. Le champ des bénéficiaires a été élargi à l'ensemble des catégories de chômeurs, mais aussi à d'autres publics (bénéficiaires du RSA, jeunes de 18-26 ans, créateurs dans une ZUS, salariés reprenant leur entreprise soumise à certaines procédures judiciaires). <i>Bénéficiaires en 2011 : 179 308 créateurs ou repreneurs</i>	245M€	Sécurité sociale
Régime microsocial simplifié, (auto-entrepreneur)	Ce statut particulier suppose que le chiffre d'affaires soit inférieur à 81 500 € (activité d'achat/revente, de vente à consommer sur place et de prestation d'hébergement) ou à 32 600 € (services et professions libérales). Les cotisations ne sont dues que s'il y a réalisation de CA et le calcul des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu repose sur le chiffre d'affaires.	243M€	DGCIS
JEI Jeune entreprise innovante JEU Jeune entreprise universitaire	Le statut de JEI est réservé aux entreprises innovantes, celui de JEU aux entreprises innovantes ayant pour activité principale la valorisation de la recherche publique. Ces deux statuts sont réservés aux PME de moins de 8 ans, et ouvrent droit à des exonérations de cotisations patronales (pendant 8 ans), d'IS (2 ans, dégressivité), d'IFA, de TFPB et de CET (7 ans, sur décision des collectivités). Les plus-values de cession de JEI sont exonérées d'IS. <i>Bénéficiaires en 2011 : 2 818 JEI ; 4 JEU (2009).</i>	107M€	DGRI DGESIP
Subventions			
ARCE, 2006 Aide à la reprise et à la création d'entreprise	Destinée au demandeur d'emploi bénéficiaire de l'aide au retour à l'emploi (ARE) et créant ou reprenant une entreprise, le montant de l'ARCE est égal à 45% du reliquat des droits à l'allocation chômage non-versés. Le versement en deux fois : la moitié dès que le chômeur réunit les conditions du versement ; la seconde moitié au bout de six mois, à condition que l'intéressé exerce toujours l'activité au titre de laquelle l'aide lui a été accordée. <i>Bénéficiaires en 2011 : 109 374 créateurs ou repreneurs</i>	977M€	UNEDIC
Cumul d'une prestation sociale et du revenu tiré de l'entreprise créée.	Cumul avec l'ARE : la possibilité de cumul est exclusive du droit de percevoir l'ARCE. <i>Bénéficiaires en 2011 : 30 860 créateurs ou repreneurs</i>	227M	UNEDIC
	Cumul avec l'allocation de solidarité spécifique (ASS) : les avantages du cumul ne sont pas les mêmes selon que l'allocataire est aussi bénéficiaire de l'ACCRE. <i>Bénéficiaires en 2011 : 13 560 créateurs ou repreneurs</i>	37M€	DGCIS

Concours national d'aide à la création d'entreprises	Copiloté par le MESR et Oséo. Le concours comprend deux catégories : - la catégorie « Emergence » pour les projets nécessitant encore une phase de validation et d'amélioration (subvention max. 45 000€ ; moyenne 30 000€) - la catégorie « Création-développement » pour les projets près d'aboutir à une création (subvention max. 450 000€, moyenne. 220 000€) <i>Bénéficiaires en 2011 : 149 créateurs</i>	19M€	DGRI DGESIP Oséo
Prêts			
Prêts d'honneur	Prêts à taux 0, accordés sans garantie ni caution personnelle, destinés à faciliter l'obtention d'un prêt bancaire. Ils sont octroyés par les réseaux d'accompagnement (Initiative France, réseau Entreprendre et l'ADIE). Leur montant est compris entre 2 000€ et 50 000€ selon les réseaux (en moyenne. 6 700€). <i>Prêts accordés en 2011 : 12 307 créateurs, pour 82,9M€ de prêts distribués.</i>	<i>Abondement :</i> 63M€ (41 M€ public)	Réseaux Fonds publics Fonds privés
NACRE (2009) Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise	Le dispositif NACRE a succédé aux dispositifs EDEN et chèques-conseils. Il consiste en un prêt à taux 0 couplé à un prêt bancaire, sans caution, et complété par un accompagnement, l'ensemble de ces éléments s'inscrivant dans le cadre d'un « parcours NACRE » contractualisé. NACRE s'adresse à tout personne « sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi ». Le montant du prêt est situé entre 1 000 et 10 000€ (moyenne. 5 540€), pour une durée maximale de 5 ans. <i>Prêts accordés en 2011 : 7 049 créateurs ou repreneurs, pour 39M€ de prêts distribués.</i>	<i>Abondement :</i> 55 M€ <i>Gestion</i> 15 M€	Caisse des dépôts Etat
Micro-crédit de l'ADIE	Le micro-crédit vise les créateurs n'ayant pas accès au crédit bancaire. Le taux de ces prêts était de 8,13% en octobre 2012, pour un montant maximum de 6 000€, et une moyenne de 2 765€. Ils nécessitent une caution de 50% du prêt apporté par l'entourage du demandeur. <i>Prêts accordés en 2011 : 10 959 créateurs, pour 30,3M€ distribués.</i>	<i>Gestion</i> 2,2M€	ADIE
PCE Prêt à la création d'entreprise (2000)	Destiné au financement des TPE (plan de financement max. de 45 000€, prêt compris entre 2 000 et 7 000€, moyenne. 5 265€), le PCE est destiné à faciliter l'accès au crédit bancaire. Il a une durée de 5 ans, avec un remboursement à partir du 7^{ème} mois. Son taux est identique à celui du prêt bancaire d'au moins deux fois sa valeur l'accompagnant. <i>Prêts accordés en 2011 : 15 011 créateurs, pour 79M€ de prêts distribués.</i>	<i>Gestion</i> 29,1M€	Oséo

PPA Prêt participatif d'amorçage	Le PPA s'adresse aux PME innovantes de moins de 5 ans, déjà bénéficiaires d'une aide à l'innovation ou ayant réussi le concours national d'aide à la création. Compris entre 50 000€ et 75 000€, il peut être doublé en cas de soutien du conseil régional (montant moyen : 112 645€). Il est accordé pour 8 ans, avec différé de remboursement de 3 ans. <i>Prêts accordés en 2011 : 174, pour 19,6M€ distribués.</i>	Gestion 3M€	Oséo
Garanties			
Les fonds de garantie	Pour faciliter l'accès au crédit bancaire, France Initiative et Oséo apportent leur garantie à des prêts faits par les banques aux créateurs d'entreprise. Les fonds de garanties sont financés par des crédits de l'Etat, de la CdC mais aussi les collectivités locales. Les garanties couvrent des montants variables des prêts (entre 50% et 65% pour France Active Garantie, jusqu'à 70% pour la garantie d'Oséo) <i>Montants garantis en 2011 : France Active : 44,4M€ pour les garanties « loi Galland », 22,1M€ pour le fonds de garantie à l'initiative des femmes ; Oséo : 183M€ pour la garantie des prêts qui accompagnent les PCE, 60M€ pour la garantie des prêts d'honneur, 2 Mds€ pour les autres prêts</i>	Coûts en crédits publics : 11 M€	Etat Collectivités locales CdC
Participation en capital			
Les fonds d'amorçage	L'Etat finance plusieurs fonds d'amorçage, notamment 11 fonds créés en application de la loi de 1999 sur l'innovation et la recherche Dans le cadre des investissements d'avenir, le FNA, doté de 600M€, doit compléter l'action de ces fonds.	4 M€	Etat
CdC Entreprises	CdC Entreprises intervient en amorçage soit directement soit à travers des fonds dédiés	52,5M€	CdC
Aides indirectes			
Culture entrepreneuriale			
PEE Pôle entrepreneuriat étudiant	Le plan pour l'entrepreneuriat étudiant a pour but d'intégrer les problématiques liées à l'entrepreneuriat dans tous les parcours de l'enseignement supérieur. Ce plan conjugue plusieurs actions : lancement d'une mission de coordination, mise en place d'un « référent entrepreneuriat » dans chaque établissement d'enseignement supérieur, création de Pôles entrepreneuriat étudiant (PEE) dans les établissements, junior entreprise...	3M€ pour 3 ans	Etat
Accompagnement – Fonctionnement des réseaux			
Fonctionnement des réseaux d'accompagnement	Les pouvoirs publics financent des dépenses d'accompagnement des créateurs par les réseaux et les chambres consulaires.	123M€ pour les 5 plus grands réseaux	Etat Collectivités CDC UE
Accompagnement NACRE	Financement de l'accompagnement <i>ante</i> et <i>post</i> -création (montage du dossier et accompagnement pendant 3 ans par les opérateurs choisis par appel d'offres) <i>Montant en 2011 : 19 M€</i>	(hors CCI/ CMA)	Etat

Hébergement			
Incubateurs publics	Un incubateur est une structure d'hébergement dédiée aux projets innovants, notamment issus de la recherche, qui vise à les « transformer » en entreprise. L'incubateur offre un appui en matière de formation, de conseil et de financement, et héberge le projet jusqu'à ce qu'il trouve sa place dans une pépinière ou des locaux industriels.	17M€	MESR Collectivités FSE/FEDER
Couveuses	Une couveuse est une structure offrant un hébergement juridique et un accompagnement afin de permettre à un porteur de projet de le « tester » avant d'avoir créé sa propre entreprise. La relation entre la couveuse et le porteur de projet prend la forme d'un contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) d'une durée de 12 mois renouvelables.	12M€	Etat CDC Collectivités
Pépinières	Une pépinière, aussi appelé « hôtel d'entreprises », et parfois « ruche d'entreprises » offre un hébergement souvent physique (bureaux, stocks, salles de réunion) ainsi qu'un soutien technique, financier et juridique.	Non chiffré par la Cour	Collectivités locales
Incitation à l'investissement dans les PME			
Incitations au capital-amorçage et au capital-risque	Incitations fiscales (réductions d'impôt sur le revenu et d'ISF) à investir dans des PME <i>Fonds d'investissement de proximité (FIP) : 67 M€ (exonérations d'IR) mais une partie seulement bénéficie aux jeunes entreprises Investissements dans les PME < 5 ans : 235 M€ (IR)</i>	302M€ (hors ISF)	Etat
Valorisation de la recherche publique			
SATT Société d'accélération du transfert de technologie	Lancé en 2010, ce dispositif est issu des Investissements d'avenir. 900M€ sont prévus pour dix ans pour une dizaine de SATT sur le territoire.	900M€ sur 10 ans	Etat

Introduction

1 - Objet du rapport

Sur le fondement de l'article 47-2 de la Constitution et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a été saisie par le président de l'Assemblée nationale, président du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), par lettre du 18 juillet 2011 (annexe 1), d'une demande « d'évaluation des dispositifs de l'Etat en faveur de la création d'entreprises », ce que le Premier président de la Cour a accepté, après des échanges entre la Cour et le CEC, par une lettre en date du 8 décembre 2011 (annexe 2).

Limitée dans sa demande initiale aux dispositifs d'Etat, l'évaluation a été élargie, avec l'accord du Parlement (cf. lettre du président de l'assemblée nationale du 22 février 2012 – annexe 3), aux dispositifs développés et mis en œuvre par les collectivités locales, comme indiqué dans la réponse de la Cour.

Après élaboration d'une note de cadrage, un second courrier du Premier président a précisé le sujet de l'évaluation et les méthodes que la Cour comptait lui appliquer (cf. courrier du 28 février 2012, annexe 4) :

- l'objectif de ce rapport est non seulement d'examiner chaque mesure mais aussi de s'interroger sur la cohérence, l'efficacité et l'efficience du système complexe qui en résulte, à travers quatre angles de lecture : son impact en termes de création d'entreprises ; son efficacité en matière de pérennisation des entreprises créées ; sa capacité à faire naître ou soutenir des entreprises qui créent de la valeur ; son rôle à court et moyen terme en matière de création d'emplois ;
- compte tenu de la diversité des dispositifs existants, il ne vise pas l'exhaustivité et se concentre sur les dispositifs « généraux », excluant donc les dispositifs consacrés à des populations, à des activités ou à des zones géographiques spécifiques ; en particulier, les dispositifs dédiés à l'économie sociale et solidaire n'ont pas été traités ;
- il ne s'intéresse qu'à la création d'entreprises, *stricto sensu*, ce qui élimine les reprises et les transmissions d'entreprises de son champ d'investigation, même s'il est parfois difficile de distinguer les deux types de bénéficiaires pour certains dispositifs.

Ainsi, conformément à la demande du CEC, ce rapport n'est pas une « évaluation de la politique de création d'entreprises », mais une « évaluation **des dispositifs** en faveur de la création d'entreprises ». Il vise à en mesurer l'efficacité et l'efficience, exercice compliqué, notamment parce que les créateurs bénéficient souvent de plusieurs dispositifs et qu'il est donc difficile d'isoler l'efficacité de chacun. Il contient également une analyse des systèmes de pilotage et de gouvernance de cet ensemble de dispositifs tant au sein de l'Etat qu'entre ce dernier et les collectivités territoriales.

Toutefois, au-delà de ces éléments, la création d'entreprises est influencée par un ensemble de politiques et d'actions qui ne sont pas des « dispositifs » mais dont l'impact sur la création d'entreprises est probablement plus important, notamment la politique économique en général, la politique de l'innovation et de la recherche, la politique financière et la régulation bancaire, la politique de l'emploi et le droit du travail, etc.

Enfin, la création d'entreprise reste avant tout une activité qui relève de **l'initiative privée** et qui repose sur la volonté d'entreprendre des citoyens, et sur le goût du risque des financiers et des investisseurs, et donc en partie de la culture de chaque pays en la matière.

2 - Organisation et méthodes de travail

a) Création d'une formation inter-juridictions

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises mis en œuvre par l'Etat relevant de différents ministères et de plusieurs directions générales, plusieurs chambres de la Cour ont donc participé à cette enquête, particulièrement la 2^{ème} et la 5^{ème} chambres.

Par ailleurs, le sujet ayant été élargi aux dispositifs mis en œuvre par les collectivités territoriales, dix chambres régionales des comptes¹² (CRC) se sont associées à cette enquête : Basse-Normandie, Bourgogne, Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

Une formation inter-juridictions a donc été créée le 19 décembre 2011, en application des dispositions de la loi du 13 décembre 2011¹³, pour traiter cette évaluation : elle comprend des représentants de chacune des chambres précitées ainsi que des présidents

¹² Neuf après la fusion de certaines chambres régionales des comptes à l'été 2012.

¹³ Instruction n° 656 du 21 février 2012 relative aux formations communes entre la Cour et les chambres régionales des comptes.

ou représentants de cinq CRC¹⁴. Elle est présidée par le président de la 2^{ème} chambre de la Cour.

b) Une synthèse de différents rapports

Compte tenu de la diversité des sujets à traiter, ce rapport est une synthèse de différents travaux, notamment :

- un rapport spécifique sur l'APCE (agence pour la création d'entreprises) ;
- un rapport spécifique sur trois dispositifs qui relèvent de la DGEFP¹⁵ (ACCRE, ARCE et NACRE) ;
- les rapports des dix chambres régionales des comptes (CRC) associées à cette enquête, qui ont examiné les conditions de mises en œuvre des dispositifs de soutien à la création d'entreprises sur les territoires. Pour la plupart, ils sont consacrés aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, aux dispositifs mis en œuvre par ces dernières et à l'action des chambres consulaires, mais l'amplitude des contrôles est différente selon les CRC. Huit rapports et une note sont ainsi annexés à la présente synthèse qu'ils alimentent de leurs réflexions et de nombreux exemples pertinents.

La CRC Bourgogne avait inscrit à son programme de travail pour 2012 le département de l'Yonne et le contrôle d'une association « Yonne active création » ; les rapports sur ces deux organismes ont été traités à travers les procédures « classiques » de la CRC. Ces rapports ne sont donc pas annexés à cette synthèse mais ils l'ont enrichie de leurs constatations.

c) Les méthodes et outils utilisés

Outre ces différents rapports, la présente synthèse repose également sur plusieurs types de travaux complémentaires :

- des investigations auprès de multiples organismes publics, nationaux et locaux, ainsi qu'auprès des acteurs associatifs qui sont chargés de mettre en œuvre certains dispositifs et d'accompagner les créateurs d'entreprise ;
- des auditions par la FIJ des principaux acteurs nationaux concernés, au début de l'enquête essentiellement (voir annexe 5) ;

¹⁴ Il s'agit des chambres régionales de Provence-Alpes-Côte d'azur, Picardie, Lorraine, Bourgogne et Nord-Pas de Calais.

¹⁵ DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

- un **comité consultatif** a été constitué afin de pouvoir entendre, au cours de trois réunions (2 avril, 2 juillet et 8 octobre 2012), les réactions des parties prenantes sur l'organisation des travaux, les constats et les recommandations. La composition de ce comité (annexe 6) comprend trois collèges :
 - ✓ les « utilisateurs », c'est-à-dire des représentants des entreprises,
 - ✓ les « tiers impliqués », qui regroupent diverses institutions, acteurs de la création d'entreprises mais sans être directement chargé de la mise en œuvre des dispositifs étudiés, ainsi que des experts,
 - ✓ les acteurs « responsables des dispositifs », collège dont la composition est limitée aux quatre principaux ministères et aux deux grandes catégories de collectivités territoriales concernées (régions et départements) afin de laisser plus de place aux autres intervenants ;
- **trois tables rondes de créateurs d'entreprises** ont été organisées, à la Cour (le 14 juin), à la CRC d'Arras (le 25 juin) et à celle de Lyon (le 3 juillet). Chacune de ces tables rondes a permis de réunir entre 7 et 12 créateurs d'entreprises récentes, pour échanger sur leurs expériences personnelles pendant environ trois heures à chaque fois. La sélection des participants à ces tables rondes (voir annexe 7) ne visait pas à être représentative de la population des créateurs, compte tenu de la faiblesse de l'échantillon et de la difficulté à réunir des chefs d'entreprises volontaires pour échanger pendant une après-midi. Toutefois, du fait de la localisation de ces tables rondes dans des environnements sensiblement différents, elles ont permis de réunir des représentants d'entreprises de formes et d'activités diverses, avec des expériences variées, permettant des échanges très instructifs ;
- **deux sondages** ont été réalisés, l'un, par internet, auprès de 800 jeunes en fin de scolarité dans des IUT, des écoles d'ingénieurs, des écoles de commerce ou des universités, pour essayer de mesurer leur « culture entrepreneuriale », l'autre, par téléphone, auprès de 800 personnes ayant créé une entreprise entre 2006 et 2009 et dont l'entreprise a désormais disparu, pour comprendre les conséquences de cette expérience dans leur vie professionnelle ultérieure. Après appel d'offres, la société LH2 a été retenue en juin dernier pour réaliser ces deux sondages dont les résultats sont utilisés dans la synthèse et présentés dans le tome 4 du présent rapport ;

- **une analyse comparative des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises dans huit pays** (Allemagne, Belgique, Espagne, Etats-Unis, Italie, Israël, Royaume Uni et Suède), réalisée par la direction générale du Trésor. Les résultats de cette enquête, qui sont également intégrés à la synthèse, sont présentés dans le tome 4 du présent rapport.

d) Les travaux précédents de la Cour sur ce sujet

La Cour s'est déjà penchée une première fois sur le sujet de la création d'entreprises en 2005 et 2006, dans un rapport sur « **les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des PME** », rapport qui a donné lieu à une insertion au **rapport public annuel de 2007**. Cette précédente enquête, qui n'était pas uniquement centrée sur la création d'entreprises, couvrait un périmètre d'aides plus restreint que celui traité dans le présent rapport puisque les aides des collectivités locales en étaient exclues.

La Cour soulignait la complexité et la multiplicité des aides, insistant plus particulièrement sur le nombre important de dispositifs destinés aux chômeurs ou aux titulaires de minima sociaux, indiquait que les efforts de l'Etat en matière de création d'entreprises avaient porté, durant la période sous revue (2000-2005), sur la simplification administrative, le soutien au financement et l'appui aux chômeurs créateurs d'entreprises. Elle estimait, malgré le manque de recul, que les mesures adoptées par l'Etat durant la période avaient permis d'accompagner le rebond de la création d'entreprises en France à partir de 2003, mais attirait l'attention sur le fait qu'au-delà d'un jugement quantitatif, il conviendrait de juger de l'efficacité de ces mesures sur l'amélioration du taux de survie des entreprises ainsi créées.

Elle critiquait, les déficiences dans la mise en œuvre et dans l'évaluation des dispositifs, notamment en matière d'établissement d'un diagnostic préalable et de définition des objectifs, du fait des insuffisances constatées dans les conditions d'élaboration des aides et de la multiplicité des acteurs publics concernés qui rendent difficile, par construction, toute évaluation globale sérieuse des aides.

On peut également citer le **rapport public thématique de 2007** sur « **les aides des collectivités territoriales au développement économique** » qui traitait, d'une manière globale et non spécifique à la création, le thème des aides des collectivités aux entreprises et relevait les points suivants : un éclatement des dispositifs et des acteurs, une coordination insuffisante entre les différents niveaux territoriaux, des pratiques peu respectueuses des règles nationales et européennes, des

aides aux portées finalement assez limitées, enfin une évaluation et un suivi insuffisants de ces aides.

D'autres travaux récents ont été produits et abordent ce thème ; le rapport du conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2010 sur les entreprises et les « niches » fiscales et sociales, le rapport public thématique de la Cour sur les relations de l'administration fiscale avec les particuliers et les entreprises de février 2012.

**L'évaluation des aides à la création d'entreprise : rapport du
commissariat au Plan de juin 1996**

Les deux premières conclusions de ce rapport, contenues dans la lettre du commissaire au plan qui l'accompagnait, étaient les suivantes :

- « il n'y a pour ainsi dire pas d'aide dont l'objectif direct soit la création d'entreprises ;
- la création d'entreprises doit constituer un objectif en soi et mérite d'être appuyée pour elle-même ;
- les aides sont concentrées sur un très petit nombre d'entreprises ».

Les deux premières conclusions sont encore parfaitement d'actualité, comme le montre le présent rapport.

La troisième reste valable, si l'on excepte, comme le faisait également le commissariat général au Plan, les aides aux chômeurs.

e) Plan et organisation du rapport

Compte tenu de ces éléments, le rapport est présenté sous la forme de quatre tomes organisés autour des thèmes suivants :

Tome 1 : La vision générale de la création d'entreprises en France et du système constitué par l'ensemble des dispositifs de soutien déployés par l'Etat et les collectivités locales.

Tome 2 : La présentation et la mesure de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs, de l'Etat et des collectivités locales, classés en deux grandes catégories :

- a. Les dispositifs de soutien direct aux créateurs, sous forme d'exonérations et de subventions, de prêts, de garantie et d'investissement direct en capital.

- b. Les dispositifs de soutien indirect pour susciter et accompagner la création d'entreprises.

Tome 3 : Des visions régionales de la politique de création d'entreprises à travers les synthèses des travaux des chambres régionales des comptes en Basse-Normandie, Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays-de-la-Loire, Picardie et Rhône-Alpes.

Tome 4 : Deux types d'études réalisées spécialement pour cette enquête :

- a. Les résultats des deux sondages que la formation inter-juridictions a fait réaliser
- b. L'étude comparative des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprise dans huit pays réalisée par la direction générale du Trésor.

Chapitre I

La création d'entreprises en France

La création d'entreprises en France présente des caractéristiques que les politiques publiques visent à faire évoluer par la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs. Aussi, avant d'essayer de procéder à l'évaluation de ces derniers, est-il nécessaire de connaître la situation de la création d'entreprises en France et son évolution.

Les informations utilisées dans le rapport concernant les créations d'entreprises reposent sur les statistiques de l'INSEE¹⁶ : **les entreprises créées chaque année sont celles qui ont obtenu un numéro SIRENE¹⁷ au cours de l'exercice**, ce qui correspond aux **entreprises de l'ensemble du secteur marchand, hors secteur agricole**, quel que soit leur statut juridique. Ces chiffres comprennent les créations « pures » mais aussi les reprises d'entreprises pour lesquelles il y a changement de localisation ou changement d'activité et les réactivations d'entreprises survenant plus d'un an après la dernière cessation d'activité.

La combinaison des statistiques disponibles et de la question posée par le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a conduit la Cour à limiter son champ d'investigation sur deux points en ne traitant pas des dispositifs destinés :

- aux entreprises agricoles qui sont l'objet, en règle générale, de dispositifs très spécifiques ;

¹⁶ Ces statistiques répondent à une nouvelle méthodologie de comptage, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, afin d'harmoniser les statistiques françaises avec les statistiques européennes ; les chiffres de 2000 à 2006 ont été retraités en conséquence.

¹⁷ SIRENE : système d'identification du répertoire national des entreprises

- à la reprise d'entreprises, sauf pour les dispositifs qui sont accessibles à la fois aux créateurs et aux repreneurs d'entreprises, ces deux populations ayant, pour partie, les mêmes besoins, notamment de formation et d'accompagnement. Toutefois, même si 25 % des reprises sont comptabilisées comme des créations d'entreprises¹⁸, la problématique de transmission est une problématique à part entière, qui conduit le repreneur à se poser des questions souvent différentes de celles du créateur pur et qui suppose d'accompagner à la fois le cédant et le repreneur.

Quelques définitions

Les **micro-entreprises** : elles occupent moins de 10 personnes et ont un chiffre d'affaire annuel ou un total de bilan n'excédant pas 2 M€.

Les **petites et moyennes entreprises** (PME) : elles occupent moins de 250 personnes et ont un chiffre d'affaire annuel n'excédant pas 50 M€ ou un total de bilan n'excédant pas 43 M€. Au sein des PME, les « **très petites entreprises** » (TPE) désigne des entreprises comprenant moins de 20 salariés. En 2010, on comptait 3 416 500 PME dans l'ensemble des activités marchande non agricoles, dont 3 225 600 de moins de 10 personnes, 163 900 entre 10 et 49 personnes et 27 100 entre 50 et 249 salariés.

Les **entreprises de taille intermédiaire** (ETI) : elles n'appartiennent pas à la catégorie des PME ; elles occupent moins de 1 500 personnes et ont un chiffre d'affaire annuel n'excédant pas 1 500 M€ ou un total de bilan n'excédant pas 2 000 M€. On en comptait 4 700 en 2010 contre plus du double en Allemagne.

Les **grandes entreprises** (environ 900) sont celles qui ne sont pas classées dans les catégories précédentes.

I - Des créations nombreuses

Alors que le nombre d'entreprises créées en France stagnait depuis plusieurs années, il a connu une **forte croissance depuis 2003** et ce

¹⁸ Les reprises d'entreprises pour lesquelles il y a changement de localisation ou changement d'activité et les réactivations d'entreprises survenant plus d'un an après la dernière cessation d'activité et qui peuvent donc s'apparenter à des créations.

jusqu'en 2010 (+ 189 % sur huit ans). A noter cependant que la création du **régime de l'auto-entrepreneur, en 2009, a bouleversé le paysage** et rend les statistiques difficiles à analyser à partir de cette date.

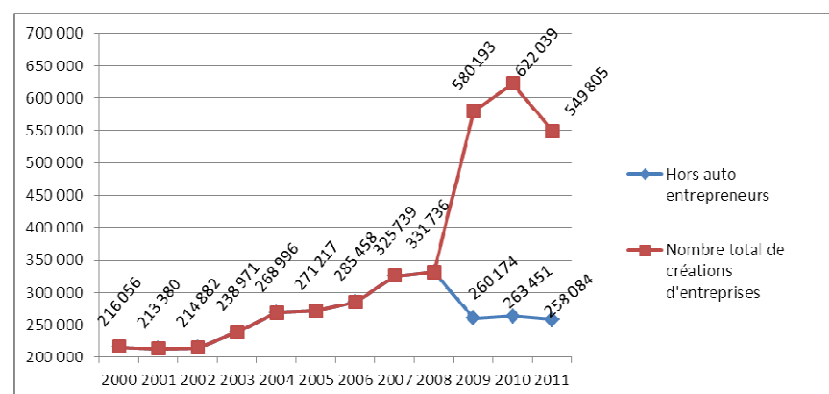
Par ailleurs, pour la première fois depuis dix ans, le nombre de créations d'entreprises a diminué en 2011 (549 805 créations), enregistrant une baisse de 12 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse est presque entièrement imputable à un ralentissement des demandes d'immatriculation sous le régime de l'auto-entrepreneur.

Le régime de l'auto-entrepreneur

Le régime de l'auto-entrepreneur a été créé par la loi de modernisation de l'économie n°2008-776 du 4 août 2008 ; il permet aux auto-entrepreneurs de :

- s'affranchir de certaines obligations des professions indépendantes
- bénéficier d'une prise en charge partielle des cotisations sociales par l'Etat
- ne payer des cotisations que s'ils ont réalisé un chiffre d'affaires
- bénéficier du régime sans limitation de durée dès lors qu'ils réalisent un chiffre d'affaires inférieur aux seuils du régime micro-fiscal, c'est-à-dire 81 500 € (89 600 € pour la TVA) pour une activité d'achat/revente et à 32 600 € (34 600 € pour la TVA) pour une activité de prestation de service, en 2011.

Graphique 1 : créations d'entreprises de 2000 à 2011



Source : APCE et Cour des comptes

Tableau 1: créations d'entreprises et régime de l'auto-entrepreneur (2006-2011)

Entreprises créées	2006	2007	2008	2009	2010	2011
hors auto-entrepreneurs	285 458	325 739	331 736	260 174	263 451	258 084
Auto-entrepreneurs	-	-	-	320 019	358 588	291 721
% auto-entrepreneurs	-	-	-	55%	58%	53%
Total	285 458	325 739	331 736	580 193	622 039	549 805

Source : APCE et Cour des comptes

A - Une croissance stimulée par la création du régime de l'auto-entrepreneur

1 - Une dynamique favorable entre 2003 et 2008

Entre 2002 (214 882 créations) et 2008 (331 736 créations), les créations d'entreprises annuelles ont augmenté de 54 %, soit + **7,5 % par an en moyenne**.

Cette rupture par rapport à la période de stagnation précédente correspond à la structuration d'une nouvelle politique d'aide à la création et au développement des entreprises, avec la « *loi pour l'initiative économique* » du 1^{er} août 2003. Cette dynamique a été ensuite alimentée par la mise en place de différentes mesures nationales ou locales visant à favoriser la création d'entreprises, portées notamment par la « *loi en faveur des PME* » du 2 août 2005.

2 - La création du régime de l'auto-entrepreneur en 2009 a bouleversé le paysage

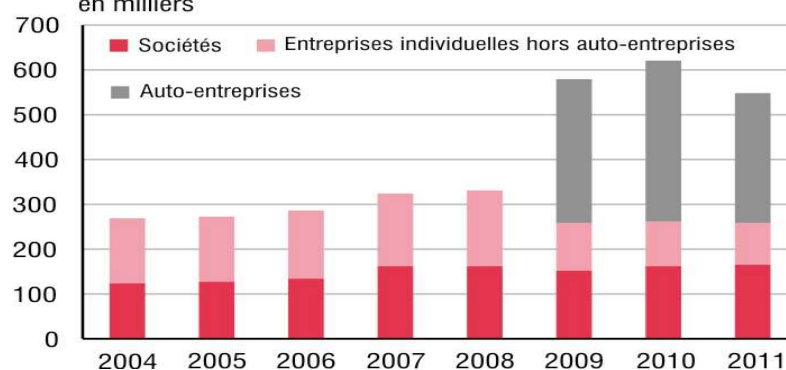
La mise en place du régime de l'auto-entrepreneur¹⁹ en 2009 et l'engouement rapide que ce statut a suscité a fortement augmenté le nombre de créations d'entreprises dès la première année. Le nombre de

¹⁹ Le recul est encore insuffisant aujourd'hui pour analyser l'impact économique de ce régime (impact réel sur la création d'entreprises, sachant qu'un certain nombre d'auto-entrepreneurs auraient créé leur entreprise sans ce régime, valeur ajoutée économique, pérennité des entreprises créées sous ce régime...). La présente enquête ne peut donc pas réaliser une évaluation de cette mesure.

créations d'entreprises a connu **une hausse de 75% entre 2008 (331 736 créations) et 2009 (580 193 créations)**. De nombreux entrepreneurs ont continué à opter pour ce régime de l'auto-entrepreneur en 2010, permettant de dépasser les 600 000 créations dans l'année. En 2009, 55% des entreprises créées avaient choisi ce régime, ce pourcentage ayant atteint 58% en 2010 pour redescendre à 53 % en 2011.

Ces niveaux record de création d'entreprises doivent être analysés avec précaution. En effet, le nombre de créations par des auto-entrepreneurs intègre toutes les entreprises immatriculées sous ce régime, qu'elles aient ou non effectivement commencé leur activité. Selon la fédération des auto-entrepreneurs, 55% d'entre eux ne déclarent pas de chiffres d'affaires, et une grande majorité des chiffres d'affaires déclarés sont de montant très faible²⁰. Ainsi, même si l'activité d'un auto-entrepreneur fait l'objet d'une immatriculation, cela ne signifie pas systématiquement qu'il a créé ce que l'on appelle communément « une entreprise ».

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).

La prise en compte des auto-entrepreneurs dans la comptabilisation des créations d'entreprises perturbe la lecture des statistiques et la compréhension des évolutions. Les comparaisons internationales deviennent difficiles et l'INSEE cherche à retraiter les chiffres afin qu'ils correspondent à une meilleure réalité économique.

²⁰ Selon l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Auto-entrepreneur : bilan ACOSS à fin mai 2012), le chiffre d'affaire moyen dégagé par les auto-entrepreneurs est de 9 232 € ; d'après INSEE Première n°1414 de septembre 2012, le revenu économique moyen des auto-entrepreneurs actifs se situait aux alentours de 4 300 € en 2009 (14 100 € pour les créateurs classiques).

Faute d'éléments plus précis disponibles, les chiffres de créations d'entreprises seront en général présentés dans le présent rapport « avec » et « hors » régime de l'auto-entrepreneur sans que l'on puisse déterminer aujourd'hui quelle est la part des créations par des auto-entrepreneurs qu'il faut considérer comme des « entreprises » et celle qui relève plutôt d'une activité complémentaire plus ou moins significative. Par ailleurs, ce régime est utilisé à la fois pour créer des entreprises qui ne l'auraient pas été précédemment, mais aussi comme substitut à la procédure « classique » utilisée auparavant par les créateurs, ce qui explique que le nombre de créations hors régime de l'auto-entrepreneur depuis 2009 (environ 260 000) soit sensiblement inférieur à celui des créations de 2008 (331 736).

3 - La situation en 2011 et 2012

L'année 2011 a connu un ralentissement du nombre de créations d'entreprises (baisse de 12% par rapport à 2010). Le nombre d'entreprises créées reste cependant à un niveau élevé et se situe aux alentours des 550 000 créations, confirmant la tendance installée avec le régime de l'auto-entrepreneur en 2009. C'est principalement au ralentissement des enregistrements sous ce régime qu'est imputable la diminution du nombre de créations d'entreprises en 2011.

En effet, si le nombre de nouveaux auto-entrepreneurs diminue de 19% par rapport à l'année précédente, le nombre d'entreprises classiques connaît une diminution beaucoup moins importante, de l'ordre de 2 %. Outre le contexte économique difficile, le dynamisme initial du dispositif de l'auto-entrepreneur explique son relatif essoufflement, dans la mesure où de nombreux projets latents ont pu s'accomplir dans le cadre d'une auto-entreprise les premières années. Il semble que le dispositif de l'auto-entrepreneur soit parvenu à une certaine maturité à un étiage d'environ 300 000 nouvelles entreprises par an.

En 2012, les créations semblent sensiblement plus dynamiques qu'en 2011. Selon l'APCE, de janvier à juillet 2012, 336 888 nouvelles entreprises ont été créées, soit 2,4 % de plus que sur la même période en 2011. Entre janvier et juillet 2012, on compte 9 % de créations d'auto-entreprises en plus qu'entre janvier et juillet 2011.

B - Un nombre de créations dans la moyenne européenne

Les comparaisons européennes, fournies par Eurostat²¹, sont disponibles jusqu'en 2009, année où le régime de l'auto-entrepreneur a commencé à s'appliquer en France. Il est donc instructif de comparer la France à ses voisins avant et après la mise en place du nouveau régime²².

En 2007, selon Eurostat, la France se situait en 5^{ème} position en termes de nombre de créations d'entreprises dans l'industrie et les services, derrière l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne. On note que le nombre de créations françaises (259 100) était très proche de celui de l'Allemagne (272 100).

Rapporté au nombre d'entreprises existantes dans chaque pays, le **taux de création français de 10,1 %** en 2007 se situe dans la médiane et est supérieur à celui de l'Espagne, de l'Allemagne et de l'Italie.

En 2009, grâce aux auto-entrepreneurs, la France passe en 1^{ère} position en termes de nombre de créations d'entreprises (565 503), loin devant l'Italie, l'Allemagne, l'Espagne puis le Royaume-Uni. Le taux de création français augmente de ce fait de 58 % et s'établit à **15,3 %** alors que les taux de création allemands et britanniques diminuent à 8,3 % et 10,1 %.

En tendance, ces taux affichent une relative stabilité depuis 2006 en Allemagne (autour de 9,5%, avec une chute à 8,3% en 2009), en Italie (un peu supérieur à 7% en 2006, 2008 et 2009, avec une pointe à 8,4% en 2007) et au Royaume-Uni (autour de 13% en 2006 et 2008, mais avec une pointe à 14,3% en 2007 et un chute à 10,1% en 2009). En revanche, sur la période 2006-2009, le taux espagnol a baissé continûment, de près de 31% au total (de 10,4% en 2006 à 7,2% en 2008).

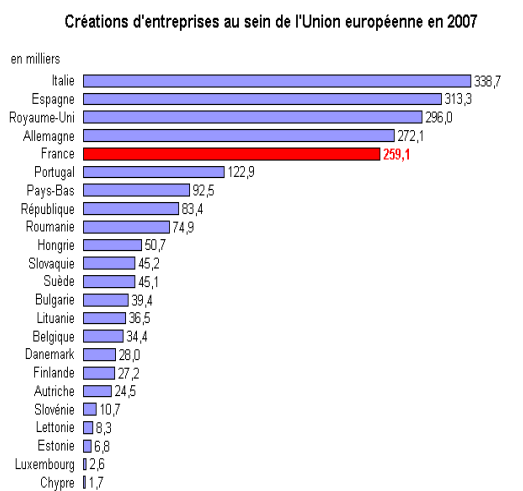
²¹ Les chiffres de création d'entreprises d'Eurostat sont un peu différents des données présentées précédemment parce qu'ils ne couvrent pas exactement les mêmes champs d'activité. Pour l'INSEE, une entreprise « dormante » réactivée après un an d'inactivité compte comme une création ; pour l'Eurostat, ce délai est de deux ans. En outre, à compter du 1^{er} janvier, l'INSEE inclut dans les créations les activités d'administration publique, d'enseignement, de santé humaine et d'action sociale, les arts, spectacles et autres activités récréatives, les autres activités de service, les activités des ménages en tant qu'employeurs, les activités extraterritoriales. Eurostat exclut de son champ ces secteurs d'activité.

²² Les chiffres de l'année 2008 n'étant pas disponibles pour la France dans les statistiques d'Eurostat, on utilisera les chiffres de 2007.

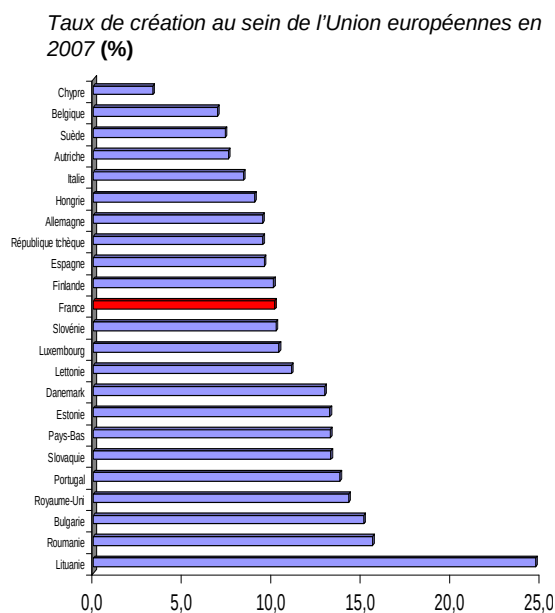
Un récent document de l'OCDE a par ailleurs montré que la création d'entreprises n'a pas souffert de la crise en France, contrairement à la plupart des pays membres de l'OCDE : une comparaison entre le nombre de créations d'entreprise au deuxième trimestre 2007 et au deuxième trimestre 2011 met en lumière des baisses plus ou moins importantes aux Etats-Unis, en Finlande, Norvège, Danemark, Italie, Allemagne et Espagne alors que les créations sont plus nombreuses au Royaume-Uni et surtout en France, du fait de la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur.

Ces comparaisons montrent que, même avant la création du régime de l'auto-entrepreneur, la France ne souffrait pas vraiment d'un problème quantitatif de nombre de créations d'entreprises, ce que confirment, par exemple, les rapports annuels de l'Union européenne sur les PME.

Graphique 3 : entreprises créées en Europe en 2007 et en 2009

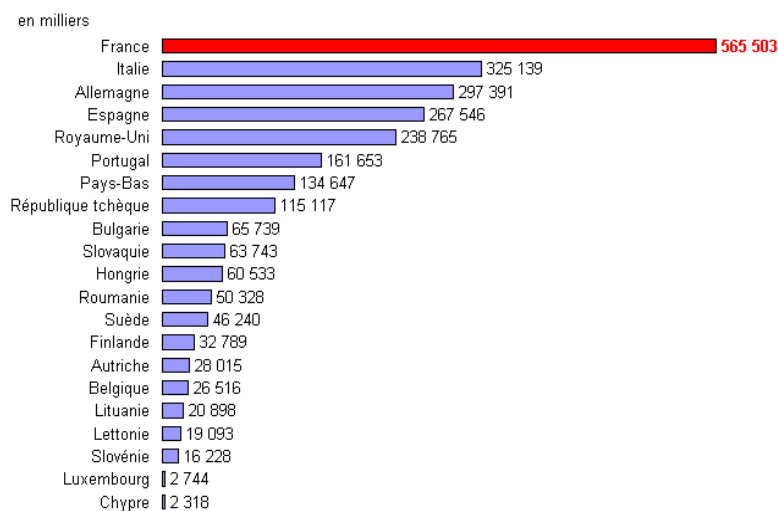


Champ : industrie et services sauf administration publique, services collectifs, administration d'entreprises, activités des ménages et extraterritoriales.
Source : Eurostat.



Taux de création (ou taux de renouvellement) : nombre de créations de l'année / stock d'entreprises au 1^{er} janvier de la même année

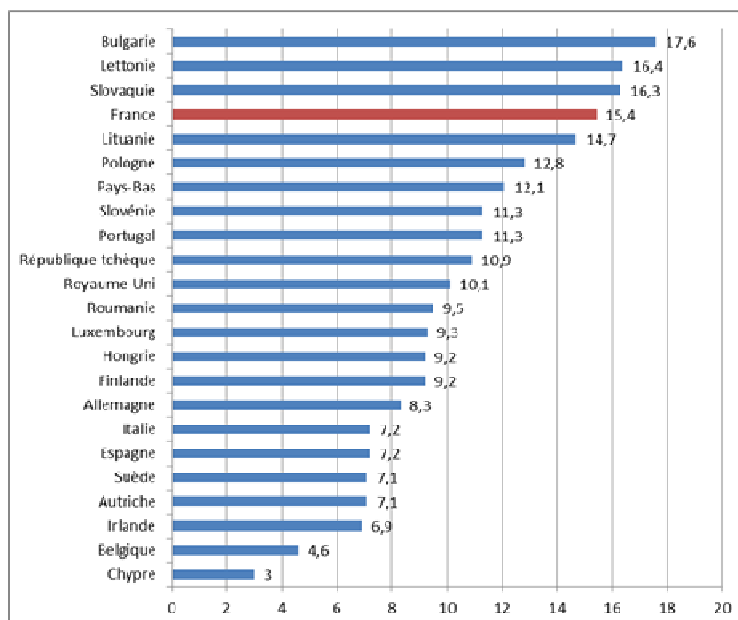
Créations d'entreprises dans l'Union européenne en 2009



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

Source : Eurostat.

Taux de création d'entreprises dans l'Union européenne en 2009



C - Une évolution régionale diversifiée

Avec 133 184 créations en 2011, la région Ile-de-France représente près d'un quart des créations de l'année, suivie par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (11,2%) et Rhône-Alpes (10,3%), loin devant le Languedoc-Roussillon (5,5%), l'Aquitaine (5,4%), Midi-Pyrénées (4,6%) et le Nord-Pas de Calais (4,4%).

Tableau 2 : les créations d'entreprises par région en 2011

	Nombre de créations	%/total France	Taux de création en %	Densité création /10 000
Alsace	13 136	2,4%	15,3 %	70
Aquitaine	29 456	5,4%	16,0%	89
Auvergne	8 065	1,5%	12,6%	58
Bourgogne	10 278	1,9%	13,9%	61
Bretagne	19 438	3,5%	13,4%	59
Centre	16 127	2,9%	15,1%	62
Champagne-Ardenne	7 894	1,4%	14,7%	57
Corse	3 868	0,7%	14,2%	124
Franche-Comté	7 011	1,3%	14,1%	58
Île-de-France	133 184	24,3%	16,3%	112
Languedoc-Roussillon	30 411	5,5%	17,8%	114
Limousin	4 316	0,8%	12,9%	56
Lorraine	14 486	2,6%	15,9%	60
Midi-Pyrénées	25 299	4,6%	15,5%	86
Nord-Pas-de-Calais	24 427	4,4%	16,6%	60
Basse-Normandie	8 796	1,6%	13,7%	58
Haute-Normandie	10 621	1,9%	15,1%	57
Pays de la Loire	22 344	4,1%	14,3%	61
Picardie	11 024	2,0%	16,0%	56
Poitou-Charentes	12 042	2,2%	14,3%	66
PACA	61 419	11,2%	16,6%	124
Rhône-Alpes	56 350	10,3%	15,6%	89
Total hors Ile de France	396 808	72,3%	15,4%	72,6
France métropolitaine	529 992	96,5%	15,6%	74,4
Guadeloupe	5 619	1,0%	14,3%	138
Guyane	1 997	0,3%	19,1%	88
Martinique	3 910	0,7%	11,3%	97
La Réunion	7 637	1,4%	17,4%	93
Mayotte	650	0,1%		
France	549 905	100 %	15,6%	79

Source : APCE

En termes d'évolution entre 2008 et 2011, le nord de la France est indéniablement la zone la plus dynamique : le Nord-Pas-de-Calais connaît une augmentation de ses créations d'entreprises de 84 %, la Picardie une croissance de 82 %, et dans une moindre mesure l'Île-de-France, le Centre et la Champagne-Ardenne connaissent une hausse d'environ 70 % (contre 67 % au niveau métropolitain). Les augmentations les moins importantes se situent en Corse (+ 50 %), dans le Limousin (+ 57 %) et en Bretagne (+ 59 %).

Ces écarts entre les taux de croissance régionaux résultent, en partie, de l'implantation des auto-entrepreneurs qui diffère selon les régions. Le rapport de la Cour de 2010 sur la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur montrait en 2009 *« une intensité de création d'entreprises individuelles par les auto-entrepreneurs particulièrement forte dans trois régions : Ile-de-France, PACA et Languedoc Roussillon, à la fois au regard du taux d'intensité²³ mais aussi de la part prise par ces régions dans le total des entreprises créées par les auto-entrepreneurs (près de 40% à elles seules) »*. En 2011, ce constat doit être révisé : c'est en Champagne-Ardenne et en Lorraine que la part des créations d'entreprises imputable à l'auto-entrepreneuriat est la plus forte (58,7 % des nouvelles entreprises champenoises, et 59,9% des nouvelles entreprises lorraines).

Mais, si le nombre de créations d'entreprises est un indicateur intéressant en soi, il n'est pas suffisant pour faire des comparaisons pertinentes entre territoires. Il doit être complété par deux indicateurs :

- **le taux de création** (ou taux de renouvellement) correspond au nombre de créations d'une année par rapport au stock d'entreprises au 1^{er} janvier de cette même année. Il s'élève à **15,6 %** en France en 2011 (18,1 % en 2010), avec des extrêmes de 17,8 % en Languedoc-Roussillon et de 12,6 % en Auvergne, pour la métropole.
- **la densité de création** correspond au nombre de créations enregistrées en année N par rapport au nombre d'habitants recensés pendant la même année. Elle atteint **79 pour 10 000 habitants** en 2011 (contre 95 pour 10 000 habitants en 2010) ; les écarts entre régions métropolitaines sont sensibles de 124 en région PACA à 56 en Picardie et dans le Limousin.

²³ Intensité d'implantation : créations par des auto-entrepreneurs/créations hors auto-entrepreneurs.

D - Une répartition déséquilibrée au profit des services

En 2011, les principaux secteurs créateurs d'entreprises sont les activités de service scientifiques, techniques et de soutien (21%), le commerce (19%) et la construction (15%). Cette répartition a été modifiée par les auto-entrepreneurs qui ont fait progresser la part des activités de services au détriment de celle de l'immobilier, de l'hébergement, de la restauration et de la construction. La part des entreprises créées dans le secteur industriel est très faible (4,6%).

Tableau 3 : créations d'entreprises par secteur en 2011

Secteurs d'activité	nombre créations	répartition des créations	ratio d'auto-entrepreneurs*	répartition des créations d'auto-entreprises
Activités de type secondaire	106 740	19,5 %	105	18,7 %
Industrie	25 045	4,6 %	142	5,0 %
Construction	81 695	14,9 %	96	13,7 %
Activités de type commerce	193 063	35,1 %	109	34,4 %
Commerce de détail	77 137	14,0 %	154	16,0 %
Commerce de gros	11 452	2,1 %	22	0,7 %
Commerce de bouche	2 089	0,4 %	24	0,1 %
Immobilier	18 888	3,4 %	17	0,9 %
Hébergement et restauration	25 826	4,7 %	43	2,6 %
Services aux personnes	43 722	8,0 %	347	11,6 %
Vente et réparation automobile	13 949	2,5 %	107	2,5 %
Activités de type services	250 002	45,5 %	121	47,0 %
Courtage	13 150	2,4 %	44	1,4 %
Transports	9 489	1,7 %	38	0,9 %
Activités scientifiques et techniques	81 603	14,8 %	145	16,6 %
Activités de soutien aux entreprises	35 448	6,4 %	149	7,3 %
Information et communication	26 212	4,8 %	171	5,7 %
Enseignement	25 052	4,6 %	421	6,9 %
Arts, spectacles, activités récréatives	16 773	3,1 %	366	4,5 %
Santé	29 343	5,3 %	44	3,1 %
Activités financières	12 928	2,4 %	14	0,6 %
Ensemble des secteurs	549 805	100,0 %	113	100 %

Source : APCE, 2011

* Le ratio d'auto-entrepreneurs est le nombre de créations sous le régime de l'auto-entrepreneur pour 100 créations d'entreprises hors auto-entrepreneur. Ces ratios sont calculés en dehors de Mayotte dans la mesure où les entreprises de ce département ne pouvaient pas bénéficier du régime de l'auto-entrepreneur en 2011.

II - Des entreprises de petite taille avec un faible potentiel de croissance

Si les créations d'entreprises sont relativement nombreuses, elles présentent diverses particularités, dont certaines mériteraient d'être corrigées. L'essentiel des informations concernant les caractéristiques des entreprises créées et de leurs créateurs proviennent d'enquêtes de l'INSEE, appelées « enquête SINE » (système d'information sur les nouvelles entreprises), qui consistent à suivre une génération d'entrepreneurs pendant cinq ans, en les interrogeant un an, trois ans et cinq ans après la date de création de leur entreprise. Cette enquête donne lieu au choix d'une nouvelle cohorte seulement tous les quatre ans. Les résultats de chaque cohorte sont présentés en utilisant le millésime de l'année d'origine de la cohorte : SINE 2002, SINE 2006 et SINE 2010. L'annexe 8 donne une présentation comparée des résultats concernant ces trois cohortes²⁴.

A - Une taille souvent réduite

1 - Des entreprises sans salariés

Avant la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur, le nombre d'entreprises se créant avec au moins un salarié était très stable (taux de croissance annuel moyen de 1% entre 2001 et 2008). La progression du nombre d'entreprises créées provenait donc presque exclusivement des entreprises sans salariés. La mise en place du nouveau régime en 2009 a amplifié ce phénomène.

En **2011**, seules **5,7 % des entreprises créées ont au moins un salarié** au moment de leur création. S'il est normal que la plupart des jeunes entreprises aient peu de salariés, cette caractéristique est particulièrement marquée en France par rapport à ce que l'on constate chez nos voisins (Allemagne, Royaume-Uni), le régime de l'auto-entrepreneur ayant très fortement renforcé cette caractéristique.

²⁴ A noter que les résultats de la cohorte 2010 concernent uniquement les créateurs ne relevant pas du régime de l'auto-entrepreneur.

Graphique 4 : Evolution des créations d'entreprises en France selon le nombre de salariés.



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

Champ : ensemble des activités marchandes non agricoles ; créations brutes.

Tableau 4 : Taille des entreprises créées en 2011

Taille des entreprises	Nombre de créations	Répartition des créations	Evolution des créations entre 2010 et 2011
Aucun salarié	518 337	94,3 %	- 12,1 %
Emploi de salariés	31 468	5,7 %	- 5,8 %
dont 1 à 2 salariés	23 024	4,2 %	- 5,8 %
dont 3 à 5 salariés	4 780	0,9 %	- 3,8 %
dont 6 à 9 salariés	1 349	0,2 %	- 4,7 %
dont 10 salariés et plus	2 315	0,4 %	- 10,2 %
Ensemble des secteurs	549 805	100,0 %	- 11,7 %

Source : APCE, 2011

Si tous les pays ne disposent pas des mêmes modèles statistiques (certains incluent les reprises dans les créations, beaucoup classent les entreprises en « entreprises de moins de cinq salariés » sans plus de précision, etc.), le modèle de la petite entreprise prime partout. Néanmoins, par rapport aux autres pays européens, la France se distingue par le poids des entreprises créées sans salariés, notamment en raison de la part élevée des immatriculations d'auto-entreprises (53,1 %).

La comparaison avec l'**Allemagne** est intéressante car en 2010, à périmètre équivalent (création pure), environ **22 %** des nouvelles

entreprises allemandes embauchaient **au moins une personne**, avec environ 1,5 emploi par entreprise créée en moyenne (396 000 entreprises créées et 582 000 emplois)²⁵.

2 - Des moyens financiers limités

Les entreprises françaises sont souvent créées avec peu de capitaux propres : d'après l'enquête SINE de 2010, plus de **44 % des entreprises créées en 2010 ne dépassent pas le seuil très faible de 8 000 €** d'investissements initiaux. Toutefois, cela représente des niveaux de financement plus élevés que ceux relevés lors de l'enquête SINE 2006, où 60% des créateurs commençaient leur activité avec moins de 8 000 €.

D'après l'enquête de parangonnage de la direction du Trésor (voir tome 4), les pays similaires semblent connaître un niveau initial de financement assez comparable : en Allemagne, 59 % des entreprises créées le sont avec moins de 10 000 € d'investissements initiaux ; en Italie, ce taux s'élève même à 70 % des créations.

En ce qui concerne les créateurs français, **leur taux de bancarisation** n'est pas très important : **49 %** des créateurs interrogés dans l'enquête SINE 2010 déclarent avoir bénéficié d'un prêt bancaire (42 % en 2006). D'après l'enquête de la direction du Trésor, en Allemagne, cette part s'élève à 60 % des créateurs. A l'inverse, 48% des créateurs français en 2010 indiquent qu'ils font exclusivement appel à leurs propres ressources au démarrage de leur activité (contre 34% en 2006).

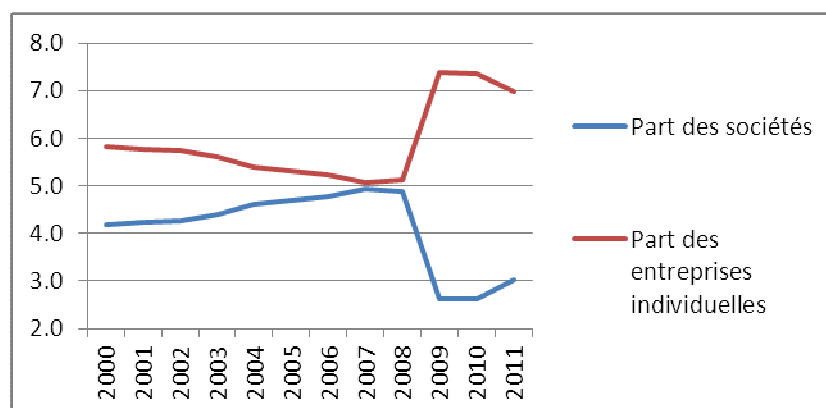
La situation des créateurs français, même si elle révèle des faiblesses, ne semble donc pas très différente de celles de nos voisins.

B - Une grande majorité d'entreprises individuelles

La création du régime de l'auto-entrepreneur a modifié de manière importante la forme juridique des entreprises créées à partir de 2009. Alors que l'écart entre personnes physiques et personnes morales était en train de disparaître peu à peu, les entreprises individuelles sont désormais très largement majoritaires (près de **74 % des créations** en 2009 et 2010 et, en dépit d'une diminution récente due à la baisse des créations d'auto-entreprises, près de 70 % des créations en 2011).

²⁵ A noter que les résultats français en 2006 (enquête SINE 2006), avant mise en place du régime de l'auto-entrepreneur, étaient un peu supérieur, avec 1,67 emplois créés par entreprise nouvelle.

Graphique 5 : Catégorie juridique des créations d'entreprises françaises



Source : INSEE

A titre de comparaison, le pourcentage d'entreprises individuelles dans les créations, s'élevait en 2010 à 64 % en Espagne et en Suède, et environ 50 % en Belgique. En revanche, en 2011, en Allemagne, la part des entreprises individuelles atteignait 80 % du nombre total d'entreprises créées et 87 % en Italie.

C - Des créateurs relativement diplômés

A travers les enquêtes successives, on constate une progression régulière du nombre de créateurs diplômés. En 2010²⁶, **43 % des créateurs possèdent au moins un diplôme universitaire du premier cycle**, contre 37 % en 2006 et 33 % en 2002. Moins d'un quart détiennent un diplôme du second ou du troisième cycle universitaire. Environ 17 % ne détiennent qu'un brevet des collèges, voire aucun diplôme (12 %). La proportion de créateurs non-diplômés ou faiblement diplômés est globalement plus importante chez les auto-entrepreneurs que chez les entrepreneurs classiques.

L'absence de diplôme se situe à un niveau relativement faible en France, puisque en Allemagne, ce sont 24 % des créateurs qui n'en détiennent aucun, 39 % en Espagne, 27 % en Italie. Il n'y a qu'en Suède où seuls 11 % des créateurs n'ont pas atteint le niveau du baccalauréat.

²⁶ On rappelle que cette cohorte ne prend pas en compte les auto-entrepreneurs.

D - Un taux de pérennité influencé par plusieurs caractéristiques

D'après l'enquête SINE, **le taux de pérennité à trois ans** des entreprises créées en 2006 est de **66 %**, chiffre stable puisqu'il était de 65,5 % sur la génération 2002, alors que la dégradation de la conjoncture aurait pu laisser envisager une détérioration.

Le taux de survie à cinq ans de la génération 2002 est 52 %.

Tableau 5 : taux de pérennité des entreprises

Date de création	Taux à 1 an	Taux à 2 ans	Taux à 3 ans	Taux à 5 ans
1 ^{er} semestre 2002	87,6 %	76,8 %	65,5 %	51,9 %
1 ^{er} semestre 2006	91,5 %	78,9 %	65,9 %	-

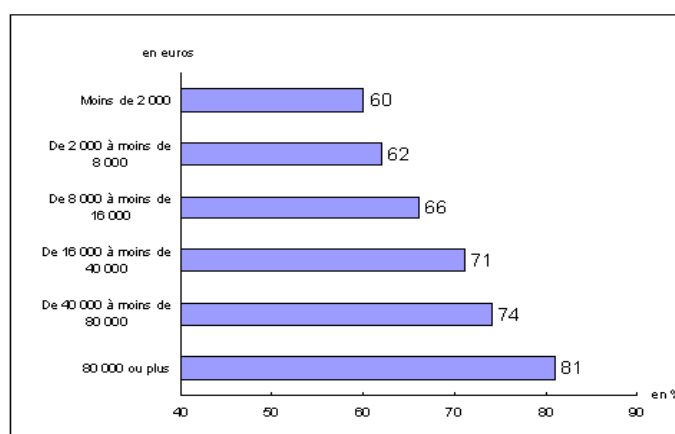
Source : INSEE, enquête SINE

Ces taux de pérennité à trois ans et à cinq ans ne sont pas très différents de ceux des entreprises de la plupart des pays industrialisés : environ 2/3 d'entreprises survivantes, après trois ans, et la moitié, après cinq ans. Toutefois, la Suède connaît une progression ininterrompue des taux de pérennité de ses entreprises depuis la fin des années 1990, et atteint aujourd'hui un taux de 68 % de survie à trois ans. Quant à la Belgique, elle fait figure de cas particulier, puisque les entreprises ont un taux de pérennité de près de 80 % à trois ans et de près de 68 % à cinq ans, mais ses taux de faillites entre cinq et sept ans sont importants. A l'inverse, le Royaume-Uni affiche un taux de pérennité à cinq ans de seulement 44,4 % pour la génération d'entreprises créées en 2005.

Les enquêtes SINE montrent que les différentes caractéristiques initiales des entreprises et de leurs créateurs pèsent sur les chances de survie et de développement des entreprises durant leurs premières années d'existence. Ainsi, les résultats de l'enquête SINE 2006 donnent des taux de pérennité à trois ans différents selon les caractéristiques suivantes :

- **le montant des capitaux initiaux** : plus les capitaux initiaux investis sont importants, plus l'entreprise est pérenne.

**Graphique 6 : taux de pérennité à 3 ans
en fonction du capital investi initialement**



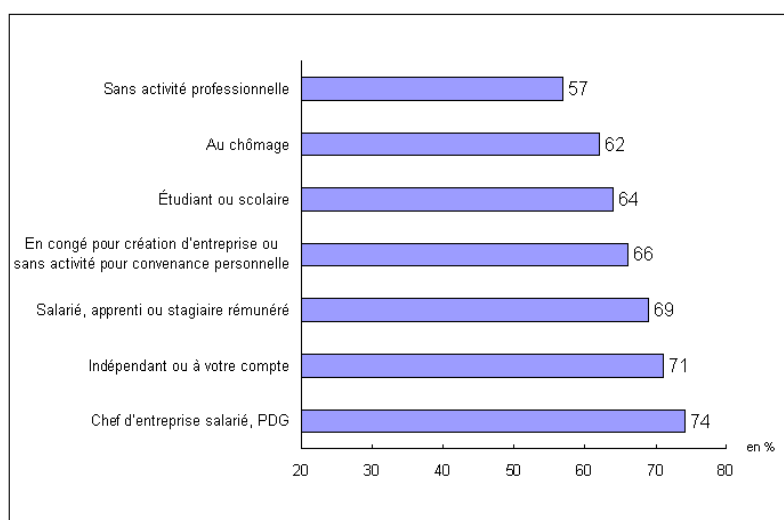
Source : enquête SINE, cohorte 2006

- **la forme juridique** choisie : une société a 1,7 fois plus de chance de survivre à trois ans qu'une entreprise individuelle ;
- **le profil du créateur** :
 - les entreprises créées par les **chômeurs** ont un taux de survie à trois ans de 62 % contre 66 % pour l'ensemble des entreprises. Or la part des chômeurs²⁷ était de 41 % pour la cohorte 2006 et de 33 % pour celle de 2010 (qui ne comprend pas les auto-entrepreneurs) ;
 - le taux de pérennité à trois ans des entreprises créées par des jeunes (**moins de 30 ans**) est de 59 % alors que la proportion des créateurs de moins de 30 ans est d'environ 20 % (21 % en 2006, 19 % en 2010) ;

²⁷ La part des chômeurs a sensiblement varié entre la cohorte 2002 (34 %) et celle de 2006 (41 %).

- le **diplôme** semble être également un facteur déterminant pour la pérennité des entreprises. Ainsi, après trois ans, les entreprises fondées par des diplômés de l'enseignement supérieur étaient encore actives pour 71 % d'entre elles, contre 58 % pour les non-diplômés ;

Graphique 7 : Taux de pérennité à trois ans selon la situation du créateur juste avant la création de l'entreprise



Champ : entreprises du secteur marchand non agricole, créées au cours du premier semestre de 2006.

Source : Insee, enquête Sine 2006, interrogations 2006 et 2009.

- **L'accompagnement dont le créateur a bénéficié** pour faire aboutir son projet : or on constate que la proportion d'entreprise qui se crée **sans aucun dispositif d'aides ou d'exonérations publiques**, si elle diminue sensiblement, est encore de **51 % en 2010** (55 % en 2006 et 73 % en 2002), quand on ne tient pas compte des auto-entrepreneurs. Quant à l'appui d'une structure de conseil ou d'**accompagnement**, il ne bénéficie qu'à **28 % des entreprises pour la cohorte 2010** (31 % en 2006 et 9 % en 2002)²⁸ ;

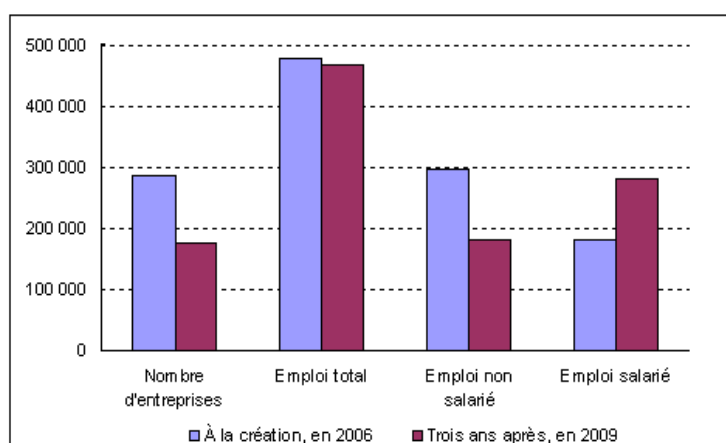
²⁸ L'enquête SINE ne mesure pas l'impact de ce critère d'accompagnement sur la pérennité des entreprises, mais d'autres éléments permettent de le faire (cf. Tome 2, chapitre III, partie consacrée à l'accompagnement).

E - Une croissance limitée de l'emploi et de l'activité

La création d'entreprises est considérée comme un axe majeur d'action, dans la stratégie européenne de Lisbonne adoptée en 2000 comme dans les politiques économiques françaises, pour améliorer la croissance et l'emploi. Mais, pour analyser l'impact de la création d'entreprises, au regard de ces deux paramètres, il faut connaître, non seulement leur nombre et leur situation au moment de la création, mais aussi l'évolution dans le temps de leur activité et de leurs moyens.

S'agissant de la **création d'emplois**, d'après l'enquête SINE 2006, les entreprises créées en 2006 employaient 477 000 personnes au moment de leur création, soit **1,7 personnes en moyenne** par entreprise, réparties en 296 000 non-salariés et 181 000 salariés. **Trois ans plus tard**, les emplois créés par les entreprises pérennes ont compensé les emplois perdus, notamment par les entreprises qui ont disparu entre 2006 et 2009 : en 2009, **91 %** de l'emploi créé initialement est maintenu, les entreprises pérennes employant en moyenne **2,5 personnes (+ 70 % par rapport au nombre d'emploi moyen à la création)**, mais la proportion s'est inversée entre l'emploi salarié et non salarié.

Graphique 8 : Evolution du nombre d'entreprises créées en 2006 et de leur emploi



Source : Insee, enquête Sine 2006, interrogations 2006 et 2009

Une étude de l'APCE, en 2005, sur la génération de 1998, a, par ailleurs, montré que la création d'emploi salarié au bout de 5 ans était le

fait d'un nombre très restreint d'entreprises (4% des créations pérennes à cinq ans).

D'après l'enquête de parangonnage de la direction du Trésor, en Italie, après cinq ans d'activité, le nombre d'emplois créés augmente en moyenne de 72 % (112 % dans l'industrie). En Suède, l'augmentation du nombre d'emploi atteint 110 % dès la 3^{ème} année d'existence.

CONCLUSION

*En 2011, le nombre d'entreprises créées s'élevait à 549 805, dont 291 399 (53 %) **créées par des auto-entrepreneurs**. Même en faisant abstraction de l'impact perturbateur du régime de l'auto-entrepreneur sur les statistiques, la France ne souffre pas d'une insuffisance de création d'entreprises si on compare sa situation à celle de ses voisins.*

L'essentiel des créations concerne le secteur des services (4,6 % dans l'industrie en 2011).

*En moyenne, le taux de pérennité des entreprises françaises créées en 2006 est de **66 % à trois ans**. Elles employaient à l'origine en moyenne 1,7 personnes.*

Certaines caractéristiques des nouvelles entreprises, en particulier leur petite taille, tant en nombre d'emplois qu'en capitaux investis, mais aussi le profil des créateurs, avec une forte proportion de jeunes et de chômeurs et une proportion relativement faible de diplômés de 2^{ème} et 3^{ème} cycle, ne sont pas favorables à leur pérennité, ni à leur développement, à la fois en termes de recrutement et d'activité. Le régime de l'auto-entrepreneur créé en 2009 a renforcé, dans l'ensemble, ces caractéristiques défavorables.

La moitié des entreprises créées le sont sans aides publiques et plus de 70 % sans accompagnement par une structure spécialisée.

L'objectif des politiques publiques de soutien à la création d'entreprise devrait donc viser prioritairement à corriger les caractéristiques qui ont un impact négatif sur la pérennité et le développement des jeunes entreprises.

Chapitre II

Les objectifs des politiques de soutien à la création d'entreprises

Chaque dispositif de soutien à la création d'entreprises vise à atteindre un but particulier qu'il faudra préciser dans les chapitres du tome 2 pour essayer de déterminer l'impact de chacun. Toutefois, l'évaluation des dispositifs publics, dans leur ensemble, ne peut pas se réduire à la juxtaposition de l'examen de chacun pris séparément : elle doit permettre de mesurer l'efficacité et l'efficience du système d'ensemble créé par la mise en œuvre de tous ces dispositifs, en regard des objectifs poursuivis par les pouvoirs publics en matière de création d'entreprises. Il faut rappeler que le contenu de cette politique ne se réduit pas à la mise en œuvre de ces dispositifs.

I - Les objectifs des politiques de l'Etat en matière de création d'entreprises

A - Des textes nombreux avec des objectifs différents

Les dispositifs actuels mis en œuvre par l'Etat en faveur de la création d'entreprises ont été créés au cours des années par une succession de textes qui se sont souvent empilés les uns sur les autres, ce qui explique en partie leur diversité, leur multiplicité et leur manque de lisibilité.

1 - Des politiques et des dispositifs parfois anciens

Les politiques de soutien à la création d'entreprises ont commencé à être développées par les pouvoirs publics dans les années 1970, dans le cadre de la lutte contre le chômage apparu avec le premier choc pétrolier. C'est ainsi qu'en 1977 est créé le dispositif ACCRE (aide aux chômeurs createurs ou repreneurs d'entreprises). Ce dispositif d'exonération des charges sociales des créateurs d'entreprise a connu, au fil des ans, de nombreux ajustements²⁹ mais constitue encore aujourd'hui un des dispositifs centraux dans ce domaine. **Depuis longtemps donc, la création d'entreprises a été utilisée par les pouvoirs publics comme une modalité de traitement du chômage.**

C'est à cette époque également qu'est créée, en 1979, l'ANCE (Agence Nationale pour la Création d'entreprises), dont l'objectif initial était de coordonner les actions conduites en faveur de la création d'entreprises.

Au milieu des années 1980, dans le cadre des premières politiques de redéploiement industriel, sont mis en place des outils, tels que la PRCE (Prime régionale à la création d'entreprises) et la PRE (Prime régionale à l'emploi), qui ont été supprimés par la loi sur la démocratie de proximité, mais restent attribués par certaines régions.

Deux autres grands dispositifs sont ensuite créés en faveur des créateurs les plus démunis (les jeunes et les potentiels bénéficiaires de l'ACCRE) : les chèques-conseils, mis en place en 1989 après une expérimentation en région Aquitaine, et le dispositif EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles), instauré à la fin des années 1990, avance remboursable pour les jeunes créateurs d'entreprises et les personnes en difficulté. Cette avance remboursable devait être couplée à un accompagnement des créateurs qui a été finalement abandonné.

En 1998 et 1999, le gouvernement souhaite favoriser la création d'entreprises par les chercheurs. La loi de finances de 1998 et la « *loi sur l'innovation et la recherche* » du 12 juillet 1999, posent les bases d'un environnement plus propice aux liens entre recherche et entreprises (incubateurs, bon de souscription de parts de créateur d'entreprises innovantes,...).

²⁹ Plus de 25 réformes depuis sa création, presque une tous les 18 mois.

2 - Les mesures adoptées à l'issue des états généraux de la création d'entreprises du 11 avril 2000

A partir des années 2000, les mesures s'accroissent et s'ajoutent les unes aux autres, rendant nécessaire la mise en place de **simplifications administratives**. Plusieurs mesures sont prises dans ce sens entre 2000 et 2002, à la suite de la réunion des états généraux de la création d'entreprises du 11 avril 2000. Elles sont regroupées autour de neuf thèmes :

- simplifier les formalités de la création d'entreprises (boîte du créateur, dématérialisation des formalités de création d'entreprises) ;
- réduire le coût de la création (suppression des coûts d'enregistrement, de timbres et de publication) ;
- réforme des statuts des SARL ;
- amplification des réductions de charges sociales ;
- favoriser le financement des petits projets avec la mise en place du prêt à la création d'entreprises (PCE) ;
- assurer le financement de l'innovation (création d'un fonds de promotion du capital-risque, soutien à la mise en place des fonds d'amorçage et des incubateurs, concours d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes) ;
- favoriser l'investissement individuel dans les jeunes entreprises (*business angels*) ;
- simplifier le fonctionnement des structures collectives d'investissement dans la création ;
- améliorer l'accueil et l'accompagnement du créateur (mise en place d'une démarche qualité, formation des personnels des réseaux).

3 - La loi pour l'initiative économique de 2003³⁰

En 2003, la « *loi pour l'initiative économique* » comprend deux titres (sur sept) entièrement dédiés à l'entrepreneuriat : « Simplification de la création d'entreprises » et « Transition entre le statut de salarié et celui d'entrepreneur ». Elle contient de **nombreuses mesures en faveur de la création**, du développement et de la reprise d'entreprises. Le soutien à la création d'entreprises y est abordé sous l'angle de la simplification de l'accès à la création et de l'allègement de la fiscalité.

³⁰ Dite « *loi Dutreil 1* ».

Sur le plan budgétaire, la Cour avait d'ailleurs estimé dans son rapport de 2005, sur les aides à la création et au développement des entreprises, que l'essentiel du coût de cette loi résidait dans les mesures fiscales (à hauteur de 350 M€).

Les différentes mesures, issues de cette loi et de ses décrets d'application, en faveur de la création d'entreprises, peuvent être regroupées autour de quatre grands objectifs :

- **améliorer l'accessibilité de la création** : simplification des règles de domiciliation des entreprises et protection de l'habitation de l'entrepreneur individuel ; la SARL à 1€ ; facilitation de la transition salarié-créditeur ; création du contrat d'appui au projet d'entreprise (contrat CAPE), permettant de tester un projet entrepreneurial en couveuse.
- **simplifier les démarches administratives** : déclaration d'entreprise par internet ; récépissé du dépôt de dossier de création d'entreprises, qui permet au créateur d'entamer certaines démarches sans attendre d'avoir l'extrait du K-bis.
- **alléger les charges sociales des entrepreneurs** : possibilité d'étaler les charges sociales dues au titre de la première année, sur 5 ans, sans majorations de retard ; extension des dispositifs ACCRE et EDEN à de nouveaux bénéficiaires ;
- **faciliter le financement des PME, en favorisant notamment l'investissement dans les PME** : augmentation des plafonds de réduction d'impôt pour souscription au capital de sociétés non cotées ; suppression du taux d'usure³¹, pour les prêts aux personnes morales avec l'objectif de favoriser l'accession au financement bancaire des projets les plus risqués ; création des FIP (fonds d'investissement de proximité).

Dans le prolongement de ces mesures, la loi de finances de 2004 instaure le statut de la JEI (jeune entreprise innovante), complété en 2008 par celui des jeunes entreprises universitaires (JEU).

4 - La loi en faveur des PME de 2005³²

L'exposé des motifs de la loi n° 2005-882, du 2 août 2005, en faveur des PME, met en exergue les objectifs suivants : la nécessité d'assurer la pérennité des entreprises nouvellement créées et existantes (problématique de la transmission d'entreprises) ; conforter la croissance des PME ; affirmer le rôle des chambres de commerce et d'industrie

³¹ Niveau de taux à partir duquel un taux est considéré comme abusif.

³² Dite « loi Dutreil 2 »

(CCI) comme acteurs du développement économique. Ainsi, après la loi du 1^{er} août 2003 qui avait contribué à l'augmentation du nombre de créations d'entreprises, la loi de 2005 affiche la volonté **d'assurer la pérennité des entreprises**.

Les principales mesures de cette loi peuvent être regroupées autour de trois grands objectifs :

- l'amélioration de l'accompagnement du créateur d'entreprise, en aval de la création, l'accompagnement étant considéré comme un facteur de réduction des défaillances ;
- faciliter l'accès au financement des PME ;
- faciliter le développement de la jeune entreprise.

5 - La loi pour la modernisation de l'économie de 2008

La loi pour la modernisation de l'économie, du 4 août 2008, « *a pour ambition de stimuler la croissance et les énergies, en levant les blocages structurels et réglementaires que connaît l'économie de notre pays. Pour ce faire, il faut à la France à la fois plus d'entreprises et plus de concurrence* ». Pour atteindre cet objectif, tout un volet de la loi vise à encourager l'entrepreneuriat :

- en simplifiant le statut de ceux qui se lancent dans la création d'entreprises avec la mise en place du régime **de l'auto-entrepreneur** ;
- **en facilitant le développement des PME** : diminution des délais de paiements pour réduire le besoin en fonds de roulement des PME, traitement préférentiel, dans les marchés publics, des entreprises innovantes, diminution des conséquences de changement de seuils, augmentation des seuils de la micro-entreprise ;
- **en simplifiant le fonctionnement des PME** : simplification du fonctionnement des entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL), simplification de la tenue des assemblées générales dans les SARL ;
- en créant un **environnement plus favorable pour le capital-amorçage** : simplification du cadre juridique des fonds commun de placement à risques contractuels ;
- en **encourageant la réinsertion par la création** d'entreprises.

6 - Les orientations récentes

Depuis 2008, il n'y a pas eu de nouvelle loi consacrée, en tout ou partie, à la création d'entreprises, à l'exception de la création du statut d'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL) opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2011.

En revanche, le sujet a fait l'objet d'un traitement dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques) ; plusieurs mesures le concernent et visent la simplification des démarches des créateurs et la coordination des acteurs publics. On peut citer en particulier :

- la mesure 95 sur les réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises ;
- la mission « guichet unique » ;
- le programme « faciliter la vie de l'entrepreneur, de la création aux premiers mois d'exercice de l'activité », porté par la direction générale de la consommation, de l'industrie et des services (DGCIS), qui comprend 14 pistes de simplification.

Ainsi, malgré de nombreux textes, notamment depuis le début des années 2000, les **mesures de simplification** restent à l'ordre du jour dans les initiatives récentes de l'Etat, mais elles sont de deux natures différentes : la simplification des procédures et des formalités de création elle-même³³ ; la simplification du système complexe de soutien à la création d'entreprises qui a été élaboré au fil du temps.

CONCLUSION

Au niveau national, depuis une trentaine d'années, de nombreux textes législatifs et réglementaires ont cherché à soutenir la création d'entreprises en prévoyant la mise en œuvre de dispositifs diversifiés visant, selon les cas, à aider financièrement et directement les créateurs, à faciliter leur accès à des investisseurs ou à des prêts bancaires, à améliorer leur accompagnement en aval de la création et à simplifier les procédures de création elles-mêmes.

La dernière loi qui a eu un impact fort sur la création d'entreprise date de 2008 (loi pour la modernisation de l'économie) avec l'instauration du régime de l'auto-entrepreneur ; elle contenait d'autres

³³ Différents classements internationaux (par exemple le classement *Doing business* de la Banque mondiale) font apparaître que la réglementation française est plutôt favorable à la création d'entreprises.

mesures visant à faciliter le développement des PME, qui avaient donc également un effet sur les jeunes entreprises, et cherchait à favoriser le développement du capital amorçage.

Depuis cette date, la RGPP a plutôt donné la priorité à la simplification tant des procédures que du système complexe, élaboré au fil du temps. Bien que la volonté de simplification soit régulièrement réaffirmée, la complexité reste importante comme le montrent les analyses de la Cour dans le présent rapport.

B - Trois cibles distinctes derrière une même politique

1 - Trois axes d'action différents

L'impression d'une grande diversité, mais aussi d'une certaine confusion, qui ressort du bref historique des textes présenté ci-dessus, s'explique par le fait qu'il n'y a **pas aujourd'hui une politique d'ensemble de la création d'entreprises clairement explicitée**, hormis un objectif général de soutien à la création, quelles que soient la forme et la taille des entreprises, ce qui n'est pas suffisamment structurant pour donner de la cohérence à l'ensemble.

Ce soutien à la création et l'ensemble des dispositifs qu'il inspire ne reposent pas principalement sur un diagnostic des forces et des faiblesses de la création en France et des meilleurs moyens d'y remédier, mais participe en fait à **trois politiques différentes**, pour lesquelles la création d'entreprise est **plus un moyen qu'un objectif** :

- **réduire le nombre de chômeurs en les faisant créer leur propre emploi** : on vise alors des TPE, en règle générale sans salarié ; ces entreprises peuvent être nombreuses mais avec une faible durée de vie pour une proportion importante d'entre elles ;
- **développer les entreprises innovantes, censées être « à potentiel », qui créeront les emplois de demain** : les entreprises concernées, en nombre relativement limité, peuvent être petites à la création mais ont vocation à se développer rapidement et à employer de nombreux salariés à terme plus ou moins rapproché ;
- **assurer la relève et le dynamisme du tissu économique** formé par les TPE et les PME industrielles, commerciales, artisanales et de service : il s'agit d'entreprises « classiques » de taille souvent

relativement modeste et qui n'ont pas vocation, dans la majorité des cas, à se développer très fortement.

Même si cette typologie un peu « grossière » qui distingue trois types d'objectifs, d'entreprises et de créateurs est sous-jacente à l'action publique en matière de création d'entreprises, elle n'est pas explicitement reconnue et intégrée dans une stratégie globale.

Pourtant on la retrouve en filigrane, par exemple, derrière l'organisation de l'Etat, et des trois ministères qui portent l'essentiel des différents dispositifs nationaux : le ministère du travail, de l'emploi et du dialogue social (DGEFP), le ministère de l'économie et des finances (DGCIS) et le ministère chargé de la recherche et de l'enseignement supérieur (DGRI et DGEIP) (voir infra chapitre III, I – A).

2 - Une absence de vision stratégique d'ensemble

La politique de création d'entreprises présente des **caractéristiques très particulières** :

- elle est souvent présentée avec un objectif quantitatif qui paraît simple et évident (augmenter le nombre de créations) mais qui recouvre en réalité des finalités différentes (diminuer le nombre de chômeurs, développer l'innovation...), pas toujours cohérentes, et qui souvent ne sont pas énoncées ;
- elle ne fait pas l'objet d'une stratégie d'ensemble mais constitue un élément parmi d'autres de la mise en œuvre d'autres politiques : la lutte contre le chômage, le soutien à la recherche-développement, le développement territorial etc. ;
- elle est extrêmement sensible à l'efficacité d'autres politiques, à dimension plus globale, comme la politique économique, la politique financière, la politique d'aménagement du territoire et même la politique éducative.

Ainsi la politique de création d'entreprises est en réalité plutôt un moyen d'atteindre d'autres objectifs, voire un « sous-produit » d'autres politiques, qu'un axe stratégique fort faisant l'objet d'une démarche stratégique clairement identifiée et mise en œuvre de manière cohérente et bien identifiée.

Cela rend complexe tout exercice d'évaluation qui nécessite une identification des objectifs poursuivis, d'autant que ceux-ci, souvent peu explicités et quantifiés, deviennent également de plus en plus qualitatifs. Même si le présent rapport ne vise pas à faire une évaluation de la politique de création d'entreprises dans son ensemble, il est évident que l'évaluation des dispositifs de soutien à la création d'entreprises doit non

seulement s'intéresser aux objectifs fixés à chaque dispositif et aux résultats atteints, mais aussi s'interroger sur la participation de chaque dispositif aux objectifs globaux de cette politique.

3 - Les objectifs retenus dans le rapport

En l'absence d'un document stratégique global qui pourrait servir à la définition des objectifs de cette politique « composite », l'analyse des statistiques faite ci-dessus (I) ainsi que l'évolution des dispositifs mis en œuvre conduisent à proposer **trois axes d'analyse** qui permettent de donner de la cohérence à des dispositifs qui répondent à des finalités différentes comme on l'a vu précédemment :

- l'évolution quantitative du nombre d'entreprises créées ;
- la pérennité de ces entreprises nouvellement créées ;
- l'apport économique de ces nouvelles entreprises après quelques années d'existence, mesuré sous forme de création de valeur et/ou de nombre d'emplois créés.

L'amélioration **simultanée** de ces trois objectifs légitime des actions diversifiées portées par des acteurs multiples travaillant chacun sur des cibles distinctes mais poursuivant un objectif commun : des entreprises nouvelles nombreuses, ayant une durée de vie suffisante pour leur permettre de participer activement au développement économique de la France, tant en terme de création de valeur que d'emploi, ces deux éléments n'étant pas systématiquement liés mais également souhaitables.

Les statistiques montrent que les progrès enregistrés depuis 2009 en terme quantitatif, avec une augmentation du nombre d'entreprises créées, n'ont pas été accompagnés d'une amélioration de leur taux de pérennité ni de leur impact économique, la taille de ces entreprises restant très réduite.

Outre l'atteinte des objectifs spécifiques de chaque dispositif, le présent rapport s'efforcera donc d'examiner leur efficacité et leur efficience, séparément et globalement, sur ces trois axes de progrès lorsque les éléments statistiques le permettront.

CONCLUSION

*L'impression de confusion et le manque de lisibilité de la politique de création qui ressort de l'empilement des textes sont en grande partie dus au fait que **cette politique ne repose pas vraiment sur un diagnostic** des forces et des faiblesses de la création d'entreprises en France.*

*En fait, au travers de la création d'entreprises, **l'Etat poursuit trois objectifs distincts**, même s'ils peuvent aussi se conforter l'un l'autre : la réduction du nombre de chômeurs, le développement des entreprises innovantes et le renouvellement du tissu économique par la création de PME.*

Ces trois axes conduisent à soutenir des entreprises et des créateurs différents, ce qui explique la diversité des dispositifs et la complexité du paysage d'acteurs.

Toutefois, le risque de dispersion des moyens, de complexité exagérée et donc de gaspillage qui en résulte devrait conduire à avoir un pilotage particulièrement rigoureux de l'ensemble, reposant sur une stratégie claire à la fois pour chacun des axes et pour la création d'entreprises dans sa globalité, ce qui n'est pas le cas.

*En **l'absence d'une stratégie explicite**, le présent rapport s'efforcera de mesurer si les dispositifs actuels, pris séparément et globalement, permettent d'atteindre un objectif commun : créer des entreprises nouvelles nombreuses, ayant une durée de vie suffisante pour participer activement au développement économique de la France, tant en termes de création de valeur que d'emplois, ces deux éléments n'étant pas systématiquement liés mais également souhaitables.*

II - Les politiques des collectivités locales en matière de création d'entreprises

A - Une politique peu identifiée, des dispositifs mal recensés

La création d'entreprises n'est pas seulement un objectif national, c'est également un enjeu local. Depuis la loi de décentralisation de 1982, les collectivités locales comptent le développement économique dans leur champ de compétence, compétence partagée avec l'Etat. Elles ont mis en place, au fil des années, des dispositifs qui leur sont propres destinés à vitaliser leurs territoires sur le plan économique et, pour certains,

d'encourager la création d'entreprises, ce qui participe à la complexité du paysage des acteurs et des aides.

Le rapport public thématique de la Cour des comptes de 2007 consacré aux « *aides des collectivités locales en matière de développement économique* » montrait que ces interventions pouvaient prendre la forme d'aides directes ou indirectes, en complément d'aides d'Etat ou non³⁴. Il estimait à 4 % la part des dépenses des collectivités locales en faveur du développement économique par rapport à leur budget global en 2004 (soit environ 6 Md€ en 2004), cette proportion étant plus importante pour les régions compte tenu de leur rôle de chef de file, renforcé notamment par la loi du 13 août 2004. Il relevait qu'un grand nombre de collectivités locales avaient mis en place des structures spécifiques pour les aider dans la mise en œuvre de leurs dispositifs de soutien au développement économique.

La part de ces interventions spécifiquement consacrées à la création d'entreprises n'est pas facile à identifier. Le recensement-même des dispositifs n'est pas aisé, comme le précisait déjà la Cour dans son rapport public de mars 2007 sur la gestion de la recherche publique en sciences du vivant³⁵. L'expérimentation menée par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) dans le cadre de la mesure RGPP 95 (voir infra Chapitre III-I-D) a confirmé cette difficulté de recensement, malgré l'existence de nombreux sites internet, nationaux ou locaux, dédiés au recensement des aides destinées aux entrepreneurs, dont la fiabilité est inégale. L'obligation pour les régions d'élaborer annuellement un bilan des aides accordées par l'ensemble des collectivités (obligation de l'article L.1511-1 du Code général des collectivités territoriales) ne permet pas non plus de faire ce recensement car ce bilan n'identifie pas toujours la création d'entreprises comme un axe de présentation, même si des dispositifs existent.

Malgré l'éclatement et la mauvaise connaissance des dispositifs, le rapport de 2007 de la Cour soulignait que les aides des collectivités avaient une portée limitée, avec un faible taux d'intervention, puisque seules 2 % des entreprises créées en 2004 auraient bénéficié d'une aide allouée par les collectivités locales, et une faible corrélation entre l'intervention économique des collectivités locales et la dynamique des territoires en matière de création d'entreprises.

³⁴ Le rapport de 2007 de la Cour relevait les points suivants : un éclatement des dispositifs et des acteurs, une coordination insuffisante entre les différents niveaux territoriaux, des pratiques peu respectueuses des règles nationales et européennes, une évaluation et un suivi insuffisants.

³⁵ Chapitre 2 pages 27 à 36

La situation ne semble pas avoir beaucoup évolué depuis 2007. En effet, comme pour l'Etat, la création d'entreprises n'est souvent qu'un élément participant à d'autres politiques des collectivités locales ou une résultante de leur politique plus globale de « développement économique ». Le sujet n'étant, en général, pas identifié comme un axe à part entière de la politique de la région ni des autres collectivités, les dispositifs qui ont un impact sur la création d'entreprises font rarement l'objet d'une présentation et d'une évaluation spécifiques.

Ainsi, les politiques de soutien à la création d'entreprises des collectivités locales présentent souvent les mêmes caractéristiques et faiblesses que celles de l'Etat, de manque de clarté et d'objectifs peu précis. Les collectivités donnent souvent la priorité au développement économique du territoire plutôt qu'au soutien à la création d'entreprises, considérant, probablement avec raison, que le second objectif ne saurait se passer de la réussite du premier. Il en résulte une faible visibilité des politiques de soutien à la création d'entreprises et une réflexion insuffisante sur leur efficacité.

B - Des interventions régionales souvent sans orientations stratégiques claires

En matière de création d'entreprises, comme pour l'ensemble des actions de développement économique, les régions sont les collectivités territoriales les plus actives, même si leur niveau d'intervention est très variable ; leur palette d'outil d'intervention est très variée, comme on peut le constater dans le tome 2 du présent rapport.

Dans le cadre de l'évaluation, la détermination des objectifs poursuivis par ces politiques pose des problèmes très voisins de ceux rencontrés pour la politique de l'Etat. Sur la dizaine de régions intégrées dans l'étude de la Cour et des chambres régionales des comptes, très peu ont une stratégie globale explicite. Selon les cas, tout ou partie des trois types de créations sont soutenues, souvent sans diagnostic ni réflexion en amont sur les spécificités régionales et leurs prises en compte dans les politiques à mener.

1 - L'absence de vision stratégique d'ensemble

Plusieurs documents pourraient permettre d'exprimer une stratégie globale en matière de création d'entreprises :

- **les contrats de projets Etat-région (CPER)** pour la période 2007-2013 : ils ne retiennent pas, en règle générale, la création d'entreprises au nombre de leurs priorités, preuve qu'il n'y a pas de

volonté de l'Etat ni des régions de traiter ce sujet comme un axe stratégique de leurs actions et encore moins de le faire ensemble. C'est le cas, par exemple, en **Rhône-Alpes**.

Dans certains CPER, toutefois, le thème est évoqué. Ainsi, en Région **PACA**, par exemple, la création d'entreprise apparaît comme un sous-objectif de la création d'emplois. Dans d'autres régions, elle s'inscrit de façon très imprécise dans un objectif général de développement économique : l'article 2 du CPER 2007-2013 pour la région **Midi-Pyrénées** traite du soutien à l'appareil productif régional, au sein duquel se trouve un sous-objectif d'aide à la création d'entreprises, mais sans affectation spécifique d'une partie des financements prévus pour l'article. Dans les **Pays de la Loire**, le CPER ne mentionne que certains segments de la création d'entreprises, en l'occurrence l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs.

- **les schémas régionaux de développement économique (SRDE)** : un grand nombre de ces schémas, issus de la loi du 13 août 2004, sont aujourd'hui obsolètes et en cours de révision ; ils faisaient en général peu de place à la création d'entreprises en dehors de quelques considérations sur la nécessité de créer des entreprises pour assurer le développement économique de la région mais qui n'étaient pas accompagnées de politiques structurées avec des objectifs précis.

Dans le cadre de ces SRDE, toutefois, certaines régions ont cherché à développer des actions de coordination des acteurs, sans que l'on puisse cependant considérer que celle-ci repose sur une véritable stratégie d'ensemble.

Ainsi, le « Plan Entreprendre **Midi-Pyrénées** », mis en œuvre dans le cadre du SRDE, est plus une action d'organisation de la gouvernance et des acteurs qu'une démarche stratégique affirmée. En effet, ce plan en faveur de la création, la transmission et la reprise d'entreprises vise essentiellement à coordonner les initiatives et les acteurs, et à simplifier et rendre plus lisible l'accès aux aides. Positionnée comme chef de file de la création d'entreprises en Midi-Pyrénées, la région fédère les opérateurs régionaux (réseaux de financement et d'accompagnement, chambres consulaires, Oséo, caisse des dépôts et consignations) au sein du comité de pilotage du plan, auquel ne participe ni l'Etat ni Pôle emploi. Elle a confié l'animation et la coordination du plan à l'agence de développement économique régionale, Midi-Pyrénées Expansion (MPE), avec laquelle elle a signé une convention financière assortie d'objectifs chiffrés et d'un agenda.

Mais cet effort de gouvernance organisée et de lisibilité présente quelques points faibles : ainsi, par exemple, certaines aides ne sont pas

inclues dans le plan, en particulier le financement du réseau régional des pépinières ou les aides à la création dans le secteur de l'économie solidaire, qui représentent pourtant un pan important des dispositifs régionaux en faveur de la création d'entreprises.

- **les schémas régionaux de l'innovation (SRI)** contiennent souvent un axe dédié à la création d'entreprises innovantes, avec des outils et des objectifs présentés de manière plus ou moins précise. Mais cette vision stratégique n'est que partielle puisqu'elle ne couvre pas l'ensemble des actions des régions sur le sujet de la création d'entreprises, notamment dans leur soutien fréquent à la création par des chômeurs.

Des progrès pourraient être faits dans le cadre de l'élaboration des nouveaux SRDE, comme en **Bretagne**, par exemple, où des réflexions sont en cours pour rapprocher le SRDE du SRI, ce qui permettrait d'y intégrer notamment la problématique innovation et de traiter dans un seul document tous les sujets qui concernent la vie des entreprises, et donc les différents axes de la politique de soutien à la création.

De même, en **Basse-Normandie**, la création de la mission régionale pour l'innovation et l'action de développement économique (MIRIADE) répond à la volonté de la Région de mettre l'accent sur l'innovation, mais aussi de rassembler en une seule et même structure les outils de développement économique et de développement de l'innovation. La région Basse-Normandie est sur ce point précurseur, la plupart des autres régions détenant une agence de développement économique et une agence de l'innovation encore séparée.

En résumé, on peut considérer que, malgré quelques tentatives plus ou moins élaborées, la création d'entreprise ne fait en général pas l'objet d'une réflexion stratégique régionale ; par ailleurs, lorsque cette thématique est citée dans l'un de ces documents, les objectifs sont rarement précisés et encore moins chiffrés, par exemple en région **PACA**.

Pourtant, malgré cette absence de vision stratégique d'ensemble, les régions interviennent pour soutenir la création d'entreprises. Ces actions, souvent lancées au coup par coup soit dans le cadre de la politique de lutte contre le chômage et pour l'insertion, soit dans le cadre de la politique de soutien à l'innovation, visent tout ou partie des trois types de créations, en général sans diagnostic en amont sur les spécificités régionales et leurs prises en compte dans les politiques à mener.

2 - Quelques exceptions

Dans l'échantillon de régions examinées par la Cour et les CRC, il y a toutefois trois exceptions notables à cette absence de vision stratégique d'ensemble, en Nord-Pas de Calais, en Picardie et, à une moindre mesure, en Lorraine.

En **Nord-Pas-de-Calais**, constatant notamment que la région était, de manière récurrente, mal classée en matière de création d'entreprises, le conseil régional a lancé une véritable réflexion stratégique, initiée à la fin des années 1990 et formalisée dans un texte de 1998 « *Une grande région économique en Europe* », qui a conduit à la création officielle, le 16 janvier 2001, du Programme régional de création et de transmission d'entreprises (PRCTE). La démarche stratégique initiée par le PRCTE a été ensuite complétée par l'approbation du SRDE le 24 novembre 2005, qui comprend un axe « Création et transmission d'entreprises ».

Le PRCTE a connu deux phases : PRCTE 1 (2000-2006) et PRCTE 2 (2007-2013). Les phases du programme reposent sur des objectifs clairement définis (sept pour la première phase, cinq pour la deuxième). Les différents aspects de l'animation et du suivi du PRCTE sont assurés par plusieurs instances : la conférence permanente du SRDE pour la conduite stratégique, le comité de pilotage du PRCTE qui réunit les opérateurs et financeurs, le comité des co-financeurs du PRCTE ainsi que des groupes de travail thématiques.

Il est complété par des stratégies spécifiques sectorielles : le plan régional de développement de l'artisanat (2007), le programme régional de dynamisation des entreprises commerciales et de services (PRDECS) en 2009, le plan régional de dynamisation de l'économie sociale et solidaire (PRDESS) en 2009, la stratégie régionale de l'innovation (SRI) en 2009, la stratégie régionale d'initiatives et entrepreneuriat (SRIE) en 2012.

Tous les acteurs locaux de la création d'entreprises sont associés à cette démarche stratégique et la mette en œuvre, y compris les services de l'Etat. Elle a conduit à organiser et à coordonner les dispositifs et les acteurs régionaux, avec l'aide d'une cellule d'appui créée à cet effet, avec l'APCE. Cette action d'ensemble a fait la preuve de son efficacité : la région Nord-Pas de Calais fait désormais partie des régions les plus dynamiques en matière de création d'entreprises.

En **Picardie**, constatant, comme en Nord-Pas de Calais, le déficit régional en termes de création d'entreprises, les services de l'Etat et le conseil régional ont décidé de mener une politique volontariste dans ce domaine dans le cadre du CPER 2000-2006. L'objectif était très

explicitement fixé de « *créer un environnement économique favorable à la création [...] afin de multiplier les projets accompagnés et de minimiser les cas d'échec* ».

En 2005, à l'occasion du SRDE, l'évaluation de cette action a permis de constater que, malgré certains progrès, la région restait dans le peloton de queue. L'objectif a donc été repris et renforcé dans le SRDE pour *rendre plus lisibles et accessibles les aides pour les créateurs picards*. Cette volonté de la région a conduit à l'adoption en 2007 d'un « plan régional en faveur de la création d'entreprise » et d'un « protocole d'accord de la création et de la transmission d'entreprises » (PACTE). C'est dans ce cadre qu'a été mis en place le réseau « J'entreprends en Picardie » qui regroupe les opérateurs picards de la création d'entreprise. En pratique, la Picardie a régulièrement réduit son écart avec les autres régions au cours des cinq dernières années.

En **Lorraine**, la démarche est moins aboutie mais elle est aussi plus récente. En partenariat avec la caisse des dépôts et consignations et dans le cadre d'une convention intitulée « Action Lorraine pour une économie de proximité », le conseil régional a impulsé la création d'une chaîne d'appui à la création-reprise, finalisée en 2008. Une charte (prévue dans le SRDE) définit les prestations et engagements à l'égard des porteurs de projets, des réseaux entre eux ainsi que des financeurs et sur un référentiel métier de l'ensemble des partenaires permettant de positionner le rôle de chacun. La chaîne d'appui vise à structurer la politique d'aide à la création d'entreprises autour des douze grandes filières de l'économie régionale.

La chaîne d'appui à la création est désormais co-pilotée par le conseil régional de Lorraine, les chambres de commerce et d'industrie et les chambre de métiers et de l'artisanat. La démarche est en instance d'élargissement aux conseils généraux. Elle s'accompagne de la création d'un centre de ressources, auquel ont adhéré les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), et qui constitue un outil d'ingénierie et de service à disposition de ses adhérents, ainsi que de la création d'un extranet des réseaux d'accompagnement.

Ces trois exemples montrent qu'une action stratégique concertée est possible au niveau régional, mais qu'elle prend du temps et nécessite une volonté partagée des acteurs.

C - Des interventions, souvent ponctuelles, des autres collectivités locales

1 - Les départements³⁶

De nombreux conseils généraux interviennent en matière de création d'entreprises avec différents types de dispositifs. Ils développent, en règle générale, plutôt des actions spécifiques, plus ou moins ponctuelles, souvent liées à leur responsabilité dans le domaine du RSA (revenu de solidarité active). Ils peuvent également intervenir en soutien aux dispositifs proposant des hébergements d'entreprises (pépinières, couveuses, etc.).

Ainsi, la chambre régionale des comptes de la région PACA a recensé vingt aides spécifiques des conseils généraux : dix dans les Hautes Alpes, deux dans les Alpes Maritimes, quatre dans les Bouches du Rhône, trois dans le Vaucluse et une dans le Var.

On peut citer toutefois le **conseil général du Val d'Oise** qui s'est doté d'un plan stratégique départemental de développement durable, de l'économie et de l'emploi pour les années 2009-2019. Parmi les dix-sept objectifs du plan, deux sont dédiés spécifiquement à la création d'entreprises.

Quant au **conseil général de l'Yonne**, une initiative déjà ancienne l'a conduit à créer une association dédiée à la création d'entreprises « Yonne active création » dès 1996. Celle-ci propose six outils financiers pour aider les porteurs de projets et bénéficie, en fonctionnement et en investissement, du soutien annuel du département et d'autres membres publics et privés. Sa compétence géographique s'étend à tout le département et elle constitue une sorte de « guichet unique » pour les créateurs.

Pour sa part, l'association des départements de France (ADF) ne dispose pas d'informations globales sur l'action des départements en matière de création d'entreprises, ses enquêtes annuelles sur l'intervention économique des départements n'identifiant pas cet axe comme suffisamment important pour l'intégrer systématiquement à son questionnaire.

³⁶ On rappelle que l'enquête de la Cour et des CRC n'a porté que sur deux départements qui ne peuvent donc être utilisés que comme des illustrations des actions possibles mais ne sont absolument pas représentatifs de l'ensemble de ce type de collectivités locales. La remarque est encore plus vraie pour les communes et les intercommunalités.

Cette absence de vision stratégique en matière de création d'entreprises s'expliquerait en grande partie, de l'avis des représentants de l'ADF, par la conviction des départements que l'amélioration de l'environnement économique des entreprises est la meilleure politique pour favoriser leur création. Elle n'est pas complètement cohérente toutefois avec le fait que de nombreux départements développent leurs propres dispositifs de soutien à la création d'entreprises, en dehors de toute démarche stratégique.

2 - Des communes et des intercommunalités de plus en plus actives dans le domaine de l'hébergement

Les communes et communautés de communes semblent être de plus en plus présentes dans le domaine de la création d'entreprises, notamment en créant des pépinières, en mettant des locaux à disposition des créateurs ou en proposant des facilités foncières.

Les travaux de la Cour et des CRC n'ont pas porté sur les démarches de ce type de collectivités locales et ne permettent donc pas de dire si ces actions sont le résultat de la mise en œuvre de stratégies explicites et de politiques structurées ou seulement des actions ponctuelles.

CONCLUSION

Les collectivités territoriales ont développé des dispositifs de soutien à la création d'entreprises qui viennent s'additionner, souvent de manière non cordonnée, à ceux de l'Etat. Comme pour ce dernier, ces politiques répondent à trois objectifs de natures différentes (la diminution du nombre de chômeurs, l'aide à l'innovation, le dynamisme du tissu économique local) qui font très rarement l'objet d'une réflexion stratégique d'ensemble, explicitement exprimée dans un texte (CPER, SRDE ou SRI), avec des objectifs quantitativement et qualitativement exprimés. Ils seront donc évalués dans le présent rapport à partir des mêmes critères que ceux de l'Etat, tels que définis précédemment.

*On peut toutefois relever **quelques cas particuliers**, comme celui de la région **Nord-Pas de Calais** qui dispose d'une stratégie clairement explicitée et partagée entre tous les acteurs régionaux, y compris l'Etat, dans le cadre de son schéma régional de développement économique (SRDE) et de son « programme régional de création et de transmission d'entreprises » (PRCTE). Parmi les collectivités dans le périmètre de l'enquête, les régions **Picardie** et **Lorraine** et le département du **Val d'Oise** ont également intégré explicitement la création d'entreprises dans leurs réflexions stratégiques.*

Ces différents exemples montrent qu'une action stratégique concertée est possible, notamment au niveau régional, mais qu'elle prend du temps et nécessite une volonté partagée des acteurs.

Chapitre III

Le pilotage et la cohérence d'ensemble des dispositifs

I - Pilotage et gouvernance d'ensemble

Le tome 2 du présent rapport présente et cherche à mesurer l'efficacité des différents dispositifs mis en œuvre par l'Etat et ses opérateurs ainsi que par les collectivités locales pour soutenir la création d'entreprises (voir en tableau introductif : la présentation des principaux dispositifs). Il met en évidence à la fois leur grand nombre et leur diversité. Pour que, malgré ces deux caractéristiques, cet ensemble de dispositifs soit efficace et lisible pour les créateurs, son pilotage et la coordination des acteurs devraient faire l'objet d'une attention toute particulière, ce qui n'est pas le cas.

A - Un coût global mal connu mais limité

Les développements du tome 2 permettent d'établir le tableau 6 qui synthétise les différents coûts identifiés des dispositifs nationaux. Ces chiffres sont souvent des estimations et ne sont pas tous parfaitement cohérents, notamment parce que certains couvrent à la fois les actions de soutien à la création et à la reprise d'entreprises. En outre, un grand nombre de données sont manquantes, notamment en ce qui concerne les actions spécifiques à chaque territoire, financées uniquement par les collectivités locales.

Les insuffisances de ces chiffrages constituent elles-mêmes une manifestation de l'absence de pilotage et de coordination de ces dispositifs, y compris au sein même de l'Etat.

1 - Le coût et le financement des dispositifs nationaux

Le tableau 6 récapitule les coûts des dispositifs nationaux identifiés et analysés dans le tome 2. L'annexe 11 donne une présentation détaillée par dispositif et financeur des chiffrages de ce tableau.

Tableau 6 : tableau synthétique du coût des dispositifs nationaux de soutien à la création d'entreprise en 2011

En M€	Etat	CDC	Oséo	Assurance chômage + pôle emploi	Sécurité sociale	UE	Coll. Locales	Total
Aides directes								
Exonérations fiscales-sociales	359				245			604
Subventions et assimilés	51		6	1 204				1 261
Prêts (abondements)	2	65				4	25	96
Prêts (gestion+pertes)	17	5	32					54
Garanties	7						4	11
Participations en capital	4	53						57
Aides indirectes								
Culture entrepreneuriale	1							1
Information-APCE	4						1	5
Accompagnement	27	14		8		19	62	130
Hébergement	7	1				4	15	27
Incitation capital risque (hors ISF)	304							304
Valorisation recherche *	99						4	103
Total	882	138	38	1 212	245	27	111	2 653

Source : Cour des comptes

* y compris les SATT : compte tenu de l'irrégularité des montants décaissés en 2011 (3 M€) et en 2012 (100 M€ pour les huit premiers mois), l'hypothèse est faite d'un lissage des investissements annuels moyens calculés sur la base de 900 M€ pour dix ans, soit 90 M€/an.

Malgré les nombreuses limites de ces chiffrages, ce tableau permet d'avoir un **ordre de grandeur, certes minoré, de l'effort financier fait en faveur du soutien à la création d'entreprises, à travers les dispositifs nationaux.**

Les coûts que la Cour a pu identifier et mesurer représentent un total de financements récurrents d'environ **2,7 Md€ en 2011**, sachant que ces coûts sont de natures différentes puisque l'on peut considérer les abondements de prêts (96 M€), les participations en capital (57 M€) et l'essentiel des dépenses de valorisation de la recherche (les SATT : 90 M€ par an) comme des investissements (243 M€, soit 9 % des financements) ayant vocation à être au minimum remboursés à terme :

- l'**essentiel** des dépenses (environ 80 %, soit 2 083 M€) concerne des **aides directes**, principalement (1 204 M€) sous forme de subvention aux **chômeurs** créateurs d'entreprise avec l'ARCE et le cumul de l'ARE avec les revenus de l'entreprise créée ;
- le montant des aides indirectes est constitué à plus de 50 % du montant des exonérations pour inciter à l'investissement en capital amorçage et capital risque (304 M€). On a vu précédemment que ce montant est très approximatif et sous-évalué, faute de pouvoir chiffrer les exonérations d'ISF.

La répartition entre les financeurs donne un rôle limité aux **collectivités locales (111 M€,** dont 53 % pour les régions, 25 % pour les départements et 22 % pour les communes et les intercommunalités), par construction, puisqu'il s'agit du financement des dispositifs nationaux. Si les montants restent limités par rapport à l'ensemble des dépenses de soutien, leur participation est pratiquement majoritaire en ce qui concerne le financement de l'accompagnement (48%, soit 62 M€) et de l'hébergement (55 %, 15 M€ pour les incubateurs et les couveuses), sans compter les pépinières pour lesquelles elles interviennent sans l'Etat et dont le coût n'a pas pu être chiffré.

Au total, on peut considérer qu'en 2011, les financements apportés par **l'assurance chômage et la sécurité sociale** représentent environ **1,5 Md€** alors que **l'Etat** (avec la CDC et Oséo) a consacré environ **1,1 Md€** au soutien à la création d'entreprises.

Les crédits européens affectés au financement de ces dispositifs de soutien nationaux n'en représentent qu'une faible part (27 M€).

En outre, environ 55 M€ d'origines diverses (banques, entreprises...) viennent compléter les crédits publics de ces dispositifs, dans le domaine de l'accompagnement essentiellement.

2 - Le coût et le financement des actions spécifiques des collectivités locales

La Cour et les CRC n'ont travaillé que sur un échantillon réduit de collectivités locales ; il n'est donc pas possible d'en tirer un chiffrage de l'action de l'ensemble des régions, départements et communes en matière de création d'entreprises.

Il peut être intéressant toutefois de comparer les montants consacrés globalement au thème de la création d'entreprises par les sept régions de l'échantillon dont les soutiens ont pu être chiffrés. Ces données doivent être considérées comme des ordres de grandeur, certaines informations étant parfois manquantes. L'annexe 9 présente le tableau détaillé de ces chiffrages, dont les totaux sont repris dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7 : soutiens à la création d'entreprises financés par les régions de l'échantillon en 2011

Basse Normandie	Lorraine	Midi Pyrénées	NPDC	PACA	Pays de la Loire	Rhône Alpes
25 M€	7 M€	4,5 M€	26,5 M€	6 M€	10 M€	10 M€

Source : rapport des chambres régionales des comptes

On constate que les montants de ces financements (**89 M€ au total**) sont extrêmement variables et non proportionnels à la taille des régions considérées. Le tableau détaillé de l'annexe 9 permet également de noter la variété des répartitions selon les régions entre les différentes formes de financement.

Si l'on enlève de ce total de 89 M€, les financements qui sont déjà comptabilisés au titre du soutien aux dispositifs nationaux (soit 34,3 M€ pour les fonds de prêts d'honneur, les fonds de garantie, l'accompagnement et les incubateurs), les financements pour des actions spécifiques aux régions représentent une cinquantaine de millions pour sept régions. Si on applique le même ratio aux **20 régions métropolitaines**, on trouve un total d'**environ 150 M€** auquel il faudrait ajouter les financements des pépinières qui n'ont pas pu être chiffrés par les CRC dans la plupart des cas.

CONCLUSION

Les travaux de la Cour permettent de chiffrer à un montant minimal d'environ **2,7 Md€ en 2011** le coût des **dispositifs de soutien nationaux** à la création d'entreprises, même si ces chiffrages ne sont pas tous très précis ni exhaustifs et concernent également, pour une partie, les aides aux repreneurs d'entreprises. Sur ce total, environ 240 M€ correspondent à des financements (prêts, prises de participations...) ayant vocation à être récupérés par les financeurs.

L'essentiel de ces dépenses (environ 80%, soit 2,1 Md€) prend la forme d'aides directes aux créateurs, principalement à travers l'ARCE et le maintien de l'ARE (1,2 Md€).

Quant aux aides indirectes (0,6 Md€), elles sont constituées essentiellement des incitations fiscales à l'investissement en capital risque (0,3 Md€, hors exonérations ISF), au financement de l'accompagnement (0,1 Md€) et à la valorisation de la recherche (0,1 M€, essentiellement à travers les SATT).

Au total, en 2011, les financements apportés **par l'assurance chômage et la sécurité sociale représentent environ 1,5 Md€** alors que l'Etat (avec la CDC et Oséo) a consacré environ 1,1 Md€ au soutien à la création d'entreprises.

Les collectivités locales participent à hauteur **d'une centaine de millions** (111 M€) à ces dispositifs, essentiellement en matière d'accompagnement (62 M€) et d'hébergement (15 M€), deux dispositifs dont elles financent une part supérieure ou égale à la moitié des dépenses, mais aussi à travers leur participation aux fonds de prêts d'honneur (25 M€).

Les dépenses des sept régions de l'échantillon examiné par le Cour et les CRC s'élèvent au total à 89 M€, dont 34 M€ consacrés au financement des dispositifs nationaux. Si l'on extrapole ces résultats aux **vingt régions métropolitaines**, on peut considérer que ces dernières affectent **environ 150 M€ par an à leurs propres dispositifs** de soutien à la création d'entreprises, **sans tenir compte du financement des pépinières** qu'il n'a pas été possible de chiffrer.

B - Une action de l'Etat central peu coordonnée

Comme on l'a déjà souligné au chapitre II, l'action de l'Etat en matière de création d'entreprises ne fait pas l'objet d'une stratégie globale unique mais relève de politiques distinctes. La mise en œuvre des dispositifs connaît le même défaut.

1 - Une organisation administrative et budgétaire à trois têtes

L'organisation de l'Etat central en matière de création d'entreprises fait clairement apparaître la typologie présentée au chapitre I qui distingue trois types d'objectifs, d'entreprises et de créateurs. En effet, si les dispositifs pour favoriser la création d'entreprises relèvent d'une **dizaine de programmes LOLF** différents (voir tableau de l'annexe 10), illustration de la complexité de leur mise en œuvre, les programmes les plus significatifs relèvent de quatre directions générales et de trois ministères différents :

- le **ministère en charge du travail et de l'emploi**, avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (**DGEFP**) et le programme 103 « *accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* », est essentiellement concerné par les dispositifs d'encouragement à la création d'entreprises par les chômeurs ou les personnes éloignées de l'emploi ;
- le **ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur**, avec la direction générale pour la recherche et l'innovation (**DGRI**) et le programme 172 « *recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires* », se préoccupe de la valorisation de la recherche, notamment publique, à travers la création d'entreprises innovantes technologiquement (JEI) ; avec la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (**DGESIP**) et le programme 150 « *formation supérieure et recherche universitaire* ». Il finance le plan étudiant pour l'entrepreneuriat (PEE), en lien avec la DGRI, et le dispositif des JEU ;
- le **ministère en charge de l'économie**, avec la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (**DGCIS**) et les programmes 134 « *développement des entreprises et de l'emploi* » et 192 « *recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* », a une vision plus « généraliste » de la création d'entreprises, avec une

préoccupation de soutien d'ensemble au renouvellement du tissu entrepreneurial.

Cet éclatement entre de nombreux programmes LOLF relevant de directions générales et de ministères différents est déjà, en lui-même, un élément de complexité majeur pour la mise en œuvre d'une politique d'ensemble.

2 - Une absence de système de concertation et de coordination

Cette situation est encore aggravée par le fait que les crédits budgétaires gérés directement par chaque direction générale sont relativement limités, puisque l'essentiel des soutiens est apporté sous d'autres formes (exonérations fiscales et sociales, dépenses de l'assurance chômage, investissements d'avenir, prêts de la Caisse des dépôts...).

Cette relative faible « visibilité » budgétaire rend d'autant plus difficile la vision globale des actions menées par l'Etat du fait de leur dispersion qui nécessite donc un travail spécifique pour suivre les moyens qui leur sont consacrés par les différents ministères.

Pour contrebalancer ces difficultés intrinsèques, il faudrait porter une attention particulière à la coordination des actions à partir d'un diagnostic partagé et d'une stratégie d'ensemble précise dont la mise en œuvre serait ensuite confiée aux différents ministères en fonction de leurs compétences respectives. Comme on l'a vu au chapitre I, une telle stratégie n'existe pas.

En outre, il n'existe pas non plus de système de concertation systématique, régulier ou occasionnel, entre ces trois ministères et les directions concernées pour coordonner leurs actions dans ce domaine.

Chaque ministère ayant ses propres objectifs, auxquels participe la création d'entreprises au même titre que d'autres politiques, les actions de chaque direction générale sont menées avec des logiques « verticales » et sans véritable réflexion ni animation transversales.

Il existe, bien entendu, des exceptions à cette situation : par exemple le développement de la culture entrepreneuriale, notamment à travers le PPE, est réalisé en coopération entre la DGCIS et les directions concernées du ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur ainsi qu'avec le ministère de l'éducation nationale (DGESCO).

3 - Une cohérence insuffisante

Ce défaut de coordination d'ensemble a des conséquences sur la cohérence des actions et des dispositifs.

a) Le cas des aides aux créateurs chômeurs ou bénéficiaires de minima sociaux

En tant que direction responsable de *« la conception et de l'animation des politiques de l'Etat en faveur de l'emploi des personnes éloignées provisoirement ou durablement du marché du travail »*, la DGEFP devrait jouer le rôle d'ensembliser des aides à la création et à la reprise d'entreprises destinées aux personnes éloignées de l'emploi. L'article 4 de l'arrêté fixant son organisation précise ainsi qu'elle *« contribue à la conception des politiques de l'emploi en assurant une veille sur les actions conduites par le service public de l'emploi, les collectivités locales et les partenaires sociaux et sur la situation économique et sociale des territoires »*.

Cette coordination paraît aujourd'hui très insuffisante.

En ce qui concerne les dispositifs eux-mêmes, la DGEFP s'est focalisée, ces dernières années, sur le pilotage du dispositif NACRE, délaissant l'ACCRE et l'ARCE. Pour ce qui concerne l'ACCRE, aucun échange régulier n'a été instauré avec la DSS ou l'ACOSS. Le constat est identique, s'agissant de l'ARCE, avec l'UNEDIC et Pôle emploi. Aucun dispositif de coordination n'a été mis en place au niveau national afin d'articuler les différentes aides.

En ce qui concerne les acteurs, on a vu précédemment que Pôle emploi a développé son propre parcours « créateur d'entreprise », à destination des chômeurs, ce qui correspond bien à sa mission, mais sans que sa complémentarité avec les autres dispositifs existants, en particulier NACRE, n'ait fait l'objet d'une réflexion au niveau national entre Pôle emploi et la DGEFP, ni sur l'articulation des dispositifs ni sur les modalités de mise en œuvre.

D'une manière générale, la DGEFP n'a pas procédé à la consolidation des coûts des différentes aides existantes, puisque, comme on peut le voir dans le tome 2, la mesure des coûts de l'ACCRE et de l'ARCE est peu précise et qu'elle n'a pas sollicité Pôle emploi pour que les informations relatives au coût total des prestations d'accompagnement mises en place lui soient communiquées.

L'absence d'évaluation au niveau national du coût global des aides diverses à la création ou à la reprise d'entreprises destinées aux

demandeurs d'emploi et aux publics éloignés du marché du travail reflète en pratique les insuffisances du pilotage de ces mesures.

En fait, la **qualité du pilotage est inversement proportionnelle aux enjeux financiers** : l'aide la moins onéreuse (NACRE, 18,7 M€ en 2011 pour le volet accompagnement) est adossée au dispositif de pilotage le plus complet ; *a contrario*, les deux autres aides pesant respectivement 976,6 M€ (ARCE) et 245 M€ (ACCRE) ne sont pas pilotées.

b) Des cumuls de dispositifs dont l'efficacité n'est pas vérifiée

Hormis le travail d'inventaire de la mesure RGPP 95 dont les limites ont déjà été évoquées, il n'y a pas de réflexion d'ensemble sur les cumuls possibles des différentes aides proposées par l'Etat et ses opérateurs pour chaque type de créateurs, ni de système mis en place pour mesurer leur ampleur ni leurs conséquences, au plan global ou pour chaque créateur aidé.

Ainsi, un créateur au chômage peut-il bénéficier à la fois de l'ACCRE et de l'ARCE (aides guichet), d'un prêt d'honneur, d'un prêt NACRE, d'un PCE, de la garantie FAG et Oséo sur ses prêts complémentaires et de l'accompagnement de Pôle emploi et de celui de NACRE.

Concernant les entreprises innovantes, qui peuvent d'ailleurs être également créées par des porteurs de projet qui se déclarent chômeurs afin de bénéficier de tout ou partie des dispositifs cités ci-dessus, elles peuvent être soutenues par le concours national, le statut de JEI/JEU et les PPA d'Oséo ainsi que par les aides à l'innovation qui ne visent pas spécifiquement les jeunes entreprises, comme le crédit-impôt recherche.

Ces possibilités de cumul sont démultipliées lorsque l'on prend en compte les dispositifs d'aides des collectivités locales, qu'il s'agisse d'aides directes ou de possibilités d'hébergement.

Ces cumuls, qui pour certains n'ont pas lieu pendant la même période de temps, les dispositifs visant des phases successives des projets, ne sont pas systématiquement contestables mais ils demanderaient à être validés, en terme de légitimité au niveau des principes, mesurés, au moins sur des échantillons, et vérifiés en pratique, au moins dans certains cas.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'action de l'Etat en matière de création d'entreprises est portée par **trois ministères** et éclatée entre **une dizaine de programmes LOLF**. Cette situation n'est pas critiquable par principe, puisque cette action participe à d'autres politiques qui ont structuré l'organisation administrative et budgétaire de l'Etat ; en revanche, elle nécessite une **réflexion stratégique transversale** approfondie, intégrant tous les outils de soutien à la création d'entreprises, et la mise en œuvre de dispositif de coordination systématique reposant sur une instance de pilotage réunissant toutes les administrations et les opérateurs de l'Etat participant à cette politique.

L'absence d'action significative dans ces deux domaines conduit à la mise en œuvre de **dispositifs sans cohérence suffisante**, en particulier concernant les aides destinées aux demandeurs d'emploi et aux publics éloignés du marché du travail.

Cela permet aussi la multiplication des **possibilités de cumul de ces différents dispositifs nationaux**, dont l'ampleur et la légitimité devraient être examinées.

Recommandation :

- assurer un pilotage interministériel des actions de l'Etat sur la base d'une stratégie globale explicite.

C - Des opérateurs nombreux avec un fort besoin de pilotage

La mise en œuvre des dispositifs de soutien à la création d'entreprises est réalisée par de nombreux opérateurs de l'Etat, ce qui nécessiterait un pilotage étroit de la part des administrations centrales mais également, comme on l'a déjà souligné, une stratégie d'ensemble qui permettrait à chacun d'avoir une vision complète et claire des objectifs à atteindre et des interventions de l'Etat, sous ses différentes formes.

En pratique, au contraire, même si ces opérateurs développent souvent des relations bilatérales entre eux, ils n'ont pas cette vue d'ensemble et leurs actions sont insuffisamment coordonnées, comme le montre l'analyse du positionnement et de l'action des quatre principaux opérateurs dans ce domaine : Oséo, Pôle emploi, la caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'APCE.

1 - La Caisse des dépôts et consignations

Le développement des PME fait partie des priorités du groupe Caisse des dépôts dans le cadre de son plan stratégique. C'est la raison pour laquelle, depuis plusieurs années déjà, la Caisse assure des missions d'intérêt général en matière d'aide aux PME et notamment de soutien à la création d'entreprises. Ces différentes actions sont menées soit sur les fonds propres de la CDC, soit sur des crédits budgétaires (fonds de cohésion sociale). En fonction du stade de vie et de développement de l'entreprise, les actions sont menées par l'établissement public ou entrent dans le domaine de compétence de CDC Entreprises.

Parmi les actions du groupe Caisse des dépôts en faveur de la création d'entreprises, on peut mentionner :

- le soutien au fonctionnement des grands réseaux d'accompagnement (voir tome 2, chapitre III), financés par les fonds propres du groupe. En outre, la CDC entretient des relations étroites avec le réseau France Active, émanation du groupe, qui était à l'origine essentiellement en charge d'apporter des garanties aux prêts bancaires des créateurs mais dont le domaine d'intervention s'est élargi, notamment à la gestion des prêts NACRE, et qui accompagne lui-même désormais un certain nombre de porteurs de projets;
- la participation à la constitution et au renforcement des fonds propres des jeunes entreprises, leur facilitant ainsi notamment l'accès au crédit bancaire :
 - o la Caisse (maison mère) mène cette action en dotant les fonds de prêts d'honneur « classiques » des différents réseaux d'accompagnement (le groupe estime à 5-7 M€ par an le montant nécessaire à la re-dotation des différents fonds de prêts d'honneur soutenus), ainsi qu'en soutenant une petite trentaine de fonds plus spécifiques (fonds à vocation régionale, fonds innovation qui octroient des prêts d'honneur plus élevés que les prêts d'honneurs « classiques » et plus récemment fonds de primo-développement pour aider les entreprises à se développer entre trois et cinq ans de vie). Dans le cadre de cette mission de soutien à des fonds à laquelle elle consacre en tout entre 10 et 12 M€ par an, la Caisse essaye de rapprocher et de faire fusionner les différents acteurs afin de limiter leur dispersion et d'éviter le saupoudrage sur les territoires³⁷.

³⁷ Le groupe a aussi le projet de développer un fonds « grandes écoles » sur le nouveau pôle de Saclay afin de soutenir les entreprises créées par les jeunes issus des écoles installées sur le plateau.

- o CDC Entreprises participe par ailleurs, directement ou indirectement, à cette mission de renforcement des fonds propres des jeunes entreprises. Elle n'a pas vocation à couvrir l'intégralité des besoins du marché mais à se concentrer sur ses carences, à savoir l'innovation, la phase d'amorçage des entreprises, la petite transmission, le capital-risque régional. L'action de CDC Entreprises a pour but de faire en sorte que la chaîne de financement ne se casse pas, avec notamment les actions du FNA destiné à développer le capital amorçage en France.
- dans le cadre de son action de gestion du fonds de cohésion sociale, la Caisse des dépôts, qui participe, par ailleurs, au programme NACRE (volet financement), est chargée de développer le microcrédit à la création des TPE et des entreprises d'insertion (soutien de l'action de France active garantie et de l'ADIE notamment), et enfin de promouvoir le microcrédit personnel.

Cette énumération met en évidence la diversité et la multiplication des outils dont dispose la CDC en matière de création d'entreprises et son implication à différents niveaux, tournée vers les TPE et les publics éloignés de l'emploi mais aussi vers les entreprises à potentiel (amorçage). Au sein de la Caisse elle-même, la vision globale et transversale de ces interventions et de leur efficacité pourrait être améliorée.

Plus globalement, ces éléments conduisent à penser que le groupe Caisse des dépôts pourrait avoir un rôle plus actif dans la nécessaire mission de coordination des différents acteurs en charge du soutien à la création d'entreprises.

Sa proximité avec les collectivités locales, notamment grâce à son implantation locale, fait partie de ces atouts. C'est d'ailleurs la Caisse qui a développé, soutenue techniquement par l'APCE, le programme *appuiPME.net création*, programme qui participe à l'instauration d'un dialogue entre régions et à la prise de conscience par les régions d'une nécessaire coordination des actions de leurs territoires en faveur du soutien à la création d'entreprises (via notamment l'organisation d'un recensement de ces différentes actions).

Par ailleurs, son positionnement par rapport aux réseaux d'accompagnement, son action en faveur de leur professionnalisation et de la mise en place de règles de gestion strictes et d'outils fiables de reporting, ainsi que son travail sur le terrain pour le développement de fonds spécifiques, tout en favorisant le rapprochement des acteurs locaux dans des plateformes communes, en évitant les doublons et en simplifiant le paysage (travail par exemple récemment effectué dans le cadre du

développement du fonds innovation à Lyon), est un autre argument en faveur d'une mission de coordination accrue, à condition de disposer d'un cadre d'action stratégique clair tant au niveau national qu'à celui de la Caisse. Cette activité de la CDC a probablement vocation à rejoindre la BPI.

2 - Oséo

Oséo intervient uniquement de manière « directe » auprès des créateurs d'entreprises, en leur proposant des solutions de financement. Oséo dispose pour cela de quatre outils leur étant spécifiquement destinés, mobilisant soit la branche « Oséo création » soit la branche « Oséo innovation » :

- **le prêt à la création d'entreprises (PCE)**, destiné aux entreprises de moins de trois ans, adossé à un financement bancaire, permettant de financer les besoins immatériels, le fonds de roulement et les frais de démarrage et ne pouvant pas excéder 7 000€ ;
- **les garanties de crédits bancaires et d'intervention en fonds propres (Fonds création et Fonds garantie capital PME)**, visant à faciliter l'accès au crédit des PME de moins de trois ans ;
- **le prêt participatif d'amorçage**, destiné aux entreprises innovantes de moins de cinq ans, ayant déjà bénéficié d'une aide publique à l'innovation, permettant de préparer l'entrée au capital d'investisseurs ;
- **le concours national d'aide à la création d'entreprises innovantes**, subvention visant à détecter et faire émerger des projets innovants.

Grâce à l'ensemble de ces dispositifs, Oséo a soutenu **40 940 entreprises en création en 2011**, soit une augmentation de 33% des entreprises bénéficiaires depuis 2007. Néanmoins, on peut classer ces entreprises en deux grandes catégories quantitativement très déséquilibrées :

- des TPE, voire quelques PME, sans autres particularités que leur taille limitée et qui sont les cibles principales du PCE et des garanties bancaires apportées par Oséo ; il s'agit de la catégorie la plus nombreuse sachant qu'il y a eu en 2011 environ 15 000 PCE octroyés. L'attribution de ces aides est déléguée à des réseaux d'accompagnement des créateurs et aux banques ; le rôle d'Oséo pour cette catégorie consiste donc essentiellement à apporter des moyens financiers ;

- de jeunes entreprises innovantes et à potentiel, en nombre limité, puisqu'il n'y a eu en 2011 qu'environ 150 lauréats du concours national et une centaine de PPA³⁸. Pour ces dispositifs, le rôle d'Oséo n'est pas seulement financier ; il consiste aussi à détecter et à sélectionner les « bons » projets.

Cependant, concernant cette catégorie, l'essentiel de l'intervention d'Oséo semble passer en fait par les autres dispositifs en faveur de l'innovation, qui ne sont pas réservés aux entreprises en création mais qui peuvent aussi leur bénéficier. En 2009, la direction de l'évaluation d'Oséo avait estimé que 6 % des aides à l'innovation revenaient à des entreprises de moins d'un an et 16 % à des entreprises âgées d'un à trois ans. Il n'a pas été possible d'obtenir un chiffre plus précis ou actuel de ces « autres aides » revenant de fait à des entreprises en création.

Cette participation d'Oséo à la création d'entreprises sous des formes différentes, visant des cibles également différenciées, est une bonne illustration de sa triple tutelle, par le ministère chargé de la recherche, celui chargé de l'économie (DG Trésor) et celui chargé des entreprises (DGCIS).

L'analyse des dispositifs soutenus par Oséo a souligné le besoin d'évaluation approfondie et indépendante, ce qui suppose d'obtenir les données nécessaires, ce qui est difficile depuis que toutes ses activités sont couvertes par le secret bancaire³⁹. L'évaluation des politiques publiques pourrait être facilitée par le vote d'une disposition législative spécifique qui a été introduite dans le projet de loi relatif à la création de la Banque publique d'investissement, pour permettre une communication de ces données à des fins statistiques.

3 - Pôle emploi

Pour Pôle emploi, permettre aux chômeurs de créer leur propre emploi est l'un des axes de sa politique pour retrouver une activité aux demandeurs d'emploi ; il a donc cherché à organiser progressivement les actions qu'il mène en ce sens à travers le « parcours créateur d'entreprise » pour sensibiliser (ateliers « créer son entreprise : pourquoi pas ? ») puis accompagner les créateurs à préciser leur projet (OPCRE et EPCE). Compte tenu de l'ampleur de son implantation territoriale, il peut offrir aux demandeurs d'emploi un conseil et un accompagnement de

³⁸ Jusqu'à fin 2011, Oséo proposait également aux créateurs d'entreprises un « contrat de développement création », prêt destiné à renforcer les capitaux permanents des entreprises les plus porteuses en termes de développement et d'emplois. Ce dispositif ne bénéficiant qu'à une trentaine d'entreprises par an, il a été abandonné en 2012.

³⁹ Depuis la fusion au 1^{er} janvier 2011 des trois entités qui le constituent dorénavant.

proximité. En revanche, les conseillers de Pôle emploi affichent un fort besoin de formation, que la direction de Pôle emploi cherche à satisfaire.

En outre, depuis la fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC, il est également l'un des principaux financeurs des dispositifs d'aides directes avec l'attribution de l'ARCE et la possibilité de cumul de l'ARE avec le revenu de l'entreprise créée (1,2 Md€ en 2011).

Compte tenu de l'importance de ce rôle, il est surprenant qu'il ne soit pas mieux associé à la politique de création d'entreprises par les chômeurs ; on a pu relever notamment dans les chapitres précédents :

- au niveau central, une absence de réflexion avec la DGEFP sur l'articulation entre ses prestations et celles de NACRE en matière d'accompagnement ; quant aux méthodes de sélection des opérateurs en charge de cet accompagnement, elles ont été menées de manière séparée, sans coordination ni référentiel commun ;
- au niveau local, les situations sont différentes selon l'ancienneté et la qualité des relations entre les acteurs, mais la plupart des DIRECCTE rencontrées ont reconnu ne pas avoir connaissance de l'action de Pôle emploi ni des opérateurs avec lesquels il travaille. Dans certains cas, notamment en Lorraine et en région Rhône-Alpes, des initiatives des services régionaux ont permis d'assurer la cohérence des circuits d'accompagnement, mais ces initiatives restent minoritaires ;
- une insuffisance de suivi des résultats et de connaissance des coûts de ces actions, tant en matière d'accompagnement que pour le versement de l'ARCE ou le cumul de l'ARE.

La responsabilité de cette situation tient à la fois à l'opérateur et à sa tutelle, la DGEFP.

4 - L'agence pour la création d'entreprises (APCE)

L'APCE est une association visant à promouvoir la création d'entreprises en France et à fournir des outils aux professionnels de la création. L'agence existe sous ce nom depuis 1997 et est placée sous la tutelle de la DGCIS.

Les missions permanentes de l'APCE sont prévues et encadrées par la convention de subvention annuelle signée entre l'agence et sa tutelle. Cette dernière prévoit ainsi que l'agence doit :

- « *promouvoir l'esprit entrepreneurial* » : cette promotion passe par la participation à des salons, le soutien aux différents concours de la création d'entreprises (principalement régionaux), ... ;

- « *fournir des outils aux professionnels qui conseillent les créateurs* » : c'est dans ce cadre que l'APCE organise des formations pour les accompagnateurs de créateurs, publie un certain nombre d'ouvrages ou de fiches professionnelles ... ;
- « *analyser la création d'entreprises* ».

Les statuts de l'agence prévoient par ailleurs que l'agence soit « *force de propositions auprès des pouvoirs publics* ».

L'APCE a ainsi des missions techniques auprès de trois « cibles » : les pouvoirs publics, les opérateurs et relais d'opinion, les créateurs au sens large (en incluant les repreneurs).

Pour mener à bien ses missions, l'APCE, qui compte 50 salariés, reçoit une subvention annuelle de la part de l'Etat (4,2 M€ en 2011, sur un budget total de 7,7 M€). L'Etat fixe les orientations stratégiques de l'agence dans un programme pluriannuel. Le dernier en date, 2010-2012, fixe trois axes d'intervention : diffuser l'esprit d'entreprise chez les jeunes ; faciliter les projets entrepreneuriaux ; identifier les nouvelles entreprises à potentiel, favoriser leur développement et leur transmission. Ce plan stratégique devait se décliner sous la forme d'un contrat d'objectifs et de performance, qui n'a finalement jamais été signé.

Dans le cadre de l'évaluation qui fait l'objet du présent rapport, le contrôle que la Cour a effectué sur les comptes et la gestion de cette agence pour les exercices 2007 à 2011 lui a permis de faire les constats suivants s'agissant de l'action de l'agence et de sa place dans le dispositif public de soutien à la création d'entreprises⁴⁰.

Outre son triple rôle, d'information, sensibilisation et formation, d'animation et de proposition, elle est par ailleurs ponctuellement mise à la disposition de l'Etat pour réaliser des missions de soutien très opérationnelles, missions pour lesquelles l'agence sait faire preuve d'une réactivité précieuse, comme elle l'a montré récemment pour le déploiement du régime des auto-entrepreneurs.

Son site internet rencontre un véritable succès, avec une augmentation du nombre de visiteurs (9 millions en 2011) et des avis des utilisateurs, aussi bien porteurs de projets, que professionnels, globalement très positifs du fait de l'exhaustivité des informations fournies. La mission d'information et de fourniture d'outils pour ces publics semble donc être correctement remplie, même s'il faut veiller à maintenir constamment un haut niveau de qualité et une plus grande facilité d'utilisation des informations fournies.

⁴⁰ Ce contrôle a donné lieu à des observations en termes d'organisation et de gestion qui font l'objet d'un rapport séparé destiné aux gestionnaires et à la DGCIS.

Concernant les autres volets de son action, pour des raisons dont elle n'est pas complètement responsable, elle peine aujourd'hui à animer les différents réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises, à élaborer et à diffuser des informations globales sur l'efficacité des dispositifs⁴¹ et à mettre à profit sa connaissance du sujet pour formuler des propositions.

Plusieurs causes de natures différentes expliquent cette situation :

o **le pilotage de l'agence par sa tutelle n'est pas assez dynamique.** Les missions confiées à l'APCE, reprises dans la convention annuelle de subvention, sont assez peu ambitieuses, et ne tiennent pas compte des axes prioritaires des différents plans stratégiques de l'agence. Il est d'ailleurs regrettable que le contrat d'objectifs et de performance, censé être finalisé au 1^{er} trimestre 2011 et devant fixer des objectifs en accord avec les axes du plan stratégique 2010-2012 n'ait pas vu le jour. Les indicateurs fixés à l'APCE sont par ailleurs uniquement des indicateurs d'activité, qui n'apparaissent pas tous comme pertinents et ne permettent pas de mesurer réellement l'efficacité de l'agence ni l'impact des actions menées auprès des différentes cibles (porteurs de projets, acteurs professionnels de la création d'entreprises). En sus de ces indicateurs d'activité, dont le nombre pourrait être réduit, trois ou quatre indicateurs plus stratégiques devraient être retenus pour apprécier l'efficacité et l'efficience de l'action de l'agence. La tutelle de l'agence s'est engagée à être vigilante sur ces points dans le cadre de l'élaboration du plan stratégique 2013-2015 et du contrat d'objectifs et de performance en découlant.

o **le rôle de coordonnateur de l'APCE n'est pas assez reconnu par sa tutelle elle-même**, ce qui affaiblit notablement ses capacités d'action en ce domaine. Ainsi, par exemple, les travaux du comité Synergie-Réseaux, chargé d'animer et de coordonner les grands réseaux d'accompagnement des créateurs, sont assez laborieux et restent très prudents, sachant que l'agence n'a pas de moyens de contrainte vis-à-vis des réseaux, ni même d'objectifs précis qui lui auraient été fixés par sa tutelle et qui motiveraient les acteurs à participer. En outre, comme on l'a souligné précédemment⁴², les résultats des travaux de coordination de l'agence ne sont pas toujours utilisés par les services de l'Etat, ce qui ne peut pas légitimer son positionnement.

o **l'agence mène un grand nombre de petites actions, avec un organigramme très morcelé** (souvent un ou deux équivalents temps

⁴¹ Les difficultés qu'a eues la Cour à réunir les différents éléments du présent rapport pour en faire une synthèse en est une illustration.

⁴² Tome 2, Chapitre III-C-4 sur la charte de qualité des réseaux.

plein par action), ce qui ne lui donne pas une capacité d'intervention suffisante pour chacune de ses formes d'intervention. Ses missions gagneraient à être réduites en nombre et plus concentrées, notamment en matière d'études, domaine dans lequel des synergies devraient être recherchées avec d'autres acteurs comme l'institut supérieur des métiers (ISM).

o le positionnement et l'isolement actuels de l'agence ne lui permettent pas de mener à bien ses missions, notamment de coordination des acteurs mais aussi d'étude et d'enquête qui nécessiteraient des contacts avec les créateurs et les acteurs de terrain que sa situation et ses moyens ne lui accordent pas vraiment, présentement.

Au-delà de la question de l'adaptation de son statut d'association aux missions qui lui ont été confiées, la question du rattachement de l'agence à un autre opérateur de l'Etat doit être examinée ; des réflexions sur ce sujet ont déjà été menées pour un éventuel rapprochement avec l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) ou Oséo. Dans un contexte en évolution, marqué par la création d'une banque publique d'investissement (BPI) consacrée aux PME, il paraît désormais urgent de procéder à un nouvel examen de cette question, sachant, par ailleurs, que cet « isolement » de l'agence a également un coût budgétaire inhérent à la gestion d'une structure de 50 personnes, placée « en apesanteur ». Les Assises de l'entrepreneuriat prévues en mars 2013 devraient conduire à une réflexion sur ce point et sur l'évolution de la gouvernance de l'agence.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises sont mis en œuvre, sous la tutelle des différents ministères concernés, par de nombreux opérateurs. Toutefois, leur pilotage n'est pas toujours satisfaisant.

La Caisse des dépôts (CDC) intervient sous des formes multiples à destination de divers types de créateurs. Elle devrait être mieux associée à la définition et à la coordination des actions mises en œuvre.

Oséo soutient à la fois la création en grand nombre de TPE par des actions à caractère bancaire qu'il a complètement déléguées, tout en attribuant quelques aides directes en nombre très limité à des entreprises innovantes ou à potentiel. L'évaluation de l'efficacité de certaines de ces actions mériterait d'être plus approfondie.

*En ce qui concerne **Pôle emploi**, il n'a pas été suffisamment associé à NACRE et n'a pas, de son côté, veillé à coordonner son action avec celles du ministère ni des autres acteurs. En outre, il ne porte pas assez d'intérêt aux mesures financières lourdes qu'il distribue, l'ARCE notamment.*

*Quant à l'agence pour la création d'entreprises (**APCE**), elle doit rapidement faire l'objet d'une réflexion approfondie sur son positionnement, son statut et ses missions afin de mettre fin à son isolement actuel et de lui donner les moyens de mieux assurer son rôle d'observatoire de la création d'entreprises. Elle ne pourra assurer une mission de coordination que si sa tutelle lui délègue réellement une responsabilité effective dans ce domaine.*

*D'une manière générale, les activités de la Caisse des dépôts, d'Oséo et de l'APCE concernant les créations d'entreprises semblent avoir vocation à rejoindre la **future banque publique d'investissement (BPI)**, ce qui devrait renforcer leur cohérence et leur coordination en matière de financement de la création mais aussi de développement des nouvelles entreprises.*

Recommandations :

- renforcer la cohérence des actions de la CDC et des opérateurs de l'Etat ;

- revoir en profondeur les missions et le positionnement de l'APCE dans le contexte de la création de la BPI et d'un pilotage interministériel affirmé.

D - Une coordination souvent inexistante des actions sur les territoires

Sur chaque territoire, les dispositifs nationaux de soutien à la création d'entreprises sont mis en œuvre par les services de l'Etat, ses opérateurs et les collectivités locales. L'insuffisance, voire l'absence de coordination, se fait sentir à tous les niveaux.

1 - L'insuffisante coordination des services de l'Etat et de ses opérateurs

Les visites des rapporteurs de la Cour en Bretagne et en Aquitaine comme les travaux des CRC ont permis de vérifier que la coordination insuffisante au niveau central avait des effets sur le terrain.

a) Une focalisation en région sur le pilotage de NACRE

Il est symptomatique de constater la place que tient la distribution des crédits NACRE dans les préoccupations des services de l'Etat quand ils sont interrogés sur les dispositifs de soutien par l'Etat à la création d'entreprises.

Les **DIRECCTE** sont focalisées sur la gestion des crédits d'accompagnement (15 M€ en 2011) de ce programme dont la gestion budgétaire et les procédures nécessitent de leur part une attention particulière. En revanche, la dimension « prêt à taux zéro » (55 M€ en 2011) fait l'objet d'une attention beaucoup plus limitée.

Ainsi, en matière de soutien aux créateurs éloignés de l'emploi, dans les régions concernées par le rapport, à de rares exceptions (Bourgogne, Lorraine), les DIRECCTE ne disposent d'aucune visibilité sur l'ARCE et l'ACCRE (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, etc.) ni sur l'offre de service de Pôle emploi (parcours création d'entreprise).

Pourtant, la circulaire DGEFP n° 2008-20 du 4 décembre 2008 demandait aux directeurs régionaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) de s'attacher à « *rechercher les modalités d'articulation avec d'autres dispositifs* » et de composer « *des comités de pilotage régional, en cherchant en particulier à réaliser (...) une double articulation : en interne du SPER avec le Pôle emploi ; en externe, avec les collectivités territoriales, régionales et départementales* ». L'objectif était d'insérer le parcours NACRE dans « *les dispositifs d'aide existants dans votre région, avec lesquels vous rechercherez les synergies et complémentarités nécessaires* ».

Au-delà de cette population cible, la plupart des réponses et les entretiens avec les DIRECCTE ne permettent pas d'avoir une visibilité d'ensemble sur la situation de la création d'entreprise dans les régions concernées, ni sur les actions de l'Etat ou des autres acteurs locaux pour la soutenir. Sur ce point, il ne semble pas que le rapprochement entre les anciens services en charge de l'emploi et ceux chargés de l'économie dans une même direction régionale ait vraiment été accompagné de méthodes de travail transversales et d'un effort de coordination.

Cette absence de vision d'ensemble des actions menées par l'Etat et ses opérateurs sur les territoires est plus évidente quand on y intègre le soutien aux créations d'entreprises innovantes. L'action des services des délégations régionales à la recherche et aux technologies (**DRRT**) est souvent menée en parallèle à celle des DIRECCTE, sans modalité d'échange ou de coordination bien identifiée. Quant aux politiques de

développement de la culture entrepreneuriale, elles sont à peine évoquées, parfois, par certains acteurs rencontrés.

Les échanges avec les **SGAR et les préfets de région** ont confirmé cette situation d'ensemble ; ils n'ont pas de vision globale de l'action de l'Etat et de ses opérateurs en matière de création d'entreprises, thème sur lequel ils ne travaillent pas de manière transversale mais seulement séquentielle en distinguant le soutien aux chômeurs et celui aux entreprises innovantes ; en ce qui concerne les entreprises plus « classiques », ils se préoccupent surtout des problèmes de transmission et de reprise, sujet qu'ils traitent notamment avec les chambres consulaires. Ces éléments reflètent bien l'absence de priorité identifiée donnée à la création d'entreprises dans les documents de programmation régionaux signés par l'Etat (PASER, CPER...).

b) La mesure RGPP 95, une tentative avortée pour mieux coordonner le soutien à l'accompagnement

Cette insuffisance de coordination en matière d'accompagnement des porteurs de projets, qui conduit à la multiplication sur les territoires d'acteurs bénéficiant de financements publics croisés, a été relevée dans le cadre de la RGPP en 2011. Suite à une expérimentation conduite en 2010 sur deux régions (Franche-Comté et Aquitaine) dont les résultats font pourtant peser des doutes sur les bénéfices réels à en tirer, la mise en œuvre de cette « mesure RGPP 95 » a pris la forme d'une circulaire commune signée le 19 octobre 2011 par la DGCIS et la DGEFP.

L'objectif affiché de cette mesure « *est d'augmenter de manière significative la part des entreprises créées qui font l'objet d'un accompagnement⁴³, en minimisant la charge administrative pour les réseaux d'accompagnement⁴⁴ et en améliorant la mise en cohérence des objectifs des différents financeurs* ». Afin d'atteindre l'objectif fixé, trois chantiers ont été définis dans la circulaire :

- procéder à un recensement précis des interventions financières et objectifs en matière de soutien à la création d'entreprises des services de l'Etat, de ses opérateurs et des autres partenaires publics, y compris les collectivités territoriales ;
- définir une stratégie régionale d'accompagnement de la création d'entreprises, afin d'optimiser les interventions publiques sur le

⁴³ La circulaire rappelle qu'un « accompagnement par un professionnel augmente de 50 % le taux de survie à 3 ans, de 52 % à 75 % ».

⁴⁴ Ces coûts peuvent « atteindre 50 % des financements publics accordés » d'après la circulaire.

territoire régional, l'objectif étant d'améliorer l'efficacité des dispositifs existants et d'arrêter une offre cohérente de prestations aux créateurs d'entreprises ;

- enfin, harmoniser les pratiques et mettre en place avec les réseaux d'accompagnement un dialogue de gestion annuel commun aux différents financeurs.

Dans les dix régions interrogées, le travail de recensement des interventions financières, qui devait être terminé à la fin du premier trimestre 2012, a été plus ou moins lancé mais, à cette date, seule la cartographie régionale de l'Aquitaine, participant à l'expérimentation, avait été communiquée à la DGEFP.

Il en est de même de la création du « comité régional de suivi des aides », prévu dans la circulaire. Dans certains cas, les préfets et les services considèrent que les comités économiques et financiers, qui réunissent l'Etat, la CDC, Oséo et la Banque de France pour traiter les problèmes économiques locaux, en font office même s'ils ont des compétences beaucoup plus larges. Dans d'autres cas, on s'est contenté de faire une réunion élargie du comité NACRE, souvent avec des résultats décevants.

D'une manière générale, les services des DIRECCTE concernées considèrent que la mise en œuvre de cette mesure n'est plus prioritaire, ce qui est probablement vrai vu l'absence de relance de la DGCIS et de la DGEFP malgré les retards dans sa mise en œuvre.

Ils sont probablement confortés dans cette idée par le lancement au début 2012 de l'appel d'offres de Pôle emploi pour sélectionner ses propres opérateurs, sur des critères qui lui sont propres, sans référence à la labellisation ou au conventionnement des opérateurs de NACRE, ni à la charte de qualité élaborée par l'APCE et les réseaux, sous la houlette de la DGEFP et de la DGCIS.

2 - L'absence de coordination entre l'Etat et les collectivités

Parallèlement à l'insuffisante coordination des services de l'Etat sur les territoires en matière de création d'entreprises, l'absence totale de collaboration entre l'Etat et les collectivités locales sur ce sujet est fréquente. En général, aucune des deux parties n'a de connaissance précise des actions menées par l'autre, ni des financements réellement apportés.

Pourtant, sur le terrain et dans certains domaines, leurs actions sont mises en œuvre par les mêmes acteurs, notamment les chambres consulaires et les réseaux d'accompagnement. Cela conduit à des

financements multiples pour ces opérateurs dont les inconvénients ont déjà été soulignés précédemment, tant pour eux que pour les crédits publics, mais aussi à une grande complexité du paysage des acteurs et des aides disponibles pour les porteurs de projets.

La mesure RGPP 95 avait également bien identifié le besoin de mieux faire travailler ensemble l'Etat et les collectivités locales mais lorsqu'un effort a été fait dans ce sens les résultats ont été décevants. Ainsi, par exemple, en **Ile de France**, un comité régional NACRE élargi, associant la CDC, la DIRECCTE, Pôle Emploi, l'AGEFIPH ainsi que la région et les autres collectivités territoriales, a été mis en place fin 2008. Il se réunissait deux fois par an et servait de lieu d'échange d'information entre financeurs des aides à la création d'entreprises. La région, présente épisodiquement comme observateur, y est plus régulièrement représentée depuis février 2012. Ce comité préfigurateur potentiel d'un futur comité régional de suivi des aides, illustre bien les difficultés de l'exercice. Dans cette région, le conseil régional conteste la légitimité même de l'Etat à vouloir coordonner les financeurs des réseaux d'accompagnement de la création d'entreprise. La situation est similaire en **Aquitaine**.

Comme le montrent les cas où cette coordination existe, en Nord-Pas-de-Calais ou en Lorraine, ce résultat ne peut être atteint que par un travail en profondeur à partir d'une volonté stratégique et politique partagée. Néanmoins, il faut aussi probablement accepter que le rôle de l'Etat, dans ces dispositifs régionaux structurés et ordonnés, ne soit pas forcément celui de l'animateur et du coordonnateur principal. Ainsi, en **Nord-Pas-de-Calais**, de même qu'en **Lorraine**, comme les autres acteurs et financeurs, l'Etat se trouve en retrait par rapport au Conseil régional.

Le déploiement de dispositifs centralisés avec des systèmes de pilotage et des indicateurs nationaux, tel que NACRE, ne facilite pas la coordination avec les collectivités locales, car ils limitent, voire même suppriment, les possibilités pour les services de l'Etat de caler leur action par rapport au contexte local et aux actions menées par les autres acteurs. Or, comme on le voit en **Nord-Pas-de-Calais**, les stratégies locales ont besoin de temps pour atteindre leurs objectifs et être efficaces ; elles ne peuvent donc pas changer au rythme de la création et de l'évolution des dispositifs nationaux.

3 - Peu de coordination entre les collectivités locales

Ces difficultés d'articulation entre l'Etat et les collectivités locales sont encore accrues par le peu de coordination qui existe entre les collectivités locales elles-mêmes. **Les conventions passées par la région avec les départements, les communes et leurs groupements**, visant à

encadrer le cofinancement de certains dispositifs ou à développer des dispositifs d'aide spécifique, sont relativement rares dans l'échantillon observé par la Cour et les CRC et plus ou moins précises selon les cas de figures, comportant parfois un volet financier.

Dans les **Pays de la Loire**, par exemple, l'accord-cadre relatif aux aides économiques signé en 2004 est complété par des conventions bilatérales, qui prévoient une coordination de la région avec la Loire-Atlantique, la Vendée, la Sarthe, la Mayenne et le Maine-et-Loire mais sans aucune disposition spécifique relative aux créations d'entreprises pour ces deux derniers départements.

Comparaisons internationales

En termes d'organisation territoriale, les comparaisons internationales montrent qu'il existe plusieurs « modèles » de gestion, centralisée ou décentralisée, des dispositifs en faveur de la création d'entreprises. De façon générale, ces dispositifs relèvent d'une compétence partagée entre divers acteurs – la différence se faisant au niveau de la conception de la politique, du pilotage et de la coordination des multiples opérateurs. Certains pays ont largement délégué la politique en faveur de l'entreprise au niveau sub-étatique : la Belgique est un bon exemple de cette gouvernance éclatée. Dans d'autres pays, l'Etat partage avec d'autres acteurs la charge des dispositifs en question : en Suède, au Royaume-Uni en Allemagne, aux Etats-Unis, en Espagne et en Italie. Enfin, en Israël, l'Etat semble être engagé dans un dialogue avec le secteur privé, notamment via les incubateurs, pierre de touche des dispositifs en faveur de l'entrepreneuriat.

En Belgique, les dispositifs favorables à la création d'entreprises (à l'exception des régimes juridiques et des dépenses fiscales nationales) sont régionalisés (Bruxelles, Wallonie, Flandre). A la différence de la France, où un certain nombre d'organismes nationaux possèdent des directions régionales (Pôle Emploi, les DIRECCTE...), **les organismes belges n'ont souvent pas de lien avec l'Etat fédéral**. Chaque région possède en propre ses services de l'emploi, ses sociétés d'investissement, ses réseaux d'accompagnement. **Le Fonds de participation**, acteur central des prêts et des garanties de prêt (Initio, Starteo, Prêt Lancement...) **s'apprête à être régionalisé**. Il n'y a donc pas de pilotage global de la politique en faveur de la création d'entreprises.

A l'inverse, la Suède et l'Allemagne semblent avoir développé un schéma de gouvernance relativement efficace sur une base centralisée.

En Allemagne, la République fédérale a délégué l'animation des dispositifs à deux acteurs qu'elle contrôle : d'abord, **la banque publique KfW, possédée à 80% par l'Etat et à 20% par les Länder**, ensuite, l'agence fédérale pour l'emploi. La première a en charge les plus importants dispositifs de crédit, de participation au capital et de garantie de prêts tandis que la seconde s'occupe des aides spécifiques apportées aux créateurs demandeurs d'emploi. Grâce à cette organisation simple, l'Etat semble être à même de piloter une politique forte, notamment en faveur de la création d'entreprises innovantes. Les Länder disposent aussi de banques d'investissement, de services dédiés à l'emploi, qui appuient les dispositifs fédéraux.

La Suède fournit un bon exemple de **réorganisation de la gouvernance**. En matière de création d'entreprises, le ministère de l'Economie a toujours disposé de moyens modestes. Aujourd'hui, il conçoit la politique en la matière et en délègue l'exécution à des **agences** : *Tillväxtverket* (développement de l'entrepreneuriat et développement industriel), *Tillväxtanalys* (statistiques et analyses), *ALMI Företagspartner* (développement stratégique et commercial des entreprises). C'est ALMI qui assure réellement la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs. Si la maison-mère ALMI est possédée à 100% par l'Etat suédois, l'agence s'articule autour de 16 filiales régionales et de 40 antennes locales – les filiales locales étant seulement possédées à 51 % par l'Etat et à 49 % par les conseils régionaux (21) et les communes (289) où elles sont implantées. Les conseils d'administration des filiales régionales intègrent des chefs d'entreprises aux côtés des élus locaux. La gouvernance suédoise repose sur 16 agents qui conçoivent la politique de « développement entrepreneurial » au ministère de l'économie, *Tillväxtverket* l'anime avec 300 employés dans 11 bureaux régionaux, et *ALMI Företagspartner* comptait 455 employés en 2010.

En matière de **coordination entre l'Etat et les acteurs locaux**, on peut citer l'exemple des Etats-Unis, dont la politique en faveur de la création d'entreprises est fondée sur la **déclinaison au niveau de chaque Etat des objectifs et principes définis au niveau fédéral par le *Small Business Act*** – notamment en termes de réservation d'une part de la commande publique aux PME ou aux entreprises innovantes. L'ensemble est piloté par la *Small Business Association*. En sus, il existe de très nombreux programmes locaux et d'importants partenariats privés, notamment avec les universités, qui affinent le cadre global et permettent de diversifier l'offre aux créateurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sur les territoires, **l'insuffisante coordination entre les services de l'Etat et ses opérateurs** se concrétise par une focalisation des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sur la gestion des crédits d'accompagnement du nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises (NACRE) et une absence de vision globale de la part des secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR) et des préfets de région de l'action de l'Etat en matière de création d'entreprises. Les tentatives de la RGPP de corriger cette situation dans le domaine de l'accompagnement ont avorté, probablement parce qu'elles ne reposaient pas sur des évolutions suffisamment structurantes du rôle des différents acteurs.

Par ailleurs, le paysage est encore complexifié par **l'absence de collaboration (voire la concurrence) entre l'Etat et les collectivités locales** pour définir, organiser et évaluer leurs actions, sauf dans quelques cas (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine) qui montrent tous les bénéfices d'une action concertée. Enfin, malgré leur compétence en matière économique, les régions ne réussissent pas, en règle générale, à coordonner l'action de l'ensemble des collectivités sur ce thème.

Ces défauts de gouvernance ont trois conséquences :

- un risque de mauvaise allocation des moyens et d'inefficience, entre les différents publics ou entre les territoires ;
- un risque, pour les porteurs de projets, d'effectuer des démarches inutiles et de ne pas pouvoir bénéficier des services auxquels ils ont droit, faute de pouvoir repérer l'interlocuteur susceptible de les faire accéder au service adéquat ;
- un surcoût de gestion pour les acteurs du fait d'un risque de double financement mais aussi de complexité des systèmes de gestion et de suivi pour les opérateurs eux-mêmes comme l'illustre la situation des réseaux d'accompagnement.

Outre une volonté politique forte, l'amélioration de cette situation passe probablement par **des dispositifs d'Etat plus déconcentrés** et une modification de la répartition des compétences entre les collectivités locales affirmant plus clairement le **rôle pilote de la région** sur certains sujets.

Recommandations :

- *déconcentrer plus significativement l'action de l'Etat en matière de création d'entreprises ;*
 - *affirmer le rôle pilote de la région sur les autres collectivités locales en matière de création d'entreprises ;*
 - *co-piloter et coordonner l'action de l'Etat et de chaque région sur la base d'un document stratégique commun.*
-

II - Cohérence des dispositifs

Compte tenu des déficiences de la gouvernance centrale et locale en matière de soutien à la création d'entreprises, il est intéressant de s'interroger sur la cohérence qui résulte de la mise en œuvre de ces nombreux dispositifs par des acteurs diversifiés, sans vision stratégique globale ni pilotage d'ensemble.

A - Une lisibilité difficile qui limite l'utilisation des dispositifs

1 - Lisibilité des aides et complexité du paysage des acteurs

Les porteurs de projets interrogés par la Cour mais aussi, d'une manière générale, ceux qui s'expriment sur les réseaux sociaux et dans les médias, soulignent la complexité du système d'aides qui leur est proposé ainsi que celle du paysage des accompagnateurs potentiels. Ces derniers, d'ailleurs, corroborent ces affirmations et regrettent également cette situation qui pénalise les porteurs de projets.

Non seulement il n'est pas facile de se retrouver dans le maquis des dispositifs proposés mais, en outre, même leur mise en œuvre peut ressembler au parcours du combattant. Ainsi, par exemple, un demandeur d'emploi qui a intégré le parcours « *création d'entreprise* » de Pôle emploi peut être confronté à cinq interlocuteurs différents dans le cadre de ses démarches pour obtenir l'ARCE, l'ACCRE et NACRE (sans prendre en compte les éventuelles autres démarches auprès d'opérateurs intervenant pour le compte de collectivités territoriales) :

- le conseiller Pôle emploi en charge du suivi de son dossier et de la procédure d'octroi de l'ARCE ;

- un premier opérateur d’accompagnement si le porteur de projet a bénéficié de l’EPCE prévue dans l’offre de services de Pôle emploi ;
- le centre de formalités des entreprises (CFE) pour le dépôt de la demande d’ACCRE ;
- un opérateur NACRE phase 1 ;
- un troisième opérateur d’accompagnement pour les phases 2 et 3⁴⁵ du dispositif NACRE.

Cet exemple illustre deux défauts différents mais qui coexistent : d’une part, la difficulté à comprendre le « mille-feuille » des aides et à utiliser réellement ses potentialités ; d’autre part, la perte d’efficacité de celui-ci du fait de son morcellement entre les financeurs et les acteurs.

Sans que l’on puisse affirmer que cette complexité en soit la cause principale, la relativement faible utilisation d’un certain nombre de dispositifs qui est relevée dans le tome 2 (Présentation des dispositifs) à plusieurs reprises en est probablement une des conséquences.

2 - Un besoin d’orientation

Face à cette situation, plusieurs pistes d’amélioration sont envisageables.

a) Réduire le nombre d’aides

Le premier objectif devrait être de ne pas inventer de nouveau système d’aides et même de réduire leur nombre, en abandonnant ou fusionnant certains dispositifs. Les développements du tome 2 (Présentation des dispositifs) montrent, notamment, qu’un certain nombre d’entre eux ont une efficacité très limitée voire nulle.

o Une évolution dans ce sens en matière de **subvention** semble se dessiner d’après les enquêtes des CRC qui ont montré que progressivement un certain nombre de régions abandonnaient ce type de dispositifs.

Oséo pourrait également supprimer de ses « catalogues » certaines aides comme la subvention à la création qui n’est pratiquement plus utilisée.

o En matière de **prêt**, on peut s’interroger sur l’intérêt de la coexistence des prêts d’honneur et de NACRE. On a vu précédemment

⁴⁵ Suivant les régions, un interlocuteur pourrait être rajouté car certains opérateurs d’accompagnement sont encore conventionnés uniquement sur phase 3 de NACRE.

que ces deux types de prêts à la personne concernaient à peu près les mêmes cibles, mais utilisent des modalités de distributions différentes alors que les opérateurs qui les octroient sont à peu près les mêmes. Il en résulte, pour les porteurs de projets, une multiplication des démarches et des dossiers à monter, des frais de gestion qui s'additionnent au détriment des aides apportées aux porteurs de projets et des cumuls d'aides pour certains porteurs qui ne sont pas forcément critiquables mais qui ne sont pas octroyées en toute connaissance de cause, ce qui peut conduire à de mauvaises allocations. En outre, ces défauts peuvent être aggravés par l'existence de dispositifs de prêts accordés par la région, voir par le département ou la commune, en règle générale, sans prendre en compte les aides octroyées par l'Etat.

Pour éviter une telle situation, il paraîtrait plus efficace, à la fois pour les bénéficiaires, pour les financeurs et pour les réseaux d'accompagnement, de recourir uniquement aux prêts d'honneur, dont la variété permet de répondre aux besoins des différentes cibles, des « clients » de l'ADIE à ceux du réseau Entreprendre, avec des systèmes de sélection et d'accompagnement qui ont fait leur preuve, comme le montrent les taux de pérennité des porteurs de projets qu'ils accompagnent. L'abondement des fonds de prêts d'honneur par des financeurs multiples, nationaux ou locaux, est déjà une réalité qui pourrait être encore renforcée, sachant que chaque financeur peut, à l'aide des conventionnements associés à sa participation, préciser les règles de professionnalisation à respecter, les cibles à viser en priorité et le niveau de résultats à atteindre.

Il ne faut toutefois pas oublier que l'augmentation des fonds à prêter implique également un renforcement des moyens d'accompagnement et donc des budgets de fonctionnement des réseaux d'accompagnement. Une réflexion sur les sources de financement pérennes de ces budgets est nécessaire. On rappelle, par exemple, que depuis la loi du 2 août 2005 en faveur des PME, il est possible de flécher une partie des fonds de la formation professionnelle des indépendants vers l'accompagnement des créateurs d'entreprises, mais l'arrêté fixant la proportion des fonds affectés à cette mission n'a pas été pris.

* Une réflexion sur la multiplication des systèmes d'exonération pour la (ou les) premières années d'existence des nouvelles entreprises devrait également être menée. De l'exonération totale pour les bénéficiaires de l'ACCRES, à l'absence de cotisation forfaitaire et au calcul simplifié de l'auto-entrepreneur, aux taux réduits de la micro-entreprise, sans oublier les exonérations spécifiques des JEI/JEU, les formules sont diverses, sans que la légitimité de ces différences soient évidentes. L'idée fondamentale est double semble-t-il : ne pas créer des

charges pour les créateurs alors que leur entreprise a une très faible activité et sont rarement rentables mais aussi ne pas leur compliquer la vie avec les calculs « normaux » de charges à payer. Dans un souci de simplification, la possibilité de supprimer uniformément les charges sociales et fiscales la première année en dessous d'un certain seuil de revenu de l'entreprise créée pourrait être envisagée, par exemple.

b) Mieux orienter les porteurs de projets

Parallèlement à la simplification des dispositifs, il est également nécessaire de mieux orienter les porteurs de projets vers ceux qui leur seront les plus utiles. Malgré l'existence des réseaux d'accompagnement, cette orientation est encore insuffisante : seuls 28 % des porteurs de projets bénéficient de leurs services (enquête SINE 2010).

Il ne s'agit pas de créer un « guichet unique » qui serait capable de donner à chaque type de porteur de projet toute l'information dont il a besoin et de l'accompagner dans ses démarches ; cette proposition semble peu réaliste tant les porteurs de projets sont différents et leurs besoins en termes de soutiens financiers et humains diversifiés.

L'idéal serait plutôt de pouvoir proposer très vite à chaque porteur de projet le « parcours » qui lui est le mieux adapté, selon qu'il est bénéficiaire de minima sociaux, demandeur d'emploi, créateur innovant, porteur d'un projet à potentiel... Cela suppose d'identifier collectivement, sur chaque territoire, les « menus » à proposer à chaque type de créateurs de manière à ce que tous les interlocuteurs soient capable d'orienter un candidat à la création vers les aides qui lui sont destinées et les bons accompagnateurs. Plusieurs conditions doivent être remplies :

- un travail collectif (Etat, CDC, Oséo, Pôle emploi, région, département...) d'identification des différents « parcours » ;
- une définition précise du rôle de chacun, notamment des réseaux d'accompagnement et des chambres consulaires, tant en termes de cible privilégiée (chômeurs, personnes éloignées de l'emploi, entreprises innovantes, artisans, commerçants...) que de compétence (conseil amont, aides au financement, garantie...).

En termes d'accompagnement, cela suppose que les rôles des différents réseaux soient bien identifiés et que l'on veille à leur professionnalisme, ce qui passe probablement par une taille critique.

Le rôle des chambres consulaires et des CFE, dans cette activité d'orientation, est probablement fondamental, mais il peut être contrarié par leur positionnement d'offreur de services, de plus en plus souvent rémunérés.

En pratique, cette nécessité de mieux coordonner les acteurs de terrain pour que les porteurs de projets soient mieux orientés puis accompagnés a conduit plusieurs régions à prendre des initiatives dans ce domaine, avec des résultats plus ou moins probants.

En région **Nord-Pas de Calais**, le dispositif mis en place, qui repose sur une réflexion stratégique partagée et une organisation structurée et pérenne, montre l'efficacité d'un tel système, qui suppose une collaboration de tous les acteurs.

D'autres exemples sont moins convaincants aujourd'hui mais ils sont également plus récents. Ainsi, en région **Rhône-Alpes**, s'inspirant du réseau de coordination « Lyon, ville de l'entrepreneuriat », lancé en 2004 avec tous les partenaires lyonnais de la création d'entreprises, la démarche **Créafil** consiste en la signature d'une Charte (2009-2012) par la région, les chambres consulaires, les réseaux de financement et d'accompagnement ainsi que Pôle Emploi (en 2012). La charte définit des objectifs et des méthodes d'évaluation. La gouvernance est assurée par un comité de pilotage régional ainsi que des comités de pilotage territoriaux, véritables instances locales de décision, composés de la Région, du département dans lequel le réseau se déploie, des réseaux et autres opérateurs. La démarche Créafil repose sur l'idée que l'accompagnement d'une entreprise nécessite la coordination de métiers très différents. Chaque acteur doit donc se coordonner avec les autres pour se recentrer sur son cœur de métier et le parcours du créateur sera simplifié s'il dispose d'une porte d'entrée : c'est l'enjeu de la mission d'accueil et d'aiguillage des réseaux consulaires. La démarche vise également à identifier les éventuels doublons, ainsi que les manques. Par ailleurs, la charte 2013-2016 devrait faire explicitement mention de référentiels-qualité de l'accompagnement ainsi que de la formation des personnels des réseaux.

Si tous ces éléments rejoignent les constats et les recommandations de la formation inter-juridiction, on constate toutefois aujourd'hui que les résultats obtenus ne sont pas encore satisfaisants. La définition de 45 contrats territoriaux de développement dans la région a surtout mis en évidence le nombre parfois très élevé d'acteurs sur des zones économiques restreintes, ce qui contribue au recoupement des prestations et va à l'encontre de la spécialisation des acteurs sur leur « cœur de métier » : ainsi, les territoires du Pays Roannais, de l'Ardèche Méridionale et du Bassin d'Albertville - Tarentaise Vanoise disposent respectivement de 23, 18 et 15 opérateurs de soutien, de financement et d'accompagnement des projets. Mais, au-delà du constat, il n'y a pas encore de mesures correctives évidentes.

De même, le **Conseil général du Val d'Oise** a cherché à mieux coordonner les acteurs de terrain du département. Avec la CCIV il a tenté, en 2006, de les regrouper autour d'une plate-forme électronique permettant de recenser tous les créateurs passant par les différents dispositifs. Ce système, baptisé **Creanet 95**, a plus ou moins fonctionné de 2007 à 2009. Il s'est rapidement heurté à des pratiques non coopératives de la part des structures d'accompagnement qui se considèrent en concurrence les uns avec les autres. Le coût du dispositif a été également un frein à son développement et a fini par lasser ses initiateurs. Si l'ambition initiale de coopération entre les structures d'accompagnement et de mise en place d'une base commune des porteurs de projets fréquentant ces dernières a été abandonnée dès 2009, le site électronique www.creanet95.fr est toujours en ligne mais se contente, aujourd'hui, de relayer de l'information sur la création d'entreprises.

Ces exemples montrent que les constats sont souvent partagés mais qu'il faut une forte volonté politique et probablement des moyens d'incitation (par exemple, en subordonnant les subventions au respect de principes partagés) pour parvenir à un fonctionnement cohérent et coordonné en matière de création d'entreprises sur les territoires.

Dans ces différents cas, on note que l'implication des services de l'Etat paraît très faible, voire inexistante. Par exemple, le Comité de pilotage du plan régional « Entreprendre en **Midi-Pyrénées** » comprend l'ensemble des acteurs de la création d'entreprises, à l'exception d'un représentant du SGAR ou de la DIRECCTE, la CDC devant rejoindre le comité dans le courant de l'année 2012.

Comparaisons internationales

Le regroupement des services dédiés aux créateurs d'entreprises en un lieu unique est un axe fort de la réforme de la gouvernance dans plusieurs pays. La politique du guichet unique vise à rendre le système plus lisible pour l'entrepreneur, de mieux le conseiller et l'orienter, de réduire les coûts de gestion. Divers pays se sont engagés dans une telle voie : la **Belgique** en 2003, la **Suède** dans le cadre des réformes de la gouvernance tout au long des années 2000, puis l'**Espagne** et l'**Italie** en 2010.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les défauts de gouvernance conduisent à la mise en place d'un système de soutien à la création d'entreprise **complexe et très peu lisible** pour les porteurs de projets. L'une des conséquences de cette situation est probablement la relativement faible utilisation d'un certain nombre de dispositifs, notamment en matière d'accompagnement.

Pour améliorer cette situation, deux pistes devraient être approfondies :

- **la réduction du nombre d'aides** : en particulier, l'efficacité de la coexistence des prêts NACRE et des prêts d'honneur devrait être examinée ; on devrait s'interroger également sur la simplification des multiples dispositifs distincts d'exonérations fiscales et sociales pendant la première année d'existence des entreprises, dans le prolongement de l'abrogation de l'ASCRE prévue dans le PLF 2013 ;

- **l'orientation des porteurs de projets** vers des parcours adaptés à leurs situations, ce qui nécessite un travail collectif de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités locales, intégrant tous les acteurs du domaine, dont les rôles doivent être bien précisés.

Pour obtenir un résultat, les exemples actuels montrent que, quelle que soit la qualité des diagnostics et de l'organisation envisagée, il faut une forte volonté politique et probablement des **systèmes d'incitation financière** (en conditionnant les subventions à la participation au système de coordination par exemple).

Recommandations :

- réintégrer les crédits de NACRE dans les circuits habituels de financement des prêts d'honneur et de l'accompagnement ;

- unifier les conditions d'exonérations fiscales et sociales de la première année d'existence d'une entreprise ;

- organiser sur les territoires l'orientation rapide des porteurs de projets vers les dispositifs et les accompagnements les plus pertinents en fonction de leurs besoins.

B - Une concentration des aides sur la création des entreprises plutôt que sur leur développement

1 - Les aides en fonction des différentes étapes de la vie de l'entreprise nouvelle

L'examen des différents types d'aides présenté dans le tome 2 permet de constater, assez systématiquement, leur concentration sur les premiers mois d'existence de l'entreprise nouvelle.

C'est particulièrement vrai pour les exonérations qui s'appliquent souvent pendant la première année, avec une exception notable pour les JEI/JEU donc les exonérations s'appliquent de manière dégressive pendant huit ans.

En matière de subvention, les plus importantes (ARCE et cumul de l'ARE ou de l'ASS avec le revenu d'activité) visent soit à disposer d'un pécule à investir dans l'entreprise au moment de la création soit à compléter son revenu pendant un an ; les subventions des collectivités locales sont aussi, la plupart du temps, ciblées sur la période.

De même les prêts d'honneur, les prêts NACRE et les PCE doivent permettre de monter le dossier financier au moment où se fait l'immatriculation.

Quant à l'accompagnement, malgré les efforts faits avec NACRE, on a vu qu'il était particulièrement développé actuellement dans la phase amont de la création, c'est-à-dire pour aider à murir le projet de création, à en préciser les différents éléments, notamment en termes d'étude de marché, de statut et de financement, puis à monter le plan de financement lui-même. L'accompagnement post-crédation est encore très limité, si l'on excepte l'action du réseau entreprendre, qui reste limité à un petit nombre de projets compte tenu de sa cible. Or, les créateurs se plaignent souvent de leur isolement pendant cette phase.

2 - Les difficultés de la période post-crédation

On a pu relever précédemment (chapitre I, I) que la situation de la France en matière de nombre de créations n'est pas particulièrement critique. En revanche, de nombreuses études soulignent deux difficultés rencontrées par les entreprises après leur création :

- du fait de leurs moyens initiaux limités, en particulier en fonds propres, elles ont du mal à se développer et à faire face notamment

aux besoins en fonds de roulement qui est associé à cette nouvelle étape ;

- en ce qui concerne les entreprises innovantes et les entreprises à potentiel, elles ont souvent du mal à trouver les financements nécessaires pour leur deuxième et troisième tour de table.

La Cour n'a pas fait une enquête approfondie sur ces deux sujets qui vont au-delà de la question posée initialement et dont la résolution passe probablement, en grande partie, par des actions différentes de celles qui ont été examinées pour la création, notamment par une analyse des relations avec le système bancaire. Toutefois, la présente étude permet de relever :

- un certain nombre d'initiatives, encore modestes, des réseaux d'accompagnement pour développer des prêts d'honneur aux entreprises en développement (par exemple, les prêts « croissance » d'Initiative France) ou pour prolonger l'accompagnement après la création (BGE, France Active) avec l'aide de bénévoles qui peuvent jouer le rôle de parrain, sur le modèle du réseau entreprendre. Ainsi, dans le cadre de l'année budgétaire 2012, la région **Pays de la Loire** devrait alimenter à hauteur de 400 000€ supplémentaires les fonds de prêts d'honneur destinés aux prêts de primo-développement qui commencent à se développer ;
- des efforts dans le même sens des chambres consulaires pour développer des clubs de créateurs notamment ;
- l'initiative de l'ordre des experts comptables pour simplifier l'obtention, auprès de banques qui ont passé des conventions en ce sens, de prêts de 25 000 € maximum grâce à des dossiers simplifiés validés par un expert-comptable ;
- des fonds spécifiques mis en place pour soutenir les PME, notamment les fonds de CDC entreprise pour les PME de croissance et les ETI, mais qui ne sont pas réservés aux jeunes entreprises.

3 - La question du capital-risque et du capital amorçage

En ce qui concerne le capital-risque, notamment en matière d'amorçage, le problème est bien identifié et de nombreux rapports l'ont souligné. Il rejoint plus globalement la question du financement de l'économie et des entreprises en général. Il dépasse donc le strict cadre de cette étude qui a toutefois permis de constater que ce sujet fait l'objet d'interventions sous trois formes différentes :

- les prêts d'Oséo (PPA) ;
- les soutiens directs par les fonds d'amorçage nationaux (CDC entreprise, FNA) ou régionaux ;
- l'incitation à l'investissement dans les jeunes PME, à travers des exonérations fiscales.

L'évaluation de ces interventions est particulièrement délicate soit parce qu'elles ne bénéficient qu'indirectement aux jeunes entrepreneurs et que l'on n'est pas capable de chiffrer la part qui leur revient et encore moins son efficacité, soit parce qu'elles sont trop récentes (FNA et travail avec les *business angels*) et qu'il ne serait donc pas pertinent de les évaluer maintenant.

Toutefois, les développements du tome 2 (chapitre 2) montrent la multiplicité des fonds de capital amorçage créés en région, sans que leurs interventions soient précisément évaluées ou que leurs résultats soient très convaincants. Le nombre de projets financés est en général très limité et on constate une dérive dans la qualité des projets soutenus, qui ne sont souvent ni innovants ni à fort potentiel. On pourrait donc être conduit à s'interroger sur la réalité du besoin d'autant plus qu'en région comme au niveau national, celui-ci ne semble pas avoir été précisément chiffré.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*Quelle que soit leur forme, les aides au soutien de la création d'entreprises sont **concentrées sur la phase de création**, alors que la situation de la France en matière de nombre de créations n'est pas défavorable.*

*En revanche, les **difficultés de la phase de post-crétation sont insuffisamment prises en compte** dans les dispositifs actuels, malgré une prise de conscience de la faiblesse des entreprises à cette étape de leur existence et un certain nombre d'initiatives, encore modestes, pour traiter ce sujet.*

On pourrait aussi considérer que l'orientation massive des aides vers les publics dont les profils sont les moins gages d'un fort taux de pérennité ne prend pas en compte suffisamment tôt l'objectif de pérennisation et de développement.

*En ce qui concerne plus spécifiquement les besoins de financement liés à la **phase d'amorçage**, ils font aujourd'hui l'objet de multiples interventions sous forme de prêts, de fonds spécialisés et d'incitations fiscales à l'investissement dans les PME. L'évaluation de leur impact sur les jeunes entreprises est difficile, soit du fait de leur nouveauté, soit*

parce qu'elles ne visent pas uniquement les jeunes entreprises. Il serait cependant nécessaire de mieux chiffrer les besoins nationaux et régionaux réels en matière de fonds d'amorçage, compte tenu des nombreux fonds existants dans ce domaine, et de développer les types d'actions dont les évaluations seront les plus satisfaisantes.

Recommandations :

Mieux soutenir les créateurs dans les premières années de vie de l'entreprise :

- par le développement de l'accompagnement post-crétation ;*
 - par un meilleur financement du capital risque et capital amorçage.*
-

C - Des aides majoritairement destinées aux entreprises créées par des chômeurs

1 - Un déséquilibre en faveur des chômeurs et des bénéficiaires de minima sociaux

On a identifié au chapitre II, trois grandes catégories de créateurs ou d'entreprises concernés par les politiques d'aides à la création d'entreprises :

- les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux, qui créeront avant tout leur propre emploi et donc des TPE ;
- les entreprises innovantes, à dominante technologique, de tailles variables, souvent limitées en termes d'emplois au moment de la créations même si elles ont de fort besoins en capitaux, et dont on espère qu'elles deviendront des « entreprises à potentiel » ;
- les entrepreneurs « classiques », plus ou moins innovants en termes d'usages, qui vont créer des entreprises de tailles variables, dont certaines peuvent avoir un fort potentiel. Cette troisième catégorie formera la grande majorité des PME créatrices d'emplois de demain.

Ces trois catégories ne sont pas concernées de la même manière par les aides qui ont été identifiées dans ce rapport.

Le tableau 8 donne une répartition grossière des principales aides nationales reçues⁴⁶ par chacune des trois catégories de créateurs. Malgré les nombreuses approximations qu'il contient, il montre qu'il y a un **déséquilibre évident en faveur des entreprises créées par des chômeurs** : les entreprises innovantes bénéficient de quelques aides spécifiquement ciblées ; les entrepreneurs « classiques » sont beaucoup moins concernés. Entre 2006 et 2011, le coût consolidé des dispositifs d'aides à la création d'entreprises pour les demandeurs d'emploi et les publics éloignés de l'emploi a été multiplié par deux en euros courants.

En outre, la nature des aides reçues diffère selon les catégories. Les chômeurs et bénéficiaires de minima sociaux reçoivent essentiellement des aides directes, alors que les entreprises innovantes ou les entreprises classiques à potentiel sont beaucoup plus concernées par des aides indirectes (incitations fiscales aux investissements au capital-risque, valorisation de la recherche et création des SATT).

⁴⁶ Contrairement au tableau n° 15 qui présentait le coût des aides en crédits publics, le tableau ci-dessous prend en compte le montant des prêts octroyés et non le coût de ces prêts pour les financeurs.

**Tableau 8 : répartition des aides nationales
entre les trois catégories de créateurs en 2011**

En M€	« chômeurs »	« classique »	« innovant »	Total
Aides directes				
Exonérations				
ACCRE	245			245
Auto-entrepreneur		243		243
ASCRE		9		9
JEI-JEU			107	107
Subventions et aides assimilées				
ARCE	977			977
Cumul ARE	227			227
Cumul ASS	37			37
Concours national			19	19
Subventions Oséo			1	1
Prêts octroyés				
Prêt d'honneur		82		82
NACRE	39			39
Microcrédits	30			30
PCE		79		79
PPA			20	20
Participation en capital			57	57
Aides indirectes				
Accompagnement		133		133
Incubateurs			17	17
Couveuses	10			10
Incitation au capital risque			304	304
Valorisation recherche			103	103
Total	1565	252	267	2 739
			361	
	79			
		215		

Source : Cour des comptes

L'impossibilité de chiffrer les **aides apportées par les collectivités locales** ne permet pas de savoir si elles corrigent ou aggravent ce déséquilibre entre les trois catégories.

Sur l'échantillon examiné par la Cour, les chômeurs bénéficient de 30 % des subventions directes versées par les régions (annexe 9), mais les orientations d'un certain nombre de collectivités qui mettent l'accent sur les créations d'entreprises relevant de l'économie solidaire ont pour conséquences une augmentation des dispositifs en faveur des créateurs chômeurs ; c'est le cas, par exemple, du SRDE 2011-2016 en **Midi-Pyrénées**. Pour les autres types d'entreprises, les dispositifs sont variés et différents selon les régions, l'ensemble restant globalement d'un montant limité.

Les conclusions à tirer de ce constat sont différentes selon le point de vue que l'on adopte :

- Si l'objectif est de lutter contre le chômage à court terme, mission de la DGEFP et de Pôle emploi notamment, le financement important consacré à la création d'emploi par les chômeurs doit être évalué par rapport à son impact sur le chômage. Sous cet angle, les résultats semblent plutôt positifs, les évaluations de l'ADIE, des réseaux qui ciblent ces publics et des couveuses montrant qu'une proportion des personnes concernées retrouve une activité, y compris pour partie en dehors de leur propre entreprise.

D'un point de vue purement financier, pour affiner ce jugement, il faudrait pouvoir comparer le coût de ces aides avec le coût du nombre de chômeurs évités. Il ne semble pas que ce calcul soit fait actuellement.

On note que les **résultats du sondage de la Cour** sur les entreprises créées en 2009 et qui ont aujourd'hui disparu montre que, même en cas d'échec, les résultats sont positifs par rapport au taux de chômage puis que, sur l'échantillon, le taux d'inscrits à Pôle emploi passe de 27 % avant la création d'entreprise à 17 % après.

- En revanche, si l'objectif est de corriger les défauts de la création d'entreprises aujourd'hui en France, c'est-à-dire des entreprises de trop petites tailles ne disposant pas de capitaux suffisants pour se développer, ce déséquilibre est critiquable puisqu'il renforce ces défauts en favorisant la création de très petites entreprises, la plupart sans salariés.

En outre, à terme, la création d'emplois repose sur des PME et des ETI performantes plus que sur des entreprises mono-emploi.

L'une des raisons de ce déséquilibre en faveur des chômeurs est que ce sont essentiellement les crédits de l'assurance chômage (1,2 Md€ sur 1,6 Md€) qui sont investis dans les aides qui leur sont versées pour créer des entreprises.

Enfin, cette priorité donnée aux chômeurs créateurs d'entreprise a une conséquence qui a souvent été mentionnée par les interlocuteurs de la Cour sans qu'aucun ne soit en capacité de la mesurer : un certain nombre de créateurs s'inscrivent à Pôle Emploi avant de créer leurs entreprises afin de pouvoir bénéficier des aides disponibles. Le conseil leur en est même donné par des accompagnateurs, notamment certaines CCI.

Cela peut d'ailleurs en partie expliquer le constat fait précédemment (chapitre III – II) de mesures destinées aux publics les plus éloignés de l'emploi mais qui n'atteignent pas leur cible, comme le montre le cas de NACRE qui bénéficie à des projets dont le plan de financement moyen est de 75 000 €. La plupart de ces aides sont en effet attribuées sans condition de durée d'inscription à Pôle emploi, contrairement à ce qui était prévu pour NACRE à l'origine par exemple ; aussi n'est-il pas étonnant que l'on trouve une proportion importante de chômeurs inscrits depuis moins de 6 mois dans les bénéficiaires des différentes aides.

Selon l'étude du CEE février 2012 « *Trouver ou créer son emploi grâce aux mêmes appuis* », les personnes ayant créé ou repris une entreprise en 2006 avec pour principale motivation de créer leur propre emploi ont bénéficié de trois types d'appuis : démarches autonomes, réseaux relationnels et institutions. Celles qui ont pris appui sur les organismes institutionnels et administratifs ont pour les trois quart d'entre elles bénéficié d'une aide financière publique (ACCRES ou autre) et un quart d'entre elles d'un emprunt bancaire, ces deux financements pouvant se cumuler. Selon cette étude, l'obtention de ces aides suppose une normalisation des projets, la capacité de l'individu à établir un dossier administratif est en somme davantage évaluée que le projet en soi. De fait, les non diplômés, sans doute peu armés pour cet exercice, ont moins de chances d'avoir créé une entreprise en prenant appui sur une institution que les plus diplômés.

2 - Des aides en faveur des entreprises innovantes qui privilégient les technologies et la recherche publique

Les aides à la création d'entreprises innovantes présentent plusieurs caractéristiques :

- les aides directes sont limitées, essentiellement représentées par les exonérations dont bénéficient les JEI/JEU et dont on a vu qu'elles avaient subi des évolutions erratiques en 2011. En 2012, le projet de budget prévoit de les renforcer en supprimant leur dégressivité sur les quatre dernières années ;
- elles sont **essentiellement tournées vers la valorisation de la recherche publique**, notamment les aides indirectes, qu'il s'agisse du financement des incubateurs ou de celui des SATT. Le lien avec la recherche publique peut être plus ou moins étroit et direct. Le MESR a en effet progressivement mis en place, depuis les années 1980, un dispositif d'aide à la création d'entreprises innovantes issues de la recherche publique plutôt cohérent, même si on a vu qu'il présentait

des défauts et que les performances de l'ensemble ne paraissaient pas très positives d'après les évaluations qui en sont faites ;

- elles reposent souvent sur une définition très limitée de l'innovation, essentiellement à **dominante technologique**. C'est une des conséquences de la place donnée aux aides à la recherche publique mais également une des caractéristiques du concours national de création d'entreprises. L'examen des rapports d'évaluation de ce dernier⁴⁷ souligne cette carence dans l'évaluation des innovations d'usage et non technologiques qui présentent souvent un intérêt applicatif et susceptible de créer des emplois mais qui ne sont pas dans le champ du concours actuel. La notion d'innovation a évolué dans le temps et la prise en compte plus largement de l'innovation d'usage permettrait par exemple de mieux intégrer les innovations relevant du domaine des NTIC, en particulier de l'utilisation d'internet. Certes, ce sont probablement les innovations technologiques qui sont les piliers de l'industrie de demain, mais cela ne doit pas conduire à ignorer les innovations dans les autres domaines, qui seront aussi, à court ou moyen termes, des facteurs de dynamisme économique et de création d'emploi et de valeur ajoutée.

Le soutien aux entreprises innovantes doit faire une place particulière à deux types d'interventions :

- L'**accompagnement** de ces créateurs est particulièrement important parce que leurs projets présentent des difficultés particulières : il faut gérer à la fois la dimension technique liée à l'innovation technologique, la dimension commerciale, difficile à appréhender puisqu'il s'agit de produits nouveaux, la dimension managériale, sachant que ces créateurs sont plutôt des ingénieurs et des scientifiques qui n'ont donc souvent pas suivi de formations adaptées à ces domaines, et la dimension financière, ces innovations nécessitant souvent des moyens financiers importants avant de pouvoir commencer l'activité elle-même alors qu'elles présentent le plus de risques et le moins de visibilité pour les banquiers.

Cet accompagnement paraît encore limité, les réseaux classiques n'étant pas adaptés en règle générale à ce type de projets, à l'exception peut-être du réseau entreprendre. La création des incubateurs dans les écoles et les universités, à condition qu'elle soit considérée comme un axe fort et un indicateur de performance significatif, est certainement à encourager par rapport à la situation actuelle. Aujourd'hui, la situation des lauréats du concours national qui font valoir la faiblesse de

⁴⁷ Rapport du cabinet Technopolis du 12 janvier 2010

l'accompagnement non financier et la difficulté d'obtenir des prêts bancaires sans lesquels ils ne peuvent pas utiliser leurs prix est une illustration de la faiblesse de l'accompagnement adapté à ce type de créateurs.

Sur ce point, il faut mettre en place plus systématiquement une action coordonnée des différents acteurs (Oséo, écoles, universités, établissements de recherche, CDC entreprises, régions), en relation avec les pôles de compétitivité et les SATT, de manière à permettre de détecter plus efficacement les innovations et les créateurs d'entreprises à potentiel, et à favoriser leur intégration, le plus tôt possible, dans leur environnement économique et financier, en lien avec les entreprises et les banques de leur région.

- Leurs **besoins de financement** sont souvent très lourds et étalés dans le temps pendant les premières années de leur existence. Ces entreprises sont donc particulièrement concernées par l'efficacité des incitations au développement du capital risque et du capital amorçage ainsi que par les efforts d'investissements directs par les fonds d'amorçage à capitaux totalement ou partiellement publics qui ont déjà fait l'objet de commentaires précédemment (chapitre III-II-B-3).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Les aides aux entreprises innovantes **privilégient trop** souvent la **dimension technologique** par rapport à l'innovation d'usage et sont très **concentrées sur la valorisation de la recherche publique**.*

De nombreux dispositifs concernant notamment les entreprises innovantes viennent à expiration à la fin 2012 (exonérations JEI/JEU, FIP, exonération des investissements dans les PME). La cohérence des décisions qui seront prises, compte tenu des résultats des évaluations qui ont été faites et du diagnostic des besoins, sera importante pour dynamiser et conforter cette dimension majeure de la création d'entreprises. Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit de les prolonger pendant cinq ans.

*Pour mieux détecter puis accompagner les créateurs innovants tout au long du développement de leur projet et des premières années de leur entreprise, la coordination de l'ensemble des acteurs publics et privés, nationaux et locaux, de chaque territoire doit être renforcée en veillant particulièrement à la **formation économique et managériale des porteurs de projet et au développement de capacités de capital-risque et de capital amorçage adaptées**.*

Recommandations :

- coordonner sur chaque territoire la détection et l'accompagnement des porteurs de projets innovants ;
 - ne pas se concentrer uniquement sur les innovations technologiques ;
 - développer la formation économique et managériale des porteurs de projets.
-

3 - Les dispositifs peu nombreux pour les entreprises « classiques »

Les entreprises « classiques » regroupent des entreprises très diverses :

- des TPE qui ne sont pas créées par des chômeurs ;
- des PME qui ont vocation à se développer plus ou moins fortement dans des secteurs divers (industriel, commercial ou de services) ;
- des entreprises à fort potentiel, qui ne sont pas obligatoirement très innovantes, du moins technologiquement, et qui peuvent prendre la forme d'une TPE ou d'une PME au moment de leur création.

Ces entreprises ne bénéficient pas de beaucoup de dispositifs de soutien spécifiques :

- le régime **de l'auto-entrepreneur** concerne une partie d'entre eux pour faire leur « premier pas » ; ils ont vocation à rapidement dépasser le plafond de chiffre d'affaires et donc à évoluer vers un autre statut mais cette facilité peut leur être utile ;
- le type d'aide qui leur est le plus adapté est celui du **prêt d'honneur et des garanties bancaires, avec les parcours d'accompagnement** qui y sont habituellement associés. Leur premier contact « naturel » devrait être une chambre consulaire qui les oriente vers le réseau d'accompagnement qui leur est le plus adapté en fonction du contexte territorial et de la spécificité de leur projet et de leur situation. Celui-ci doit savoir ensuite porter un jugement sur la viabilité du projet, apporter les conseils nécessaires et faciliter le financement. L'amplitude possible des prêts d'honneur et du système de garantie associé permet une adaptation aux besoins diversifiés de ces entreprises. Les recommandations précédentes visant à simplifier et à développer ce mode de financement ainsi qu'à mieux orienter les

porteurs de projets vers des réseaux professionnalisés et adaptés à leurs besoins visent à rendre plus performants les soutiens accordés à ce type de créateurs ;

- pour les **entreprises à potentiel**, elles sont particulièrement concernées par l'efficacité des actions directes et indirectes pour développer le capital-risque et le capital amorçage et par les recommandations précédentes faites sur ce sujet. Mais, les capacités de détection de ces projets, à travers les incubateurs qui ne sont pas liés à la recherche publique, mais aussi du réseau des acteurs économiques et financiers de chaque territoire, est un facteur majeur à développer pour accompagner au plus près ces entreprises qui feront les emplois de demain⁴⁸.

Enfin, de nombreux intervenants et créateurs d'entreprises ont souligné leurs difficultés pour **accéder aux marchés publics** qui nécessitent souvent d'avoir une certaine expérience et de pouvoir présenter des références. Ces conditions ferment souvent l'accès aux jeunes entreprises. Quant à celles qui arrivent à passer cette barrière, elles ont du mal à survivre du fait des retards de paiement de leurs donneurs d'ordre publics. Ce point, qui sort du cadre de ce rapport, mériterait d'être approfondi au-delà des efforts qui sont déjà faits pour faciliter l'accès des PME aux marchés publics.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*En ce qui concerne les entreprises classiques, qui ne sont pas créées par un chômeur et qui ne sont pas technologiquement innovantes, il y a **peu de dispositifs** qui les concernent spécifiquement.*

*Elles peuvent toutefois bénéficier des avantages du **régime de l'auto-entrepreneur** mais surtout des **prêts d'honneur** et des garanties bancaires ainsi que de l'aide des chambres consulaires et des réseaux d'**accompagnement**. Un meilleur fonctionnement de ces dispositifs leur serait donc directement profitable.*

*Une réflexion sur les conditions d'accès de ces jeunes entreprises aux **marchés publics** serait également utile ainsi que sur le respect des délais de paiement par leurs clients publics.*

⁴⁸ Ainsi par exemple, CDC entreprises a réalisé une base de données nationale sur les PME de croissance qui lui permet de détecter les PME de croissance en région et de modéliser leurs besoins de financement.

Recommandations :

- favoriser le développement des prêts d'honneur et des garanties bancaires ainsi que l'accompagnement ;
 - faciliter l'accès aux marchés publics des jeunes entreprises.
-

Conclusion générale

Avec **549 805 entreprises créées en 2011**, la France se place au tout premier rang des pays européens en nombre de créations annuelles. Ce résultat est en grande partie dû, depuis 2009, aux **auto-entrepreneurs** qui sont à l'origine de **53 %** des entreprises créées en 2011 (291 399) mais une dynamique très favorable avait déjà permis une augmentation de **54 %** des créations annuelles entre 2003 et 2008 (+ 7,5 % par an en moyenne). Même en faisant abstraction de l'impact perturbateur du régime de l'auto-entrepreneur sur les statistiques, la France ne souffre pas d'une insuffisance de créations d'entreprises quand on compare sa situation à celle de ses voisins.

En revanche, ces créations ont un **taux de pérennité limité** : seulement 66 % des entreprises françaises créées en 2006 étaient toujours en activité en 2009, 52 % après 5 ans. Plusieurs facteurs ont une influence sur ce taux et les entreprises françaises nouvellement créées présentent des caractéristiques peu favorables à leur pérennité et à leur développement, notamment leur taille réduite, tant en nombre d'emplois qu'en capital. L'objectif de la politique publique de soutien à la création d'entreprises devrait viser prioritairement à corriger ces défauts et à leur permettre de se développer pour devenir des PME performantes.

Or, les financeurs, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales, à l'exception de quelques cas, n'ont pas de projet stratégique d'ensemble reposant sur un diagnostic des forces et des faiblesses de la création d'entreprises. En fait, les actions menées participent à **trois politiques différentes, qui se recouvrent en partie et pour lesquelles la création d'entreprises est souvent plus un moyen qu'un objectif** :

- le soutien au dynamisme du tissu économique et des territoires à travers les TPE et PME « classiques » ;
- 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.

L'action de l'Etat en matière de création d'entreprises est éclatée entre une dizaine de programmes LOLF et portée par trois ministères et de nombreux opérateurs publics, sans système de pilotage et de coordination d'ensemble, ce qui conduit à la mise en œuvre de dispositifs multiples sans cohérence suffisante.

Sur les territoires, l'insuffisante coordination entre les services de l'Etat et ses opérateurs est aggravée par l'absence de collaboration (voire la concurrence) entre l'Etat et les collectivités locales pour définir, organiser et évaluer leurs actions, sauf dans quelques cas qui montrent tous les bénéfices d'une action concertée. En outre, malgré leur compétence en matière économique, la plupart des régions ne réussissent pas à coordonner l'action de l'ensemble des collectivités sur ce thème.

Ces défauts de gouvernance ont pour conséquences un risque de mauvaise allocation des moyens, entre les différents publics ou entre les territoires, un millefeuille d'aides illisible, qui ne bénéficie finalement qu'à une minorité de créateurs et des surcoûts de gestion du fait d'un financement parcellisé et de la complexité des systèmes de gestion et de suivi de chaque financeur.

Les nombreux dispositifs de soutien à la création d'entreprises, mis en œuvre par les pouvoirs publics nationaux et locaux, prennent des formes très diverses, bénéficiant aux créateurs directement (subventions, exonérations, prêts, garanties) ou indirectement (sensibilisation et information, accompagnement, hébergement, développement du capital risque, valorisation de la recherche). Tout le spectre des formes d'actions possibles est utilisé.

Le coût total de ces actions est difficile à mesurer ; l'enquête a toutefois permis de chiffrer à environ 2,7 Md€ en 2011 le coût en crédits publics des dispositifs de soutien nationaux examinés. Sur ce total, environ 240 M€ correspondent à des financements (prêts, prises de participations...) ayant vocation à être récupérés par les financeurs. L'essentiel de ces dépenses (80%, soit 2,1 Md€) prend la forme d'aides directes aux créateurs, principalement à travers l'activation des dépenses chômage. Quant aux aides indirectes (0,6 Md€), elles sont constituées essentiellement des incitations fiscales à l'investissement en capital risque (0,3 Md€, hors exonérations ISF). Au total, en 2011, les financements apportés par l'assurance chômage et la sécurité sociale représentent environ 1,5 Md€.

Les collectivités locales participent à hauteur d'une centaine de millions (111 M€) à ces dispositifs nationaux, dont plus de la moitié financée par les régions (59 M€). Ces dernières développent également leurs propres dispositifs pour un montant estimé à environ 150 M€ par an (hors financement des pépinières).

Au regard de l'ensemble des dépenses de l'Etat et des collectivités locales en matière d'intervention économique, ces montants sont limités.

Aujourd'hui l'essentiel des moyens est concentré sur les aides aux chômeurs, qui créent, en règle générale, des TPE sans grande capacité de développement et qui leur assure un revenu modeste, voire faible. Il s'agit très majoritairement d'aides « guichet » qui ne sont pas liées au potentiel de développement des entreprises ni à la viabilité du projet de création. L'efficacité de ces aides est aujourd'hui en général mal connue.

Les entreprises innovantes bénéficient d'aides spécifiques, de montant unitaire nettement supérieur aux précédentes, mais dont le coût total est moindre parce que les entreprises aidées restent peu nombreuses. L'accent mis sur l'innovation technologique ne laisse pas assez de place aux autres formes d'innovations et les moyens sont trop systématiquement concentrés sur la valorisation de la recherche publique.

Quant aux entrepreneurs « classiques », qui sont les plus nombreux, ils ne sont pratiquement pas visés par des dispositifs de soutien spécifiques. Ils sont donc particulièrement concernés par le développement des dispositifs qui s'adaptent à tous les types de créateurs et qui sont d'une grande efficacité : d'une part, les prêts d'honneur et les garanties des prêts bancaires ; d'autre part, l'accompagnement des créateurs qui reste encore limité alors que ce facteur est très favorable à la pérennisation des entreprises.

Quelle que soit leur forme, les aides au soutien de la création d'entreprises sont concentrées sur la phase de création ; en revanche, les difficultés de la phase de post-crétation et de développement sont insuffisamment prises en compte dans les dispositifs actuels. En particulier, la capitalisation des entreprises en phase d'amorçage et de premiers développements reste difficile et insuffisante et l'accompagnement post-crétation très peu développé.

La lisibilité de l'ensemble est difficile pour les porteurs de projet et limite l'utilisation des dispositifs. Des efforts de simplification et de réduction du nombre d'aides proposées sont nécessaires ainsi qu'une meilleure orientation des porteurs de projets à travers ce paysage complexe, en fonction de leurs besoins spécifiques.

D'une manière générale, l'efficacité de la politique de création d'entreprises est conditionnée par le développement de la culture entrepreneuriale dans toutes les catégories de la population. Dans ce domaine, des actions, à approfondir, sont menées dans les lycées et dans l'enseignement supérieur ; elles restent encore limitées dans les écoles primaires et les collèges.

Sur la base de ces constats, des recommandations sont faites autour des axes suivants⁴⁹ :

- la nécessité pour l'Etat et les régions de définir une stratégie en matière de soutien à la création d'entreprise, reposant sur un diagnostic des faiblesses à corriger et fixant des objectifs clairs et chiffrés ;
- le renforcement du pilotage, au niveau interministériel, de l'action des services de l'Etat et de ses opérateurs ;
- la coordination, sur le terrain, dans le cadre d'un document stratégique commun, de l'action de l'Etat, qui doit plus systématiquement déconcentrer ses interventions, et des régions, qui doivent avoir un rôle pilote par rapport aux autres collectivités locales ;
- la priorité à donner aux aides qui bénéficient à tous les créateurs, notamment les prêts d'honneur et les garanties bancaires ainsi que l'accompagnement ;
- le renforcement du soutien pendant la période post-crédation, en matière d'accompagnement et de financement du capital risque et du capital amorçage ;
- la nécessaire simplification de l'offre des dispositifs de soutien, notamment par la fusion ou la disparition de certaines aides de l'Etat ;
- le développement de la culture entrepreneuriale, en particulier auprès des jeunes.

⁴⁹ Liste des principales recommandations page 20.

Liste des annexes

Annexe 1 : lettre du président de l'Assemblée nationale du 18 juillet 2011

Annexe 2 : courrier du Premier président du 8 décembre dernier

Annexe 3 : lettre du Président de l'Assemblée nationale du 22/02/2012

Annexe 4 : courrier du Premier président du 28 février 2012

Annexe 5 : liste des auditions faites par la FIJ

Annexe 6 : composition du comité consultatif

Annexe 7 : liste des participants aux trois tables rondes

Annexe 8 : résultats des enquêtes SINE 2002, 2006 et 2010

Annexe 9 : tableau détaillé du financement des dispositifs de soutien à la création d'entreprises financés par les régions de l'échantillon en 2011

Annexe 10 : les dispositifs de soutien à la création d'entreprises dans les programmes LOLF en 2012

Annexe 11 : tableaux récapitulatif des coûts des différents dispositifs de soutien à la création d'entreprise en 2011

**ANNEXE 1 : Lettre du président de l'Assemblée nationale
du 18/07/11**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 18 JUL. 2011

Monsieur le Premier président,

J'ai bien reçu votre courrier du 23 juin 2011 et vous en remercie. J'ai informé les rapporteurs du Comité sur l'évaluation de la médecine scolaire (M. Gérard Gaudron et Mme Martine Pinville) qu'ils disposeraient du rapport de la Cour durant la seconde quinzaine du mois de septembre prochain, dans la perspective de votre audition fixée au jeudi 6 octobre à 11 heures, soit lors de la première réunion du Comité pour la session 2011-2012. Pour leur permettre de disposer du temps nécessaire à une utilisation aussi complète que possible des constats et conclusions que la Cour pourra émettre, la présentation au Comité de leur propre rapport, auquel celui de la Cour pourrait être annexé, pourrait être prévue dans un délai de deux mois au plus après votre audition.

Par ailleurs, sur ma proposition, le Comité a décidé lors de sa réunion du 30 juin dernier, de demander l'assistance de la Cour des comptes, au titre de l'article 47-2 de la Constitution et de l'article 3 de la loi du 3 février 2011, pour deux évaluations de politiques publiques concernant des sujets d'intérêt général :

- l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme,
- l'évaluation des dispositifs de l'État en faveur de la création d'entreprise.

Conformément aux dispositions précitées, il me serait agréable que vous puissiez m'indiquer dans quel délai la Cour des comptes serait susceptible de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux évaluations, de façon à permettre au Comité, lorsqu'il se sera reconstitué après les élections du printemps prochain, de s'appuyer sur ces travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma haute considération.


Bernard ACCOYER

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

ANNEXE 2 : Réponse du Premier président de la Cour des comptes du 8/12/11



Paris, le 08 DEC. 2011

Le Premier Président

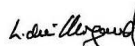
Monsieur le Président,

Par lettre en date du 18 juillet 2011, vous avez demandé à la Cour des comptes de procéder, en application de l'article 47-2 de la Constitution et de l'article 3 de la loi du 3 février 2011, à l'évaluation des dispositifs de l'Etat en faveur de la création d'entreprises. Pour répondre à votre demande, j'ai chargé la 2^{ème} chambre de mener cette évaluation.

Suite aux échanges que le Président de la 2^{ème} chambre et le Président rapporteur général du CRPP ont eus avec le Comité d'évaluation et de contrôle, les 28 septembre et 9 novembre 2011, il a été convenu de ne pas restreindre le champ de l'évaluation aux seuls dispositifs de l'Etat, pour inclure les aides mises en place par les collectivités locales. Seule une vision globale de l'ensemble des dispositifs publics d'aides à la création d'entreprises permettra en effet d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la politique publique en faveur de la création d'entreprises. Cet ajout implique de faire appel à un échantillon de chambres régionales des comptes en soutien de la Cour des comptes, et induit une instruction plus lourde. Je vous propose que cette évaluation soit conduite dans un délai d'un an à compter du présent courrier.

Je vous adresserai ultérieurement une note de cadrage définissant les principes de cette évaluation (définition du champ de l'enquête, identification des principales problématiques, définition de la méthodologie).

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Monsieur Bernard ACCOYER
Président de l'Assemblée nationale

Palais Bourbon
126, rue de l'Université
75007 PARIS

ANNEXE 3 : Lettre du Président de l'Assemblée nationale du 22/02/2012

KCC A1201880 CDC
23/02/2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 22 FEV. 2012

Monsieur le Premier président

J'ai bien reçu votre lettre du 3 février 2012 relative aux modalités de réalisation des deux études d'évaluation de politiques publiques que conduit la Cour des comptes à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale : l'évaluation des politiques publiques de lutte contre le tabagisme d'une part, et, en faveur de la création d'entreprise, d'autre part.

J'ai pris bonne note de ce que, pour le premier sujet, le rapport de la Cour pourrait être transmis au plus tard le 15 décembre 2012. J'ai également noté que, s'agissant de l'évaluation des politiques publiques en faveur de la création d'entreprise, vous avez proposé que l'étude soit élargie aux politiques menées en la matière par les collectivités territoriales, et que l'association d'un échantillon de chambres régionales des comptes à cette démarche conduisait à allonger le délai de transmission du rapport de la Cour jusqu'à un an à compter de votre précédent courrier, soit également en décembre 2012.

En application des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières issu de la loi du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, je vous confirme mon accord sur ces propositions de délai, ainsi que sur les principales options mentionnées quant au contenu de ces évaluations, et vous remercie par avance de la contribution de la Cour des comptes aux travaux du prochain CEC.

...

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

S'agissant plus spécifiquement de l'évaluation des politiques de lutte contre le tabagisme, vous évoquez la possibilité que la Cour puisse faire appel aux crédits d'études dont l'Assemblée nationale dispose pour 2012 pour financer des travaux susceptibles de compléter les analyses de la Cour. Si une telle contribution financière est en effet envisageable pour l'année 2012 où le calendrier électoral permettra difficilement au CEC d'engager lui-même de nombreuses études confiées à des prestataires externes, elle devra cependant s'inscrire dans le cadre des procédures de décision internes à l'Assemblée nationale, et notamment celles applicables en matière de marchés publics dans le cas où une telle étude serait financée dans le cadre d'un marché notifié par l'Assemblée nationale.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma haute considération.



Bernard ACCOYER

ANNEXE 4 : Courrier du Premier président de la Cour des comptes du 28 février 2012

121036



Paris, le 28 FEV. 2012

Le Premier Président

Monsieur le Président,

Comme annoncé dans mon courrier du 8 décembre 2011, j'ai l'honneur de vous communiquer la note de cadrage de l'enquête, que vous nous avez demandé de réaliser pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, sur l'évaluation des dispositifs d'aide à la création d'entreprises. Cette note identifie les principales problématiques et fixe les axes d'investigations que la Cour propose de retenir.

Cette évaluation est rendue complexe par le foisonnement des acteurs et des dispositifs centraux et locaux, organisés autour de deux orientations stratégiques différentes : une orientation « sociale » de traitement du chômage par la création d'entreprises et une orientation plus « économique » de soutien à l'innovation et au développement économique par la création d'entreprises à fort potentiel.

Les travaux seront conduits par une équipe de magistrats de la Cour et de dix chambres régionales des comptes (Basse-Normandie, Bourgogne, Ile-de-France, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes). Une formation interjuridictions a été constituée spécifiquement pour suivre cette évaluation et en adopter le rapport. Un comité consultatif réunissant des organismes particulièrement concernés par les résultats de cette politique va être créé pour accompagner les travaux de la Cour.

Chaque dispositif d'Etat sera analysé spécifiquement et les chambres régionales des comptes identifieront et analyseront les principaux dispositifs mis en œuvre dans leur région. L'objectif est non seulement d'examiner chaque mesure mais aussi de s'interroger sur la cohérence, l'efficacité et l'efficience du système complexe qui en résulte, à travers quatre angles de lecture : son impact en termes de création d'entreprises ; son efficacité en matière de pérennisation des entreprises créées ; sa capacité à faire naître ou soutenir des entreprises qui créent de la valeur ; son rôle à court et moyen terme en matière de création d'emplois.

Monsieur Bernard ACCOYER
Président de l'Assemblée nationale

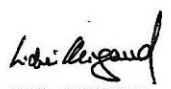
Palais Bourbon
126, rue de l'Université
75007 PARIS

Compte-tenu du délai imparti, de la diversité des politiques menées et du manque de recul sur certains dispositifs, la Cour souhaite concentrer ses travaux sur les dispositifs généraux et ne traitera donc pas le sujet des dispositifs dédiés à certaines zones géographiques (outre-mer par exemple), certaines activités (l'agriculture notamment) ou certaines populations spécifiques de créateurs (femmes, handicapés, etc...). Par ailleurs, l'évaluation sera limitée à la création d'entreprises, au sens strict du terme, ce qui conduit à exclure de son périmètre les reprises et transmissions d'entreprises. Quant au traitement du statut de l'auto-entrepreneur, il sera abordé mais il méritera une étude spécifique ultérieure quand il sera possible d'avoir une meilleure visibilité sur les créations engendrées par ce dispositif.

Les rapporteurs fonderont leurs analyses sur les résultats d'investigations menées auprès des divers organismes publics, nationaux et locaux, concernés par ces dispositifs mais aussi auprès des associations qui les mettent pour partie en œuvre, ainsi que sur l'audition de personnalités qualifiées ; des éléments de comparaisons internationales seront réunis grâce aux réseaux des services économiques à l'étranger. Par ailleurs, la Cour souhaite réaliser des enquêtes auprès de jeunes sortis d'écoles d'ingénieur, de commerce ou d'universités, et auprès d'entrepreneurs ayant réussi à créer une entreprise ou ayant connu un échec lors d'une précédente expérience de création. Lors de l'entretien du président de la formation interchambres avec le comité d'évaluation et de contrôle du 9 novembre 2011, il avait été indiqué qu'une ligne destinée au financement d'études et de sondages pourrait être mise à la disposition de la Cour, Je vous saurais gré de m'indiquer dans quelle mesure ces enquêtes pourraient être imputées sur cette ligne.

L'équipe de rapporteurs, est à la disposition du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, pour présenter plus en détail, si vous le souhaitez, cette note de cadrage et échanger sur les orientations retenues.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.


Didier MIGAUD

ANNEXE 5 : Liste des auditions faites par la FIJ

Organismes	Responsables entendus	Date
DGCIS	M. Luc ROUSSEAU, directeur général M. Laurent MOQUIN, bureau de la compétitivité et du développement des entreprises M. Philippe VRIGNAUD, chargé de mission	16 mars 2012
ACFCI (chambres de commerce et de l'industrie)	Mme Sandrine WEHRLI – ACFCI - Mme Florence LEVASSEUR, ACFCI – chef de projet M. Christophe LUDOVIC, CCI de Versailles, responsable service création transmission reprise d'entreprises M. Didier LATAPIE, directeur à la CCI de Toulouse	23 mars 2012
APMA (chambres des métiers)	M. MOUTOT, directeur général de l'APCMA Mme Christine URIBARRI, directrice des affaires économiques M. David COHIN, chargé de mission à la direction des actions économiques Mme BRUNET, directrice CRMA LR Mme DO COUTO, secrétaire générale CRMA IdF	23 mars 2012

Caisse des dépôts et consignations CDC - industrie	M. Philippe BRAIDY, président de CDC entreprises M. Philippe MUTRICY, directeur de la stratégie de CDC entreprises M. Jean-Jacques BERTHET- BONNICEL, responsable de la conformité et du contrôle interne CDC entreprises M. Jean-Marc MAURY, CDC Mme Doryane HUBER, direction générale du trésor	23 mars 2012
Oséo	Mme Annie GEAY, directrice des Etudes et Évaluation, M. Jean-Marc Durand, directeur adjoint du pôle exploitation, M. Jean- Marie Revet, directeur de l'Audit, M. François-Xavier Ferrario, inspecteur général Adrien GUILLEMIN, direction générale du trésor	30 mars 2012
BGE	M. Frédérique Caméo Ponz, président	22 novembre 2012

ANNEXE 6 : Composition du comité consultatif

Organismes	Représentants
Collège des tiers utilisateurs	
Centre des jeunes dirigeants	M. Clément de Souza Ads Investissements
Jeunes Entrepreneurs	M. Grégoire Sentilhes, président de la Journée des entrepreneurs et Président 2011 du G20 YES
MEDEF	Eric Ingargiola, directeur de Mission en charge de l'entrepreneuriat
CGPME	M. Abdellah Mezziouane, secrétaire Général de la CGPME Ile de France
Collège des tiers impliqués	
CESR	Bruno Lacroix, président du CESER de Rhône-Alpes
Grandes Ecoles	Francis Bécard, vice-président du chapitre des Ecoles de Management et animateur du groupe entrepreneuriat de la Conférence des Grandes Ecoles
Universités	M. Jean-Pierre Boissin, coordinateur national du Plan d'Action Entrepreneuriat Etudiant
CNAM (Centre National de l'Entrepreneuriat)	M. André Letowski, ancien directeur des études de l'APCE
Banque	M. Xavier Chopard, responsable clientèle des entrepreneurs de la banque BNP PARIBAS, à la Maison des entrepreneurs de Paris
Association DIESE (essaimage)	M. Patrice Simounet, président
Réseau Rétis (Innovation)	M. Patrice Valverde, vice-président

INSEE	Mme Clotilde Masson et M. Olivier Filatriau, chargés de mission
France Angels	M. Philippe Gluntz, président
Réseau Entreprendre	M. Hugues Franc, directeur de Réseau Entreprendre Paris
Pascal Picq	Paléoanthropologue, professeur au collège de France
Collège des acteurs responsables des dispositifs	
DGCIS	M. Laurent Moquin, adjoint au Chef de Service du développement et de la compétitivité des entreprises
DGEFP	Mme Gabrielle Hoppé, sous-directrice « ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi »
ARF	M. Erwan Salmon, chargé de mission « développement économique »
ADF	M. Guillaume Denis, DG adjoint et Mme Wafaa Koutem
Un préfet	M. Jean Daubigny, préfet de la région Pays de la Loire Remplacé en octobre par M. Nacer Médah, préfet de la région Lorraine

ANNEXE 7 : Composition des tables rondes
Table ronde de créateurs d'entreprise IDF - Jeudi 14 juin 2012 – Liste des participants

Entrepreneur	Raison sociale	Activité	Employés	Création	Statut	Localisation
Réseau Entreprendre						
M. RONGIER	Big Bag 'N Go	Collecte, transport et traitement de déchets	1	2011	SAS	Paris
M. JESBERGER	Vaivai	Import et commercialisation solidaire de boissons rafraîchissantes sans alcool	8	2010	SAS	Paris
Mme. HUMMLER	Inferential	Vente de services de recherche à destination notamment des industries de biotechniques	5	2010	SAS	Paris
M. KANZA	Smartfingers Media	Conseil en portage mobile, conceptualisation et développement d'applications Smartphones	8	2009	SAS	Paris
Paris Initiative Entreprise (France Active, France Initiative)						
M. SERE	Ambassade de Bourgogne	Caviste - Bar à vins	5	2010	SASU	Paris
M. BOULE	Coopérative MU	Conception de produits et services de qualité environnementale et sociale, formation et conseil en Éco conception	1	2010	SARL	Paris
Boutiques de Gestion - Concours Talents						
Mme. LOUMINGOU	2LP Consulting	Cabinet de conseil et de formation dans le domaine de la relation client en France et en Afrique	1	2009	EURL	Paris
Mme. MARINHO DE MOURA	La cabane aux fées	Création de films cinématographiques, de programmes audiovisuels et d'œuvres multimédias	1	2009	SCOP	Paris
Mme. BORGNE-SANCHEZ	Mitologics	Prestations de service de mesure d'activité biologique de molécules ou substances	3	2009	SAS	Paris
Incubateur de Sciences-Po						
M. BARNATHAN	The Cube	Prestation de services, conseils, développement d'applications et de services aux entreprises, particuliers et institutionnels	NC	2011	SA	Paris
Pépinière Neuvitech 95 (contact CRC)						
M. MEYER	Pixel Cookers	Conception, développement, exploitation commerciale de services numériques, formation	6	2009	SAS	Neuville-sur-Oise (95)

Table ronde de créateurs d'entreprise NPDC - Lundi 25 juin 2012

Liste des participants

Entrepreneur	Raison sociale	Activité	Salariés	Création	Statut	Localisation
CCI						
M. CREPEL	M3C Ingénierie	Ingénierie, études techniques	6 - 9	2009	SARL	Arleux en Gohelle (62)
M. DUARTE LOPES	Monde récréatif	Exploitation de parcs à thèmes, espaces de loisirs et petite restauration	3 - 5	2009	SARL	Arras
M. HODENT	EURL L.C.H.	Blanchisserie-teinturerie de détail	1	2011	EURL	Arras

Boutiques de Gestion Hauts de France						
M. LIEVRE	Longevisport	Coaching personnalisé ou collectif pour les seniors	NC	2009	SAS	Noeux les Mines (62)
M. DUHAMEL	Cabane des 7 vallées	Location d'une chambre d'hôtes située au sein d'une cabane aménagée dans les arbres	NC	2010	EI	Wail (62)

Arras Initiative						
M. SANCHEZ	CS Technology & Solutions	Études, réalisations et management de projets à caractères industriels et commerciales	1	2010	SARL	St. Nicolas (62)
Mme GUILLEMANT	Team4Kids	Services à la personne, garde d'enfants, soutien scolaire à domicile et aide à domicile	NC	2010	EURL	Arras
M. ROMBOUS	Veloman	Publicité mobile, transports de personnes en tricycle	1	2011	EURL	St. Laurent Blangy (62)

Artois Initiative						
M. GAJNY	DG Buro	Négoce d'équipements et de fournitures de bureau	1	2009	SARL	Hersin Coupigny (62)

Incubateur APUI des Mines de Douai						
M. AMIROU	Ail Yan	Services et technologies pour l'autonomie des personnes	NC	2012	SASU	Douai (59)

Table ronde de créateurs d'entreprise Rhône-Alpes – Mardi 03 juillet 2012

Liste des participants

Entrepreneur	Raison sociale	Activité	Salariés	Création	Statut	Localisation
Réseau Entreprendre Rhône						
M. PLASSON	Amoeba	Recherche et développement, étude, mise au point et commercialisation de produits élaborés pour lutter contre la prolifération bactérienne	3	2010	SAS	Lyon
M. COUDERT	3DNeovision	Conception, réalisation et vente de dispositifs médicaux sur mesure à partir de solutions numérique	NC	2010	SARL	Lyon
Mme GROS MICOL	Handishare	Prestations de services téléphoniques et de back office	NC	2011	SAS	Dardilly (69)

CCI						
M. BOISSON	Optifluides	Conseil, études, assistance et formation en mécanique des fluides	3 - 5	2011	SARL	Villeurbanne (69)

Boutiques de gestion						
M. ABIDI	Café Mokxa	Salon de thé, commerce de torréfaction	NC	2011	SARL	Lyon

Contacts CRC						
M. TILLON	Sydo	Conseil pour les affaires, la gestion et la communication, la formation	1	2007	SARL	Lyon
M. SAADE	Picviz Labs	Conception, réalisation, commercialisation de logiciels informatiques en tous domaines et activité de formation en ce domaine	1	2010	SAS	Villeurbanne (69)

ANNEXE 8 : Résultats des enquêtes SINE 2002, 2006 et 2010

Ce document présente les principaux résultats de trois vagues d'enquête SINE : la cohorte des entreprises créées en 2002 (enquêtes de 2002, 2005 et 2007) ; la cohorte des entreprises créées en 2006 (enquêtes de 2006 et 2009) ; la cohorte des entreprises créées en 2010 (enquête de 2010) **qui ne prend pas en compte les entreprises créées par les auto-entrepreneurs**⁵⁰.

➤ Première interrogation (2002, 2006, 2010)

	2002	2006	2010
Echantillon de la cohorte (nombre d'entreprise)	48 000	56 000	52 053
Base de sondage de la cohorte (entreprises créées au 1^{er} semestre)	100 371	144 310	124 842
Echantillon par rapport à la base	47,8%	38,8%	41,7%
Nombre total d'emplois dans les entreprises créées au 1^{er} semestre au moment de la création	206 884	203 501	214 236
Part des créateurs...			
Femmes	29%	30%	30%
Moins de 30 ans	20%	21%	18,5%
Chômeurs	34%	41%	33%
Diplômes technique, supérieur ou universitaire de 1^{er} cycle.	33%	37%	43%
Sans diplôme	16%	13%	12%

⁵⁰ L'enquête SINE 2010 comprend deux questionnaires différents pour les entreprises classiques et pour les auto-entrepreneurs. Les résultats présentés dans les tableaux de cette annexe excluent les réponses aux questionnaires propres aux auto-entrepreneurs.

	2002	2006	2010
Part des entreprises créées			
Sous forme d'entreprises individuelles l'année <i>n</i>	57,3%	52,4%	73,7%
Sous forme de sociétés l'année <i>n</i>	42,7%	47,7%	26,3%
Avec moins de 8 000€	46%	54%	44%
Avec 8 000€ - 80 000€	38%	39%	43%
Avec plus de 80 000€	16%	7%	13%
Avec emprunt bancaire (bancarisation)	-	42%	49%
Sans aucun dispositif d'aides ou d'exonérations publiques	73%	55%	51%
Avec l'appui d'une structure de conseil ou d'accompagnement dédiée	9% ⁵¹	31%	28%
Employant au moins un salarié au moment de la création	± 20%	± 20%	± 20%

⁵¹ La synthèse de la première interrogation 2002 annonce : « Les créateurs ayant bénéficié de l'aide d'un organisme de soutien à la création d'entreprise sont 9 % ».

➤ Deuxième interrogation (2005, 2009)

	2005 (cohorte 2002)	2009 (cohorte 2006)
Pérennité à 1 an	87,6%	91,5%
Pérennité à 2 ans	76,8%	78,9%
Pérennité à 3 ans	65,5%	65,9%
Taux de pérennité à 3 ans		
<i>Pour les chômeurs</i>		62,4%
<i>dont de moins d'un an</i>	65,1%	-
<i>dont de plus d'un an</i>	62,4%	-
<i>Pour les jeunes (- de 30 ans)</i>		58,9%
<i>dont < 25 ans</i>	50,2%	-
<i>dont < 30 ans</i>	62,7%	-
<i>Pour les entreprises ayant bénéficié d'aides ou d'exonérations publiques</i>	67,3%	65,1%
Proportion d'emplois maintenus par rapport à la situation lors de la création	86%	90%
Solde de l'évolution de l'emploi dans les entreprises pérennes	35 711	44 300

➤ Troisième interrogation (2007)

	2007 (cohorte 2002)
Pérennité à 5 ans	51,9%

ANNEXE 9 : Tableau détaillé du financement des dispositifs de soutien financés par les régions de l'échantillon en 2011

En k€	Basse Normandie	Lorraine	Midi-Pyrénées	NPDC	PACA	Pays de Loire	Rhône Alpes	Total
Subventions dont :	1 538	3 400	993	5 750	0	2 600	1 500	15 781
chômeurs	20	1 900	63	1 211			1 500	4 611
innovation	1 518	800		1 016				1 899
autres entreprises		700	930	3 523		2 600		9 271
fonds de prêt d'honneur		1 100	472	1 071	195	1 100	1 532	5 470
fonds de garanties	3 240 Oséo	100 + garantie	748	2 142	nc	2 000	530	8 760
Autres types de prêts	10 759			4 300	0			15 059
capital amorçage et capital risque	7 800 FCPR		nc	462 ESS	3 450	4 100	0 (en 2011)	15 812
Financement des réseaux d'accompagnement	20 (CCI salon) 1 200 (CRMA)	740	581 consulaires 98 France active 552 (BGE)	7 575 PRCTE 1 876 autres plans	1 705 (en 2010)	Nc	1 940	16 287
Financement des incubateurs	222	170	370	948	300 (en 2010)	0	1 784	3 794
Hébergement (pépinières etc.)	nc	nc	574	0	357	0	560	1 491
Autres dispositifs de soutien	162 diverses structures + portail	1 200 sensibilisation	178 animation du Plan Entreprendre Midi-Pyrénées	1 733 sensibilisation 158 salon Créé 547 PACTE		360 Sensibilisation	2 300 aide innovation	6 638
TOTAL	24 941	6 710 + garantie	4 566	26 562	6 007	10 160	10 146	89 092

Source : rapports des chambres régionales des comptes participant à l'enquête

ANNEXE 10 : La création d'entreprises dans les programmes LOLF en 2012

Programme LOLF		Responsable	Dispositifs	Coût (AE ou prévisions)
103	accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi Action 3 : développement de l'emploi	DGEFP	NACRE Dotation fonds de cohésion sociale Exonération cotisations sociales pour salariés créateurs ou repreneurs Exonérations liée au régime social des micro-entreprises Conventions pour promotion emploi (réseaux d'accompagnement)	25,1M€ 24 M€ 9,46 M€ 156,6 M€
104	Intégration et accès à la nationalité française	DAIC		
134	Développement des entreprises et de l'emploi Action 2 : actions en faveur des PME	DGCIS	FISAC – crédits pour les zones urbaines sensibles Soutien des réseaux de « business angels » Subvention à l'APCE Soutien réseaux consulaires, réseaux d'appui aux entreprises Dépenses fiscales : Exonération imposition forfaitaire entreprises nouvelles Réduction d'impôt/investissement au capital des PME Réduction d'impôt/souscription au capital initial ou augmentations de capital de sociétés Réduction d'impôt/ souscription parts de FIP	0,045 M€ 4,3 M€ 900 M€ 14 M€ 511 M€ 210 M€ 69 M€
137	Egalité entre les hommes et les femmes	DGCS		
147	Politique de la ville	Ville	Exonérations de cotisations ou de taxes en faveur des entreprises créées dans les ZFU ou ZRU	31 M€
150	Formations supérieures et recherches universitaires	DGESIP		
172	Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires Action 1 : pilotage et animation	DGRI	Soutien aux incubateurs Concours national d'aide à la création d'entreprises innovantes	7 M€ 13 M€

177	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	Ville		
192	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle Action 2 : soutien et diffusion de l'innovation technologique	DGCIS	Dotation fonctionnement Oséo / innovation Dotation intervention Oséo/innovation Dotation ACOSS/compensation cotisations sociales JEI Dépenses fiscales : Exonération totales ou partielles des bénéfices des JEI/JEU	46,2 M€ 277,5 M€ 80 M€ 18 M€
212	Soutien de la politique de défense	SGA	Exonération du bénéfice réalisé par les entreprises créées en zone de restructuration défense	
304	Lutte contre la pauvreté : RSA et expérimentations sociales	DGCS		

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2012 sur « l'effort financier de l'Etat en faveur des PME » et bleus budgétaires par programmes ministériels PLF 2012

ANNEXE 11 : Tableaux des coûts des différents dispositifs de soutien à la création d'entreprise en 2011

	Etat	sécurité sociale	assurance chômage	Caisse des dépôts	Oséo	Pôle emploi	CR	CG	autres collectivités	UE (FSE, FEDER)	divers	TOTAL
aides directes	440,1	245	1 204	122,7	38,1	0	17,8	5,9	5,4	3,6	2,6	2 085,2
exonérations	359	245	0	0	0	0	0	0	0	0	0	604
ACCRE		245										245
auto entrepreneur	243											243
ASCRE	9											9
JEI/JEU	107											107
subventions	51	0	1 204	0	6	0	0	0	0	0	0	1 261
ARCE			977									977
cumul ARE			227									227
maintien ASS	37											37
concours national	14				5							19
subventions Oséo					1							1
prêts (abondement)	2,3	0	0	65,4	0	0	13,6	5,9	5,4	3,6	0	96,2
PH	2,3			10,4			13,6	5,9	5,4	3,6		41,2
NACRE				55,0								55
micro crédit												0
PCE												0
PPA												0
prêts (coût gestion +garanties)	17,2	0	0	4,8	32,1	0	0	0	0	0	0	54,1
PH												0
NACRE	15			4,8								19,8
micro crédit	2,2											2,2
PCE					29,1							29,1
PPA					3							3
Garantie	6,6	0	0	0	0	0	4,2	0	0	0	2,6	13,4

FAG loi Galland	3						4,2				2,6	9,8
FGIF	3,6											3,6
Oséo création												0
Oséo fonds propres												0
participation en K	4	0	0	52,5	0	0	0	0	0	0	0	56,5
CdC entreprise				52,5								52,5
fonds d'amorçage	4											4
Aides indirectes	441,5	0	0	15,1	0	8	41,2	22,2	18,7	23,9	56,3	622,9
culture entrepreneuriale réseau PEE	0,8	0	0	0,2	0	0	0	0	0	0	0	1,0
Information APCE	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	5
Accompagnement	26,7	0	0	14,3	0	8	27,8	19	15,6	19,5	50,7	181,6
Hébergement	7,5	0	0	0,6	0	0	8,4	3,2	3,1	4,4	1,6	28,8
incubateurs publics	6,3						4,8	1,4	1,3	3,2		17
Couveuses	1,2			0,6			3,6	1,8	1,8	1,2	1,6	11,8
incitations à l'invest	303,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	303,5
FIP (exo IR)	67											67
capital jeunes PME	235											235
SUIR	1											1
Essaimage	0,5											0,5
valorisation de la recherche publique	99	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	103
Réseau des DMTT	9						4					13
SATT	90											90
TOTAL	881,6	245	1 204	137,8	38,1	8	59,0	28,1	24,1	27,5	54,9	2 708,1

Glossaire

AAP	Appel à projet
ACCRE	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (exonération sociale)
ACFCI	Assemblée de chambres françaises de commerce et d'industrie
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADF	Association des départements de France
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
ANCE	Agence nationale pour la création d'entreprises (remplacée par l'APCE)
APCE	Agence pour la création d'entreprises
APCMA	Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat
ARCE	Aide à la reprise et à la création d'entreprise
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ARF	Association des régions de France
ASCRE	Aide aux salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise
ASP	Agence de services et de paiement
ASS	Allocation de solidarité spécifique
BGE	Boutiques de Gestion
BPI	Banque publique d'investissement
BSPCE	Bon de souscription de parts de créateur d'entreprises innovantes
CAPE	Contrat d'appui au projet d'entreprise
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDEFI	Confédération des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

CFE	Centre de formalités administratives
CGE	Conférence des Grandes écoles
CIR	Crédit impôt recherche
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CNJE	Confédération nationale des Juniors entreprises
CPE	Conventions pour la promotion de l'emploi
CPER	Contrat de projets Etat-Région
CPU	Conférence des présidents d'universités
CRC	Chambre régionale des comptes
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSG	Contribution sociale généralisée
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGCIS	Direction générale de la consommation, de l'industrie et des services
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGESIP	Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DMTT	Dispositif mutualisé de transfert de technologie
DRRT	Direction régionale à la recherche et à la technologie
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DSS	Direction de la sécurité sociale

EDEN	Encouragement au développement d'entreprises nouvelles (dispositif d'avance remboursable)
EPCE	Evaluation préalable à la création d'entreprise
EPCSCP	Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technologique
ETI	Entreprises de taille intermédiaire
ETP	Equivalent temps plein
EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
IGAENR	Inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche
FAG	France Active Garantie
FAFI	France Active Financement
FCS	Fonds de cohésion sociale
FEDER	Fonds européen de développement régional
FGIE	Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie
FGIF	Fonds de garantie à l'initiative des femmes
FIJ	Formation inter-juridictions
FIP	Fonds d'investissement de proximité
FNA	Fonds national d'amorçage
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNV	Fonds national de valorisation
FSE	Fonds social européen
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IUT	Institut universitaire technologique
JEI	Jeune entreprise innovante
JEU	Jeune entreprise universitaire
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDD	Livret développement durable

LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de finances de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIRIADE	Mission régionale pour l'innovation et l'action de développement économique (Basse-Normandie)
NACRE	Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise
OPCRE	Objectif projet création ou reprise d'entreprise
PAP	Projet annuel de performance
PPA	Prêt participatif d'amorçage
PEA	Plan d'épargne en actions
PCE	Prêt à la création d'entreprises
PEE	Pôle entrepreneuriat étudiant
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petite et moyenne entreprise
PLFSS	Projet de loi de finances de la sécurité sociale
PRCE	Prime régionale à la création d'entreprises
PRCI	Prime régionale à la création innovation
PRCTE	Programme régional de création et de transmission d'entreprises
PRE	Prime régionale à l'emploi
R&D	Recherche et développement
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RSA	Revenu de solidarité active
SAIC	Service d'activités industrielles et commerciales
SARL	Société à responsabilité limitée
SATT	Société d'accélération du transfert de technologie
SGAR	Secrétaire général aux affaires régionales
SINE	Système d'information sur les nouvelles entreprises (enquête par cohorte de l'INSEE)

SIRENE	Système nationale d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements
SRDE	Schéma régional de développement économique
SRI	Schéma régional d'innovation
SUIR	Société unipersonnelle d'investissement à risque
TPE	Très petite entreprise
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible
ZRU	Zones de redynamisation urbaine



**Communication au président de l'Assemblée nationale pour le
comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**

Article L. 132-5 du code des juridictions financières

RAPPORT D'ÉVALUATION

LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA CREATION D'ENTREPRISES

Tome 2

Décembre 2012

TABLE DES MATIERES

Chapitre I : Présentation générale des dispositifs 5

- A - Une palette très variée de dispositifs 5
- B - Les difficultés pratiques de l'évaluation.....6
- C - Une grande méconnaissance du coût global 7

Chapitre II : Les dispositifs de soutien direct aux créateurs d'entreprises 9

- I - Les aides directes sans remboursement 10
 - A - Des exonérations et des subventions nombreuses au moment de la création.....10
 - B - Coût et financement 18
 - C - Efficacité et efficience des dispositifs 23
- II - Les dispositifs d'aide directe qui donnent lieu à un remboursement ultérieur 39
 - A - Une grande variété de prêt à taux souvent nul 39
 - B - Efficacité et efficience des dispositifs 53
- III - Les dispositifs de garanties.....72
 - A - Des dispositifs adaptés aux différents types de prêts .72
 - B - Efficacité et efficience des dispositifs de garanties 75
- IV - Des prises de participations dans les entreprises nouvelles : capital risque et capital amorçage 81
 - A - Les financements directs en capital amorçage de l'Etat 83
 - B - Une implication notable des régions dans le développement du capital risque 87

Chapitre III : Les dispositifs indirects pour susciter et accompagner la création d'entreprises	91
I - Le développement de la culture entrepreneuriale	91
A - Plan pour l'entrepreneuriat étudiant	92
B - Autres dispositifs	95
C - Les résultats des sondages commandés par la Cour	99
II - Les systèmes d'information et l'APCE	103
III - Les dispositifs de soutien à l'accompagnement des créateurs d'entreprises	105
A - Les principaux acteurs de l'accompagnement des créateurs d'entreprises	105
B - Les principaux programmes d'accompagnement	114
C - Le financement de l'accompagnement des créateurs d'entreprises.....	116
D - L'efficacité des dispositifs de soutien à l'accompagnement des créateurs d'entreprises	127
IV - Les dispositifs d'hébergement.....	146
A - Les incubateurs	146
B - Les couveuses	151
C - Les pépinières	154
V - L'encouragement à l'investissement dans les nouvelles entreprises	157
A - Le soutien au développement des <i>business angels</i>	157
B - Les incitations fiscales au développement du capital risque, notamment en matière d'amorçage	158
VI - La valorisation de la recherche publique	166
A - D'un dispositif de valorisation éparpillé dans les établissements... ..	166
B - ...A la recherche d'une plus grande mutualisation....	167
Liste des annexes.....	171

Chapitre I

Présentation générale des dispositifs

A - Une palette très variée de dispositifs

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprise sont très nombreux et peuvent prendre des formes extrêmement différentes (voir annexe 1 : présentation des principaux dispositifs nationaux). Ils peuvent être classés selon plusieurs critères, en fonction :

- du **destinataire du soutien financier du dispositif**, on peut distinguer les dispositifs d'aides **directes** qui sont perçues par les créateurs eux-mêmes, et les dispositifs d'aides **indirectes** qui visent à faciliter la création d'entreprises en soutenant des actions qui bénéficieront indirectement aux créateurs. On trouve, parmi ces derniers, le développement de la culture entrepreneuriale, l'encouragement des investissements dans les entreprises en création, le financement d'acteurs pour accompagner ou héberger les créateurs, le développement de systèmes d'information à destination des créateurs, par exemple ;
- de **la forme du soutien financier**, on peut classer les dispositifs d'aides directes en quatre grandes catégories : les subventions et les exonérations, qui ne donnent donc pas lieu à un remboursement ultérieur, les prêts et avances diverses qui devront être remboursés, parfois uniquement en cas de succès, les dispositifs de garanties qui facilitent l'accès aux crédits bancaires, les prises de participation en capital dans les nouvelles entreprises ;

- du **type d'entreprises** à créer, on peut en particulier distinguer les dispositifs visant les entreprises innovantes, mais aussi s'intéresser à la variété des aides en fonction de la taille des entreprises¹ ;
- du **type de créateurs**, sachant que les dispositifs peuvent viser, selon les cas, les chômeurs, les personnes éloignées de l'emploi, les chercheurs, les femmes, les seniors, les jeunes...
- de la **phase de la création** dans laquelle se trouve l'entreprise à créer : en amont, pour aider le créateur à définir son projet ; au moment de la création pour l'aider à finaliser et à financer les premiers pas ; en aval pour permettre la survie et le développement de l'entreprise.

Dans les chapitres qui suivent, les deux premiers critères (aides directes ou indirectes et formes du soutien financier) ont été choisis pour classer les dispositifs afin de mettre en évidence leur diversité et, parfois, leur recoupement.

B - Les difficultés pratiques de l'évaluation

L'évaluation de chaque dispositif est un exercice délicat, qui suppose que l'on soit capable de rapprocher chaque dispositif de son impact. Cela présente plusieurs difficultés :

- il est rare qu'un créateur ne bénéficie que d'un seul dispositif de soutien. Ce cumul de mesures rend très complexe, voire impossible, le rapprochement d'une mesure et de son résultat, en termes de nombre de créations ou de consolidation de leur développement ;
- les facteurs qui influent sur la pérennité d'une entreprise sont nombreux (formation initiale du créateur, moyens financiers, contraintes de santé ou de famille, capacité de management...). Cela empêche souvent d'isoler la corrélation entre l'effet d'une aide et le devenir de l'entreprise ;
- le contexte économique et financier national et local est un élément structurant pour la pérennisation des entreprises nouvelles : il impacte fortement l'efficacité des dispositifs et relativise les comparaisons temporelles.
- l'analyse des taux de pérennité doit être faite avec prudence. D'une part, les taux de pérennité sont « naturellement » différents selon les entreprises. D'autre part, la disparition d'une entreprise n'est pas

¹ On rappelle que les dispositifs à vocation territoriale (dans le cadre de la politique de la ville par exemple) ou sectorielle (comme les aides spécifiques pour le secteur du numérique ou des biotechnologies) ont été exclus de l'évaluation.

systématiquement le signe d'un échec : il peut s'agir d'un retour à un emploi salarié du créateur, d'une reprise de l'entreprise par une autre, etc.

Toutes ces difficultés sont encore accrues par les conséquences de la création du régime de l'auto-entrepreneur, qui impacte fortement les séries statistiques et leur analyse.

C - Une grande méconnaissance du coût global

Compte tenu de la multiplicité des acteurs publics (Etat et collectivités territoriales) et des dispositifs existants, le coût du soutien à la création d'entreprise est extrêmement difficile à déterminer, d'autant plus qu'il n'y a aucun système prévu pour regrouper ces informations. Par conséquent, aucune vue d'ensemble, ni aucun chiffrage global, ne se dégagent des différentes interventions de l'Etat et des collectivités territoriales, en matière de création d'entreprises.

Ainsi, la Cour constate que, concernant l'Etat, les exonérations fiscales et sociales, qui constituent les montants les plus importants de son intervention, sont souvent oubliées au profit d'interventions moins coûteuses mais plus « visibles », comme le dispositif NACRE². La mesure et l'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs sont très limitées.

Concernant les interventions des collectivités territoriales, les éléments chiffrés sont encore plus rares et disparates. Il n'y a pas de synthèse globale des crédits consacrés au soutien à la création d'entreprises, ni par type de collectivité, ni même, parfois, au sein de certaines collectivités.

En outre, de nombreux dispositifs concernent à la fois la création et la reprise d'entreprise et il est souvent difficile de distinguer la part des coûts qui relève de chacune de ces deux cibles, dont les définitions sont par ailleurs fluctuantes, selon les acteurs ou les actions menées.

Aussi, compte tenu de cette absence ou insuffisance de chiffrage, les importances respectives de l'intervention financière globale de l'Etat et de celle des collectivités territoriales, fait-elle l'objet d'appréciations divergentes, selon les acteurs rencontrés.

La Cour s'est donc efforcée de recueillir le maximum d'informations possible sur le financement des différents dispositifs, pour l'Etat et ses opérateurs mais aussi pour les collectivités contrôlées. Ceci sans avoir l'assurance, dans le cas de ces dernières, que les résultats partiels obtenus soient représentatifs et extrapolables à l'ensemble des

² NACRE : nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises.

collectivités territoriales, puisque l'enquête ne porte pas sur l'ensemble des régions et encore moins des départements.

CONCLUSION

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises peuvent avoir des formes très diverses (subventions, exonérations, prêts, garanties d'emprunt, prises de participation en capital...) et avoir un impact plus ou moins direct sur le créateur.

Outre le fait que les objectifs des actions menées sont rarement précisés, leur évaluation est rendue particulièrement complexe, du fait des nombreuses possibilités de cumul par chaque créateur. S'y ajoute la multiplicité des facteurs qui peuvent avoir un impact sur la réussite et le développement d'une entreprise nouvellement créée, et concernent tant le créateur lui-même que son environnement économique et financier.

Quant au coût global de l'ensemble des dispositifs mis en œuvre, il est très difficile à appréhender, du fait notamment de méthodes de suivi souvent déficientes, de la difficulté à séparer les coûts des actions de création d'entreprises de celui de leur reprise. Enfin les informations concernant les actions des collectivités territoriales, qui ne font l'objet d'aucun recensement d'ensemble, sont insuffisantes.

Les travaux de la Cour lui ont permis de constater que les études et les statistiques sur la création d'entreprise, tant sur les entreprises et les créateurs que sur l'impact des dispositifs, sont très limitées. Elles reposent souvent sur des diagnostics insuffisants, faute d'informations disponibles. L'ensemble rend les évaluations ex ante et ex post particulièrement difficiles. L'amélioration des statistiques sur le sujet de la création d'entreprises, notamment en facilitant les rapprochements entre les systèmes d'informations existants, est donc très souhaitable.

Chapitre II

Les dispositifs de soutien direct aux créateurs d'entreprises

Les dispositifs de soutien direct aux créateurs d'entreprises sont nombreux et peuvent être classés en quatre grandes catégories, en fonction de leur forme³ :

- les aides qui ne donnent pas lieu à remboursement, constituées de subventions et d'exonérations ;
- les aides qui doivent ou qui peuvent donner lieu à remboursement, qui comprennent les prêts et les avances remboursables ;
- les garanties d'emprunt, qui facilitent l'accès des entrepreneurs aux crédits bancaires ;
- les prises de participations directes dans le capital des entreprises en création.

³ Le tableau de l'annexe 1 récapitule les caractéristiques principales des principaux dispositifs nationaux de soutien à la création d'entreprises.

I - Les aides directes sans remboursement

A - Des exonérations et des subventions nombreuses au moment de la création

Les créateurs d'entreprises peuvent bénéficier de nombreuses aides financières, qui leur apportent directement des ressources ou leur évitent des dépenses, de manière définitive (sans remboursement ultérieur), essentiellement au moment de la création elle-même. Ces dispositifs leur permettent d'investir, en fonds propres, dans leur projet ou leur assurent des ressources au quotidien, alors que leur entreprise ne leur rapporte pas encore de quoi vivre.

1 - Des exonérations fiscales et sociales au moment de la création

Un des axes de soutien à la création d'entreprises les plus anciens consiste à alléger, voire supprimer, certaines charges, qui pèsent sur toutes les entreprises, mais qui sont plus difficiles à supporter pour celles qui sont en création et n'ont pas encore beaucoup d'activité.

Certaines de ces exonérations ne sont pas directement liées à la création d'entreprises, mais représentent toutefois une aide importante pour certains nouveaux entrepreneurs. C'est le cas notamment :

- des exonérations de cotisations sociales et de différents impôts, dans les zones franches urbaines (ZFU) et dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU), qui relèvent de la politique de la ville et qui ne s'appliquent pas uniquement aux entreprises nouvelles ;
- du crédit impôt recherche (CIR), qui bénéficie aux jeunes entreprises innovantes, comme aux entreprises ayant plus d'antériorité.

Sans sous-estimer l'intérêt de ces dispositifs pour les créateurs, ils sont exclus du périmètre du présent rapport, concentré sur les dispositifs spécifiquement destinés aux nouvelles entreprises. Les exonérations qui profitent directement aux créateurs d'entreprises sont les suivantes :

1 – l'**aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRES)**, qui date de 1979⁴, est une des plus anciennes mesures de la politique de l'emploi. Elle a pris, au fil du temps, des formes différentes. De 1979 à 1997, il s'agissait d'une prime, versée en une fois, à la création, et calculée en fonction de la durée d'inscription comme

⁴ Article 12 de la loi n° 79-10 du 3 janvier 1979 portant sur diverses mesures en faveur des chômeurs indemnisés créant ou reprenant une entreprise.

demandeur d'emploi. Depuis 1997, l'aide financière a été remplacée par une **exonération de cotisations sociales pendant un an**⁵ à compter de la création de l'entreprise. Elle peut être **portée à trois ans**, pour les chômeurs créateurs qui bénéficient du **régime microsocial**⁶ et donc, en particulier, pour ceux qui choisissent le régime de l'auto-entrepreneur. Ce cumul entre le régime microsocial et l'ACCRE est possible, pour les entreprises créées après le 1^{er} mai 2009⁷.

L'ACCRE est une exonération partielle, plafonnée et limitée dans le temps. Son champ d'application a été modifié plus d'une dizaine de fois, principalement pour ajouter de nouvelles catégories de bénéficiaires. Leur champ a ainsi été progressivement élargi à l'ensemble des catégories de chômeurs indemnisés, puis à d'autres catégories de personnes, faisant ainsi disparaître, pour certains publics, le critère du chômage (bénéficiaires du RSA, jeunes de 18 à 26 ans, salariés qui reprennent leur entreprise soumise à certaines procédures judiciaires, créateurs d'entreprise dans une zone urbaine sensible notamment) ;

2 – les créateurs qui choisissent le **régime de l'auto-entrepreneur**⁸ – ce qui suppose que leur chiffre d'affaires soit inférieur à 81 500 € ou à 32 600 € selon leur activité – bénéficient de modalités particulières de calcul de leurs cotisations sociales et fiscales. Leurs déclarations sont simplifiées, avec des versements de leur impôt sur le revenu et de leurs cotisations sociales, calculés en pourcentage de leurs chiffres d'affaires (voir annexe 4 : comparatif des statuts de l'entrepreneur individuel). En outre, ils ne sont soumis à aucun versement forfaitaire, avant d'avoir commencé à encaisser des recettes. Ces dispositions ne visent pas spécifiquement la création d'entreprises mais s'appliquent à tous les auto-entrepreneurs ;

⁵ L'exonération ne porte que sur la partie des revenus ne dépassant pas 1,2 SMIC et concerne les cotisations (patronales, et salariales), correspondant à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès, aux prestations familiales et à l'assurance vieillesse de base. Les cotisations relatives à la contribution sociale généralisée (CSG), à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), au risque accident du travail, à la retraite complémentaire, au fonds national d'aide au logement (FNAL), à la formation professionnelle continue et au versement transport, ne sont pas exonérées.

⁶ Conditions pour pouvoir demander à bénéficier du régime microsocial : un chiffre d'affaires inférieur à 32 600 €, pour des prestations de services, et à 81 500 €, pour des activités de production et ventes.

⁷ Loi de finances rectificative de 2009 n° 2009-431 du 20 avril 2009.

⁸ Loi n° 2008 – 776, du 4 août 2008

**Tableau 1 : comparaison des régimes d'imposition
des différents statuts des entreprises individuelles**

Régime d'imposition		Impôt sur le revenu	Cotisations sociales
Régimes forfaitaires	Auto- entrepreneur	• Régime forfaitaire basé uniquement sur le chiffre d'affaires⁹ • Non application du barème progressif de l'impôt sur le revenu	• Cotisations proportionnelles au CA • Cotisations dues que si réalisation de CA • Absence de cotisations minimales
	Micro- entreprise	• IR calculé sur le bénéfice forfaitaire • Application du barème progressif de l'IR	• Cotisations sociales calculées sur le CA après abattement forfaitaire • Cotisations minimales à payer • Cotisations provisionnelles à payer (décalage)
Régimes réels	Réal normal (BIC)	• Bénéfice imposable déterminé à partir des charges réellement supportées issues de la comptabilité	• Cotisations sociales calculées sur le bénéfice réel de l'entreprise • Cotisations minimales à payer • Cotisations provisionnelles à payer (décalage)
	Déclaration contrôlée (BNC)	• Application du barème progressif de l'IR	

Source : ordre des experts comptables

3 – **L'aide aux salariés créateurs repreneurs d'entreprises (ASCRE)**⁹ permet aux salariés d'entreprises privées (ou publiques si elles cotisent à un régime d'assurance chômage), qui créent ou reprennent une entreprise, de bénéficier d'une exonération de charges sociales, au titre de leur activité indépendante pendant un an, à condition qu'ils exercent simultanément leur activité salariée pendant un certain temps et pour la fraction de revenu de la nouvelle activité inférieure à 1,2 SMIC.

Ce dispositif, qui n'est plus justifié depuis l'instauration du régime de l'auto-entrepreneur, fait l'objet d'une proposition d'abrogation dans le projet de loi de finances (PLF) 2013.

4 - Un dispositif particulier d'exonérations fiscales et sociales, destiné à soutenir l'innovation a été mis en place, en 2004, associé à la création du statut de **jeune entreprise innovante (JEI)**¹⁰, puis étendu en 2008¹¹ aux **jeunes entreprises universitaires (JEU)**. Une JEI bénéficie de nombreuses exonérations : cotisations sociales patronales (avec double plafond en montant et dégressivité dans le temps depuis 2011¹²), impôts sur les bénéfices (pendant 2 ans et dégressive), imposition forfaitaire annuelle, taxe foncière sur les propriétés bâties et contribution

⁹ Loi pour l'initiative économique n°2003-721 du 1^{er} août 2003

¹⁰ Loi de finances pour 2004 n°2003 1311 du 30 décembre 2003

¹¹ Loi de finances pour 2008 n°2007-1822 du 24 décembre 2007

¹² Article 175 de la loi de finances pour 2011 n°2010-1657 du 23 décembre 2011 qui a été atténué par l'article 37 de la loi de finances rectificatives pour 2012 n°2011-1978 du 28 décembre 2011.

économique territoriale (sur délibération des collectivités territoriales). Les plus-values de cession de titres de JEI sont, par ailleurs, exonérées d'impôt sur les bénéfices.

Pour être éligible au dispositif JEI, l'entreprise doit être une PME, avoir moins de 8 ans¹³, être indépendante et consacrée au moins 15% de ses dépenses à la R&D. Cette dernière condition n'est pas exigée des JEU, mais ces dernières doivent avoir comme activité principale la valorisation de travaux de recherche, auxquels leurs dirigeants ou associés¹⁴ ont participé au sein d'établissement d'enseignement supérieur. Les JEI comme le JEU doivent employer moins de 25 personnes.

2 - Des subventions nombreuses pour des situations variées

Tant l'Etat que certaines collectivités territoriales, ont créé des dispositifs de subventions et de primes destinés aux créateurs d'entreprises. La plupart ciblent deux catégories distinctes de bénéficiaires : les chômeurs et les créateurs d'entreprises innovantes.

a) Les subventions et aides assimilées destinées aux chômeurs et aux bénéficiaires de minima sociaux

1 - L'aide à la reprise ou à la création d'entreprises, versée par Pôle Emploi (ARCE), destinée aux allocataires de l'assurance chômage, a été créée, en 2006¹⁵, dans le cadre de la politique « d'activation des dépenses de l'assurance chômage », qui vise à utiliser une partie des contributions versées au régime d'assurance chômage, pour financer des actions facilitant le retour ou l'accès à l'emploi. L'ARCE permet à Pôle emploi de **verser** aux demandeurs d'emploi indemnisés créant ou reprenant une entreprise, **sous forme de capital, la moitié (45% depuis 2012) du reliquat de leurs droits à l'allocation chômage** à la date du début de l'activité¹⁶. Le versement de l'ARCE se fait en deux fois : la moitié au moment du début de l'activité, sous réserve que le créateur ne soit plus inscrit comme demandeur d'emploi ; le solde, six mois plus tard.

¹³ Ce dispositif ne vise donc pas uniquement les créations d'entreprises ; certaines JEI n'utilisent ce statut que plusieurs années après leur création.

¹⁴ Ceux-ci doivent en principe être des étudiants ou des personnes titulaires depuis moins de cinq ans d'un master ou d'un doctorat, ou être affectées à des activités d'enseignement ou de recherche.

¹⁵ Convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

¹⁶ Ou, si cette date est postérieure, à la date d'obtention de l'ACCRE. Pour obtenir le versement de l'ARCE, le demandeur doit remettre à Pôle emploi l'attestation d'admission au bénéfice de l'ACCRE.

Les allocataires de l'assurance chômage qui ne souhaitent pas bénéficier de l'ARCE peuvent également demander à **cumuler leur allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) avec la rémunération** issue de leur activité de création.

2 – S'ils ne sont pas chômeurs, les **bénéficiaires de minima sociaux** (RSA et ASS), créateurs ou repreneurs d'entreprises, ont également la **possibilité de conserver leur allocation**¹⁷, comme cela est résumé dans le tableau 2.

Si cette possibilité de cumul de l'allocation et de revenus issus de l'activité créée s'inscrit dans la logique du dispositif pour le RSA, elle a un coût supplémentaire pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS), qui est pris en charge par l'Etat dans le cadre du programme 102 « accès et retour à l'emploi ».

Tableau 2 : dispositifs de maintien des allocations pour les bénéficiaires de minima sociaux

Allocation	Bénéficiaire de l'ACCRE	Non bénéficiaire de l'ACCRE
Bénéficiaire de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)	Versement par Pôle emploi d'une aide équivalente à l'ASS pendant les 12 premiers mois d'activité	– durant les 3 premiers mois d'activité, cumul intégral ; – du 4^{ème} au 12^{ème} mois d'activité : le montant de l'ASS est diminué du montant des revenus professionnels ; en contrepartie, une prime forfaitaire mensuelle de 150 € lui est versée.
Bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA)	– maintien d'un montant forfaitaire garanti (454,69 € par mois en 2009 pour une personne seule) ; – le montant du RSA est recalculé tous les trois mois en fonction du montant des revenus d'activité perçus. Les bénéficiaires remplissent une déclaration trimestrielle de revenu et la CAF calcule le montant correspondant.	

Source : APCE, d'après l'annexe du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales relative à la dépense fiscales 120129 et la niche sociale 27, inspection générale des finances

¹⁷ En revanche, d'autres allocations, comme l'aide personnalisée au logement, ne sont pas cumulables avec les revenus d'activité de l'entreprise créée, ce qui peut dissuader certains créateurs.

*b) Les subventions destinées aux créateurs
d'entreprises innovantes*

Les subventions destinées aux entreprises innovantes sont, pour une part non négligeable, attribuées aux lauréats de concours, notamment celui organisé par le ministère de la recherche et Oséo. Mais Oséo peut également verser des subventions en dehors de ce concours.

1 - De nombreux concours favorisant la création d'entreprises, en majorité destinés aux entreprises innovantes, d'initiative publique (MESR, CCI, Conseils régionaux ou généraux, Sénat, etc.) ou privée, offrent aux lauréats des dotations financières et des prix en nature (accès à certaines prestations d'experts, etc.) ainsi que la possibilité de se faire connaître et d'entrer dans des réseaux. L'APCE a ainsi recensé 23 concours nationaux, 65 concours régionaux, et 7 concours internationaux. Selon les concours, les prix sont plus au moins importants, mais ils ont surtout vocation à dépister les « pépites », c'est-à-dire les entreprises à fort potentiel de développement.

C'est notamment l'objectif du **concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes**, créé en 1999, dans le prolongement de la loi sur l'innovation et la recherche¹⁸. Il est piloté par le MESR, qui définit les orientations et organise la sélection au niveau national, tandis qu'Oséo Innovation gère, à travers ses antennes régionales, l'organisation de la sélection régionale et la logistique d'ensemble. Ce concours a pour objectifs de détecter et faire émerger les projets susceptibles de donner lieu à une création d'entreprises de technologies innovantes, notamment à partir de la recherche publique, en soutenant financièrement la création et le démarrage de ces entreprises.

Les porteurs de projets lauréats bénéficient d'un soutien financier sous forme de subvention, sans aucune condition de fonds propres. Le concours se divise en deux catégories, en fonction de la maturité des projets :

- la catégorie « émergence » pour les projets qui nécessitent encore une phase de réflexion ou de validation technique, économique et juridique ; le soutien financier vise à financer les études de faisabilité techniques et économiques en amont de la création, avec un maximum de 70 % de ces frais et un plafond de 45 000 € (en moyenne 30 000 €) ;
- la catégorie « création-développement », pour les projets dont le concept est prouvé et qui sont sur le point d'aboutir à une création

¹⁸ Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.

d'entreprise. Le soutien financier porte sur le financement du programme d'innovation, avec un maximum de 60 % du montant de ce programme et un plafond de 450 000 € (en moyenne 224 000 €).

La sélection se fait en plusieurs étapes, associant les directions régionales d'Oséo. Des jurys régionaux, nommés par le préfet, qui sélectionnent directement les lauréats de la catégorie « émergence », et présélectionnent ceux de la catégorie « création-développement ». Un jury national, composé de personnalités issues du monde industriel, de la recherche et de la finance, sélectionne ensuite les lauréats de cette deuxième catégorie.

2 – Même si ce n'est pas la forme d'intervention la plus fréquente d'**Oséo**, en matière de création d'entreprises, ce dernier peut décider de participer directement au financement d'un projet, par **subvention**, pour soutenir les jeunes entreprises innovantes et les projets innovants en **phase de maturation**. Le catalogue des prestations d'Oséo en soutien à l'innovation fait apparaître, en effet, une aide destinée exclusivement aux entreprises en création (« **aide à la création d'entreprise innovante** »), qui prend la forme d'une subvention, dont le montant maximal est de **30 000 €**. Elle est destinée à aider le créateur à préciser son plan d'entreprise et à valider la faisabilité de son projet.

Ainsi, tout comme l'aide versée dans le cadre du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes, dans la catégorie « émergence », cette aide intervient avant la création. L'objectif est d'assurer une meilleure pérennité de l'entreprise, en permettant au créateur d'asseoir son projet de création sur une étude de faisabilité solide¹⁹ et également, éventuellement, d'empêcher la création d'entreprises qui seraient vouées à l'échec.

c) Les subventions des collectivités locales

Certaines collectivités territoriales participent également, sous forme de subventions directes aux créateurs.

Certaines régions continuent à attribuer des **primes régionales à la création d'entreprises (PRCE)** ou des **primes régionales à l'emploi (PRE)**, pourtant supprimées par la loi sur la démocratie de proximité. En **Basse-Normandie**, le montant de la PRCE a même triplé, entre 2010 et 2011. Dans les **Pays-de-la-Loire**, 2,6 M€ ont été versés, en 2011, au titre de différents types de PRCE.

¹⁹ Les dépenses qui peuvent être financées sont : la conception et la définition du projet, les études de faisabilité commerciale, technique, juridique et financière et la recherche de partenaires.

Sur un même territoire, les subventions peuvent provenir de divers acteurs locaux et se décliner selon plusieurs modalités. Ainsi, le **Conseil régional du Nord Pas de Calais** finance intégralement, ou participe au financement, de onze subventions différentes, tandis que les **Conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais** sont impliqués, chacun, dans deux subventions.

La région **Rhône-Alpes** verse une subvention (de 2 000 € en moyenne) aux créateurs qui bénéficient des microcrédits de l'ADIE (association pour le droit à l'initiative économique), pour les aider à boucler le financement de leur projet (coût de 1,5 M€ en 2011, versé sous forme de subvention à l'ADIE).

Par ailleurs, si les aides directes sont généralement calculées en fonction du coût des dépenses engagées, elles peuvent aussi être établies en fonction d'éléments spécifiques. Dans le **Nord-Pas-de-Calais**, le « contrat de création » (1,5 M€ pour 297 emplois en 2011) repose sur l'engagement de créer un nombre précis d'emplois, alors que « l'allocation forfaitaire aux porteurs de projets » permet de verser une prime forfaitaire de 1 250 € par projet, pour les créateurs d'entreprise innovante à bac+5.

Désireuse de rompre avec la logique de guichet propre à la PRCE, la **Lorraine** a mis en place des appels à projets (AAP), à compter de 2011, pour accentuer le levier financier dans des filières ciblées, plutôt que de répondre à un flux de dossiers en continu. En 2011, à travers cinq AAP, la région a subventionné les TPE, à hauteur de 534 000 €, et les PME, à hauteur de 50 300 €. En outre, pour les PME, la participation du FEDER était de 42 500 €. 220 emplois ont été créés dans les PME, dont 186 dans les TPE. Globalement, le programme des AAP a permis de mieux doser les subventions en fonction de l'intérêt des projets.

Pourtant, certaines régions vont plus loin et finissent par supprimer ce type de subvention. En **Picardie**, jusqu'en 2010, la prime régionale à la création reprise d'entreprises (PRCE) était une subvention de 3 000 €, destinée aux demandeurs d'emplois, aux salariés à l'emploi menacé, aux jeunes, aux bénéficiaires de minima sociaux et aux personnes de plus de 50 ans. Ce dispositif a été abrogé en 2010, le Conseil régional considérant que cette logique de guichet n'était plus adaptée, après que la création du régime de l'auto-entrepreneur en 2009 a fait passer le coût de 1,8 M€, en 2008 (605 bénéficiaires), à 4,8 M€, en 2009 (1 606 bénéficiaires). Dans les **Pays-de-la-Loire**, après avoir envisagé de conditionner l'attribution de la PRCE destinée aux entreprises industrielles à l'obtention d'un prêt bancaire, au minimum du même montant, afin de renforcer l'effet de levier, le Conseil régional envisage désormais de la supprimer, à partir de 2013.

B - Coût et financement

1 - Un coût mal connu

Le coût global de ces exonérations et subventions destinées aux créateurs d'entreprises est mal connu. Tous les types de dispositifs sont concernés :

- * les **dispositifs visant les entreprises innovantes** sont plutôt les mieux suivis (exonérations JEI et JEU, concours national, subventions d'Oséo) mais leur montant total reste limité par rapport aux montants des autres dispositifs ;

- * le coût des **subventions versées par les collectivités locales**, s'il est en général connu pour chaque dispositif au sein de chaque collectivité concernée, ne fait l'objet d'aucune agrégation, ni au niveau régional ni au niveau national ;

- * les coûts des exonérations de charges sociales (ACCRES) et plus encore des droits à indemnisation du chômage capitalisés (ARCE) ou cumulés avec les revenus issus de la création d'activité font l'objet d'estimations mais ne sont pas suivis précisément.

Les estimations du coût de l'ACCRES sont récentes. L'exonération de charges sociales ACCRES n'étant pas compensée par l'Etat, puisque la mesure est entrée en vigueur antérieurement à la loi du 25 juillet 1994²⁰, le coût de l'ACCRES n'a été évalué qu'à partir de la loi de finances de la sécurité sociale pour 2006²¹. Aucune donnée fiable n'est donc disponible, pour les années antérieures à 2006. Quant aux données disponibles depuis cette date, elles ne représentent qu'une estimation de la perte de recettes brute, égale à la différence entre les cotisations dues dans le droit commun, et celles exigibles dans le dispositif dérogatoire. En effet, le coût de l'ACCRES ne fait pas l'objet d'un suivi spécifique, ni de la part de la DSS ou de l'ACOSS, chargée de la gestion du dispositif, ni de la part de la DGEFP, parce qu'elle n'est pas compensée par l'Etat à la Sécurité sociale et que les informations sont dispersées, pour une grande partie des bénéficiaires, entre de nombreuses caisses.

²⁰ Article 5 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 : « toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application. ».

²¹ En application de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui a imposé de procéder à une évaluation du coût des exonérations de charges sociales dans une annexe au PLFSS (annexe V).

Quant au surcoût résultant, depuis 2009, de la possibilité de cumuler l'ACCRES et le régime de l'auto-entrepreneur, il n'est pas intégré dans le coût de l'ACCRES, présenté en projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il est uniquement comptabilisé dans le coût du régime microsocial simplifié, applicable aux auto-entrepreneurs, qui doit être compensé par l'Etat aux organismes de Sécurité sociale. Toutefois, l'ACOSS n'est pas encore en mesure de l'établir précisément. Selon la direction de la sécurité sociale (DSS), les montants en jeu, au titre de la compensation pour les auto-entrepreneurs bénéficiant de l'ACCRES, sont néanmoins relativement faibles (environ 10 M€ en 2010).

En ce qui concerne l'estimation du montant de la compensation due par l'Etat à la Sécurité sociale, au titre de l'exonération de charges sociales des **micro-entreprises** (auto-entrepreneurs), elle est déterminée à ce stade de manière globale, sur la base d'une estimation statistique, à partir des déclarations de revenus des auto-entrepreneurs.

Le suivi des coûts et du nombre des bénéficiaires de l'ARCE est assuré par l'UNEDIC et Pôle emploi, la DGEFP ne recueillant pour sa part aucune information sur cette mesure. Ces deux acteurs ne disposent cependant pas tout à fait des mêmes données relatives aux montants financiers mobilisés et au nombre total de bénéficiaires. La prévision des dépenses au titre de l'ARCE ne fait, par ailleurs, l'objet d'aucun travail particulier et est simplement indexée sur l'évolution des dépenses prévues au titre de l'ARE.

2 - Un coût en très nette augmentation

Comme le montre le tableau ci-dessous, le coût des exonérations et subventions de soutien à la création d'entreprises a très fortement progressé, depuis 2006, puisqu'il a presque triplé pour atteindre près de **1,9 milliard d'euros**. Malgré la création, en 2009, du régime de l'auto-entrepreneur qui a, à la fois créé de nouvelles exonérations, et provoqué une progression des cas d'application de l'ACCRES, l'augmentation du montant des exonérations est plus faible que celle des subventions, du fait, essentiellement, de l'évolution de l'ARCE.

Toutefois, les dispositifs les plus coûteux (ACCRES et ARCE mais aussi ASCRE) bénéficient aux créateurs, mais aussi aux repreneurs d'entreprises, dans des proportions qui sont actuellement mal connues. Selon la dernière étude de la DARES en 2010, les créations d'entreprises représentent 85 à 88% des entreprises aidées via l'ACCRES, sur la période 2004-2007. En ce qui concerne l'ARCE et le cumul de l'ARE ou de l'ASS, aucune information ne semble permettre de faire cette répartition.

Tableau 3 : coût des dispositifs nationaux de subventions et d'exonérations (création + reprise)

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exonérations	249	277	307	574	612	604
ACCRES	150	147	148	252	218	245
Auto-entrepreneur			25	171	235	243
ASCRES		9	11	11	9	9
JEI/JEU exo sociales exo fiscales	94 5	113 8	108 15	122 18	134 16	89 18
Subventions et assimilés*	411	761	843	940	1 270	1 261
ARCE	89	413	573	677	987	977
Cumul ARE et activité	268	292	215	214	226	227
Cumul ASS et activité	28	31	30	25	33	37
Concours national	24	23	23	23	23	19
Subventions création Oséo	2	2	2	1	1	1
Total	660	1 038	1 150	1 514	1 882	1 865

Source : UNEDIC (ARCE), Pôle emploi (cumul ARE – revenus issus de l'activité créée), ACOSS (ACCRES, DGEFP (dispositifs budgétaires Etat), MESR (JEI/JEU), MESR et Oséo (concours)

* L'ARCE et le cumul de l'ARE ou de l'ASS avec les revenus de l'entreprise constituent des « subventions » d'une nature particulière puisqu'il s'agit de dépenses qui auraient, au moins partiellement, été exécutées si leur bénéficiaire n'avait pas créé d'entreprise.

Les principales évolutions sur la période 2006-2011 sont les suivantes :

- **L'augmentation significative** des dépenses au titre de **l'ACCRES**, constatée à partir de 2009 (+ 70 % entre 2008 et 2009), s'explique principalement par un effet de périmètre lié à la mise en œuvre du dispositif microsocial, à compter du 1^{er} janvier 2009. Ce régime est cumulable avec l'ACCRES à des taux spécifiques réduits de cotisations sociales pour les entreprises créées à compter du 1^{er} mai 2009. Il en résulte une forte progression des entrées dans le dispositif ACCRES dès 2009, qui a renforcé les conséquences des simplifications introduites par la réforme de 2007, dans les conditions d'attribution de l'aide.

- le coût de l'**ARCE, créé en 2006**, a très fortement augmenté entre 2007 et 2011, puisqu'il a été multiplié par 2,4 et que le nombre de ses bénéficiaires a doublé. En 2010, l'ARCE représentait 3,4 % du montant des allocations versées par l'assurance chômage²². Cette augmentation résulte essentiellement de la croissance du nombre de bénéficiaires de l'ACCRE, l'obtention de cette exonération ouvrant en effet droit à l'ARCE.
- quant au coût des **exonérations sociales des JEI/JEU**, il a diminué d'un tiers en 2011 (de 134 M€ à 89 M€), du fait des dispositions restrictives mises en place par la loi de finances 2011 (plafonnement des exonérations à 3 fois le plafond de la sécurité sociale, dégressivité du taux des exonérations de 100 % à 10 % entre la 4^{ème} et la 8^{ème} année, plafonnement du salaire qui sert au calcul des exonérations à 4,5 fois le SMIC). Ces dispositions devaient diviser par deux le montant des exonérations sociales mais elles ont été assouplies par la loi de finances rectificatives de 2011, pour les entreprises créées avant le 1^{er} janvier 2011 (en particulier : plafonnement des exonérations, compris entre 3 et 5 fois le plafond de la sécurité sociale, puis dégressivité moins forte jusqu'à 50 % la 8^{ème} année). En outre, la loi de finances rectificatives (LFR) 2011 a modifié pour toutes les JEI/JEU le régime des exonérations fiscales, le ramenant de 5 ans à 2 ans. Le projet de loi de finances 2012 prévoit une nouvelle évolution des exonérations sociales, dont la dégressivité actuelle entre la 4^{ème} et la 8^{ème} année devrait disparaître, ainsi que le maintien de ce régime pendant cinq ans²³.

3 - Un financement majoritairement à la charge de la sécurité sociale et de l'assurance chômage

Le financement des aides nationales est supporté :

- à **22 %** par l'Etat pour une partie des exonérations, soit directement, lorsqu'il s'agit d'exonération fiscales, soit parce qu'il procède au remboursement des exonérations

²² En 2009, 987 M€ ont été versés au titre de l'ARCE, pour 28 775 M€ versés au titre de l'allocation retour à l'emploi, les autres allocations et les aides au reclassement (cf. rapport financier 2010 de l'UNEDIC).

²³ Mesure reprise dans le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi du 6 novembre 2012

sociales à la sécurité sociale pour le régime microsocial, pour le maintien de l'ASS aux bénéficiaires de l'ACCRE et pour l'ASCRE, depuis 2007. La part de ces dépenses à la charge d'Oséo, et donc indirectement de l'Etat, est limitée (0,3 %) ;

- à **13 %** par la sécurité sociale pour l'ACCRE, (58 % pour la branche vieillesse, 34 % pour la branche maladie et 8 % pour la branche famille) ;
- à **65 %** par le régime d'assurance chômage pour le financement de l'ARCE et du cumul de l'ARE avec les revenus de l'entreprise. Toutefois, cette charge est de nature un peu particulière, si l'on considère qu'en l'absence de création d'entreprise par le bénéficiaire, ces dépenses auraient probablement eu lieu également.

Tableau 4 : financement des exonérations et subventions 2011

En M€	Etat			Sécurité sociale	UNEDIC	Total 2011
	DGCIS	Ministère recherche	Oséo			
Exonérations						
<i>ACCRE</i>				245		245
<i>Auto-entrepreneur</i>	243					243
<i>ASCRE</i>	9					9
<i>JEI/JEU</i>	107					107
Subventions et assimilés						
<i>ARCE</i>					977	977
<i>Cumul ARE et activité</i>					227	227
<i>Cumul ASS et activité</i>	37					37
<i>Concours national</i>		14	5			19
<i>Subventions Oséo</i>			1			1
Total	396	14	6	245	1204	1 865

Source : UNEDIC (ARCE), Pôle emploi (cumul ARE – revenus issus de l'activité créée), ACOSS (ACCRE, DGEFP (dispositifs budgétaires Etat), MESR (JEI/JEU), MESR et Oséo (concours)

4 - Le coût des subventions des collectivités locales

En ce qui concerne les collectivités locales, il n'est pas possible de chiffrer, de manière certaine et exhaustive, les montants qu'elles consacrent au versement de subventions aux créateurs d'entreprises.

Au sein de notre échantillon, les travaux des chambres régionales des comptes montrent une grande variété des montants de crédits destinés aux subventions directes aux créateurs :

- **Nord-Pas-de-Calais** (5,8 M€) et **Lorraine** (3,4 M€) y consacrent les sommes les plus importantes, en ayant des dispositifs qui ciblent les trois types de créateurs (chômeurs, entreprises innovantes, entreprises « classiques » y compris celles relevant de l'économie sociale et solidaire).
- A l'inverse, **Ile-de-France** et **PACA** ne pratiquent pas ce type d'aide.
- Les interventions de **Pays de Loire** (2,6 M€), de **Basse-Normandie** (1,5 M€), de **Rhône-Alpes** (1,5 M€) et de **Midi-Pyrénées** (993 K€ pour les entreprises de moins de trois ans), sont plus limitées.

Le total de ces interventions régionales s'élève à environ 15,8 M€ pour sept régions, ce qui représente de faibles montants.

En ce qui concerne les départements, les informations recueillies au cours de cette enquête sont trop lacunaires pour être utilisées.

C - Efficacité et efficience des dispositifs

1 - Les bénéficiaires de ces aides

Le tableau ci-dessous donne le flux annuel des bénéficiaires pour chaque dispositif. Comme beaucoup de dispositifs durent plusieurs années, il ne s'agit pas du nombre de « nouveaux » bénéficiaires, pour chaque exercice. En outre, on rappelle que, pour l'ACCRE, l'ARCE et ASCRE, ces derniers peuvent être des créateurs, mais aussi des repreneurs d'entreprises.

**Tableau 5 : les bénéficiaires des aides directes nationales
(exonérations et subventions)**

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ACCRE	81 282	117 886	136 382	180 780	212 083	179 308
Auto-entrepreneurs bénéficiant des exonérations (DGCIS)				Nd	nd	nd
ASCRES	Nd	nd	nd	Nd	2 100	nd
JEI/JEU	1 707	2 116	2 272	2 373	2 407	2 818
ARCE	18 654	55 558	71 386	85 454	113 296	109 374
Cumul ARE*	38 700	44 110	28 890	28 900	29 860	30 860
Cumul ASS	10 290	12 290	11 230	9 980	12 210	13 560
Concours national	166	158	170	171	174	149
Subventions création Oséo	Nd	nd	nd	37	38	35
Pour mémoire créations d'entreprises dont hors auto-entrepreneurs	285 458	325 749	331 736	580 193 261 174	622 039 263 448	549 085 258 406

Source : Cour des comptes d'après les données UNEDIC (ARCE), Pôle emploi (cumul ARE et ASS avec revenus issus de l'activité créée), DARES et ACOSS (ACCRE), DGEFP (dispositifs budgétaires Etat), MESR (JEI/JEU), MESR et Oséo (concours), PLFSS et ACOSS pour ASCRE

* nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au moins une journée dans l'année et qui cumulent l'ARE avec la rémunération procurée par l'activité créée.

Les **chômeurs** et les bénéficiaires de minima sociaux sont beaucoup plus nombreux que les autres types de bénéficiaires, le total du montant des aides qui leur sont destinées étant nettement plus important que celui destiné aux autres créateurs et les montants moyens beaucoup plus faibles. Leur nombre a sensiblement augmenté depuis 2006 (doublement des bénéficiaires de l'ACCRE, multiplication par presque 6 des bénéficiaires de l'ARCE créée en 2006) mais les montants moyens des aides ne subissent pas d'évolution notable depuis 4 ans.

En ce qui concerne les **créateurs innovants** bénéficiaires d'aides directes, leur nombre, faible par rapport à l'ensemble des créateurs aidés, a toutefois progressé sensiblement grâce aux bénéficiaires du statut JEI/JEU (65%). En revanche, le montant moyen des exonérations associées à ce statut a nettement diminué en 2011 (- 40 %), du fait de la modification des conditions d'accès. Quant aux lauréats du concours national, ils sont en moyenne 150 par an (82 en émergence et 67 en développement en 2011).

Enfin, les **autres créateurs** qui n'appartiennent à aucunes des deux précédentes catégories (chômeurs, innovateurs) ne sont concernés que par les exonérations dont bénéficient les auto-entrepreneurs non chômeurs mais leur nombre n'est pas connu.

Tableau 6 : montant moyen annuel par bénéficiaire des aides nationales directes sans remboursement

En €	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ACCRES	1 845	1 250	1 085	1 190	1 030	1 370
Auto-entrepreneur bénéficiant des exonérations				Nd	nd	nd
ASCRES	nd	nd	nd	4 285	?	?
JEI/JEU	58 000	57 200	54 150	59 000	62 300	38 000
ARCE	4 765	7 430	8 025	7 930	8 710	8 930
Cumul ARE	2 150	2 170	2 260	2 180	2 100	2 100
Cumul ASS	2 670	2 560	2 700	2 500	2 700	2 735
Concours national émergence développement	40 000 230 000	35 000 230 000	30 000 220 000	31 000 230 000	30 000 230 000	30 000 220 000
Subventions création Oséo	20 130	23 155	23 070	20 430	26 155	20 720

Source : Cour des comptes d'après les données UNEDIC (ARCE), Pôle emploi (cumul ARE – revenus issus de l'activité créée), DARES et ACOSS (ACCRES), DGEFP (dispositifs budgétaires Etat), MESR (JEI/JEU), MESR et Oséo (concours)

Si l'on dispose, en règle générale, du nombre de bénéficiaires des différentes subventions et exonérations, il est toutefois impossible, même en se limitant aux aides nationales, de connaître le nombre de créateurs qui ont bénéficié d'au moins une de ces aides directes, car il y a de nombreuses possibilités de cumuls²⁴. Aucun des acteurs chargés de mettre en œuvre ces dispositifs ne procède à l'évaluation du nombre de personnes qui ont accès à plusieurs dispositifs en même temps.

En outre les aides sont attribuées en règle générale au « créateur » et non à l'entreprise (à l'exception du statut de JEI/JEU et des subventions Oséo), ce qui ne permet donc pas non plus de connaître le nombre d'entreprises aidées à partir de ces chiffres. Ainsi, Pôle emploi

²⁴ L'ARCE ne pouvant être attribuée qu'aux créateurs bénéficiaires de l'ACCRES, on peut toutefois en déduire que les bénéficiaires de l'ARCE ont préalablement bénéficié de l'ACCRES.

n'est pas en mesure de produire des données sur le nombre de créations ou de reprises soutenues par l'ARCE, n'ayant pas d'informations sur les créations effectives. Selon l'étude de la DARES en 2010, le nombre de bénéficiaires de l'ACCRE est légèrement plus élevé (3,4 %) que celui des entreprises créées avec cette aide.

2 - Le suivi et les dispositifs d'évaluation de ces dispositifs

Comme on l'a signalé précédemment, les coûts et les bénéficiaires de ces dispositifs, notamment des plus coûteux, sont souvent mal connus et mal mesurés ce qui rend très difficile les analyses sur leur efficacité et leur efficience mais aussi la compréhension des facteurs qui expliquent leurs évolutions.

a) L'ACCRE : une exonération non pilotée parce que non compensée

Du fait de sa nature (exonération de cotisation sociale) et des objectifs qui lui sont fixés (lutte contre le chômage), le pilotage de l'ACCRE pourrait relever en théorie de deux directions. En pratique, ni la DSS, ni la DGEFP n'assument cette tâche.

En dépit de son coût élevé pour les différentes branches de la Sécurité sociale, l'action de la DSS se situe sur un plan technique et se limite à la maintenance réglementaire des textes organisant cette aide et au contrôle de leur mise en œuvre par les organismes de sécurité sociale dont elle assure la tutelle (l'ACOSS et les URSSAF).

En tant que dispositif visant à réduire le niveau de chômage et participant donc de la politique de l'emploi, le pilotage de l'ACCRE ressort du domaine de compétence de la DGEFP, conformément aux dispositions de son arrêté d'organisation. Or elle ne s'est dotée jusqu'à présent d'aucun dispositif de pilotage de cette aide. Les termes du référé adressé en janvier 1995 par le Premier président au ministre du travail gardent donc toute leur actualité.

En particulier, depuis le transfert de sa gestion des DDTEFP vers les URSSAF en 2007²⁵, le dispositif de recensement, d'évaluation et de suivi direct du dispositif par la DARES a été supprimé. Jusqu'à cette date, les formulaires de demande d'ACCRE, comptabilisés par les DDTEFP puis saisis par la DARES, permettaient de connaître le profil détaillé des créateurs aidés ainsi que les caractéristiques des entreprises créées. Depuis le transfert et malgré les demandes faites à l'ACOSS, certaines données non directement

²⁵ Décret n°2007-1396 du 28 septembre 2007 relatif aux aides à la création d'entreprise qui a confié la gestion de l'ACCRE aux URSSAF à compter du 1^{er} décembre 2007.

utiles à l'instruction des demandes sont partiellement saisies par les URSSAF, ce qui a pour effet de rendre impossible la poursuite de l'analyse avec le même degré de détail qu'auparavant.

Aussi, aucune étude n'ayant été conduite par les acteurs concernés (DGEFP et DSS) sur cette exonération, certaines évolutions, comme la diminution de son coût entre 2009 et 2010, ne sont pas expliquées.

b) L'ARCE : une mesure « guichet » sans outil de pilotage

De même, l'augmentation du coût de l'ARCE, multiplié par 2,4 entre 2007 et 2011, n'a pas pour autant fait l'objet d'une analyse par l'UNEDIC, Pôle emploi ou la DGEFP.

Considérant que cette aide est une mesure « guichet » correspondant à une simple modification du rythme de versement des droits acquis par les allocataires de l'assurance chômage, aucun dispositif de pilotage ou de reporting n'a été mis en place et l'UNEDIC considère que cette augmentation ne pose pas de réelles difficultés. Cette analyse suppose toutefois que les bénéficiaires de l'ARCE ne consomment pas, sur le long terme, une part plus importante de leurs droits à indemnisation que les autres demandeurs d'emploi indemnisés. Or, les données produites par l'UNEDIC ne permettent pas d'établir un tel constat.

L'UNEDIC a prévu de réaliser une étude sur l'ARCE dans le courant de l'automne 2012. Il est nécessaire que cette étude soit très rapidement réalisée, afin d'analyser les facteurs expliquant l'augmentation très importante des coûts, le profil des bénéficiaires et les caractéristiques de la consommation de leurs droits à indemnisation. Il est regrettable qu'une telle analyse n'ait pas déjà été conduite, compte tenu du coût de ce dispositif désormais proche d'un milliard d'euros.

A l'inverse, **les dispositifs destinés aux entreprises innovantes** font l'objet d'étude et d'évaluation diverses. Ainsi, le concours national a été évalué par le MESR avec l'aide d'un prestataire extérieur (IMRI et Dauphine) sous l'angle de l'impact économique et de l'efficience. Quant au statut des JEI/JEU, il a été analysé notamment dans le cadre de l'examen récent des niches fiscales et sociales et d'une enquête récente par la DCCIS en septembre 2012.

3 - L'impact des dispositifs destinés aux chômeurs et aux bénéficiaires de minima sociaux

a) La proportion des créateurs chômeurs aidés est majoritaire

Malgré les insuffisances des informations statistiques et du suivi des dispositifs, on peut considérer qu'une majorité des chômeurs créateurs d'entreprise bénéficie d'au moins un des types d'aide qui leur sont destinés.

Tableau 7 : Evolution des créations d'entreprise et du nombre de bénéficiaires des dispositifs ACCRE et ARCE

bénéficiaires	Créations d'entreprises	ACCRE	ARCE	Cumul ARE	Créateurs bénéficiaires ACCRE */ créations d'entreprises
2006	285 458	79 124	18 589	12 460	24 %
2007	325 739	121 357	55 440	13 420	32 %
2008	331 736	135 430	71 335	9 540	35 %
2009	580 193	180 336	85 433	9 790	26 %
2010	622 039	211 995	113 276	10 720	29 %
2011	549 085	178 865	109 369	10 800	27 %

Sources : APCE, ACOSS, Pôle emploi et DGEFP.

* en faisant l'hypothèse que 85 % des bénéficiaires de l'ACCRE sont des créateurs et non des repreneurs d'entreprises

Le tableau ci-dessus montre en effet qu'en faisant l'hypothèse que 85 % des bénéficiaires de l'ACCRE sont des créateurs d'entreprises, ils représentent presque 30 % de l'ensemble des créateurs. On ne connaît malheureusement pas avec précision actuellement la part des chômeurs dans l'ensemble des créateurs, mais on peut considérer qu'elle est au moins aussi importante qu'en 2006 où elle s'élevait à 41% d'après l'enquête SINE. On peut donc considérer qu'environ 70 % des chômeurs créateurs d'entreprise bénéficient de l'ACCRE²⁶.

La part des créations aidées via l'ACCRE dans le total des créations ou reprises d'entreprises a fortement progressé entre 2006 et 2007, en raison du dynamisme du soutien à la création.

²⁶ On peut estimer grossièrement que cette proportion est divisée par deux pour l'ACCRE, en faisant la même hypothèse de répartition entre les créateurs et les repreneurs que pour l'ACCRE, en l'absence de toute information sur ce point.

Depuis la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur en 2009, la part des créations aidées par le dispositif ACCRE dans le total des créations d'entreprise diminue. Comme l'ACCRE ne concerne que les auto-entrepreneurs payant des cotisations et donc déclarant effectivement une activité et qu'une partie des auto-entrepreneurs immatriculés n'exercent pas d'activité, la part des créations aidées par l'ACCRE dans le total des créations diminue mécaniquement.

b) L'ACCRE : un rôle positif mais qui n'est pas déterminant

Comme les effets de l'ARCE n'ont pas fait l'objet d'un suivi, seul l'impact de l'ACCRE peut être apprécié. Il a fait l'objet de plusieurs études.

Ainsi, les travaux de la DARES et de l'INSEE chiffrent à **6 points le différentiel de taux de survie** entre les entreprises créées ayant bénéficié de l'ACCRE et les entreprises créées sans l'ACCRE²⁷.

De même, l'étude du Centre d'études de l'emploi (CEE) de mai 2011 relative à l'impact de l'ACCRE²⁸ montre que le rôle de l'ACCRE sur la pérennité des entreprises créées par rapport à celles qui n'ont pas été aidées est positif à moyen et long termes.

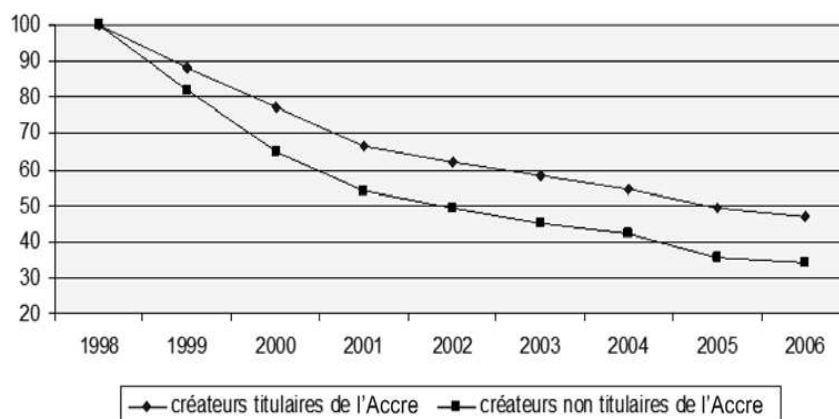
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, le taux de survie en 2006 des entreprises pour lesquelles le créateur a perçu l'ACCRE en 1998 (47 %) est supérieur à celui des entreprises qui ne l'ont pas reçue (34 %). Faible fin 1999, l'écart entre les deux taux de survie croît en 2000 et 2001 et se stabilise ensuite. Pour les créateurs ayant franchi le cap des deux ans suivant la création de l'entreprise, l'ACCRE contribue de façon importante à la pérennité de l'entreprise créée.

L'allègement des charges d'exploitation permis par l'ACCRE constitue un avantage financier important pour les créateurs, d'autant plus que leur apport initial en capital est généralement modeste : 17 % des créateurs de l'échantillon de l'étude du CEE disposent de moins de 1 500 € et 50 % de moins de 7 500 €.

²⁷ *Créations et créateurs d'entreprises, Emploi nouveaux enjeux*, 2008, Catherine Daniel et Roselyne Kerjosse.

²⁸ *Aider les chômeurs créateurs d'entreprise rend-il leur projet plus viable ?*, Connaissance de l'emploi n°80, Centre d'études pour l'emploi, mai 2011. L'étude porte sur une cohorte d'entreprises créées en 1998 et suivies jusqu'en 2006

Graphique 1 : Taux de survie des entreprises créées par les titulaires de l'ACCRE (en %)



Source : étude du CEE d'après l'enquête SINE et les fichiers administratifs Ficus de l'INSEE²⁹

Selon cette étude, l'ACCRE n'a en revanche pas d'incidence sur les performances économiques ou les effectifs des entreprises créées par rapport aux créations d'entreprises non aidées.

Le rôle de l'ACCRE doit toutefois être relativisé, tant en ce qui concerne son impact sur la décision de création de l'entreprise que sur la pérennité des entreprises créées. Selon l'étude de la DARES de 2008 conduite auprès des bénéficiaires de l'ACCRE³⁰, si 58 % des créateurs aidés jugent que l'ACCRE a joué un rôle positif dans la décision de créer une entreprise, seuls 18 % des créateurs considèrent que le rôle de cette aide a été « déterminant », 39,9 % le jugeant « important » et **42,1 % estiment que ce rôle est neutre** : ces bénéficiaires auraient créé de toute façon et ont seulement saisi cette opportunité d'avoir une aide financière.

Par ailleurs, si l'impact de l'ACCRE sur la pérennité des entreprises est positif dans l'ensemble, le taux de survie des entreprises créées est très variable selon le profil initial des bénéficiaires et les

²⁹ Données issues de l'appariement des données de l'enquête SINE et des fichiers administratifs FICUS (fichier complet unifié du système unifié de statistique d'entreprises).

³⁰ Les bénéficiaires de l'ACCRE jugent l'accompagnement à la création d'entreprise : des motifs de satisfaction mais encore des attentes, DARES Premières, n°09.2, février 2008.

conditions juridiques de la création, son impact étant plus significatif pour les bénéficiaires les moins éloignés du marché du travail³¹.

4 - Impact des aides aux entreprises innovantes

a) Evaluation du concours national

Au titre de 2011, les 2/3 des projets lauréats sont issus des incubateurs publics et 63% de la recherche publique.

Depuis sa création en 1999, le concours a récompensé 2 543 lauréats sur 17 400 candidatures. **1 300 entreprises ont été créées** ; 95 % des entreprises sont en activité après 3 ans et 88 % après 5 ans.

A l'occasion des 10 ans de la création du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes, deux études du dispositif ont été réalisées : une étude de son impact économique³² et une étude de son efficience³³. Cette dernière indique notamment que :

- le concours est le seul dispositif de soutien qui intervient sur de tels montants, en subvention et sans condition de fonds propres, en France ou à l'étranger ;
- le concours n'est pas capable de faire émerger des projets de créations d'entreprises innovantes issues de la recherche publique. Les projets présentés au concours sont en effet souvent déjà incubés ou aidés par Oséo ;
- le concours est globalement bien piloté. La part du financement dédiée aux frais de fonctionnement est toutefois importante (cf. tableau ci-après) et s'explique par le processus complexe de sélection des candidats et le recours à une expertise qualifiée.

³¹ L'aide à la création d'entreprise : un dispositif efficace, RSI, zoom n°6, septembre 2007.

³² « Etude de l'impact économique du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes » ; IMRI (Institut pour le management de la recherche et de l'innovation) de l'université Paris Dauphine ; Décembre 2009.

³³ « Evaluation du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes » ; Technopolis Group ; Janvier 2010.

Tableau 8 : Frais de fonctionnement du concours selon la convention entre le MESR et OSEO

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Frais (M€)	1,7	1,8	2,4	2,8	3,0	3,0	2,8	2,8	2,8
% du budget du concours	6 %	6 %	8 %	9 %	10 %	10 %	11 %	12 %	13 %

Source : Evaluation du concours par Technopolis Group

Le questionnaire réalisé dans le cadre de l'étude d'efficience du concours montre que les lauréats sont globalement satisfaits de l'aide financière reçue mais critiquent principalement la faiblesse de l'accompagnement non financier et les contreparties financières des aides : les subventions accordées par le concours ne couvrent en effet que 70 % de chaque dépense liée à la maturation (en catégorie « émergence ») et 60% de chaque dépense liée au programme d'innovation (en catégorie « création-développement). Les lauréats soulignent la difficulté de trouver les financements complémentaires requis.

L'impact économique réel du concours sur les entreprises lauréates est quant à lui incertain. L'étude réalisée par l'IMRI³⁴ comparant des entreprises ayant bénéficié du concours et d'autres entreprises ayant bénéficié d'autres soutiens publics³⁵ donne en effet des résultats mitigés : les entreprises lauréates génèrent un chiffre d'affaires inférieur à celui des entreprises témoin mais obtiennent à terme de 3 à 5 ans des résultats nets comparables, voire légèrement supérieurs.

Selon les deux études, l'explication principale de ces chiffres peu encourageants est l'obligation faite aux lauréats du concours national en catégorie « création-développement » de créer leur entreprise dans les 18 mois après la date du concours. Certaines entreprises seraient ainsi créées trop tôt, ce qui limiterait leurs performances pendant les premières années.

Enfin le concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes concerne, comme son nom l'indique, uniquement les **innovations technologiques**. Or certaines entreprises à innovation d'usage créent plus d'emplois et de richesses que d'autres entreprises technologiquement plus innovantes. Certes le concours est aussi éligible

³⁴ « Etude de l'impact économique du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes » ; IMRI (Institut pour le management de la recherche et de l'innovation) de l'université Paris Dauphine ; décembre 2009.

³⁵ Ces entreprises, non lauréates du concours mais soutenues par OSEO ou par un incubateur, font office d'entreprises témoin.

aux projets d'innovation de services conçus à partir d'une technologie innovante, mais cela reste encore limité.

b) Evaluation des dispositifs JEI et JEU

La DGCIS a réalisé en 2008 puis en septembre 2012 une étude d'impact³⁶ du statut de JEI. **Depuis sa création en 2004**, le dispositif JEI a concerné **4 400 entreprises** qui ont bénéficié de près de 724 millions d'exonérations de charges sociales et de 74 M€ d'exonérations de charges fiscales. Les **JEI emploient en moyenne 8,6 salariés** et la croissance des emplois est régulière sur la période (+ 19 400 emplois à raison de 3 200 emplois par an) ; au regard des exonérations, les JEI ont touché en **moyenne 37 000 € par emploi créé ou préservé**. 45% des JEI dégagent des bénéfices.

L'évaluation considère que le dispositif a permis d'accroître leur effort en R&D d'un montant supérieur au coût du dispositif. Le multiplicateur de l'effet sur la R&D est supérieur à 1.

Le régime fiscal d'exonération, stable jusqu'en 2010, a été modifié à la baisse en 2011 et partiellement corrigé à la hausse en loi de finances 2012. Une incertitude demeure sur l'avenir du dispositif du fait de son extinction prévue dans deux ans. Sur la période, les exonérations de charges sociales dont bénéficient les JEI représentent en moyenne 13% des coûts liés aux salaires et 6% de leurs dépenses totales.

La DGCIS a réalisé en 2008 une étude d'impact³⁷ du statut de JEI. Celle-ci conclut à un impact positif très net sur la productivité des entreprises aidées (+ 24%) et plus limité sur le nombre d'emplois (+ 8%).

Par ailleurs, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales a examiné³⁸ la pertinence des exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les JEI et JEU et conclut différemment selon le type d'exonération :

- l'exonération de charges sociales (89 M€ en 2011) lui semble légitime afin de pallier les difficultés de recrutement des JEI/JEU liées à « l'information imparfaite » des salariés potentiels sur les chances de survie et de développement de l'entreprise ;

³⁶. Enquête de la DGCIS de septembre 2012

³⁷ 4 pages du Sessi n° 245 « le dispositif des JEI a dynamisé les jeunes entreprises de services de R&D » ; C. Lelarge ; mars 2008.

³⁸ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, juin 2011 ;

- en revanche la justification de l'exonération d'impôts sur les bénéfices (18 M€) et sur les plus-values (2 M€) lui semble beaucoup plus incertaine.

Ces conclusions expliquent probablement les dispositions de la LFR 2011 qui ont assoupli les dispositions très restrictives de la LFI 2011 sur les exonérations sociales³⁹ et qui ont, en revanche, réduit les exonérations fiscales.

D'une manière plus générale, l'impact du dispositif des JEI/JEU est très difficile à mesurer car ces entreprises bénéficient très souvent d'autres dispositifs publics d'aide aux entreprises, notamment le CIR (crédit d'impôt recherche) ou les subventions et avances remboursables d'Oséo.

Dans le cadre de la réflexion sur l'éventuelle prolongation du dispositif, qui doit normalement prendre fin à partir de 2014, le MESR souhaite engager une étude approfondie de cet impact en partenariat avec le ministère chargé de l'industrie, ce qui serait très pertinent.

Sans attendre les résultats de cette étude, la sous consommation des crédits alloués aux JEU (4 entreprises créées en 2009) devrait conduire à la suppression de ce statut ou à sa fusion avec celui des JEI, ce qui permettrait de mettre fin également à la gestion séparée des deux dispositifs (coût de gestion de 186 K€ entre 2009 et 2011) par la DGRI et la DGESIP.

c) Evaluation des aides versées par Oséo

Les **subventions versées par Oséo** destinées spécifiquement aux créateurs d'entreprises innovantes sont très limitées puisqu'environ **35 à 40 dossiers sont soutenus chaque année**, grâce à cette aide pour un **montant moyen de 21 000 € en 2011**. Le montant total de la dépenses en 2011 ne s'est élevé qu'à 725 K€. Le nombre total d'entreprises soutenues par ces subventions a connu une forte rupture entre 2008 et 2009, puisqu'elles étaient de 92 en 2008 contre seulement 37 en 2009, du fait de la baisse de la dotation budgétaire concernée.

En fait, la majorité des entreprises qui pourraient en bénéficier sont plutôt soutenues dans le cadre du concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes, dans son volet « émergence ». Compte-tenu des similitudes avec cette catégorie du concours, on peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence du maintien de cette aide qui vient

³⁹ Le PLFI 2012 poursuit cette évolution et faisant disparaître la dégressivité des exonérations fiscales entre la 5^{ème} et la 8^{ème} année.

alourdir le paysage des aides disponibles, sans apporter une véritable offre supplémentaire. D'après Oséo, cette aide permettrait de soutenir des projets qui, pour des raisons de calendrier notamment (dépôt des candidatures pour le concours non cohérent avec le déroulement du projet), n'auraient pas pu participer au concours. Cependant, la coexistence de ces deux aides pose question notamment en termes d'égalité de traitement entre les dossiers dont une partie seulement est mise en concurrence dans le cadre du concours.

En pratique, **l'essentiel des aides directes apportées par Oséo aux créations** d'entreprises innovantes semblent **être apportées par des outils qui ne sont pas dédiés à la création** mais à l'innovation dans son ensemble. Ainsi, la direction de l'évaluation d'Oséo estime qu'en 2011, 27 % des entreprises soutenues par les aides à l'innovation d'Oséo et le dispositif FCPI, avaient entre 0 et 3 ans et 13 % entre 3 et 5 ans, soit environ 1 000 entreprises au total. Mais **Oséo ne semble pourtant pas suivre ces entreprises de manière particulière.**

5 - Appréciation sur l'impact de ces mesures

* Si l'essentiel des subventions et des exonérations visent les entreprises créées par des chômeurs ou des bénéficiaires des minima sociaux et que les entreprises innovantes sont également visées par quelques dispositifs, il y a **peu de mesures pour soutenir la création d'entreprises, non innovantes technologiquement, par des créateurs non chômeurs.**

Depuis 2009, toutefois, le régime de l'auto-entrepreneur qui permet de simplifier les démarches mais aussi d'alléger les charges (pas de paiement de cotisation forfaitaire dès la création de son entreprise), est accessible à tout type de créateur. En revanche, la taille des entreprises concernées, au moins à la création, est obligatoirement réduite.

* **Les aides les plus importantes** (ACCRE, ARCE, régime de l'auto-entrepreneur) **sont des aides « guichets »** qui ne sont pas liées au potentiel de développement des entreprises ni même à la viabilité du projet de création. Leur coût de gestion, au demeurant non chiffré, reste donc limité mais, en revanche, le montant total de leur coût est important. Dans un cadre assez semblable, depuis 2012, **l'Allemagne** a modifié son propre dispositif comparable à l'ARCE en conditionnant l'aide à la validation du projet par la chambre de commerce.

* Par ailleurs, l'ensemble de ces dispositifs visent la période de création des entreprises et sont même concentrées sur la première année de vie de l'entreprise. Les enquêtes ne semblent pas montrer qu'à l'expiration de leur application, les entreprises soient fragilisées par leur

disparition mais **elles ne permettent pas de soutenir le développement de l'entreprise.**

Comparaisons internationales

Des dispositifs identiques aux mécanismes français en matière d'exonérations fiscales et sociales, de subventions, de bourses, de concours ainsi que de prorogation des allocations chômage sont utilisés dans la plupart des pays qui ont fait l'objet de l'étude de comparaisons internationales, mais pour des montants qui semblent plus limités qu'en France. En termes de coût ou d'efficacité, on peut citer en particulier quelques dispositifs particulièrement intéressants.

En Allemagne, le *Gründungszuschuss* et l'*Einstiegsgeld* appliquent à grande échelle le principe du prolongement de l'allocation chômage en complément de l'activité entrepreneuriale. En 2011, 134 000 personnes ont créé leur entreprise dans le cadre du premier dispositif⁴⁰ (versement pendant 6 mois d'une allocation égale au montant de la dernière indemnité chômage complétée de 300 € par mois ; une somme de 300 € est ensuite versée durant les 9 mois suivants si la personne justifie vraiment d'une activité entrepreneuriale), et 9 700 personnes dans le cadre du second dispositif⁴¹ (aide venant en complément de l'indemnité minimale de 347 €, et pouvant représenter entre 50 % et 100 % de son montant). Pour 2011, le *Gründungszuschuss* a un coût de 1,71 Md€ et l'*Einstiegsgeld* de 20,17 M€ – ce qui situe la première aide dans le même ordre de grandeur que l'ARCE en France. Applicable depuis le 28 décembre 2011, **la réforme du *Gründungszuschuss* conditionnera l'aide à la validation du projet entrepreneurial** par la chambre de commerce et à l'acceptation du dossier par l'Agence fédérale de l'emploi, ce qui devrait réduire le nombre de projets éligibles et entraîner d'importantes économies.

En janvier 2011, le Royaume-Uni a lancé un projet similaire (*New Enterprise Allowance*), en prévoyant le versement d'une allocation hebdomadaire durant les 26 premières semaines d'activités de l'entreprise créée par un chômeur. Si elle remplace l'indemnité chômage, cette aide n'aura pas d'incidence sur le calcul d'autres aides sociales ou impôts.

En matière d'entreprises innovantes, Outre-Atlantique, le sénateur républicain Jerry Moran a proposé d'instaurer un crédit d'impôt recherche dédié aux entreprises de moins de 5 ans et dont le revenu annuel est inférieur à 5 M\$.

⁴⁰ Chômeurs au titre de l'ALG I (moins de 12 mois) depuis la loi Hartz IV.

⁴¹ Chômeurs au titre de l'ALG II (plus de 12 mois) depuis la loi Hartz IV.

CONCLUSION

Les aides directes sans remboursement visant à soutenir la création d'entreprises sont nombreuses et en progression sensible. Elles représentent **1 865 M€ en 2011** au niveau national, soit presque un triplement par rapport à 2006 (658 M€), mais il n'est malheureusement pas possible de distinguer, pour certaines de ces aides, celles qui bénéficient aux créateurs et celles qui bénéficient aux repreneurs.

Tant en montant qu'en nombre de bénéficiaires, **les dispositifs les plus importants visent les chômeurs ou les bénéficiaires de minima sociaux :**

- les **exonérations sociales et fiscales** (environ **600 M€**) visent en particulier les demandeurs d'emploi (245 M€ en 2011) et, depuis 2009, les TPE avec le régime de l'auto-entrepreneur (243 M€ en 2011) ;

- les **subventions**, qui représentent environ le double du montant des exonérations (**1,2 Md€**), sont également massivement orientées vers les créations d'entreprises par les chômeurs ou les personnes bénéficiant de minima sociaux à travers l'activation des dépenses sociales et la possibilité d'investir une partie de ses droits à allocation chômage dans son entreprise (ARCE : 977 M€ en 2011) ou de bénéficier du cumul de son allocation et des revenus de son entreprise (227 M€ environ en 2011).

Ces dispositifs permettent notamment à cette catégorie de créateurs, aux moyens financiers a priori limités, de disposer soit de ressources pendant la période initiale où l'activité de leur entreprise ne permettrait pas de subvenir à leur besoin, soit d'un pécule qui peut compléter les fonds propres de leur entreprise. Par ailleurs, leurs charges sont réduites pendant les premiers mois voir les premières années. La majorité des chômeurs créateurs bénéficie de cette exonération.

En ce qui concernent les entreprises innovantes technologiquement, les aides sont limitées (107 M€ d'exonérations, 20 M€ de subventions) et en diminution, essentiellement du fait des dispositions restrictives concernant les exonérations sociales des JEI/JEU (150 M€ en 2010 ; 107 M€ en 2011 pour les exonérations), mises en place en 2011 alors que ce statut a donné des résultats globalement positifs. Si les corrections ultérieures de ces restrictions (PLFR 2011 et PLF 2012) sont donc compréhensibles, l'instabilité des

règles qui résulte de ces évolutions successives dans des sens contraires entre 2010 et 2011 est regrettable.

Par ailleurs, il faudrait supprimer le statut des JEU qui n'a pas rencontré un grand succès dans le monde universitaire et qui n'est pratiquement pas utilisé.

Pour les entreprises qui n'entrent pas dans ces deux catégories, les dispositifs d'aides directes sont inexistant, sauf, depuis 2009, pour les auto-entrepreneurs non chômeurs, ce qui suppose toutefois de créer une TPE.

Les dispositifs de subventions et d'exonération ont rarement fait l'objet d'évaluation et sont, en règle générale, mal suivis. Leur coût et le nombre de leurs bénéficiaires, **notamment** concernant les **dispositifs les plus massifs**, sont mal connus ce qui rend difficile la mesure de leur impact et de leur efficacité. En outre, ces dispositifs se cumulent souvent, ce qui rend difficile une évaluation au cas par cas ; la répartition des bénéficiaires de chaque dispositif entre créateurs et repreneurs n'est souvent pas connue. Une meilleure connaissance des bénéficiaires de ces aides et une évaluation régulière de leur impact, notamment de l'ARCE, serait donc très souhaitable.

Malgré ces défauts d'informations, on peut cependant considérer que **les aides nationales ne bénéficient qu'à une minorité de création d'entreprises**. Les aides apportées par les collectivités ne changent pas significativement cette proportion, même s'il n'est pas possible de la mesurer.

Les aides les plus importantes sont des aides « guichets » qui ne sont pas liées au potentiel de développement des entreprises ni même à la viabilité du projet de création.

Par ailleurs, ces aides ne portent que sur la période de création et sont concentrées sur la première année de vie de l'entreprise. En règle générale, elles ne visent pas la période de développement des entreprises.

II - Les dispositifs d'aide directe qui donnent lieu à un remboursement ultérieur

A - Une grande variété de prêt à taux souvent nul

1 - Une offre diversifiée de la part de l'Etat et de ses opérateurs

La recherche de financement est une étape importante dans la vie d'un créateur d'entreprises. La création d'entreprises étant un événement risqué, l'accès à des financements privés est souvent difficile au démarrage de l'activité⁴². Les pouvoirs publics ont donc mis en place ou aidé à mettre en place depuis plusieurs années des dispositifs visant à pallier cette difficulté en finançant des fonds de prêt ou en proposant eux-mêmes des prêts aux créateurs.

L'objectif est double : apporter un financement, souvent très peu coûteux, aux entreprises en création et exercer un effet de signal vis-à-vis des banques et des investisseurs privés pour les encourager à prêter aux entreprises aidées qui sont censées être plus « solides » puisque mieux financées. **L'effet de levier** de ces dispositifs est un objectif majeur.

Plusieurs instruments de financement direct ont été mis en place par l'Etat, parfois en cofinancement avec les collectivités locales, celles-ci intervenant souvent dans ce domaine. On distingue différents types de prêt, plus ou moins précisément ciblés en fonction du type de créateurs ou d'entreprise.

1 - les **prêts d'honneur** constituent probablement les dispositifs les plus anciens. Initiés par le réseau Initiative France⁴³, ils sont désormais proposés également par d'autres **réseaux d'accompagnement** des créateurs d'entreprises (le Réseau entreprendre et l'ADIE).

Ces prêts à la personne visent à constituer ou à contribuer au renforcement des fonds propres des créateurs d'entreprises lors du démarrage de leur projet et à faciliter l'obtention d'un prêt bancaire, par la conjugaison de deux éléments : d'une part les entreprises sont consolidées par les quasi-fonds propres apportés par les prêts, ce qui

⁴² En outre, la crise financière de 2008 a conduit les banques à réduire leur exposition au risque et à diminuer l'encours de prêts aux jeunes entreprises de moins de 3 ans ; d'un point de vue plus structurel, l'évolution des règles prudentielles joue également dans ce sens.

⁴³ Ex France Initiative jusqu'au 1^{er} octobre 2012

réduit les risques des banques ; d'autre part les interventions de ces dernières s'en trouvent facilitées car elles rechignent souvent devant le coût d'instruction et de gestion de prêts d'un montant relativement faible alors que le risque inhérent aux projets de création d'entreprises nécessite une analyse complète des couples produit/marché. Les banques utilisent donc le travail d'analyse mais aussi de conseil fait par les réseaux pour prendre leurs propres décisions de prêt aux créateurs.

Les prêts d'honneur sont particulièrement intéressants pour les créateurs puisqu'il s'agit de **prêts à taux 0**⁴⁴, accordés sans garantie ni caution personnelle. Leur octroi par un réseau d'accompagnement est souvent, mais pas obligatoirement, assorti d'un accompagnement post-crédation (voir infra).

Les montants des prêts accordés oscillent généralement entre 2 000 € et 20 000 € (prêt moyen de 7 000 € à 8 000 €) et visent donc des projets de taille relativement modeste, à l'exception des prêts d'honneur octroyés par certains réseaux pouvant atteindre 30 000 €, voire un peu plus, lorsque la cible est le soutien aux entreprises innovantes ou à potentiel de croissance (notamment par le réseau Entreprendre). Leur durée est comprise entre 2 et 5 ans, avec un différé de remboursement moyen de 4 mois (maximum 18 mois).

Les prêts de l'ADIE présentent des particularités (montant plus faible, durée de différé de remboursement plus longue) adaptées aux besoins de ses clients. Ils sont toujours octroyés en complément d'un microcrédit, mais le coupage est loin d'être systématique. Ils ont été mis en place pour pallier l'absence d'apports personnels de la plupart des clients de l'ADIE.

Ces prêts sont accordés par les réseaux, dans le cadre de leurs propres procédures, sur décision de comités qui vérifient la qualité des dossiers et qui auditionnent les demandeurs, en général après que le réseau ait aidé le créateur à finaliser son projet et son plan de financement. Chaque réseau peut définir ses propres critères de sélection et cibler des populations particulières, en fonction de ses propres objectifs et des conventions qui le lient aux financeurs des fonds de prêt, notamment l'Etat et les collectivités locales.

⁴⁴ Les prêts d'honneur de l'ADIE donnent lieu, en général, au versement d'une « contribution de solidarité » de 5 % (comme pour les microcrédits), qui s'applique en une seule fois pour des prêts s'étalant sur 3 ou 5 ans, le TEG varie donc entre 2 et 3 %. Elle permet de couvrir le coût de la garantie d'Oséo et les frais de gestion de ce produit. De même quelques plateformes d'Initiative France font payer la garantie d'Oséo aux créateurs, mais elles sont minoritaires.

2 – Inspiré des prêts d'honneur, le dispositif **NACRE (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise)**, piloté par la DGEFP, a succédé depuis le 1er janvier 2009⁴⁵ aux dispositifs EDEN (encouragement au développement des entreprises nouvelles)⁴⁶ et aux « chèques conseils⁴⁷ », également mis en œuvre par la DGEFP et ses services déconcentrés. Il constitue l'un des axes prioritaires de la convention quinquennale 2008-2012 « *Agir pour l'emploi* », signée le 18 mars 2008 par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Comme un prêt d'honneur, le prêt NACRE est un **prêt à taux 0**, sans caution ni garantie personnelle, attribué par des réseaux d'accompagnement des créateurs et d'autres intermédiaires sélectionnés par les DIRECCTE. Sa durée maximale est de 5 ans et son montant, compris entre 1 000 € et 10 000 €, avec une moyenne à 5 000 €.

Outre le fait qu'il est d'un montant en général un peu plus faible que celui des prêts d'honneur, il présente des particularités notables par rapport à ces derniers :

- à l'origine, il était destiné uniquement aux chômeurs de plus de 6 mois ainsi qu'aux jeunes et aux seniors sans emploi, c'est-à-dire éligible à l'ACCRE. Depuis 2010, le champ des bénéficiaires a été élargi et le dispositif s'adresse désormais à toute personne « *sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi* »⁴⁸ ;
- il doit être couplé obligatoirement d'un prêt complémentaire (bancaire ou solidaire) d'un montant et d'une durée au moins égaux à ceux du prêt NACRE ;

⁴⁵ Loi de finances rectificative 2009 du 30 décembre 2009 n°2009-1674 (article 101).

⁴⁶ EDEN a connu une forte instabilité. Créé par la loi du 29 juillet 1998 sous forme d'une avance remboursable sur 5 ans (sans intérêt, avec un différé de 12 mois), il a été remplacé par une prime en septembre 2001, puis transformé à nouveau en avance remboursable sur cinq ans en 2004 avant d'être finalement supprimé en 2009. Le montant de l'avance était d'un montant variable en fonction des caractéristiques du projet et du nombre de bénéficiaires impliqués (6 098 € pour un projet individuel, 9 145 € pour un projet porté par plusieurs bénéficiaires). Son attribution était subordonnée à l'obtention d'un financement complémentaire d'un établissement bancaire d'un montant au moins égal à la moitié du montant du prêt.

⁴⁷ Les chèquiers conseil n'ont pas connu la même instabilité. Jusqu'à leur suppression en 2009, ils consistaient en une prise en charge par l'Etat des deux tiers du coût d'une heure de conseil, en amont ou en aval de la création, et de chèquiers de six chèques d'une valeur unitaire de 45,74 €, valables douze mois à compter de leur délivrance. Ils ne pouvaient être utilisés qu'auprès d'organismes habilités.

⁴⁸ Loi de finances initiale pour 2010 du 30 décembre 2009 n°2009-1673 (article 140)

- il doit participer à un plan de financement validé dans le cadre du « parcours NACRE », l'appui au démarrage et au développement (après la création/reprise) étant systématiquement prévu et contractualisé avec le créateur.

En effet, le volet financier n'est qu'un élément du dispositif, NACRE reposant sur deux prestations de natures différentes : un prêt à taux zéro et un **accompagnement renforcé ante et post-crétation**/reprise d'entreprise. C'est la première fois qu'un dispositif public essaye de lier de manière systématique l'octroi d'un financement à l'accompagnement du créateur post-crétation.

On note que, contrairement à l'ACCRE et à l'ARCE, la viabilité économique du projet fait partie des conditions d'éligibilité.

3 – Le **microcrédit de l'ADIE**⁴⁹ vise les créateurs d'entreprises qui, contrairement aux bénéficiaires des deux types de prêts précédents, n'ont pas accès au crédit bancaire. La cible prioritaire est donc constituée des allocataires des minima sociaux (RSA, ASS...), des demandeurs d'emploi, des jeunes et des habitants des quartiers sensibles dont les projets présentent un besoin de financement n'excédant pas 10 000 €. Le microcrédit est associé aux autres aides publiques disponibles pour chaque bénéficiaire, notamment aux prêts NACRE ou aux prêts d'honneur distribués également par l'ADIE⁵⁰.

Le taux d'intérêt de ces prêts, qui était de 8,13% en juin 2012, comprend le taux de la contribution de solidarité (5%) qui finance en partie les coûts de fonctionnement et de pertes de l'ADIE et le coût de la ressource, elle-même empruntée aux banques.

Le montant maximum de ces prêts est de 6 000 €, avec une moyenne de 2 800 € en 2011. Ils sont accordés par les instances de l'ADIE en fonction des capacités et des compétences du demandeur, avec une caution apportée par son entourage de 50 %. Ils doivent être remboursés en moins de 30 mois (en moyenne 18 mois) avec un différé maximal de 9 mois.

4 - Le **PCE (Prêt à la création d'entreprises) d'Oséo** est un instrument financier à destination des entreprises en création, mis en place en 2 000 par les pouvoirs publics, pour palier la faiblesse de la

⁴⁹ ADIE : association pour le droit à l'initiative économique créée en 1988.

⁵⁰ Les règles internes de l'ADIE interdisent le cumul des 3 dispositifs : microcrédit, NACRE et prêt d'honneur.

création d'entreprises en France et les difficultés en matière de financement des très petites entreprises⁵¹. Contrairement aux prêts d'honneur qui sont des prêts à la personne et qui permettent la constitution de fonds propres, le PCE est un prêt à l'entreprise, un endettement assimilable à un prêt bancaire.

Si le PCE est dispositif non discriminant quant aux bénéficiaires eux-mêmes, (pas de restriction d'âge, de secteur, de sexe, de situation professionnelle antérieure...), il n'est cependant **destiné qu'aux créations de TPE**, puisque seules les entreprises dont le plan de financement initial est **inférieur à 45 000 €** peuvent y accéder⁵².

Le PCE est un produit de première bancarisation, visant à faciliter l'accès au crédit bancaire des entreprises créées ou reprises. Il consiste en un prêt compris entre 2 000 € et 7 000 €, dont le montant moyen reste relativement stable depuis 2005 (5 300 € en 2011). Son octroi, sans garantie ni caution personnelle, est conditionné à un apport bancaire au moins égal au double de son montant⁵³. Son taux d'intérêt est identique à celui du prêt bancaire l'accompagnant⁵⁴. La durée du PCE est de 5 ans, avec un remboursement mensuel différé de 6 mois.

L'instruction et la décision d'octroi sont **complètement déléguées par Oséo**, soit directement aux réseaux bancaires pour près de 85 % des dossiers (BPCE, CA, Crédit Mutuel, CIC, BNP Paribas, Société Générale), soit aux réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises (essentiellement Initiative France et les Boutiques de Gestion). Chaque partenaire distribuant le PCE est entièrement libre de son choix (à partir du moment où les quelques modalités d'intervention énoncées plus haut sont respectées) et dispose d'ailleurs d'un modèle de dossier de demande personnalisé. Chaque réseau agréé est rémunéré 305 € par dossier instruit et décaissé.

5 – L'Etat apporte également son aide aux projets en amorçage⁵⁵ à travers **le prêt participatif d'amorçage (PPA) d'Oséo**, qui s'adresse aux

⁵¹ Des études conduites à cette époque montraient que seules 22% des créations d'entreprises étaient bancarisées.

⁵² Ce seuil a été supprimé de 2006 à 2008.

⁵³ Sauf pour les entreprises implantées dans une ZUS pour lesquelles le prêt bancaire doit être au moins égal au PCE.

⁵⁴ Il est donc fixé par la banque et ne peut être inférieur à CNO TEC 5 (taux d'emprunt de l'Etat à 5 ans) majoré de 170 points de base. Depuis début 2012, le taux moyen observé pour les PCE avoisine les 4%, ce qui correspond à TEC 5 + 180 points de base environ.

⁵⁵ La phase d'amorçage désigne les premières années de la vie de l'entreprise ; le capital-amorçage est le type de capital-investissement qui finance les besoins avant ou

PME innovantes⁵⁶ de moins de 5 ans, déjà bénéficiaires d'une aide à l'innovation nationale ou régionale, pas nécessairement instruite par Oséo (5 % des PPA sont accordés à des entreprises ayant reçu une aide à l'innovation non distribuée par Oséo), ou ayant réussi le concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes en catégorie « création-développement ».

Le PPA est un prêt participatif, sans garantie ni caution personnelle, d'un montant compris entre 50 000 € et 75 000 €, montant doublé dans le cas d'une garantie apportée par la région, et d'une durée de 8 ans, avec un différé de remboursement de 3 ans. Le taux du prêt est équivalent à Euribor 3 mois assorti d'une marge de 3,4 % pendant la période de différé et d'une marge de 5,2 % en période de remboursement, taux qui paraît en général assez élevé aux entreprises. Le montant du prêt ne peut par ailleurs excéder ni le montant de l'aide à l'innovation précédemment octroyée, ni les fonds propres de l'entreprise. Le montant moyen s'élevait en 2011 à 113 000 €.

Face au déficit du capital amorçage en France, qui engendre notamment des délais pour la première levée de fonds incompatibles avec le démarrage d'un projet innovant⁵⁷, le PPA a été conçu comme un « prêt patient » venant se placer après les aides à l'innovation et permettant de préparer la levée de fonds, afin de ne pas bloquer le programme initial d'une entreprise innovante.

2 - Une offre de prêts des collectivités locales complémentaire de celle de l'Etat

Les collectivités territoriales, en particulier les régions, cherchent souvent, elles-aussi, à aider les créateurs sous forme de prêt, à la fois pour leur donner directement des moyens supplémentaires de réussir leur projet et pour faciliter leur accès aux banques. Ces interventions prennent des formes diverses que l'on peut classer essentiellement en deux grandes catégories :

*** L'alimentation des fonds de prêts d'honneur des réseaux d'accompagnement par les conseils régionaux** est une constante dans toutes les régions faisant partie de l'enquête. Par exemple, le conseil régional des **Pays de la Loire** soutient les réseaux régionaux de prêts

juste après le réel démarrage d'activité d'une nouvelle entreprise, au stade de la mise au point d'un nouveau produit (prototype, préséries, etc.).

⁵⁶ L'innovation s'entendant au sens technologique du terme, pour des raisons notamment d'approbation de ce type d'aide par l'Union européenne semble-t-il.

⁵⁷ La phase d'observation et de négociation minimum pour une levée de fonds auprès de capitaux risqueurs est d'environ 9-12 mois.

d'honneur à hauteur de 817 108 € en 2011 pour Initiative France, de 195 000€ pour le FONDES et de 74 200 € pour le réseau Entreprendre. De même, le conseil régional de **Rhône-Alpes** a financé en 2011 à hauteur de 1,5 M€ au total les fonds de prêts d'honneur de l'ADIE, de Rhône Alpes Initiative et de Entreprendre Rhône Alpes. En **Lorraine**, la région a créé le dispositif spécifique du « fonds régional complémentaire inter-associations de prêts d'honneur », dont elle a confié la gestion au réseau lorrain des plates-formes d'initiative locale – Lorraine Initiative : abondé à hauteur de 427 248 € par le Conseil régional, ce fonds a pour objectif d'appuyer les associations de prêts d'honneur en cas d'augmentation des flux de dossiers ou de collecte de fonds difficile, pour soutenir une thématique particulière ou des projets dits « particulièrement novateurs en Lorraine » ou enfin pour aider les association de prêts d'honneur parvenues à maturité à maintenir leur niveau de trésorerie.

Les départements sont également contributeurs aux fonds de prêts d'honneur comme le montre l'exemple de celui de l'**Yonne**, qui alimente à cette fin les moyens de Yonne Active Création, qui bénéficie également de contributions de la région **Bourgogne**.

*** L'octroi de prêts spécifiques pour des entreprises répondant à des critères particuliers** est moins systématique. On peut citer par exemple le cas de la région **PACA** qui finance des prêts régionaux à la création d'entreprises (PRCE) et des prêts régionaux à la création innovation (PRCI). Devant le caractère relativement « confidentiel » et les défauts de ces dispositifs (caractère très sélectif du projet, seulement 438 entreprises soutenues par le PRCE entre 2000 et 2010 et 23 par le PRCI entre 2007 et 2009, double financement d'entreprises par le PRCE et le PRCI, etc.), le conseil régional a récemment lancé un « PRCE moderne » en fusionnant le PRCE et le PRCI en février 2011. Le nouveau PRCE vise à soutenir les entreprises « à fort potentiel de développement », même si l'efficacité du dispositif reste encore incertaine. Quant à la région **Picardie**, elle accorde une avance régionale à la reprise et à la création d'entreprise (A2RCE), sans intérêt ou à faible taux, aux entreprises constituées sous forme sociétale qui envisagent de créer au moins deux emplois en plus de celui du dirigeant, dans le cadre d'un programme d'investissement d'au moins 60 000 €. Presque 6 M€ ont été attribués sous cette forme entre 2008 et 2011.

3 - Un financement en partie partagé entre l'Etat et les collectivités locales

Deux éléments financiers concernant ces dispositifs de prêts, qui bénéficient à la fois à des créateurs et des repreneurs d'entreprises, méritent d'être examinés :

- le montant et les sources des abondements annuels aux différents fonds qui servent à les financer ;
- le coût des prêts, c'est-à-dire les pertes liées aux non-remboursements des entreprises qui disparaissent (ou le coût de leur garantie) ainsi que les frais de fonctionnement pour les distribuer⁵⁸.

a) Les prêts d'honneur

Le financement des fonds de prêts d'honneur associe des ressources privées (15 % pour Initiative France, 20 % pour le réseau Entreprendre, 50 % pour l'ADIE) et publiques. Ces dernières proviennent essentiellement de la Caisse des dépôts et des collectivités locales qui alimentent au fur et à mesure de leurs besoins les fonds des différents réseaux. Ces derniers toutefois s'auto-alimentent régulièrement grâce aux remboursements des prêts accordés précédemment qui viennent à échéance. Les abondements ne sont donc pas linéaires : après une première mise de fonds initiale, les financeurs complètent ensuite les montants notamment pour compenser les accidents de paiement.

Les informations recueillies auprès des 3 réseaux concernés (Initiative France, ADIE et Réseau Entreprendre), pour l'année 2011, permettent de faire les constats suivants :

- le total des abondements de l'année (hors ressources provenant des remboursements d'anciens prêts) pour alimenter les fonds de prêts d'honneur s'élèvent à **63,3 M€ dont 65% environ (41,2 M€) sont d'origine publique** ;
- les financements des collectivités locales représentent 60 % des crédits publics (24,9 M€), le reste étant partagé entre la Caisse des dépôts (10,4 M€), l'Europe (3,6 M€) et l'Etat 2,3 M€)

⁵⁸ En toute rigueur le « vrai » coût de l'aide est constitué des fonds qui ne sont pas remboursés du fait de l'échec de la création et de la disparition de l'entreprise avant la fin du prêt complétés de l'écart entre le taux des prêts et celui auxquels les fonds auraient pu être placés sur le marché, lorsque le taux du prêt est faible, voire nul (prêts d'honneur).

- l'essentiel des financements publics (58 %) va à Initiative France (23,8 M€), qui est également le plus gros distributeur de ce type de prêts.

Toutefois, il ne faut pas oublier qu'ils ne sont pas uniquement consacrés aux créations mais aussi aux reprises (sauf pour l'ADIE) et, dans quelques cas, encore très limités, à des financements destinés au développement des entreprises.

Le coût des pertes est limité quand on le calcule du point de vue des réseaux qui distribuent ces prêts (de l'ordre de 2 ou 3% par an), car ces prêts sont en général garantis par Oséo⁵⁹. En revanche, le coût de cette garantie ne semble pas être calculé par Oséo.

Enfin, le coût de fonctionnement, c'est-à-dire de distribution, de ces prêts est difficile à isoler de l'ensemble des dotations attribuées aux réseaux pour financer leurs activités d'accompagnement des créateurs d'entreprises. (voir infra III, C)

b) Le financement des prêts NACRE

La ressource nécessaire au financement des prêts NACRE est apportée par la **Caisse des dépôts** et consignations, sur fonds d'épargne réglementés collectés par les livrets développement durable (LDD). Cette ressource est mise à disposition de **France Active Financement (FAFI)** qui gère pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations les prêts à taux zéro Nacre⁶⁰.

France Active a été choisie pour assurer cette prestation après un appel d'offres de la Caisse des dépôts, en 2008, auquel elle a été la seule à répondre. FAFI a été créée à cette occasion et a développé les outils nécessaires à cette gestion au premier semestre 2009 ; depuis juin 2009, elle décaisse les prêts à taux zéro NACRE directement auprès des créateurs/repreneurs, encaisse leurs remboursements, gère les actes inhérents à leur recouvrement⁶¹ et effectue l'analyse prévisionnelle et le suivi des données de pilotage liées aux prêts et à leur sinistralité. Ce marché à prix forfaitaire de **24,8 M€ (HT)** couvre la mise en œuvre de NACRE de 2009 à fin 2012 ; il est donc conclu pour une durée de 11 ans, les décaissements devant cesser fin 2013 et les remboursements fin 2019.

⁵⁹ Environ 80 plateformes Initiative France n'ont pas recours à la garantie d'Oséo ; elles peuvent éventuellement utiliser d'autres dispositifs de garantie.

⁶⁰ La Caisse des dépôts et consignations a consenti 6 contrats de prêts à FAFI depuis 2009 à cette fin.

⁶¹ Toutefois, en cas de contentieux, les opérations de recouvrement amiable des créances contentieuses sont confiées à une société de recouvrement, sous la responsabilité de FAFI et agréée par la CdC.

Il a été calculé sur la base de l'objectif fixé initialement de 20 000 prêts NACRE par an, ce qui est sensiblement supérieur à la réalité (environ 11 000). En revanche, des méthodes de gestion non prévues initialement, telle que la gestion par quota mensuels, ont complexifié les opérations. Le dispositif NACRE est prolongé sur 2013 pour atteindre l'objectif de prêt fixé initialement sur 4 ans ; FAFI a proposé un avenant à son marché, à prix forfaitaire global inchangé, après examen de l'équilibre global du marché.

Par ailleurs, eu égard aux contraintes légales d'emploi des fonds d'épargne qui ne doivent pas financer des activités risquées, un dispositif de garantie des financements apportés par la CDC a été mis en place à travers le fonds de cohésion sociale (FCS⁶²) qui reçoit, à cet effet, une dotation spécifique de l'Etat, qui s'élève au total à **34 M€** depuis 2009 (8 M€ en 2009, 14 M€ en 2010, 15 M€ en 2011, 10 M€ en LFI 2012)⁶³.

Comme pour les prêts d'honneur, le montant des crédits destinés à financer l'accompagnement des créateurs et donc la distribution du prêt par les réseaux sera examiné ultérieurement (voir infra III-C).

Jusqu'à la fin du 1^{er} semestre 2012, la CDC avait mis à disposition, au total, **215 M€** (40 M€ en 2009 ; 70 M€ en 2010 ; 55 M€ en 2011 et 50 M€ au 1^{er} semestre 2012).

c) Le financement des microcrédits de l'ADIE

Contrairement aux prêts d'honneur et à NACRE, les **microcrédits de l'ADIE** sont majoritairement financés par les **partenaires bancaires**, au travers de lignes de crédit mises à disposition de l'association. En 2011, des lignes de crédits à 2 ans, négociées auprès de 50 établissements financiers, étaient adossées en montant et en durée aux besoins de l'ADIE et représentaient environ 70 % des ressources finançant l'encours de ses microcrédits. Le reste provient essentiellement de l'épargne salariale et solidaire (13%) et de l'agence française de développement (8 %).

⁶² Le fonds de cohésion sociale, créé en 2005 et géré par la CdC pour le compte de l'Etat, a pour objet d'apporter une garantie de prêts aux personnes physiques ou morales relevant du plan de cohésion sociale (entreprises portées par des publics en difficulté, structures d'insertion par l'activité économique, associations employeurs de contrats aidés, etc...). C'est à travers cet outil que l'Etat investit dans les fonds de garantie

⁶³ Le FCS peut également être mobilisé en garantie des prêts bancaires ou solidaires complémentaires aux prêts à taux zéro NACRE (voir IV ci-après)

L'encours de ces prêts, pour la partie consacrée à la création d'entreprise⁶⁴ s'élevait à 48,6 M€ en 2011 (+ 6 %) pour une production annuelle stable de microcrédits de 30,3 M€.

Le coût de distribution et le coût des pertes sont financés en partie par les taux d'intérêt de ces microcrédits (contribution solidarité de 5% en plus du coût de la ressource) mais l'essentiel des risques est couvert, à hauteur de 50 % du montant des prêts, par le FGIE (fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie⁶⁵) qui est abondé par le FCS (2,2 M€ en 2011) ainsi que par les banques qui mettent les lignes de crédit à la disposition de l'ADIE et qui prennent en charge une partie de la garantie (en général 30% de la ligne accordée). Au final, l'exposition de l'ADIE au risque de ses microcrédits est de 12%.

d) Le financement du PCE

Le financement du coût du **PCE** repose sur les principes suivants :

- La marge sur le prêt (d'au moins 170 points de base par rapport aux emprunts d'Etat) finance pour 45 points de base la commission versée à Oséo garantie, ainsi que le coût de gestion et la marge de refinancement⁶⁶.
- Les défaillances des remboursements de prêts : jusqu'en 2005, elles étaient prises en charge par l'Etat et la CDC au moyen de 3 dotations différentes. A partir de 2006, la CDC est sortie du dispositif et ces défaillances étaient prises en charge à 70 % par une intervention d'Oséo garantie, sur un fonds spécifique dont le risque d'épuisement est couvert par le « fonds création » et à 30 % par une participation en risque d'Oséo financement, couverte par une dotation en garantie spécifique de l'Etat. Depuis 2010, après la fusion des deux structures Oséo Financement et Oséo Garantie, les défaillances sont prises en charge à 100 % par Oséo SA. Enfin, depuis 2009, les dotations des différents fonds peuvent venir soit de dotations de l'Etat à l'EPIC, soit de redéploiement de dotations antérieures.

⁶⁴ Compte tenu de leur montant limité, ces prêts ne sont pas adaptés à des reprises d'entreprises.

⁶⁵ Le FGIE, géré par France Active Garantie, garantit les micro-crédits de l'ADIE (la moitié de ses encours) mais aussi les entreprises d'insertion et d'autres structures de l'économie sociale et solidaire ; le coût de la garantie pour l'ADIE est de 2 % du montant des prêts garantis ; coût de gestion annuel du FGIE : 60 K€

⁶⁶ La marge de refinancement correspond au supplément de taux des emprunts levés par Oséo financement par rapport aux emprunts d'Etat.

- La rémunération des réseaux d'accompagnement pour l'instruction des dossiers se faisait sur un budget à part, sur dotation spécifique de l'Etat, jusqu'en 2005. Aujourd'hui le coût de cette rémunération est inclus dans la ou les dotations de l'Etat. En 2011, environ 2 300 dossiers effectivement décaissés ont été instruits par les réseaux d'accompagnement, ce qui correspond à une dotation de 0,7 M€. On peut considérer que ce montant a été stable sur toute la période étudiée.

Tableau 9 : Coût des PCE pour Oséo

Dotations * (M€)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Oséo financement	4,60	16,5	9,0	10,0	/	/
Oséo garantie	11,90	34,9	27,0	27,5*	/	/
Oséo SA	/	/	/		31,0	29,1*
Total Oséo	16,50	51,4	36,0	37,5	31,0	29,1

Source : Cour des comptes

* dotation par redéploiement de ressources internes

e) Le financement du PPA

Comme pour le PCE, le coût du **PPA** (hors frais de gestion⁶⁷) est celui de la défaillance. Ce coût est supporté à hauteur de 40 % par le fonds de garantie national « développement », à hauteur de 40 % aux fonds de garantie régionaux et à hauteur de 20 % au fonds de garantie d'intervention de l'aide à innovation. A fin 2011, l'ensemble des abandons de créances représentait 18 M€ pour les sinistres depuis la création du dispositif en 2006.

f) Le financement des prêts des collectivités locales

Les collectivités locales jouent un **rôle très important** en matière de financement des prêts pour les créateurs d'entreprises, puisqu'elles apportent **60 % du financement public des fonds de prêts d'honneur** (environ 40 % du financement total).

⁶⁷ Les frais de gestion sont assez réduits : le coût de l'instruction du dossier est quasi nul car déjà supporté au titre de l'aide à l'innovation et, s'agissant d'un prêt avec remboursement sur échancier, la gestion est simplifiée.

Mais, si les comptes des réseaux permettent d'estimer les montants investis par les collectivités locales dans ces fonds, il n'est pas possible actuellement de chiffrer les montants totaux investis par les collectivités locales dans les dispositifs de prêt qui leur sont propres, faute de recensement exhaustif de ces actions. La comparaison des situations des régions concernées par nos travaux montre une grande diversité de situation. Ainsi, en 2011, en dehors de leurs dotations aux fonds de prêts d'honneur, seules la **Basse-Normandie** a consacré 10,8 M€ d'avances remboursables à des créateurs d'entreprise, **l'Ile-de-France** 5,3 M€ à des prêts spécifiques à taux zéro, **Nord-Pas de Calais** 4,3 M€ à divers types de fonds de prêts et la **Picardie** 0,4 M€ à un dispositif d'avance remboursable conditionnée par le nombre d'emplois créés.

g) Récapitulatif des financements et des coûts de gestion des prêts aux créateurs d'entreprises

Tableau 10 : les crédits publics et fonds d'épargne consacrés aux dispositifs nationaux de prêts aux créations d'entreprises

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Abondements de fonds						
Prêts d'honneur	Nd	nd	nd	nd	nd	41,2
<i>Etat CDC</i>						12,7
<i>Coll. loc</i>						24,9
<i>Europe</i>						3,6
EDEN- Etat	31,9	23,7	14,9	1,8	0,3	
NACRE – fonds d'épargne CDC				40	70	55
Coûts des prêts						
Prêts d'honneur – garanties Oséo	Nd	nd	nd	nd	nd	nd
Prêts NACRE – Etat/CDC						
Garanties/coût des pertes				8	14	15
Coût de distribution (FAFI) (1)				4,8	4,8	4,8
Microcrédit ADIE						
<i>Etat FCS FGIE</i>	1,0	1,5	8,7	1,4	4,0	2,2
<i>Coll. loc</i>						nd
PCE Oséo Pertes + distribution	16,5	51,4	36,0	37,5	31	29,1
PPA Oséo (2)	3	3	3	3	3	3

Source : Cour des comptes

(1) coût HT annuel pour la période de gestion des prêts NACRE distribués ;
pour la période extinctive le total annuel s'élève à 0,8 M€

(2) coût moyen calculé en divisant par 6 le coût des sinistres sur 6 ans

Le tableau 10 regroupe les différentes informations recueillies concernant le financement sur crédits publics ou fonds d'épargne (NACRE) des prêts aux créateurs et repreneurs d'entreprises et les coûts de gestion associés, quand ils ont pu être déterminés. En 2011, les abondements ont représenté environ 100 M€ et les coûts de gestion environ 50 M€, mais la connaissance de ces derniers reste très lacunaire.

Comparaisons internationales

Comme la France, tous les pays étudiés à l'occasion du rapport proposent des dispositifs de prêts susceptibles de jouer en faveur de la création d'entreprises, mais qui se différencient fortement par leurs montants, leurs bénéficiaires et leurs modalités de remboursement.

En **Allemagne**, la banque publique (possédée par l'Etat et les Länder) KfW propose trois grands types de crédits spécifiquement tournés vers la création d'entreprises : le *Gründerkredit Universell* (1,9 Md€ en 2011), le *Startsgeld* (249 M€ en 2011) et l'aide à la formation d'un capital. Les deux premières formules concernent des prêts respectivement de 10 M€ sur 20 ans et de 100 000 € sur 10 ans ; l'aide à la formation d'un capital consiste en un prêt à taux réduit d'un montant maximal de 500 000 € sur 15 ans. Le modèle allemand se distingue par l'importance des montants prêtés, et le type de financement, par une banque publique.

En **Belgique**, le Fonds de participation (étatique, mais en voie de régionalisation) propose différentes formes de crédits destinés aux entreprises qui se créent : des prêts subordonnés (Initio et Starteo), un crédit à court terme mobilisant les créances détenues par les petites entreprises sur les institutions publiques (Casheo), un « prêt lancement » à destination des demandeurs d'emploi lançant leur activité, ceux-ci bénéficiant d'une bonification de 1 % sur le taux d'intérêt s'ils acceptent de suivre un accompagnement en parallèle. Concernant les régions, on relève que la Flandre propose le dispositif original du « Prêt winwin », visant à encourager la famille et les relations de l'entrepreneur à placer des fonds dans son entreprise en échange d'un avantage fiscal équivalent à 2,5 % du montant.

En **Israël**, l'*Office of Chief Scientist* (OCS), organisme gouvernemental, cofinance un crédit de soutien à la R&D, pouvant couvrir entre 20 % et 50 % des dépenses, et dont le remboursement s'effectue sous forme d'une redevance variant entre 3 % et 3,5 % du montant des ventes réalisés par la société. Ce dispositif profite chaque année à 600 entreprises porteuses d'environ un millier de projets. Si le projet entrepreneurial échoue, l'argent avancé par l'OCS est alors considéré comme une subvention et ne sera pas remboursé. Cette aide dont le remboursement tient compte des capacités productives et commerciales de l'entreprise constitue un modèle flexible de prêt.

Enfin, le **Royaume-Uni** a lancé le 28 mai 2012 le *Start Up Loan for young entrepreneurs*, un prêt destiné aux jeunes entrepreneurs de 18 à 24 ans. Offrant des prêts d'un faible montant (2 500 £ au maximum) et dont le remboursement peut courir sur 5 ans, le fonds alimentant ce dispositif a bénéficié de 30 M£ d'apports de divers organismes pour sa phase-pilote (2012). Des budgets de 32,5 M£ et 40 M£ sont prévus pour 2013 et 2014.

B - Efficacité et efficience des dispositifs

1 - Evaluation et évolution d'ensemble

En 2010, presque une création sur deux bénéficiait d'un prêt bancaire (49 % en 2010 contre 42 % en 2006)⁶⁸. Or les enquêtes SINE menées par l'INSEE et une récente enquête menée par Oséo « *Dix ans de création d'entreprises bancarisées 2000 – 2009* » montrent que **la bancarisation⁶⁹ agit favorablement sur le taux de pérennité des entreprises** : sur la génération 2002, 59 % des entreprises bancarisées sont pérennes au bout de 5 ans contre 48 % pour les entreprises non bancarisées.

Pour la cohorte 2006, **la pérennité à 3 ans est intimement corrélée aux financements initiaux** : ainsi, 81 % des entreprises ayant débuté en 2006 avec 80 000 € étaient toujours actives en 2009, contre 60 % de celles ayant investi moins de 2 000 € euros à l'origine. Même si la totalité des financements initiaux de proviennent pas de prêts bancaires, ils constituent souvent une partie importante de ceux-ci et on peut donc considérer qu'ils ont, de ce fait, un impact sensible sur la pérennité des entreprises.

Si la différence de taux de pérennité provient en partie du tri effectué par les banques lors des décisions d'attribution des prêts, la bancarisation elle-même semble aussi avoir un effet positif sur la pérennité des entreprises, comme le montre l'étude d'Oséo citée ci-dessus, en donnant aux entreprises les ressources nécessaires à leur développement dans les premières années.

⁶⁸ Ce taux de bancarisation se décompose en 36 % de créateurs bénéficiant d'un emprunt bancaire au titre de l'entreprise (26 % en 2006) et de 13 % bénéficiant d'emprunt bancaire en leur propre nom (16 % en 2006).

⁶⁹ Dns ce rapport, une entreprise « *bancarisée* » est une entreprise qui a bénéficié d'un prêt bancaire et pas seulement une entreprise qui dispose d'un compte bancaire.

Les dispositifs en faveur de la bancarisation des entreprises nouvellement créées sont donc particulièrement importants pour soutenir la création d'entreprises pérennes et aptes à se développer.

Leur efficacité se mesure à la fois à travers le montant des prêts qu'ils permettent d'accorder mais aussi de ceux qu'ils permettent d'obtenir plus facilement du secteur bancaire par **effet de levier**.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des prêts destinés uniquement aux créateurs (sauf pour NACRE). On constate qu'en 2011 **250 M€** ont été prêtés à travers ces différents dispositifs grâce à environ **45 550 prêts**, soit un **montant moyen de 5 500 €**.

Tableau 11 : les dispositifs nationaux de prêts aux créations d'entreprises : nombre et montant des prêts octroyés chaque année

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prêts d'honneur (1)						
Nombre prêts octroyés	9 345	11 180	11 159	10 781	10 549	12 357
Montant prêts octroyés	62,5 M€	72,6 M€	77,7 M€	72,8 M€	79,5 M€	82,9 M€
Montant moyen des prêts	6 700 €	6 500 €	7 000 €	6 750 €	7 550 €	6 700 €
EDEN						
Montant des avances octroyées	31,9 M€	23,7 M€	14,9 M€	1,8 M€	0,3 M€	0
NACRE (2)						
Nombre prêts octroyés				8 400	13 914	7 049
Montant prêts octroyés				45,6 M€	78,5 M€	39,0 M€
Montant moyen des prêts				5 430 €	5 640 €	5 540 €
Microcrédit ADIE						
Nombre prêts octroyés	7 524	10 021	13 002	14 511	11 014	10 959
Montant prêts octroyés	19,5 M€	27,8 M€	34,5 M€	40,1 M€	30,4 M€	30,3 M€
Montant moyen des prêts	2 600 €	2 775 €	2 650 €	2 765 €	2 760 €	2 765 €
PCE Oséo						
Nombre prêts octroyés	15 382	23 296	23 972	19 136	17 781	15 011
Montant prêts octroyés	77,6 M€	128,0 M€	132,2 M€	98,5 M€	91,6 M€	79,0 M€
Montant moyen des prêts	5 045 €	5 495	5 515 €	5 145 €	5 150 €	5 265 €
PPA Oséo						
Nombre prêts octroyés	94	131	158	184	168	174
Montant prêts octroyés	7,9 M€	13,3 M€	17,4 M€	19,9 M€	18,2 M€	19,6 M€
Montant moyen des prêts	84 045€	101 525€	110 125€	108 150€	108 335€	112 645€
Total						
Nombre prêts octroyés				53 012	53 426	45 550
Montant prêts octroyés	199,4 M€	265,4 M€	276,7 M€	278,7 M€	298,5 M€	250,8 M€
Montant moyen				5 250 €	5 600 €	5 500 €

Source : Cour des comptes, France Active, réseau entreprendre, ADIE, Oséo, DGEFP

(1) : prêts d'honneur aux créateurs uniquement (hors reprise)

(2) : prêts décaissés en cours d'année

L'évolution des montants prêtés a été différente selon les types de prêts et n'a pas été linéaire dans le temps. Au total, **entre 2007 et 2011, les montants prêtés ont diminué de 5,5 % mais ont augmenté de 25 % entre 2006 et 2011.**

2 - L'évaluation et l'évolution des prêts d'honneur

Le poids de Initiative France est fortement prépondérant, avec 66,6 M€ engagés en 2011 uniquement pour les créations d'entreprises contre 10,7 M€ pour le réseau entreprendre⁷⁰ et 5,6 M€ pour l'ADIE. Mais les différents réseaux ciblent des populations distinctes ; les conditions d'octroi de ces prêts varient donc selon les réseaux comme le montre le tableau 12.

Tableau 12: comparaisons des conditions d'octroi et des effets des prêts d'honneur selon les réseaux fin 2011

Réseaux	Montant engagés 2011	Encours fin 2011 (1)	Montant des prêts	Durée	Effet levier	Taux pérennité à 3 ans
Initiative France	120,6 M€ dt 66,6 M€ CE	243,4 M€	2 000€ à 20 000€ moyenne CE : 7 400 €	2 à 5 ans différé moyen : 4 mois	8,2 dt CE : 5,9	82%
Réseau entreprendre	16 M€ dt 10,7 M€ CE	40 M€	15 000€ à 50 000€ moyenne CE : 29 000 €	2 à 5 ans différé moyen : 18 mois	10 dt CE : 5,6	89%
ADIE	5,6 M€ dt CE : 5,6 M€	12,7 M€	Max : 4 000 € moyenne : 1 899 €	3 mois à 5 ans différé : 9 mois	Pas de sens (2)	59%

Source : Cour des comptes à partir des rapports d'activité des réseaux
CE : création d'entreprises

(1) : créations + reprises

(2) les prêts d'honneur de l'ADIE étant destinés aux personnes qui n'ont pas accès au crédit bancaire, il ne peut pas y avoir d'effet de levier.

Du fait de leur taux d'intérêt nul (sauf pour l'ADIE), de l'absence de garantie demandée ainsi que d'obligation de prêt bancaire associée, les prêts d'honneur sont des dispositifs particulièrement recherchés par les créateurs d'entreprises qui peuvent trouver la solution qui leur convient grâce à la diversité des montants et des conditions d'octroi proposés par les différents réseaux.

⁷⁰En 2011, l'activité totale (création + reprise + développement) en matière de prêts d'honneur de Initiative France s'élevait à 120 M€ (14 815 prêts) et celle du réseau entreprendre à 16 M€.

La comparaison des montants moyens des prêts d'honneur aux créateurs montre que cet outil s'adapte aussi bien aux besoins des plus petits projets portés par les clients de l'ADIE (1 900 € en moyenne) qu'à ceux des entreprises à potentiel de développement du réseau Entreprendre (29 000 € en moyenne), les prêts les plus nombreux (Initiative France, moyenne 7 400 €) visant les entreprises dont les besoins de financement s'élèvent environ à 45 000 € (prêt moyen x effet de levier), ce qui correspond à de « petites » PME.

Au-delà des fonds propres qu'ils apportent directement et malgré le fait qu'ils ne sont pas conditionnés par l'obtention d'un prêt bancaire, ils ont un **effet de levier** sur ces derniers particulièrement important (de **5 à 6 en moyenne**⁷¹ si l'on excepte le cas particulier de l'ADIE), ce qui renforce leur attractivité. Cela suppose, de la part des réseaux qui les octroient, des conditions d'analyse et d'expertise des dossiers de grande qualité, et donc des **moyens humains qu'il ne faut pas sous-estimer** et qu'il faut aussi pouvoir financer, même si le bénévolat vient, en règle générale, alléger en partie ce besoin.

En ce qui concerne les financeurs, ce mode d'intervention est particulièrement satisfaisant puisque, du fait des remboursements, les fonds de prêt s'autofinancent partiellement après la première mise de fonds. Les taux de recouvrement sont effectivement élevés (98,5 % pour Initiative France par exemple) mais en partie grâce au fait que ces prêts sont garantis à hauteur de 70 % par Oséo.

Chaque réseau fait des études pour connaître le taux de pérennité des entreprises qu'il accompagne et finance. Mais, il est très difficile de faire un lien précis entre ces prêts et les taux de pérennité ou de développement des entreprises créées, puisqu'elles bénéficient très généralement d'autres dispositifs financiers ainsi que des conseils et de l'accompagnement des réseaux. On peut toutefois constater que les taux de pérennité des entreprises qui bénéficient de prêts d'honneur sont sensiblement meilleurs que ceux de la moyenne nationale pour des créateurs du même type. C'est aussi un indicateur que les réseaux qui sélectionnent les entreprises et les accompagnent sont efficaces dans ces deux dimensions de leurs interventions.

L'évolution des prêts d'honneur a été très dynamique depuis 2006 puisque l'ensemble des prêts d'honneur aux créateurs distribué par les 3 réseaux **a progressé d'environ un tiers entre 2006 et 2011**, tant en montant distribué (de 62,5 M€ à 82,9 M€) qu'en nombre de prêts (de

⁷¹ Effet de levier pour les créateurs uniquement. L'effet de levier est beaucoup plus fort encore pour les créations+ reprises : supérieur à 8 pour Initiative France et environ 10 pour le réseau Entreprendre.

9 345 à 12 357). La progression des prêts du réseau Entreprendre a été sensiblement plus forte que la moyenne (+ 70 % en montants distribués).

On notera toutefois qu'entre 2008 et 2010, le montant des prêts d'honneur de l'ADIE a diminué fortement (de 5,3 M€ en 2008 à 2,4 M€ en 2010) du fait de la difficulté à renouveler les fonds et des conditions restrictives d'accès mises en place par l'ADIE pour favoriser le développement de NACRE. Constatant que NACRE ne répondait pas de manière satisfaisante aux besoins des clients de l'ADIE, les règles d'octroi ont été assouplies au début 2011 et les montants prêtés ont été plus que doublés, notamment grâce à la reconstitution d'une partie des enveloppes par le jeu des remboursements des prêts octroyés précédemment. Toutefois la question de l'épuisement des ressources, provenant d'entreprises privées, des collectivités territoriales et de la CDC, se trouve à nouveau posée du fait de l'augmentation importante de ces prêts.

Tableau 13 : évolution des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises de 2006 à 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011/ 2006
ADIE							
nombre de prêts	1 669	2 379	2 328	1 530	1 002	2 939	+76%
montant	4,3 M€	6,0 M€	5,3 M€	3,7 M€	2,4 M€	5,6 M€	+30%
Initiative France							
nombre de prêts	7 410	8 501	8 523	8 910	9 177	9 048	+22 %
montant	51,9 M€	59,2 M€	64,7 M€	60,6 M€	67,8 M€	66,6 M€	+28 %
Réseau entreprendre							
nombre de prêts	266	300	308	341	370	370	+39 %
montant	6,3 M€	7,4 M€	7,7 M€	8,5 M€	9,3 M€	10,7 M€	+70 %
Total							
nombre de prêts	9 345	11 180	11 159	10 781	10 549	12 357	+32 %
montant	62,5 M€	72,6 M€	77,7 M€	72,8	79,5 Me	82,9 M€	+32 %

Source : France Active, réseau entreprendre, ADIE,

3 - L'évaluation des prêts NACRE

a) Répondre aux défauts et carences des précédents dispositifs

Le dispositif NACRE a été conçu par la DGEFP à l'issue d'un travail de réflexion mené en lien avec la CDC et le réseau des opérateurs d'accompagnement, sur la base des constats et recommandations formalisés dans un rapport sur les aides à la création d'entreprise remis en mai 2007 (mission d'audit de modernisation) qui, s'agissant des dispositifs EDEN et Chèques conseil, soulignait notamment :

l'insuffisance du soutien post-création ; l'absence d'articulation avec l'offre bancaire et la redondance du principe d'une avance remboursable (EDEN) avec les services de prêts d'honneur ; la complexité de leur gestion en regard de leur sous-utilisation⁷² et la mauvaise qualité de leur suivi. On notera toutefois qu'il n'y a pas eu de véritable évaluation d'EDEN avant sa suppression en 2008.

Outre la formalisation d'un parcours d'accompagnement (voir infra III-C), la DGEFP s'est attachée dans le cadre de NACRE à renforcer la bancarisation des créateurs/repreneurs d'entreprise en liant le prêt à taux zéro NACRE à l'octroi d'un prêt bancaire ou solidaire complémentaire d'un même montant⁷³, et à mieux assurer le suivi en fixant des objectifs chiffrés précis en termes de coûts, de nombre de bénéficiaires ou d'impact sur la pérennité des entreprises cr   es⁷⁴ :

- 20 000 créations/reprises annuelles, 40 000 emplois créés à 3 ans en visant les publics les plus défavorisés ;
- diminuer le taux de sinistralité physique des entreprises à 3 ans, en passant de 36 % à moins de 20 % ; augmenter de 1    2 le taux d'emploi moyen à 3 ans ;
- atteindre 1,2 SMIC mensuel en 3 ans, modulé par la situation personnelle et permettant d'aboutir à un reste à vivre satisfaisant ;
- atteindre 100 % de bancarisation des projets de création/reprise d'entreprise ;
- maximiser l'efficacité des crédits consentis et le coefficient de levier de financement privé par rapport aux fonds publics.

Des outils de pilotage ont été déployés avec deux systèmes d'information mis à la disposition des DIRECCTE pour leur permettre de gérer le nouveau dispositif (voir infra), notamment un système pour la mise en place des prêts à taux zéro (décaissement et encaissement des remboursements).

⁷² Rapport d'audit de modernisation, p.13-14 « les ch  quiers comportent 6 chèques que les porteurs de projet utilisent rarement en totalité et de façon rapprochée ; si bien que les DDTEFP peuvent rencontrer des difficultés de prévisions budgétaires ». A noter également l'existence de chèques non tirés en nombre inconnu ; la créance potentielle sur le Trésor public a été estimée à hauteur des deux tiers de leur montant dans le rapport.

⁷³ Dans le cas d'EDEN, le crédit bancaire complémentaire ne devait être égal qu'à la moitié de l'avance remboursable.

⁷⁴ Voir au III C les objectifs fixés plus globalement sur l'accompagnement et la gestion de l'ensemble du dispositif.

Ce système de pilotage permet de suivre les activités des réseaux qui distribuent les prêts NACRE, d'avoir des informations sur le financement des projets soutenus et de centraliser les résultats, grâce aux bilans d'activité annuels précis qu'élabore FAFI (voir en annexe 5 des extraits du rapport d'activité 20011).

b) Les résultats 2009 – 2011⁷⁵

Depuis la création de NACRE jusqu'à la fin 2011, 27 166 projets de **création et de reprises** d'entreprises ont été financés et **29 363 prêts NACRE** décaissés⁷⁶ : 8 400 en 2009, 13 914 en 2010 et 7 049 en 2011.

Le montant moyen des prêts NACRE accordés est de **5 585 €** : 33 % des prêts sont inférieurs à 5 000 € et 43 % compris entre 5 000 et 7 500 €.

Le montant moyen des prêts complémentaires s'élève à 39 722 €, ce qui donne un **effet de levier de 7,1** (création + reprise) et un montant total des prêts complémentaires aux prêts NACRE de 999,5 M€. Le montant total des **plans de financement** des entreprises concernées s'élève pour sa part à 1 866,2 M€, pour un **montant moyen élevé, de 72 740 €**.

**Tableau 14: Ventilation des plans de financement
en fonction de leur montant**

Ventilation des plans de financement en fonction de leur montant	En nombre	En %
Inférieur à 10 000 €	2033	7 %
De 10 000 € à 19 999 €	3838	14 %
De 20 000 € à 49 999 €	10462	39 %
De 50 000 € à 99 999 €	5887	22 %
100 000 € et plus	4946	18 %
Total général	27166	100 %

Source : Caisse des dépôts et consignations

⁷⁵ Attention, les résultats de NACRE portent à la fois sur les créations et les reprises ; ils ne sont pas complètement comparables aux chiffres des prêts d'honneur qui ne concernent que les créations.

⁷⁶ Certains projets de création sont collectifs et donc portés par plusieurs bénéficiaires du parcours ; le nombre de prêts NACRE décaissés est donc plus important que le nombre de projets financés.

Le taux de sinistre des prêts NACRE⁷⁷ de la cohorte 2009 est de 16 % en nombre et 15 % en montant.

Comme pour les prêts d'honneur, il n'est cependant pas possible d'isoler l'impact de l'obtention du prêt NACRE de celui de l'accompagnement et des autres facteurs qui facilitent l'accès au financement des créateurs concernés. Or, l'apport financier personnel du créateur, son niveau de formation et de qualification, son éloignement plus ou moins grand du marché de l'emploi influent considérablement sur les ressources financières qu'il est possible d'obtenir pour un projet de création d'entreprise.

Le montant moyen des plans de financement est très variable en fonction du profil du bénéficiaire. Les montants moyens des plans de financement des demandeurs d'emploi indemnisés sont compris entre 71 000 € et 78 000 € entre 2009 et 2011, alors que ceux des bénéficiaires des minima sociaux sont compris entre 24 000 € (2009) et 37 000 € (2010).

En 2011, 37 % des plans de financement bénéficiant d'un prêt NACRE avaient également bénéficié d'un prêt d'honneur, 24 % d'un PCE, 6 % d'une subvention d'une collectivité locale. Les informations concernant les bénéficiaires de l'ACCRE ou de l'ARCE ne sont, en revanche, pas disponibles.

c) Un dispositif qui n'atteint pas sa cible initiale

Les résultats des prêts NACRE entre 2009 et 2011 permettent de constater **qu'en nombre** d'entreprises financées, les résultats sont loin des objectifs initiaux de 20 000 entreprises financées par an (27 240 entreprises en 3 ans), notamment pour des raisons budgétaires portant sur le financement de la garantie⁷⁸. Le nombre d'entreprises bénéficiaires est **très minoritaire** par rapport aux nombre de création d'entreprises annuelles (environ 550 000 par an).

La **cible initiale** était les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux, ce qui pouvait légitimer le nombre relativement restreint

⁷⁷ Le taux de sinistre mesuré correspond à une entrée en contentieux, qui intervient au bout de trois impayés ou au décès du bénéficiaire. Il s'agit d'un taux de sinistre brut, dont une partie fait l'objet d'un recouvrement.

⁷⁸ La dotation budgétaire destinée au Fonds de cohésion sociale (FCS) pour la garantie des prêts NACRE est prévue chaque année à hauteur de 10 M€ en LFI ; compte tenu du fait que la LFR pour 2009 (n°2009-1674 du 30/12/2009) a fixé le plafonnement du montant des prêts NACRE consentis à hauteur de 5 fois la dotation budgétaire versée au FCS et des caractéristique du prêt NACRE (5 000 € en moyenne), il n'est permis de délivrer que 10 000 prêts NACRE par an.

d'entreprises potentiellement bénéficiaires. Mais l'élargissement des conditions d'accès (notamment la suppression de la condition d'être au chômage depuis plus de 6 mois) et les indicateurs de performance assignés aux réseaux qui distribuent le prêt NACRE et qui les encouragent indirectement à soutenir celles qui sont les moins fragiles, ont conduit à faire évoluer la population des entreprises bénéficiaires qui ressemble beaucoup, désormais, à celles qui bénéficient des prêts d'honneur d'Initiative France, qui distribue d'ailleurs 43 % des prêts NACRE.

Tableau 15 : comparaison des prêts d'honneur d'Initiative France et des prêts NACRE en 2011

	Prêts d'honneur Initiative France		Prêt NACRE	
	Créations+ reprises	Créations seulement	Créations+ reprises	Créations seulement
Nombre de prêts	14 815	8 998	7 049	6 273
Montant moyen	8 150 €	7 400 €	5 586 €	5 465 €
Montant moyen prêt bancaire associé	70 800 €	39 650 €	39 722 €	34 467 €
Effet de levier	8,7	5,4	7,1	6,3*

Source : Cour des comptes

* effet levier 2009 : 5 ; 2010 : 5,5.

La cible des **personnes les plus en difficulté** est, en pratique, **peu concernée par les prêts NACRE** : seulement 9 % des bénéficiaires sont issus des minimas sociaux et 6 % des plans de financement sont inférieurs à 10 000 €. L'ADIE, qui a pour cible les publics les plus en difficulté sur le marché du travail, ne distribue que 4,5 % des prêts NACRE. Elle considère, notamment, que la durée de remboursement de l'avance, qui doit être inférieure ou égale à la durée du prêt complémentaire (les microcrédits de l'ADIE), et l'absence de différé de paiement significatif, entraînent une charge de remboursement trop élevée au démarrage des projets pour des emprunteurs qui n'ont pas d'apports personnels⁷⁹. Toutefois, une expérimentation a été mise en place en 2012 afin d'adapter les conditions des prêts NACRE aux caractéristiques du public de l'ADIE. Par ailleurs la DGEFP est actuellement engagée, avec la CDC,

⁷⁹ Avec l'accord de la DGEFP et de la CdC, l'ADIE expérimente en 2012, un prêt NACRE, limité à 4 000 €, avec un différé de remboursement de la moitié du microcrédit et une durée d'amortissement double de ce dernier ; l'expérimentation porte sur 300 opérations.

dans un travail de redéfinition des critères d'éligibilité du prêt NACRE. La principale hypothèse de travail consiste à plafonner les plans de financement à 100 000 €.

Au-delà de ces ajustements successifs qui sont envisagés pour corriger les défauts de NACRE mais qui risquent progressivement de rigidifier un outil déjà relativement sophistiqué, il serait utile de replacer la mesure dans le contexte plus large de l'ensemble des dispositifs à la disposition des créateurs. Compte tenu des constats qui ont été faits précédemment et tout en soulignant les efforts qui ont été faits pour disposer d'un dispositif sensiblement amélioré par rapport aux précédents, **on peut s'interroger sur l'intérêt des prêts NACRE** qui n'atteignent pas la cible initiale des publics en difficulté mais qui viennent compléter les plans de financement d'entreprises qui trouvent ou qui pourraient trouver des financements de même type sous forme de prêts d'honneur pour un coût de gestion non négligeable (garanties financée par le FCS, distribution à travers FAFI) mais qu'il n'a pas été possible de comparer à celui de la gestion des prêts d'honneur au cours de l'enquête. Est-il vraiment nécessaire de mettre en place un dispositif supplémentaire de distribution de prêts, administrativement complexe et bénéficiant à une proportion très limitée de créateurs d'entreprises, pour atteindre cet objectif ? L'augmentation des fonds de prêts d'honneur aurait probablement donné un résultat équivalent pour un coût de gestion moindre et une plus grande lisibilité des systèmes d'aide sachant qu'ils sont, eux-aussi, distribués avec un accompagnement. Il serait souhaitable que cette vision élargie soit intégrée à la monographie du dispositif NACRE que la DGEFP s'apprête à faire réaliser rapidement.

4 - L'évaluation des microcrédits

Tous les 3 ans l'ADIE mène une enquête auprès de ses clients pour mesurer l'impact de son action⁸⁰. La dernière enquête date d'avril 2010. L'ADIE proposant différentes formes de services et de produits financiers, il est difficile de faire un lien univoque entre l'octroi d'un microcrédit et les réponses au questionnaire.

Ces études d'impact montrent toutefois que, malgré le contexte de crise, le **taux de pérennité à 3 ans (59 %)** des micro-entrepreneurs progresse depuis 2007 (57 %) et est désormais **le même que celui de la moyenne nationale**, pour une population de créateurs issus du chômage

⁸⁰ Enquête réalisée par téléphone par la société A2S communication, auprès de 1 300 clients de l'ADIE ayant créé leur entreprise entre 2006 et 2008 avec un microcrédit (échantillon constitué selon la méthode des quotas).

et des minimas sociaux, avec un faible niveau de formation (26 % des clients de l'ADIE sont sans diplôme, 7 % sont illettrés).

Les entreprises créées par des micro-entrepreneurs emploient en moyenne 1,4 salarié (y compris le créateur) ; dans plus de 85 % des cas, ces emplois sont créés au démarrage de l'entreprise ou dans l'année qui le suit. L'étude montre également que les relations de ces micro-entrepreneurs avec leurs banques sont bonnes (50 %) ou très bonnes (30 %), même s'ils n'ont pas eu accès aux crédits bancaires au moment de la création.

5 - L'évaluation des PCE

A l'origine, le PCE vise à favoriser la création de toutes petites unités en dehors des grandes zones de fortes population et de forte densité d'entreprises. Il apparaît donc plus comme un outil d'aménagement du territoire que comme un instrument reposant principalement sur une logique de correction des défaillances des créations d'entreprises en France.

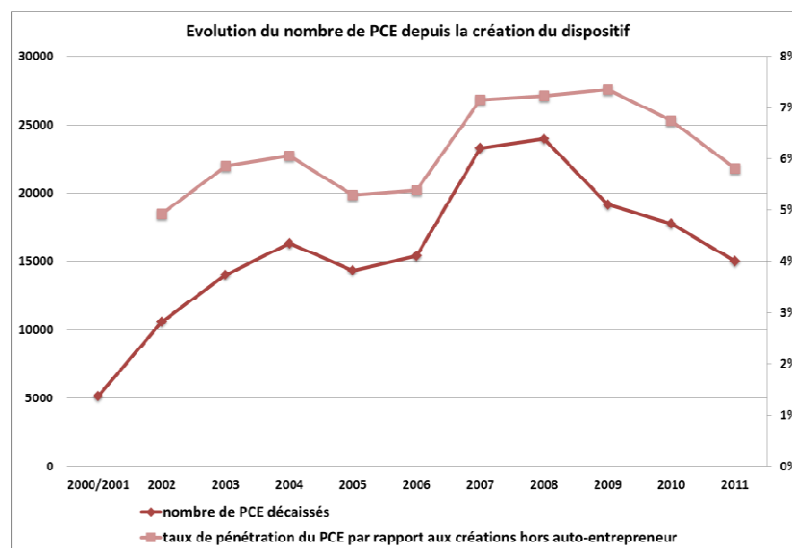
Durant ses douze ans d'existence, le PCE a subi un certain nombre d'ajustements (2004, 2006, 2008), conséquences d'un intérêt fluctuant des pouvoirs publics pour le dispositif. Ainsi, alors que l'objectif initial était de réaliser 20 000 PCE par an, avec l'espoir d'arriver à 30 000 PCE, les modifications de 2004 avaient pour but de freiner la croissance du nombre de dossiers soutenus (au nombre de 16 000 environ à l'époque). En 2006 au contraire des assouplissements ont été apportés au dispositif afin d'atteindre d'ici 2008 l'objectif de 30 000 PCE/an. Finalement en 2007 les pouvoirs publics ont ramené l'objectif à 25 000 PCE/an. **Aujourd'hui, aucun objectif spécifique n'est plus officiellement attribué au PCE** (même pas dans le contrat d'objectif). Le nombre de PCE distribués est limité par les dotations « affectées » au PCE, soit par redéploiement de ressources internes (2011 et 2012), soit par dotation de l'Etat à l'EPIC (2010). Le montant des PCE octroyés est alors égal à 3 fois le montant de cette dotation. La dotation prévue pour 2012 est de 29 M€.

Ces changements de stratégie, motivés surtout par des problématiques budgétaires, n'ont pas reposé sur une analyse approfondie de l'efficacité du dispositif, comme le mentionnait d'ailleurs déjà la Cour dans son rapport de 2005 sur les aides à la création et au développement des entreprises.

Le PCE accompagne aujourd'hui environ **15 000 créations par an**, pour un montant de **79 M€ en 2011**. Après avoir connu une nette augmentation du nombre d'entreprises soutenues, jusqu'en 2007-2008, le

nombre de PCE est en constante décroissance depuis, du fait de la baisse des dotations de l'Etat pour soutenir le dispositif. Le taux de pénétration du PCE était de 5,8 % en 2011⁸¹ (hors auto-entrepreneurs). Depuis sa création le taux maximum de pénétration a été atteint en 2007-2008, lors de l'expérience de déplafonnement du dispositif⁸². Il était alors aux alentours de 7,4 %. Le taux de sinistralité moyen constaté correspond à la prévision initiale d'Oséo, à savoir un tiers des financements octroyés.

Graphique 2 :



Source : Cour des comptes d'après données OSEO

Les entreprises soutenues sont des **entreprises de taille très modeste** : 98 % de TPE en 2011, d'après la direction de l'évaluation d'Oséo. Pour ces TPE, le montant moyen du financement (PCE + prêt bancaire associé) est de 17 k€ en 2011, soit un **rapport de 2,3 environ entre le montant du PCE et le montant du prêt bancaire complémentaire**. Les entreprises ayant obtenu un PCE emploient environ 1,25 personne au moment de leur création.

⁸¹ Si l'on prend en compte uniquement l'ensemble des entreprises bancarisées, ce taux de pénétration avoisine les 15 %.

⁸² Suppression du plafond de 45 000 € pour les programmes des entreprises éligibles et suppression de l'effet de levier maximum de 3 par rapport au financement bancaire complémentaire.

Le PCE est un instrument non discriminant. La répartition sectorielle des PCE est équilibrée, même si quelques secteurs sont sur ou sous-représentés par rapport à l'ensemble des entreprises créées. Les services notamment sont sous-représentés alors qu'à l'inverse la proportion d'entreprises de construction parmi les bénéficiaires du PCE est plus grande que dans l'ensemble des créations. L'âge moyen des créateurs soutenus est d'environ 35 ans, stable dans le temps et similaire à l'âge moyen des créateurs bancarisés.

Les données disponibles n'ont pas permis de mettre en évidence si le PCE avait effectivement amélioré l'accès au crédit des entreprises en création, il faudrait pour cela pouvoir comparer l'évolution du taux de bancarisation des entreprises depuis la mise en place du PCE.

Par ailleurs il est **difficile de mesurer les effets d'aubaine**. La décision d'octroi d'un PCE revenant aux banques puisque Oséo a délégué entièrement la gestion du dispositif, il est difficile de savoir si les PCE augmentent réellement les moyens disponibles pour les entreprises qui ont le moins de potentiel d'emprunt auprès des banques ou si les banques consomment leur enveloppe de PCE annuelle en les octroyant à des entreprises à qui elles auraient de toute façon accordé un prêt de même montant sur leur propres ressources, en l'absence des ressources PCE.

Différents sondages réalisés par Oséo en 2002, 2006, et 2009 montrent un niveau de satisfaction élevé des banquiers et des créateurs vis-à-vis du dispositif. A noter cependant que les créateurs sondés étant uniquement les entreprises encore pérennes à la date de l'étude, l'analyse de satisfaction est probablement biaisée. L'analyse des plans de financement des entreprises sondées montrerait que **le PCE et le prêt bancaire ne permettent pas de financer le même type d'opérations** et validerait donc l'hypothèse d'une non-substitution du PCE par rapport au prêt bancaire. Le prêt bancaire permettrait de financer les investissements physiques, alors que le PCE financerait les frais de démarrage et le besoin en fonds de roulement, améliorant ainsi la situation de trésorerie de l'entreprise et améliorant les perspectives d'embauches et d'investissement.

Pourtant malgré cette trésorerie supposée plus saine et des montants d'investissements supérieurs grâce aux interventions du PCE, le **taux de pérennité à 3 ans des entreprises ayant bénéficié d'un PCE est strictement identique à celui des entreprises similaires bancarisées**, d'après les études de la direction de l'évaluation (pérennité

de 73% pour les entreprises créées en 2008⁸³). Le PCE ne semble donc pas permettre d'offrir aux entreprises une « meilleure » bancarisation.

Enfin, les différentes études menées par Oséo font ressortir des résultats plutôt positifs pour le PCE mais elles ne sont pas complètement convaincantes :

- la croissance de la valeur ajoutée des entreprises ayant bénéficié d'un PCE, pendant les trois années suivant l'année d'octroi du PCE, serait d'environ 17% par an, soit 12 points de plus que celle des entreprises créées similaires non soutenues ;
- la croissance de leur effectif, sur cette même période, serait d'environ 17% par an, soit 10 points de plus que celle des entreprises créées similaires non soutenues.

Compte-tenu des remarques précédentes, il conviendrait de comparer cette croissance en nombre du nombre d'emplois et en valeur ajoutée aux entreprises bancarisées, ayant ou non bénéficié d'un PCE, et non à l'ensemble des entreprises similaires, afin d'éviter, comme pour la pérennité à 3 ans, de confondre les effets de l'intervention d'Oséo et les effets de la bancarisation.

Ainsi, bien que ce dispositif ait un coût budgétaire relativement limité et semble permettre de sécuriser les créations soutenues, il conviendrait de mener une étude plus approfondie afin de valider le fait qu'il répond réellement à une carence de marché et que des résultats similaires ne pourraient pas être obtenus, en apportant simplement une garantie aux prêts bancaires ou une augmentation des prêts d'honneur. Ce questionnement est renforcé par le fait que les informations en provenance des experts comptables, des CCI et de la CGPME indiquent que finalement très peu de demandes de PCE seraient écartées, ce qui conduit à s'interroger sur le bon dimensionnement du dispositif.

Il faudrait en particulier s'interroger sur la limitation à 45 000 € des plans de financement des entreprises visées par le PCE, alors que l'on a souligné précédemment le fait que les entreprises créées en France étaient de trop petite taille et avec des fonds propres trop faibles.

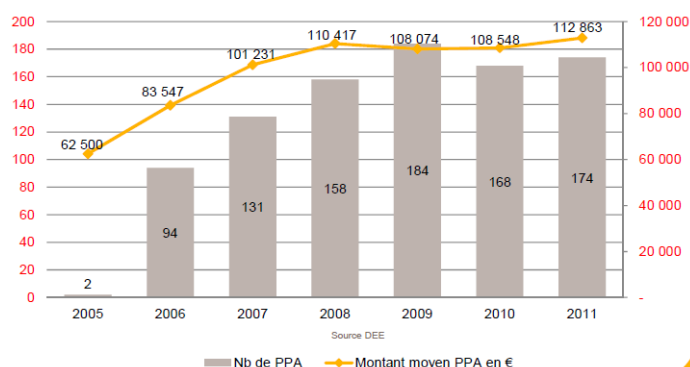
⁸³ A noter cependant que le taux de pérennité à 3 ans des entreprises ayant bénéficié d'un PCE lors de leur création en 2008 est supérieure au taux de pérennité des entreprises similaires en général (bancarisées ou non) qui est égal à 69%. Mais, cette différence de taux de pérennité est imputable au fait d'être bancarisé et non pas spécialement à l'obtention d'un PCE.

6 - L'évaluation des prêts participatifs d'amorçage (PPA)

Une récente enquête réalisée par Oséo (avril 2012) à l'occasion du 1 000^{ème} PPA permet d'avoir une bonne connaissance des dossiers soutenus.

985 PPA ont été octroyés depuis la naissance du dispositif en 2005, pour un total de 100 M€. Le **montant du dossier moyen** sur la période est de **105 000 €** (la médiane étant similaire) et 33% des dossiers ont perçu le montant maximum prévu, soit 150 000 € (41 % en 2011). Ce montant moyen et cette proportion tendent à s'accroître avec les années parce qu'un plus grand nombre de régions participent à son financement, condition pour que le plafond du prêt soit doublé (à 150 000 €).

Graphique 3 : Evolution des PPA depuis la création du dispositif



Source : Oséo

Malgré les montants en jeu, substantiels pour l'entreprise, ce dispositif est, à l'échelle d'Oséo, un « petit » dispositif, avec un nombre de dossiers qui se stabilise autour de **180 par an**⁸⁴, soit environ 45 % des entreprises potentiellement éligibles au dispositif⁸⁵. 17 % des bénéficiaires en 2011 sont des lauréats du concours national pour la création d'entreprises. Plus de 60 % des entreprises soutenues ont moins de 3 ans. La sinistralité constatée semble conforme aux prévisions, à savoir un taux de défaillance par génération avoisinant 50%. Ainsi,

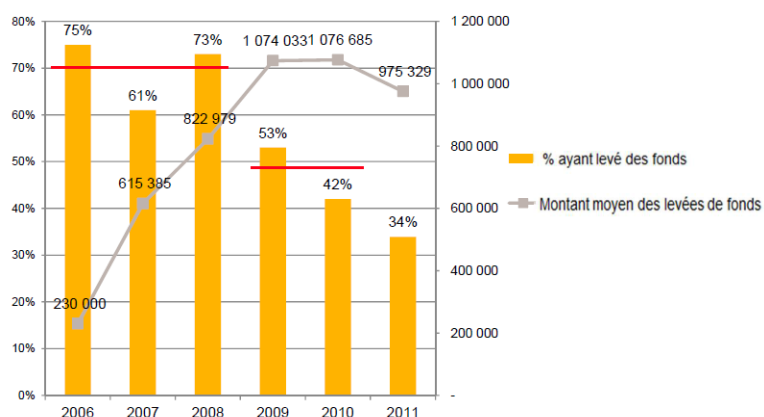
⁸⁴ A rapprocher, par exemple, des 2 818 JEI existantes en 2011.

⁸⁵ Entreprises potentielles = entreprises de moins de 3 ans ayant bénéficié d'une aide à l'innovation financée par le budget de l'Etat, d'un montant supérieur à 50 k€.

depuis 2005, 18 M€ d'abandons de créances ont été pris en charge par les différents fonds de garantie, selon le mécanisme expliqué précédemment. Parallèlement, compte-tenu des taux d'intérêts appliqués, une marge brute de 13 M€ a déjà été générée pour Oséo ; elle est destinée à financer les 10 % du risque restant assumé par Oséo, le coût des gestion et la marge de refinancement.

Le PPA semble répondre à son objectif initial de facilitation des levées de fond, puisque qu'en moyenne 50 % des sondés en ont réalisé une. Ce taux passe même à 70 % pour les premières générations soutenues.

Graphique 4 : Levées de fonds par génération



Source : Oséo

Par ailleurs le montant des levées de fonds est significatif et a été multiplié par 4 depuis la génération 2006. Sur l'ensemble des générations, la levée de fonds est intervenue la même année que l'obtention du PPA dans 57 % des cas. Au regard des pourcentages de levée de fonds des dernières générations, il semblerait que ce délai tende à s'accroître, probablement du fait des montants nettement plus élevés des levées de fonds récentes. Les 2/3 des investisseurs sont des business angels et des fonds d'amorçage.

Les fonds apportés par le PPA sont en majeure partie destinés à financer la R&D et la commercialisation de l'innovation, permettant ainsi de ne pas interrompre le projet d'innovation.

Le PPA semble donc être un dispositif efficace pour soutenir les jeunes entreprises innovantes. Le dimensionnement et les objectifs en termes de nombre de dossiers soutenus semblent raisonnables. Il serait toutefois utile :

- de mener une **réflexion sur l'équilibre financier du dispositif**, et sur la possibilité d'affecter une partie de la marge brute, qui revient actuellement à Oséo, à la couverture du coût des défaillances qui est aujourd'hui entièrement supporté par les dotations de l'Etat et des régions aux fonds de garanties ;
- **d'assurer un suivi régulier et systématique des entreprises soutenues**, ce que ne font pas actuellement, les équipes régionales d'Oséo⁸⁶. Un meilleur suivi permettrait de détecter plus tôt les entreprises rencontrant des difficultés particulières et de les orienter vers un accompagnement adapté pour faciliter la mise en relation avec des investisseurs⁸⁷.

7 - L'évaluation de l'action des collectivités locales en matière de prêts

Une grande partie de l'intervention des collectivités locales en matière de prêts consistant à financer 40 % des fonds de prêts d'honneur, l'évaluation de leur action dans ce domaine est à rapprocher de celle, très positive, de ce dispositif.

Elles peuvent également soutenir les PPA en participant aux fonds de garantie régionaux qui permettent notamment de doubler le plafond de ces prêts (de 75 000 € à 150 000 €).

En ce qui concerne leurs interventions spécifiques, il n'est pas possible de généraliser les constats sur leur efficacité. On peut citer toutefois, à titre d'illustration, les résultats de l'avance remboursable (A2RCE) versée par la **Picardie**, qui donne lieu à des visites chez les bénéficiaires, plusieurs années après son attribution pour vérifier la santé de l'entreprise ; le taux de pérennité des entreprises aidées est de 85 % pour celles créées en 2009.

⁸⁶ Par exemple, il n'y a pas de bilan régulier des levées de fonds réalisées par les bénéficiaires du PPA.

⁸⁷ 2/3 des bénéficiaires de PPA se sont faits accompagnés pour leur recherche de financement.

CONCLUSION

De nombreux dispositifs de prêts sont aujourd'hui proposés aux créateurs d'entreprises sans que l'on puisse chiffrer avec certitude les montants totaux qui sont en moyenne investis, notamment du fait d'une absence de vision globale de l'action des collectivités locales qui sont actives dans ce domaine. Malgré ces difficultés, les **abondements en crédits publics ou fonds d'épargne** (NACRE) des dispositifs nationaux ont été chiffrés à environ **100 M€** en 2011 ; parallèlement à ces investissements qui ont vocation à être recouvrés, les **coûts de gestion** (distribution et pertes ou coût des garanties) **sont estimés à environ 55 M€**, mais sans que les coûts de gestion des prêts d'honneur aient pu être chiffrés.

Tous les types de créateurs peuvent y accéder, qu'il s'agisse de personnes n'ayant pas accès au crédit bancaire (microcrédit de l'ADIE), de chômeurs (NACRE), de projets d'entreprise « classique » avec des plans de financement de montant très divers (prêt d'honneur, PCE d'Oséo), d'entreprises innovantes à la recherche de financement d'amorçage (PPA d'Oséo). Les collectivités locales viennent souvent compléter ou abonder ces dispositifs de prêts nationaux, en particulier les régions. Elles peuvent, selon les cas, soutenir de manière préférentielle certaines de ces catégories.

D'une manière générale, les créateurs d'entreprises bénéficiant des dispositifs de prêts publics sont également bénéficiaires d'autres types d'aides. Il est donc très difficile de faire une évaluation précise de leur impact spécifique.

En 2010, **la moitié des entreprises créées seulement étaient bancarisées** alors que la **bancarisation** est un élément favorable pour la pérennisation des entreprises. Par ailleurs, le **montant des capitaux initiaux** est également un facteur très discriminant pour la durée de vie des entreprises et il est souvent lié à la possibilité d'accéder aux crédits bancaires. Les dispositifs de prêts qui agissent positivement sur les deux dimensions (augmentation des capitaux et accès aux ressources bancaires) sont donc des outils de soutien **à privilégier**.

On peut s'interroger toutefois sur **la diversité des outils utilisés** et le **nombre relativement limité des bénéficiaires** (45 500 prêts distribués pour probablement **25 000 à 30 000 entreprises**, une forte proportion d'entreprises bénéficiant de plusieurs types de prêts), en regard du nombre de créations d'entreprise annuelles (environ 550 000 en 2011).

En ce qui concerne les publics les plus en difficulté, les **microcrédits de l'ADIE** (environ **11 000 microcrédits** et **30 M€** par an)

paraissent bien adaptés à leur cible dont ils améliorent sensiblement la pérennité ; il s'agit d'entreprises de petite taille avec de très faibles moyens de financement ; le coût en crédits publics de ces prêts, financés sur ressources bancaires et par les créateurs aidés, est limité ; ils sont parfois complétés par **les prêts d'honneur de l'ADIE** qui compensent le fait que NACRE n'est pas bien adapté à cette cible **mais l'ADIE semble avoir des difficultés à trouver des ressources suffisantes pour les financer.**

Les **prêts d'honneur** sont des outils souples, à géométrie variable selon les réseaux qui les distribuent, et qui peuvent donc s'adapter à la taille des entreprises à créer et aux moyens financiers des créateurs. Environ **12 350 entreprises (environ 83 M€)** en ont bénéficié en 2011 avec des **taux de pérennité sensiblement supérieurs à la moyenne** des entreprises du même type. Il serait toutefois utile de mieux identifier leurs coûts de gestion et de disposer d'un suivi global plus précis des résultats des trois réseaux de distribution actuels.

Le prêt NACRE (en moyenne **10 000 pour 55 M€ par an depuis 2009**) financé par des crédits des fonds d'épargne et distribué essentiellement par les réseaux qui distribuent déjà les prêts d'honneur n'atteint pas sa cible initiale des publics très défavorisés du fait de ses caractéristiques et de ses objectifs de gestion. Il bénéficie essentiellement à des créateurs qui sont déjà dans la cible des prêts d'honneur. S'il faut souligner les efforts faits pour mieux suivre l'évolution et les performances de ce dispositif par rapport à ceux qui l'ont précédé, on peut toutefois **s'interroger sur la nécessité de créer un dispositif spécifique de distribution de ce type de prêts** qui crée des coûts de gestion supplémentaires non négligeables et complexifie les dispositifs pour les créateurs.

Le **PCE** d'Oséo, dont les montants sont en diminution (**15 000 en 2011 pour 79 M€**), est distribué directement par les banques. Son efficacité n'est pas vraiment démontrée aujourd'hui du fait de son caractère non discriminant, avec des conditions de prêts bancaires complémentaires plus rigoureuses (le double du prêt Oséo). La limitation à 45 000 € du plan de financement des entreprises bénéficiaires ne paraît pas cohérente avec le constat de l'importance du montant des fonds propres initiaux dans la pérennisation des entreprises. **La pertinence du PCE, dans sa forme actuelle, mériterait donc d'être précisément analysée.**

Quant au **PPA**, malgré le faible nombre de dossiers annuels (**174 en 2011 pour 19,6 M€**), il **répond à son objectif initial** de facilitation des levées de fonds et atteint environ 45 % des entreprises potentiellement éligibles au dispositif. Il pourrait être toutefois mieux

suivi pour permettre un soutien plus rapide et adapté des entreprises qui connaîtraient des difficultés et son coût mieux réparti entre Oséo, l'Etat et les collectivités locales qui participent à son financement.

*Les **collectivités locales** jouent un rôle important dans le financement des prêts aux créateurs d'entreprise, notamment en finançant 40 % des fonds de prêts d'honneur. Quant à leurs autres dispositifs de prêts, ils ne peuvent pas faire l'objet d'une appréciation d'ensemble.*

III - Les dispositifs de garanties

Pour faciliter la bancarisation des entreprises nouvelles, les pouvoirs publics ont complété leur action de financement direct sous forme de prêts en mettant en place des dispositifs qui permettent de garantir les prêts bancaires des créateurs d'entreprises. Ils prennent ainsi en charge une partie du risque pris par les prêteurs sous forme de dispositifs de garanties.⁸⁸. Ces dispositifs sont sensés avoir un effet de levier important en rassurant les banques parce que leurs propres prêts sont partiellement garantis par la puissance publique.

Comme pour les prêts, ces dispositifs de garantie sont souvent financés à la fois par l'Etat et les collectivités locales.

A - Des dispositifs adaptés aux différents types de prêts

1 - Les garanties gérées par France Active

Le réseau France Active, émanation de la Caisse des dépôts, offre des garanties de financement, via sa structure financière France Active Garantie (FAG : SA agréée par la commission bancaire) et ses 40 fonds territoriaux, qui visent à permettre aux créateurs d'accéder à un prêt bancaire de qualité, c'est-à-dire à un taux d'intérêt raisonnable et avec des cautions limitées :

⁸⁸ Ce chapitre ne traite que les garanties apportées aux prêts bancaires des créateurs/repreneurs ; les garanties des dispositifs de prêts publics, qui constituent un des éléments de coûts de ces dispositifs, ont été traitées dans le chapitre précédent au titre des coûts de gestion des dispositifs de prêts publics aux créateurs.

- 94 % des crédits professionnels obtenus avec une garantie FAG en 2011 ont un taux d'intérêt inférieur à 5 %
- 79 % des prêts bancaires garantis par FAG en 2011 sont octroyés sans caution personnelle du créateur ou de son entourage.

France Active Garantie gère une centaine de fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement d'entreprises destinés aux TPE et à l'économie solidaire. Les deux principaux types de garantie concernant l'objet de cette enquête sont :

- les dispositifs de garanties dits « **loi Galland** », cofinancés par l'Etat, à travers le FCS (fonds de cohésion sociale) et les collectivités locales (essentiellement les régions) : ces garanties couvrent au maximum 65 % des prêts des TPE en création ou de moins de 3 ans, avec un montant maximum garanti de 45 000 €, pour un coût de 2 % du montant garanti. Environ 25 % des prêts bancaires complémentaires des prêts NACRE bénéficient de cette garantie⁸⁹.

Les lignes de crédits qui permettent ces garanties ont été abondées à hauteur de 13,5 M€ en 2011, par la CDC et le FCS (45 %, soit 6,1 M€), par les régions (41 %, soit 5,5 M€) et les autres collectivités locales (8 %, soit 1,1 M€), le reste (6 %) par des banques ou d'autres partenaires privés ;

- le fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement à l'initiative des Femmes (**FGIF**), doté de 3,6 M€ supplémentaires en 2011 par le FCS.

2 - Les garanties gérées par Oséo

La **garantie création d'Oséo** accompagne les entreprises en cours de création ou créées depuis moins de 3 ans, en leur facilitant l'accès au crédit, en garantissant les financements bancaires des investissements matériels et immatériels (immeubles, machines, fonds de commerce, fonds de roulement...). Les concours garantis sont des prêts à moyen ou long terme. La garantie création peut couvrir jusqu'à 70 % dudit concours en cas de création ex-nihilo, ou d'intervention conjointe entre Oséo et la région, et 50 % autrement. Pour les concours n'excédant pas 100 000 €, la décision d'octroi de la garantie est déléguée aux banques et réseaux d'accompagnement conventionnés.

⁸⁹ Comme on l'a vu précédemment, les prêts NACRE eux-mêmes sont garantis avec un financement uniquement à la charge de l'Etat à travers des dotations spécifiques au Fonds de cohésion sociale (14 M€ en 2010, 15 M€ en 2011), afin d'assurer le remboursement des fonds d'épargne (LDD) qui alimentent le financement des prêts.

Le fonds de garantie création est mobilisé chaque année pour⁹⁰ :

- garantir une partie (un peu plus de 80 % en 2011) des financements bancaires accompagnant les PCE ;
- garantir un peu plus de 21 000 prêts bancaires en 2011, pour des entreprises en créations n'ayant pas bénéficié de PCE, nombre en nette augmentation depuis plusieurs années⁹¹.

Oséo peut également apporter des garanties pour les **fonds propres** des entreprises en création, mais ceci reste anecdotique (200 entreprises soutenues par an en 2009 et 2010).

3 - Les interventions des collectivités locales

Les collectivités locales participent au financement des fonds de garantie de France active (**49 % des fonds « loi Galland »**, soit 6,6 M€ en 2011), ainsi qu'au financement des budgets de fonctionnement des fonds territoriaux de France Active (38 %, soit 9,3 M€ en 2011). La part des régions, par rapport aux autres collectivités locales, est nettement prédominante, puisqu'elles financent 41 % des fonds « loi Galland » et 19 % des budgets de fonctionnement des fonds territoriaux. En **Rhône-Alpes**, par exemple, la région a accordé en 2011 la somme de 0,5 M€ à six fonds territoriaux gérés par France Active Garantie.

Elles participent également au financement des fonds de garantie d'Oséo, comme les CRC ont pu le constater par exemple en **Basse-Normandie**, en **Midi-Pyrénées**, en **Lorraine** ou en **Pays de la Loire**.

En **Nord Pas de Calais**, les fonds de garantie s'inscrivent dans le cadre des Plan régionaux pour l'artisanat (PRDA) et pour le commerce et les services (PRDECS) : pour 2009, la Région avait accordé 1 M€ aux gestionnaires des fonds, puis une nouvelle dotation de 1,06 M€ pour 2010-2011. Depuis 2009, 487 créations d'entreprise dans la région ont bénéficié de ce dispositif pour le PRDA, et 356 créations pour le PRDECS. Le dispositif de garantie proposé ne jouit pas encore d'une grande notoriété. Mais l'attractivité de l'offre est indéniable compte tenu

⁹⁰ En outre, ce fonds est également utilisé, comme on l'a vu précédemment (B), pour garantir des prêts d'honneur octroyés par Initiative France, Réseau Entreprendre et, depuis 2011, de l'ADIE ainsi que pour re-garantir une partie des fonds de garantie de FAG.

⁹¹ A titre de comparaison en 2009, seules 13 000 créations n'ayant pas bénéficié d'un PCE étaient prises en garantie par le fonds création. Cette augmentation s'explique en partie par la diminution concomitante du nombre de PCE et par l'augmentation en 2009 du seuil de délégation de la décision aux banques.

de ses caractéristiques, tant du niveau de garantie proposée (80%) que de l'absence de caution imposée à l'emprunteur.

Comparaisons internationales

Tous les pays de l'étude ont mis en place des dispositifs de garanties des prêts bancaires en faveur de leurs entreprises, même si ceux-ci ne sont pas uniquement destinés aux créateurs d'entreprises. Face aux difficultés économiques actuelles, l'**Espagne**, l'**Italie**, le **Royaume-Uni** et les **Etats-Unis** ont renforcé les capacités de leurs fonds, agences ou services respectifs. Le niveau de la garantie est différent en fonction des pays, des garants ou encore de la nature des projets, mais tous les dispositifs étudiés présentent des caractéristiques globalement similaires et ont pour but de faciliter le financement bancaire classique, favorisant la création d'entreprises.

On peut citer, par exemple, même s'il ne concerne pas uniquement les créations de PME, la création au **Royaume-Unis**, en novembre 2011, du *National Loan Guarantee Scheme*, visant à permettre aux entreprises d'emprunter à des taux d'intérêt inférieurs de 1% en moyenne aux taux pratiqués, grâce à un système de garantie publique des emprunts des banques : lors d'une première phase, l'Etat apportera 20 Md£ de garanties à plusieurs banques afin qu'elle puisse lever des fonds à taux réduits et en faire bénéficier les PME avec un chiffre d'affaires inférieur à 50 M£. Lors d'une seconde phase, des audits seront conduits pour vérifier l'effectivité de la diminution des taux pour les PME. Enfin, lors d'une troisième phase, 20 Md£ de garanties pourraient être à nouveau octroyés pour renforcer ce système original en ce qu'il inverse le rôle de l'Etat, qui garantit les emprunts des institutions de crédit plutôt que de garantir ceux des entreprises auprès des banques.

B - Efficacité et efficience des dispositifs de garanties

Le montant total des crédits publics qui financent des dispositifs de garantie sont relativement limités alors que l'efficacité des dispositifs est très généralement reconnue par tous.

La direction de l'évaluation d'Oséo a estimé le montant de fonds publics mobilisés par entreprise soutenue via la garantie création à 4 770 € en 2011 mais elle n'a pas donné le coût total annuel de chaque type de garantie apporté par Oséo.

**Tableau 16 : le financement public des dispositifs nationaux de
garantie des prêts aux créateurs d'entreprises**

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Loi Galland dont	4,6	2,5	3,1	4,6	10,2	9,8
CDC	0,05					2,1
FCS	1,1	1,1	0,4	1,6	4,7	3,0
Coll. loc	1,6	0,8	0,9	1,5	3,4	4,2
FGIF – FCS	2,2	3,7	6,0	0,5	4,5	3,6
Garantie création Oséo (1)						
Garantie Fonds propres Oséo (1)						

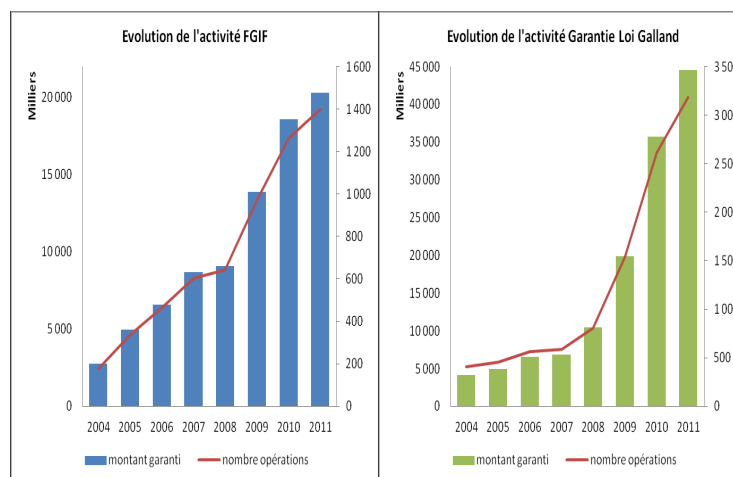
Source : Cour des comptes

(1) Oséo n'a pas donné l'information

1 - Les garanties de France Active

L'évolution de l'activité de garantie de FAG, tant pour les garanties « loi Galland » que pour le FGIF, est en très forte augmentation depuis 2008, comme le montre le graphique 5.

Graphique 5 : évolution des garanties de France Active



Source : France Active

Les taux de sinistre par cohorte plafonnent, après 5ans, à environ 25 %, pour les dossiers « loi Galland » comme pour le FGIF.

Tableau 17: évolution des garanties de FAG aux créateurs d'entreprises

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Garantie Loi Galland accordées						
Nombre	564	585	804	1 537	2 612	3 175
Montants garantis	6,6 M€	6,9 M€	10,4 M€	19,8 M€	35,7 M€	44,4 M€
Montant des prêts concernés	13,1 M€	13,4 M€	22,0 M€	43,0 M€	79,8 M€	99,8 M€
FGIF						
Nombre	553	734	744	1 075	1 356	1 507
Montants garantis	78,0 M€	10,8 M€	10,8 M€	15,5 M€	20,1 M€	22,1 M€
Montant des prêts concernés	12,3 M€	17,9 M€	18,2 M€	27,2 M€	36,3 M€	38,8 M€

Source : France Active

Toutefois, l'utilisation de ce type de garantie reste très minoritaire puisqu'en 2011, seulement 3 175 entreprises ont bénéficié de la garantie « loi Galland » pour des prêts bancaires (ce qui aurait permis de créer 4 660 ETP) et 1 507 de la garantie FGIF pour les femmes (permettant la création de 1 993 ETP). Le montant de garanties accordées pour ces deux dispositifs a été de 66 M€ pour un montant de prêts concernés de 138 M€, ce qui constitue des sommes relativement modestes, sachant que cela concerne à la fois les créations et les reprises d'entreprises⁹².

A l'occasion de la préparation de son plan stratégique, France active a fait réaliser début 2012 une **étude d'impact** de ses activités⁹³.

En ce qui concerne le soutien aux TPE, l'action de France Active est très majoritairement (83 % contre 33 % dans la population des créateurs en général) **ournée vers les chômeurs et les publics les moins formés** (64 % avec un niveau inférieur ou égal au bac contre 57 % dans la population totale des créateurs français).

Les prescripteurs qui orientent les créateurs vers les garanties de France Active sont essentiellement les banques (36 %) et les réseaux d'accompagnement (33 %) ainsi que les chambres consulaires (16 %). Sur les 70 % qui avaient présenté leur projet à une banque avant d'être soutenus par France Active, 40 % avaient essuyé un refus. Enfin, 87 % des créateurs estiment que ce sont l'accompagnement et le financement

⁹² 77 % des garanties loi Galland concernent des créations et 71 % pour le FGIF

⁹³ Enquête téléphonique auprès d'un échantillon de 350 TPE et 190 entreprises solidaires, représentatif des entreprises accompagnées et financées par France Active en 2009.

de France Active qui ont permis de convaincre la banque de financer leur projet dans de meilleures conditions.

Trois ans après leur création, 78 % des TPE accompagnées et financées par France Active sont encore en activité, contre 66 % pour la moyenne nationale et, plus précisément, 62 % pour les entreprises créées par des chômeurs, 57 % par des personnes ayant le niveau BEPC, 65 % le niveau CAP,BEP et 66 % le niveau Bac. En outre, presque la moitié des créateurs ayant cessé leur activité ont retrouvé un emploi depuis, si bien que 88 % des créateurs accompagnés et financés par France active en 2009 sont en activité en 2012.

Ces TPE sont aujourd'hui en développement, avec une augmentation moyenne de leurs chiffres d'affaires de 44 % entre 2010 et 2011, 74 % d'entreprises bénéficiaires en 2011 et **2,5 emplois en moyenne par structure en activité** ; 57 % ont financé un projet complémentaire avec un nouveau prêt bancaire. D'après leur déclaration, 58 % des gérants de ces TPE se rémunèrent encore moins de 1 100 € par mois (SMIC mensuel net).

Ces éléments semblent montrer que les garanties sont **utiles** et permettent de consolider la création puis le développement des TPE. Toutefois, il est difficile de dissocier l'impact de la garantie par rapport aux autres dispositifs dont bénéficient les chômeurs créateurs d'entreprises aidés par France Active. En outre, le travail de sélection, d'expertise et de conseil des chargés de mission de France Active introduisent un biais dans les comparaisons avec les moyennes nationales. Toutefois, l'intérêt des banques pour ces mécanismes, qui se concrétise à la fois par leur rôle de prescripteur et par les nombreux partenariats noués avec France active, constitue une bonne démonstration de l'intérêt de cet outil **pour améliorer la bancarisation des TPE**. Il en est de même du fort taux de progression de ces activités de garantie, qui ont plus que quadruplé depuis 2007 pour les garanties « loi Galland » (+24 % en nombre et +30 % en montant des prêts garantis en 2011).

2 - les garanties gérées par Oséo

Comme évoqué précédemment, le nombre d'entreprises soutenues grâce à la garantie création d'Oséo est en **très forte augmentation** depuis 2007 : alors qu'environ 8 000 dossiers étaient soutenus par an grâce à la garantie création en 2007, le nombre de garanties octroyées en dehors du PCE en 2011 a atteint 26 428 entreprises⁹⁴. Ce phénomène peut

⁹⁴ Nombre d'entreprises n'ayant pas reçu de PCE, dont le prêt d'honneur ou le prêt bancaire a été garanti par Oséo.

notamment s'expliquer par la baisse du nombre d'entreprises soutenues via le PCE et par l'augmentation du seuil de délégation de décision d'octroi de la garantie aux banques en 2009.

**Tableau 18 : Evolution des prises en charge
par le fonds garantie création**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prêts d'accompagnement au PCE						
Nb d'entreprises	10 413	15 566	17 052	14 728	14 363	12 053
Montant des prêts garantis	126 M€	281 M€	318 M€	217 M€	209 M€	183 M€
Garantie des prêts d'honneur						
Nb d'entreprises	719*	1 222*	2 540	3 037	3 478	4 827
Montant des prêts garantis	28 M€	31 M€	48 M€	50 M€	59 M€	60 M€
Autres garanties des prêts aux entreprises en création						
Nb d'entreprises	6 743	6 762	9 164	13 710	19 502	21 601
Montant des prêts garantis	908 M€	996 M€	1 167 M€	1 602 M€	2 071 M€	2 051 M€

Source : Oséo

Les montants indiqués sont les montants totaux des financements octroyés à l'entreprise et non la part de ce financement effectivement prise en garantie, qui ne peut excéder 70%

** Pour les générations 2006 et 2007, les prêts d'honneur sont difficilement identifiables dans les systèmes d'information d'Oséo.*

Si les entreprises soutenues exclusivement par la garantie restent des entreprises de petite taille, elles sont cependant en moyenne plus grosses que celles soutenues par le PCE. Ainsi les TPE soutenues en garantie ont obtenu un **financement bancaire moyen de 71 k€ (contre 17 k€ pour le PCE)**. De plus, 71 % des PME soutenues en création par Oséo le sont via une garantie classique (550 entreprises en 2011 ayant obtenu un financement bancaire de 289 k€ en moyenne). Le nombre d'emplois dans les entreprises soutenues en garantie étaient en 2009 en moyenne de 4,9.

Par ailleurs le poids des différents secteurs soutenus par la garantie est également différent de ceux qui bénéficient de PCE, avec une très grosse part (60 %) d'entreprises de commerce de gros et de détail, transports, hébergement et restauration, un soutien nettement moins

fréquent aux entreprises de construction et de service, et une sur-représentation des entreprises industrielles soutenues (14%) par rapport à l'ensemble des entreprises créées en France.

L'octroi de la garantie création d'Oséo semble avoir un **effet très positif sur la pérennité à 3 ans des entreprises soutenues**. Pour la génération 2008, elles sont ainsi 83 % à être encore en activité en 2011, contre 72 % par rapport à un échantillon d'entreprises similaires et 75 % par rapport aux entreprises similaires bancarisées. Jusqu'en 2005, le taux de pérennité des entreprises soutenues en garantie était d'environ 75% et du même ordre que celui des entreprises similaires bancarisées n'ayant pas bénéficié de la garantie. Aucune explication n'a été trouvée aujourd'hui pour expliquer le « bond » observé depuis 2005 et le creusement de l'écart entre les entreprises soutenues en garantie et les entreprises bancarisées non soutenues en garantie.

Par ailleurs, la croissance annuelle de la valeur ajoutée des entreprises bénéficiant d'une garantie Oséo est d'environ 9 % et celle de leurs effectifs de 6 %, supérieures respectivement de 5 point et de 4 points à celles des entreprises similaires.

Les causes de l'augmentation sensible de ce taux de pérennité et des performances économiques des entreprises n'ont pas été analysées par la direction de l'évaluation d'Oséo, mais on peut supposer que le montant des financements bancaires obtenus grâce à la garantie apporte une sécurité financière et des perspectives de développement plus grandes.

CONCLUSION

Pour faciliter la bancarisation des entreprises nouvelles, les pouvoirs publics ont complété leur financement direct à l'aide de prêts publics par la prise en charge d'une partie des risques supportés par les banques lorsqu'elles prêtent aux entreprises en création.

*Ces garanties sont apportées essentiellement à travers deux organismes : **France Active Garantie** (FAG) qui gère plusieurs fonds dédiés à la garantie des prêts aux TPE en création, notamment par des personnes sans emploi ou en situation de précarité économique, et qui est financé, à cette fin, par l'Etat (Fonds de cohésion sociale), la CDC et les collectivités locales ; **Oséo** qui garantit les prêts sans contrainte de taille, de condition sur l'emprunteur ni sur l'activité.*

*Le montant total des crédits publics qui financent des dispositifs de garantie (**13,4 M€ pour FAG en 2011, inconnu pour Oséo**) est relativement limité alors que l'efficacité des dispositifs est très*

généralement reconnue par tous. Les **taux de pérennité** des entreprises bénéficiant de ces dispositifs est **sensiblement amélioré**. Le nombre d'entreprises concernées, même s'il est en forte augmentation, reste limité pour **France Active (environ 4 700 entreprises créées ou reprises)** mais beaucoup plus important pour **Oséo (12 000 prêts complémentaires au PCE et 22 000 autres prêts)**. En comparaison du nombre de créations d'entreprise (550 000 par an), dont la moitié est bancarisée, le nombre de ces garanties reste très minoritaire.

Il serait intéressant de comparer plus précisément qu'aujourd'hui l'efficacité d'un euro investi dans un prêt direct à une entreprise en création et dans la garantie apportée à un prêt fait par une banque. En particulier, une meilleure connaissance de ces coûts par Oséo serait utile.

IV - Des prises de participations dans les entreprises nouvelles : capital risque et capital amorçage

Quelques définitions

Le **capital investissement** comprend 4 activités principales, liées aux différentes grandes étapes de la vie de l'entreprise, de la conception du projet jusqu'à sa maturité et sa fin de vie : le capital-risque, le capital développement, le capital transmission et le capital retournement.

Le **capital-risque** s'adresse à de jeunes entreprises, qui présentent de forts risques notamment technologiques et/ou de marché, et doivent faire face à d'importants frais de recherche et développement et/ou d'investissements.

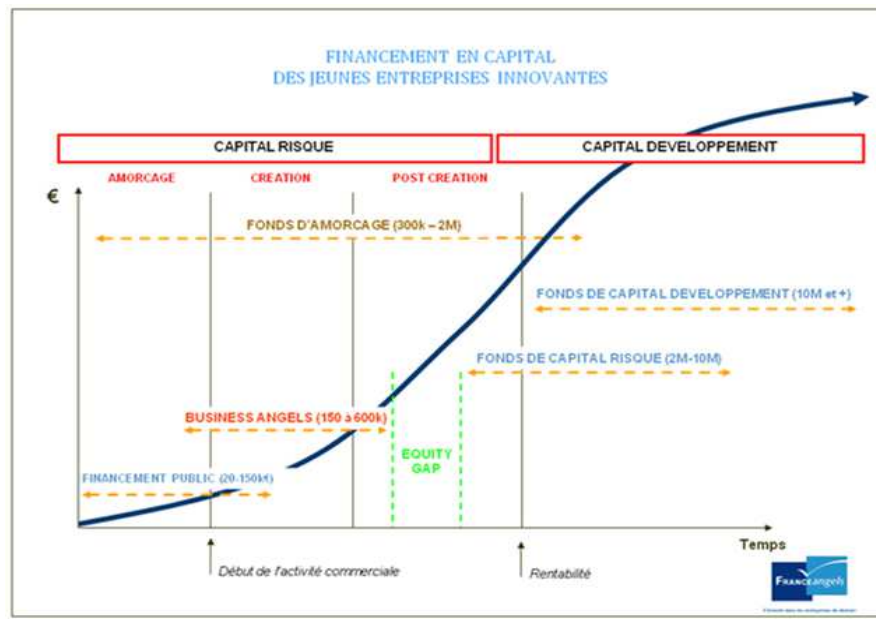
Le **capital amorçage** constitue une des formes du capital-risque ; il couvre la phase de création et de démarrage de l'entreprise, avant qu'elle ait un chiffre d'affaires.

Le **capital développement** s'adresse à des entreprises matures qui ont déjà fait leur preuve et ont un projet de développement.

Depuis la crise financière de 2008, les investissements de **capital-risque** se sont stabilisés autour de **600 M€ par an**, dont un tiers réalisé par des fonds soutenus par les dispositifs public-privé.

Les entreprises françaises, en particulier celles qui ont vocation à se développer et à créer des emplois, se créent avec un **niveau moyen de fonds propres inférieur à celui des entreprises des pays voisins**. Ils proviennent principalement des apports personnels de leurs créateurs et de l'aide de leurs proches (« love money » des familles ou amis). Quand les capitaux nécessaires sont importants, cette source de financement ne saurait suffire, même complétée par les subventions, les exonérations, les prêts divers publics précédemment examinés. Trouver des capitaux notamment pour financer la **phase d'amorçage** dans les premières années de la vie d'une entreprise n'est pas simple, en particulier pour les entreprises innovantes. L'asymétrie d'information entre entrepreneurs et investisseurs, qui prennent un risque important en investissant dans de très jeunes entreprises, entraîne alors un déficit de financement (**equity gap**), le ratio rendement/risque est alors trop important ce qui dissuade les éventuels investisseurs.

Graphique 6 : financement des jeunes entreprises innovantes



Source : France Angels

En dépit d'un manque de précision sur son chiffrage, ce besoin de compléter les capitaux des entreprises à potentiel lors de leurs premiers tours de table, dans le but de financer les premiers développements avant

chiffre d'affaires, est bien identifié par les pouvoirs publics qui mènent dans ce domaine une **double action** :

- ils cherchent à orienter les ménages et les entreprises vers ce type d'investissements et à développer les business angels, notamment grâce à des incitations fiscales. Cette aide indirecte sera examinée au III.E.

- ils suppléent eux-mêmes à la frilosité des banques et des investisseurs en créant des fonds de capital-risque et des fonds d'amorçage et en investissant directement dans les entreprises en création.

A - Les financements directs de l'Etat en capital amorçage

1 - Les fonds d'amorçage financés par l'Etat

L'Etat a mis en place depuis une dizaine d'années des dispositifs afin d'aider les porteurs de projet lors de cette première levée de fonds : les fonds d'amorçage publics qui complètent le prêt participatif d'amorçage d'OSEO. Issus de la loi n°99-587 du 12 Juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, ils ont pour rôle d'« *effectuer plus de 75 % de [leurs] investissements dans des entreprises liées à la recherche publique, au stade de l'amorçage, à l'occasion d'un premier tour de table ou lors d'augmentations de capital de sociétés pour lesquelles [ils ont] participé au premier tour de table* ».

11 fonds d'amorçage ont été sélectionnés à la suite de l'appel à projets postérieur à la loi⁹⁵ : 5 fonds nationaux⁹⁶ et 6 fonds régionaux⁹⁷. Ces fonds ont un statut de fonds commun de placement à risque (FPCR), de droit privé. **L'Etat a contribué** à leur mise en place à hauteur de **22,9 M€** via la direction générale du trésor, sous forme d'avances remboursables au bout de 12 ans maximum. A ce montant, il faut ajouter la participation au capital des organismes publics de recherche et des établissements d'enseignement supérieur, via leurs filiales de valorisation, ainsi que celle d'investisseurs privés. Ainsi, par exemple, en **Nord Pas de Calais**, le fonds INOVAM, doté à hauteur de 5M€, est constitué en

⁹⁵ Appel à projets « Incubation et capital-amorçage des entreprises technologiques » lancé le 24 mars 1999.

⁹⁶ BIOAM, C-Source, EMERTEC ENERGIE ENVIRONNEMENT, EMERTEC 2 et T-Source.

⁹⁷ Le Lanceur (Auvergne), CAP DECISIF (Ile-de-France), FAM (Midi-Pyrénées), INNOVAM (Nord-Pas de Calais), Primaveris (PACA) et Rhône-Alpes Amorçage (Rhône-Alpes).

partenariat avec 6 établissements d'enseignement supérieur de la région (18 % du fonds) et des partenaires financiers ou institutionnels (CDC, IRD, Caisses d'épargne, etc.) ; l'investissement moyen par projet est de 150 000 € avec un plafond de 300 000 €.

Le bilan des fonds d'amorçage réalisé par la DGRI en 2007⁹⁸ montre que les 11 fonds avaient effectué, de 1999 à fin 2006, 138 prises de participation dans 131 entreprises distinctes, pour un montant global d'investissements de 84 M€.

Ces fonds d'amorçage ont fait l'objet d'études et d'évaluations plutôt positives, même s'ils présentaient des défauts que l'on a cherché à corriger dans la structuration du **Fonds National d'Amorçage (FNA)**. En particulier ces fonds se sont en partie décalés en aval de la chaîne de l'innovation, du fait un travail insuffisant de détection des « bons » projets en amont, les équipes de gestion étant nouvelles et sans expérience collective de l'amorçage. Par ailleurs la taille réduite et la doctrine de ces fonds ne leur ont pas permis de réinvestir dans les tours ultérieurs de financement, ce qui a conduit à leur dilution progressive dans les entreprises financées, au nombre desquelles toutefois, se trouvent quelques beaux parcours⁹⁹. Une évaluation du programme d'ensemble a été lancée par la direction générale du Trésor, certains fonds entrant en phase de désinvestissements.

Ce secteur est en plein développement actuellement avec la mise en place du FNA, qui est un « fonds de fonds publics », financé dans le cadre des investissements d'avenir et dont la création a été notifiée à Bruxelles. Doté de 600 M€¹⁰⁰ et opérationnel depuis le 24 juin 2011, il est géré par CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts, dans le cadre d'une convention avec l'Etat¹⁰¹. D'après cette convention, le FNA a pour rôle de « *renforcer les fonds d'investissement intervenant à l'amorçage, afin d'améliorer le financement en fonds propres des petites et moyennes entreprises innovantes* », notamment dans les secteurs prioritaires¹⁰².

La création du FNA a donc pour objectif de faire émerger des fonds d'amorçage capables d'investissements « patients » (5 à 8 ans) dans

⁹⁸ « Les fonds de capital amorçage liés à la recherche publique ; bilan au 31 décembre 2006 » ; DGRI ; mars 2007

⁹⁹ Par exemple : Sequans (cotée sur la NYSE), Supersonic Imaging, Total Immersion, DBV Technologies (cotée sur Alternext), LDL Technologies, Gentcel, Nanobiotix (cotée sur Alternext)

¹⁰⁰ La dotation du fonds a été de portée de 400 M€ initialement à 600 M€ en 2012 (avenant n° 1 du 9 mai 2012 à la convention du 14 juillet 2010 entre l'Etat et la CdC).

¹⁰¹ Convention du 14 juillet 2010.

¹⁰² La santé, l'alimentation et les biotechnologies, l'information, la communication et les nanotechnologies, l'urgence environnementale et les écotechnologies.

de jeunes entreprises présentes dans les secteurs identifiés par la stratégie nationale de recherche et d'innovation. Il intervient donc sur un segment du capital investissement où les financements privés sont de plus en plus difficiles à mobiliser dans la conjoncture économique et financière actuelle. Pour remplir ses missions, le FNA investira pendant 4 ans dans des fonds d'amorçage sélectionnés, gérés par des équipes de gestion professionnelles qui réalisent elles-mêmes des investissements dans de jeunes entreprises innovantes en phases d'amorçage¹⁰³ : le FNA ne finance donc pas directement les entreprises.

Le FNA n'a encore reçu qu'une petite partie des financements prévus, comme le montre le tableau 19. A la mi-novembre 2012, il avait investi 117 M€ dans 7 fonds de capital amorçage représentant 236 M€. Les co-souscripteurs sont privés pour 49 M€ et publics pour 69 M€ (FEI : 40 M€ et collectivités locales : 29 M€) ; 3 fonds sont régionaux et 4 nationaux et 4 investissements dans des PME avaient été réalisés. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de ce dispositif qui devrait, compte tenu de sa taille, modifier le paysage des investissements publics en amorçage en France.

**Tableau 19 : Investissements de l'Etat dans le FNA
prévus de 2011 à 2015**

M€	2011	2012	2013	2014	2015
Décaissements	4	35	53	65	68
Décaissements cumulés	4	39	92	157	225
% du total (600 M€)	1 %	7 %	15 %	26 %	38 %

Source : Avenant n°1 du 9 mai 2012 à la convention entre l'Etat et la CDC

2 - L'action de CDC Entreprises

CDC Entreprises ne dispose pas de produit spécifique destiné à la création d'entreprises mais une part de son action concerne toutefois ce type d'entreprises comme le montre l'analyse de ses financements en amorçage.

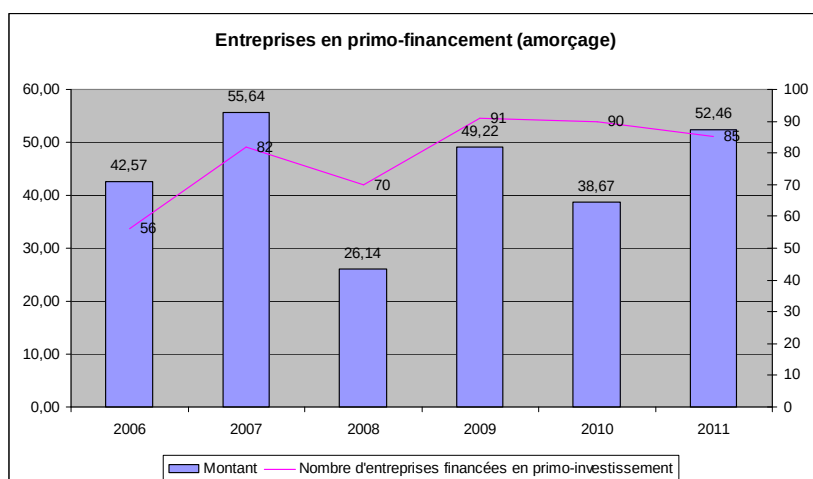
CDC Entreprises peut financer des entreprises en amorçage soit directement (rarement), soit indirectement à travers des fonds partenaires,

¹⁰³ Les équipes de gestion et les investisseurs privés doivent représenter au moins 10 % de chaque fonds.

notamment certains de ceux qui ont été mentionnés au paragraphe ci-dessus.

Sur la période 2006-2011, en enlevant les doubles comptes, ce sont 603 entreprises qui ont été financées en amorçage (629 M€) par CDC Entreprises, dont **474 en primo-financement** (entreprises qui n'existaient pas avant 2006), pour un montant total de **265 M€ (soit un « ticket » moyen de 560 000 €)**. Entre 2006 et 2011, 44 liquidations ont été à déplorer sur les 603 entreprises financées en amorçage (soit 7,2 % des entreprises financées).

Graphique 7 : intervention de CDC Entreprises en capital amorçage entre 2006 et 2011



Source : CDC Entreprises

Plus généralement, dans son rapport public thématique de juillet 2012 sur « *l'Etat et le financement de l'économie* »¹⁰⁴, la Cour relève que CDC Entreprises intervient par l'intermédiaire de fonds qui sont spécialisés dans l'apport de montants encadrés par des planchers et des plafonds ; elle souligne la nécessité **d'éviter les effets de seuils** à travers un trop grand cloisonnement des fonds d'investissement, afin d'accompagner, sans rupture, le processus de développement des entreprises.

¹⁰⁴ Pages 233 et 234

B - Une implication notable des régions dans le développement du capital risque

Dans toutes les régions concernées par l'enquête, les conseils régionaux financent des sociétés de capital-risque et de capital amorçage¹⁰⁵, dont certaines sont particulièrement concernées par les créations d'entreprises. La plupart du temps, il y a plusieurs fonds dans chaque région, constitués avec le soutien de partenaires privés (établissements bancaires, entreprises industrielles...) et plus ou moins spécialisés pour certains types d'entreprises ou par filière. Ainsi, la **Basse-Normandie**, d'une part, est actionnaire d'une société de capital-risque bi-régionale (Haute et Basse Normandie) qui a en charge plusieurs fonds commun de placement à risque (FCPR) et, d'autre part, intervient directement dans 4 FCPR, disposant au total d'une « force de frappe » de 110 M€. Les **Pays de la Loire** sont actionnaires de 8 fonds de capital-risque, dont 5 engagés en partie dans la création d'entreprises. En 2011, le Conseil régional y a consacré 4,1 M€, dont 3 M€ pour un fonds récemment créé, IDEE (Investissement pour le développement des entreprises et de l'emploi).

Certains fonds peuvent être cofinancés avec d'autres collectivités locales. Ainsi, le Conseil régional de **Midi-Pyrénées** apporte 3,9 M€ au capital de Midi-Pyrénées Croissance, société de capital-risque de proximité créée en 1996 à son initiative et à celle des 8 conseils généraux.

On compte également de nouveaux **fonds d'amorçage interrégionaux** financés en partie par les investissements d'avenir : le fonds GO Capital Amorçage (Bretagne, Pays de la Loire, Basse Normandie, Haute Normandie), le fonds FCPR Emergence Innovation 1 (Centre, Languedoc-Roussillon, Auvergne, Poitou-Charentes, le fonds IRDINOV de 35 M€ qui sera abondé par la région Midi-Pyrénées (2 M€) et l'Aquitaine (également 2 M€).

Ces fonds sont constitués en général pour une durée et un montant limités. Dans certaines régions, on note la création de nouveaux fonds alors que les précédents existent toujours mais sont en sommeil. Les évaluations menées à leur clôture sont souvent insuffisantes, voire inexistantes, et leurs résultats ne sont pas toujours très convaincants.

Ainsi, le fonds d'amorçage **Midi-Pyrénées** a été créé en 2001 avec l'appui de la Région, afin d'investir dans des projets technologiques issus

¹⁰⁵ Ces actions sont encadrées par les dispositions de la décision de la commission européenne du 14 juillet 2009 sur « le régime cadre d'interventions publiques en capital-investissement régional ».

de la recherche. Conçu pour durer 12 ans, il a été placé en phase de pré-dissolution le 15 mars 2012. Il aura investi au total seulement 4,21 M€ depuis sa création, dans 23 entreprises, dont la moitié sont issues de l'incubateur de la région. En termes d'emplois, on évalue le résultat du fonds à 286 emplois créés ou pérennisés depuis sa création.

La plupart de ces fonds sont privés, gérés par des sociétés de gestion choisies sur appel à manifestation d'intérêt et la région en est seulement un des actionnaires. Ainsi, certaines régions regrettent de ne pas avoir assez de liberté pour investir dans les entreprises qui les intéressent à travers des fonds dont elles ne sont que l'un des financeurs et souhaitent donc créer des fonds dont elles sont l'unique détenteur. C'est le cas du conseil régional de **PACA** qui est actuellement engagé auprès de 4 fonds de capital-risque. En 2009, un fonds de co-investissement dédié aux entreprises innovantes a été créé et doté de 12 M€ de capital. Il est détenu à 100% par la Région. Le fonds a réalisé 830 000€ d'investissements en 2011 (5 dossiers). Pour 2012, le Conseil régional envisage de financer 12 dossiers, objectif supérieur aux prévisions initiales.

D'une manière générale, si toutes les régions interviennent sur ce thème en arguant de l'insuffisance des capitaux disponibles sur le marché pour ce type d'investissement, aucune mesure de ce besoin ne semble avoir été faite dans les régions concernées par l'enquête. Aussi CDC Entreprises a-t-elle lancé en 2011 des études avec 9 régions, visant à mesurer les besoins de fonds propres adressés au capital investissement, distinguant notamment le capital amorçage/risque. Les résultats de 5 régions devraient être bientôt disponibles (Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes).

CONCLUSION

*Outre les PPA, qui ont vocation à être remboursés, l'Etat (et ses opérateurs) et les collectivités locales, en particulier les régions, ont développé des dispositifs leur permettant de prendre directement des participations dans les entreprises pendant la période d'amorçage. En effet, les entreprises françaises se créent en moyenne avec un **niveau de fonds propres inférieur à celui des entreprises des pays voisins** or les entreprises à potentiel, en particulier les entreprises innovantes, nécessitent souvent des capitaux importants pour pouvoir se développer.*

L'Etat a donc investi depuis 1999 environ **23 M€** sous forme d'avance remboursable dans 11 fonds d'amorçage (FCPR). Le bilan de cette action est mitigé, avec 138 prises de participation (entre 1999 et 2007) pour un total de 84 M€ et un positionnement qui a glissé vers l'aval, après l'amorçage.

La création du **FNA en 2011, doté de 600 M€**, devrait sensiblement faire progresser ce type d'intervention en faveur des PME innovantes dans des secteurs prioritaires qui ont été définis. Dans un premier temps, le FNA investit ses moyens financiers dans des fonds d'amorçage qu'il sélectionne ; il est donc beaucoup trop tôt pour mesurer les résultats de ce dispositif.

Actuellement l'opérateur de l'Etat le plus actif en matière de capital amorçage est **CDC Entreprises** avec **474 nouvelles entreprises** soutenues en capital amorçage entre **2006 et 2011**, pour un montant de **265 M€ (560 000 € en moyenne)**, essentiellement à travers des fonds spécialisés dans ce type de financement, abondés en tout ou partie par CDC Entreprises.

Quant aux **régions**, la plupart ont développé localement des fonds d'amorçage et de capital risque, en général en partenariat avec d'autres financeurs, publics (notamment la CDC) ou privés. Les cas examinés par la Cour montrent que les **évaluations** menées à leur clôture sont souvent **insuffisantes**, voire inexistantes, et leurs résultats pas toujours très convaincants. Malgré la mise en sommeil d'un certain nombre d'entre eux ou le constat que les cibles initiales ne sont souvent pas atteintes, quantitativement ou qualitativement, de nouveaux fonds sont créés, en particulier des **fonds interrégionaux**, cofinancés avec le FNA.

Compte tenu de l'importance du financement de l'amorçage pour le développement d'un tissu économique performant, reposant sur une bonne proportion d'entreprises de taille significative, il serait utile de disposer de diagnostics et d'objectifs précis qui permettent de mesurer l'efficacité des actions relativement nombreuses menées dans ce domaine, tant au niveau national que régional.

Les effets de seuils, résultats du cloisonnement entre les différents et multiples fonds existants, doivent faire l'objet d'une attention particulière, ce que devrait faciliter la création de la banque publique d'investissement (BPI).

Chapitre III

Les dispositifs indirects pour susciter et accompagner la création d'entreprises

Des dispositifs de nature très diverse sont déployés par les pouvoirs publics pour soutenir la création d'entreprises mais sans que les aides et financements qui les soutiennent bénéficient directement aux créateurs d'entreprises. Ils n'en sont pas moins très structurants et leur impact comme leur coût ne doivent pas être sous-estimés.

I - Le développement de la culture entrepreneuriale

La problématique de la diffusion de la culture entrepreneuriale est un enjeu central pour le développement de la création d'entreprise, notamment de la part des jeunes.

Aussi, depuis quelques années, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), ont-ils mis en place progressivement des dispositifs afin de développer l'esprit entrepreneurial dans l'enseignement supérieur et, dans une moindre mesure, dans l'enseignement secondaire. Le dispositif le plus important dans le domaine est le plan pour l'entrepreneuriat étudiant piloté par le MESR, en association avec le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et avec le soutien de la CDC. Mais d'autres actions, de formes variées, sont aussi menées par les collectivités locales.

A - Plan pour l'entrepreneuriat étudiant

1 - Principes du plan

Le plan pour l'entrepreneuriat étudiant a été lancé officiellement en novembre 2009¹⁰⁶. Il a pour but d'intégrer la sensibilisation, la formation et l'accompagnement à l'entrepreneuriat dans les parcours de tous les futurs diplômés de l'enseignement supérieur. L'objectif est de renforcer la connaissance de l'entreprise dans une problématique de meilleure insertion professionnelle ; dans ce cadre, l'encouragement à la création d'entreprise est un axe parmi d'autres des actions menées.

Le plan s'articule autour de cinq mesures :

- le lancement d'un appel à projets¹⁰⁷, doté de **3 M€** pour la période 2010-2013¹⁰⁸, pour créer des pôles d'entrepreneuriat étudiant (PEE), en particulier au sein des PRES (pôle de recherche de l'enseignement supérieur), sur l'exemple des maisons de l'entrepreneuriat lancées par le MESR dès 2004¹⁰⁹. Le rôle de ces pôles est d'offrir aux étudiants, en lien avec les acteurs économiques locaux, un accompagnement sur la culture entrepreneuriale ;
- la mise en place d'un « référent entrepreneuriat » au sein de chaque établissement d'enseignement supérieur en charge du conseil et de l'orientation des étudiants en matière de création d'entreprise ;
- la pérennisation du concours national de l'entrepreneuriat étudiant « Innovons ensemble », co-organisé par le Réseau Retis, la CGE (Conférence des Grandes Ecoles) et la CPU (Conférences des Présidents d'Université)¹¹⁰ ;
- la création d'une « junior entreprise » au sein de chaque université ;
- le lancement d'une mission de coordination nationale de l'entrepreneuriat afin de suivre la mise en œuvre de ces mesures et de formuler des propositions complémentaires.

¹⁰⁶ Communiqué du 16/11/2009 de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et du secrétariat d'Etat chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la communication.

¹⁰⁷ Appel à projets du 18/11/2009 du MESR et du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi.

¹⁰⁸ Répartis entre la DGCIS (1,2 M€), le MESR (1,2 M€) et la CdC (0,6 M€)

¹⁰⁹ Suite à un appel à projets lancé par le Ministère chargé de la recherche en 2004, 7 maisons de l'entrepreneuriat ont été créées. Le bilan positif de cette expérimentation a incité le ministère à étendre ce programme sous la forme de PEE.

¹¹⁰ Il permet aux lauréats de bénéficier de prix pouvant aller de 2 000 € à 5 000 € et d'un accompagnement par des professionnels dans le montage de leur projet.

2 - Mise en place des dispositifs

Le plan est entré en application progressivement depuis son lancement en 2009. Les éléments centraux du dispositif, les PEE, ont ainsi été sélectionnés en 2010 sur la base de trois critères principaux :

- la pertinence et l'originalité des projets proposés ;
- la présence au sein du projet d'au moins une université, d'une école et de plusieurs partenaires économiques (réseaux d'accompagnement, incubateurs publics et privés, consulaires, financeurs ou réseaux de PME par exemple) ;
- la participation des partenaires économiques au financement des projets à hauteur de 50% au moins.

Vingt PEE, rassemblant 227 établissements et près de 350 partenaires économiques, ont finalement été labélisés le 1^{er} octobre 2010. La dotation de 3 M€ prévue n'est pas répartie également entre les différents PEE : la répartition se fait sur la base d'un classement établi par le jury de labellisation. Chaque pôle reçoit sa subvention en 3 versements, la CDC faisant office de « banquier » en recevant l'argent des différents services.

Par ailleurs, depuis 2010, trois nouveaux pôles ont été labélisés, l'un en décembre 2011¹¹¹, et deux en mars 2012¹¹², sans que cela implique un engagement financier de l'Etat.

A titre d'illustration, on peut citer le PEE « Osons Entreprendre **Val d'Oise** » porté par la pépinière ACCET qui a des objectifs quantitatifs de sensibilisation et de formation des étudiants qui devraient être atteints à la fin de la convention s'étendant sur la période 2011-2013. Le nombre d'étudiants accompagnés devrait même être supérieur à ce qui est prévu. Le PEE permet à des étudiants de travailler à partir d'une idée très en amont d'une éventuelle création d'entreprises ; ainsi 7 conventions de pré-incubation ont été signées de janvier à juin 2012.

En dehors du développement des PEE, les autres volets du plan pour l'entrepreneuriat étudiant ont également été mis en place progressivement :

- un « référent entrepreneuriat » a été mis en place dans chaque établissement d'enseignement supérieur. La liste de ces référents est régulièrement actualisée par la DGESIP ;

¹¹¹ PEE Languedoc-Roussillon.

¹¹² PEE Marne la Vallée (Ile de France) et PEE Bourgogne Franche-Comté.

- le concours national de l’entrepreneuriat étudiant « Innovons ensemble » qui récompense les meilleurs projets étudiants de création d’entreprise innovante a récompensé sur les dernières années (2009, 2010 et 2011), 30 projets lauréats à partir de 220 projets déposés qui ont abouti à la création de 10 entreprises. Depuis 2012, la DGCIS réfléchit à une autre formule plus élargie associant le réseau RETIS, maître d’œuvre de l’actuel concours et le Mouvjee (Mouvement pour les jeunes et les étudiants entrepreneurs) en vue de l’organisation d’un concours national plus ambitieux ;
- les structures de « junior entreprises », longtemps cantonnées dans les écoles d’ingénieur et de management, se développent au sein des universités. Le MESR dénombre ainsi à la date du rapport 40 structures membres de la CNJE (confédération nationale des Junior-Entreprises) dans les universités, dont plus de 60% au sein des PEE ;
- la mission de coordination nationale, qui doit mettre en place des référentiels communs et diffuser les bonnes pratiques, a été placée en mars 2010 sous la responsabilité de M. Jean-Pierre Boissin, professeur à l’IAE (Institut d’administration des entreprises) de Grenoble¹¹³.

La stratégie entrepreneuriale des ministères concernés est définie et suivie lors des réunions du comité de pilotage dont fait partie le coordinateur national, aux côtés de représentants de la DGESIP, la DGRI, la DGCIS, la CDC, la CPU, la CGE et la CDEFI.

3 - Evaluation du plan et de son impact

La jeunesse du plan pour l’entrepreneuriat étudiant rend toute évaluation globale du dispositif impossible ; en particulier les PEE, pierre angulaire du dispositif, labellisés fin 2010, n’ont lancé réellement leur activité qu’en 2011.

La DGESIP dispose pour l’instant d’instruments de mesure satisfaisants de la réussite ou des échecs de ce plan : fiches de suivi PEE remises au comité des financeurs, suivi des financements publics des PEE, indicateurs d’activité des PEE mettant en évidence l’évolution du nombre d’étudiants sensibilisés, formés et accompagnés. La mission de coordination nationale a en outre lancé en 2012 une étude d’impact du plan.

¹¹³ Lettre en date du 17/03/2010 signée par la ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche et par le secrétaire d’Etat chargé du commerce, de l’artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la communication.

Sans attendre d'avoir tous les résultats définitifs de cette étude d'impact, on peut déjà noter qu'en mars 2012, près de 150 000 des 960 000 étudiants des établissements se situant dans le périmètre d'un PEE avaient bénéficié d'un module lié à l'activité de ce PEE : 75 000 d'entre eux ont ainsi suivi un module d'information, 48 000 un module de sensibilisation, 15 000 un module de spécialisation¹¹⁴ et près de 8 000 ont obtenu un diplôme dans le domaine de l'entrepreneuriat, de l'innovation ou des TPE-PME.

Les premiers éléments d'évaluation sur la base d'un échantillon¹¹⁵ montrent que 75 % des établissements ont répondu positivement à la demande de désignation d'un référent « entrepreneuriat » ; 60 % de ceux qui ont accepté cette fonction sont des enseignants. 95 % des établissements déclarent avoir mis en place des modules de formation en entrepreneuriat pour les enseignants et les 5 actions de sensibilisation prévues. Les cursus LMD des établissements de l'échantillon sont les plus concernés par ce plan.

Les premiers résultats de l'étude d'impact du MESR montrent cependant que près de 25% des personnels enseignants interrogés ignorent l'existence d'un « référent entrepreneuriat » au sein de leur établissement alors que leur visibilité auprès de leurs collègues est essentielle pour l'orientation des élèves intéressés.

B - Autres dispositifs

1 - Dans l'enseignement supérieur

Le plan pour l'entrepreneuriat étudiant est l'élément central de la politique du MESR, soutenu par la DGCIS, dans le domaine de la culture entrepreneuriale. En dehors de ce plan, il y a d'autres évolutions notables qui vont dans le sens d'une meilleure diffusion de la culture entrepreneuriale.

On peut citer notamment le développement des licences professionnelles et des masters spécialisés dans l'entrepreneuriat ou dans la création d'entreprises au sein des IUT et des universités. La DGESIP

¹¹⁴ Module d'information : action consistant à parler d'entrepreneuriat à des étudiants sur quelques heures ou de répondre à des actions de leur part, conférences, événementiel autour de l'entrepreneuriat. Module de sensibilisation : module destiné à donner de l'appétence sur la création d'idées. Module de spécialisation : module d'une durée plus longue, souvent avec plus de travail personnel et s'appuyant sur des pré-requis, par exemple formation au plan d'affaire.

¹¹⁵ Sur la base d'un questionnaire transmis à 350 établissements (universités, grandes écoles) en juin 2012 ; 255 établissements ont répondu soit un taux de retour de 72%.

recense ainsi 15 licences professionnelles (quasi exclusivement dans des IUT) et 25 masters spécialisés dans l'entrepreneuriat ou la création d'entreprise. Certaines universités ont même mis en place des filières complètes d'entrepreneuriat regroupant licence professionnelle et masters¹¹⁶.

Les écoles d'ingénieurs proposent elles aussi de plus en plus souvent des cours, voire des filières dédiées à la création d'entreprise. La mise en œuvre de formations relatives à la création d'entreprise ainsi qu'à la recherche-développement et à sa mise en application dans les secteurs de l'industrie fait d'ailleurs partie des critères d'évaluation établis par la Commission des Titres d'Ingénieurs (CTI) lors de l'examen des dossiers de demande d'habilitation à délivrer le titre d'ingénieur diplômé.

2 - Dans l'enseignement scolaire

La problématique de la diffusion de la culture entrepreneuriale touche également l'enseignement secondaire. L'esprit d'entreprendre constitue en effet l'une des huit compétences clés définies par l'Union Européenne pour la formation tout au long de la vie¹¹⁷ et l'une des compétences du socle commun de connaissances et de compétences qui structure la scolarité obligatoire en France¹¹⁸. L'exemple d'autres pays européens est intéressant dans ce domaine : dans les pays nordiques (Finlande, Suède, Danemark), l'initiation à l'esprit entrepreneurial est présente dans les méthodes pédagogiques dès le plus jeune âge.

En France, la DGESCO développe progressivement, depuis 2009, des outils et des enseignements allant dans le sens de la diffusion de la culture entrepreneuriale :

- 26 accords-cadres et 24 conventions de coopération ont été signés par le ministère de l'éducation nationale, les premiers datant de 1977, en partenariat avec des organisations professionnelles, des entreprises ou des associations menant des actions de sensibilisation dans ce domaine ; on peut citer notamment l'exemple du partenariat établi

¹¹⁶ C'est le cas des universités de Bordeaux 4, de Clermont-Ferrand 1 et 2, d'Orléans-Tours, de Montpellier 1 et 2, de Reims et de Valenciennes.

¹¹⁷ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (2006/962/EC), Journal officiel de l'Union Européenne du 30 décembre 2006.

¹¹⁸ Article L. 122-1-1 du code de l'éducation créé par la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 et article D 122-1 du même code créé par le décret n°2006-830 du 11 juillet 2006.

avec l'association Entreprendre pour Apprendre (EPA) en 2008¹¹⁹ : son programme « mini-entreprise » est l'un de ceux ayant acquis le plus de visibilité auprès des établissements d'enseignement secondaire¹²⁰ ; il a fait l'objet en 2010 d'une évaluation¹²¹, très positive des enseignants et des élèves y participant ;

- les thématiques liées à la culture entrepreneuriale ont été intégrées dans les programmes d'économie de 2^{nde} générale et technologique lors de la réforme de 2010 ; les élèves doivent obligatoirement choisir entre deux enseignements d'exploration en économie : « Sciences économiques et sociales » ou « Principes fondamentaux de l'économie et de la gestion », ce dernier relevant de la diffusion de l'esprit d'entreprendre ;
- un appel à projets a été lancé en juillet 2011 avec le FEJ (Fonds d'Expérimentations pour la Jeunesse) à destination des établissements scolaires au niveau académique visant à développer l'esprit d'entreprendre en lycée ; au total, 28 projets ont été retenus (pour 86 dossiers proposés), concernant plus de 4 600 jeunes dans 16 académies différentes et sont mis en œuvre sur deux années scolaires (2011-2012 puis 2012-2013), pour un financement global de 350 000€, totalement assuré par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse. ; une évaluation finale par le CREDOC est prévue pour octobre 2013.

L'appel à projets prévoit au moins 20% de projets dans les établissements d'enseignement général et technologique, la DGESCO cherchant à mieux intégrer la diffusion de la culture entrepreneuriale dans ce type d'établissements, où cette diffusion est encore marginale en comparaison avec les établissements d'enseignement professionnel.

Par ailleurs, le pacte de compétitivité du 6 novembre 2012 prévoit de « *renforcer la place de l'entreprise au sein de l'enseignement technique et professionnel* » et la création d'un conseil éducation-économie, avec la participation de chefs d'entreprise, est prévue depuis 2013.

¹¹⁹ Accord-cadre entre le Ministère de l'éducation nationale et l'association entreprendre pour apprendre France signé le 18 Août 2008 et renouvelé le 04 mai 2009. Cet accord doit normalement prendre fin le 04 mai 2014.

¹²⁰ Ce programme consiste à accompagner, pendant une année scolaire, des élèves âgés de 14 à 25 ans et venant de cursus scolaires différents (collèges, lycées, lycées professionnels, CFA et BTS) dans la création d'une entreprise réelle, de l'idée à la commercialisation en passant par l'organisation de l'entreprise.

¹²¹ Evaluation réalisée par GEN-I Consulting.

L'Observatoire des pratiques pédagogiques en entrepreneuriat (OPPE), créé en 2001, placé auprès de l'APCE et associant l'opérateur aux ministères en charge de l'éducation et de l'enseignement supérieur, vise à suivre les évolutions en la matière et à faciliter la diffusion des bonnes pratiques.

3 - Les actions de sensibilisation des collectivités locales

Les collectivités locales, souvent en partenariat avec les chambres consulaires, financent des actions de sensibilisation de formes variées, notamment des salons destinés aux entrepreneurs, comme le salon Créé auquel participe la région **Nord-Pas de Calais**. Quant au conseil général du **Val d'Oise**, il a organisé de 2001 à 2010 un concours « Imagine ton entreprise » qui attirait 200 à 400 jeunes issus des établissements d'enseignement du département.

Le montant des financements destinés à ces actions de sensibilisation sont dans certains cas significatifs (1,2 M€ pour la région **Lorraine**, 1,9 M€ pour celle du **Nord-Pas de Calais**).

Comparaisons internationales

Le développement de la culture entrepreneuriale fait l'objet de dispositifs très variés et plus ou moins développés selon les pays de l'étude, même si des pays comme la **Belgique** et l'**Italie** ne présentent aucune stratégie nationale unifiée sur ce sujet.

En **Allemagne**, par exemple, dans le cadre de la stratégie nationale Gründerland Deutschland lancée en 2009, de nombreux programmes ont été mis en place pour initier et inciter les élèves à l'entrepreneuriat. Les programmes publics JUNIOR et Jugend gründet permettent à des jeunes de mener à bien leurs projets entrepreneuriaux durant l'année scolaire, de manière virtuelle. Le prix du créateur pour les élèves et le prix Schulbanker fonctionnent dans le même esprit, mais avec des partenaires privés, et dans le second cas, des banques.

En **Espagne**, depuis le 16 février 2011, dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de l'éducation, la Banque d'Espagne et la commission nationale du marché des valeurs, un enseignement de formation financière est dispensé aux élèves de 3ème dans 32 lycées (2 600 élèves). Si l'expérience est concluante, ce module a vocation à s'étendre à d'autres d'établissements et à être inclus dans les programmes scolaires des classes de seconde.

Enfin en **Suède**, l'association des jeunes entrepreneurs (*Ungföretagsamhet*), sous le parrainage de grands acteurs nationaux (Volvo, Investor, Swedbank, la Confédération suédoise des entreprises, le quotidien Dagens Nyheter), propose des cours particuliers aux collégiens et lycéens intéressés par la gestion des entreprises. Environ 20 000 élèves de 600 établissements suivent ces cours chaque année et environ un quart d'entre eux (24%) créent par la suite leur propre entreprise.

De façon plus spécifique, le **Royaume-Uni** et la **Suède** ont mis en place des dispositifs en faveur de la culture entrepreneuriale à destination des femmes. Outre-Manche il s'agit de programmes gouvernementaux *Women's and BAME Enterprise*, destinés aux femmes et aux minorités ethniques. En Suède, l'agence *Tillväxtverket* dispose d'un budget de 7,2 millions d'euros par an sur quatre ans (2011-2014) pour cette mission (depuis 2007, 165 000 personnes ont reçu des formations à l'entrepreneuriat dans ce cadre). Les programmes de ce type menés en France pour les femmes n'ont pas été intégrés dans la présente enquête de la Cour.

C - Les résultats des sondages commandés par la Cour

Afin de pouvoir mieux apprécier l'efficacité de cette politique de diffusion de la culture entrepreneuriale chez les jeunes, la Cour a fait réaliser un sondage¹²² sur ce sujet, dont les principales conclusions sont les suivantes¹²³ :

- **Sur l'information reçue :**

La création d'entreprise est un thème qui reste relativement méconnu des diplômés et dont l'intégration dans le cursus de formation est extrêmement dépendante du type de diplôme délivré ; ainsi seuls 22 % des diplômés ont eu le sentiment d'être encouragés à créer une entreprise, avec une proportion supérieure pour les diplômés des grandes écoles de commerce et d'ingénieurs, et 47 % des étudiants post-bac ont déclaré avoir reçu des informations sur la création d'entreprises en cours de cursus. Pour ces derniers, les manifestations internes ont été jugées les plus performantes (enseignements dédiés, rencontres avec les chefs d'entreprises, séminaires, colloques...).

¹²² Sondage LH2 réalisé par Internet, entre le 10 et le 16 juillet 2012, sur un échantillon de 800 personnes représentant un échantillon représentatif de la population française diplômée en 2011 ou 2012.

¹²³ Voir dans le tome 4 du présent rapport l'intégralité des résultats du sondage.

- **Sur le contenu des enseignements**

Les étudiants souhaiteraient que les enseignements dispensés sur la création d'entreprises soient plus concrets (ex : formalités administratives). Les étudiants ayant suivi au moins un enseignement donnent une note de 6,6/10 pour exprimer leur satisfaction globale et une note de 7/10 pour l'intérêt des enseignements délivrés. 37 % des étudiants ayant suivi un enseignement ont déclaré que celui-ci avait un impact important sur leur projet professionnel actuel.

L'amélioration qualitative de la diffusion d'information sur la culture entrepreneuriale et la création d'entreprise est souhaitée majoritairement par les personnes sondées, avec une demande forte sur les questions pratiques ainsi que sur les diverses formes d'aide et d'accompagnement existantes.

- **Sur la motivation à créer une entreprise**

45 % des jeunes diplômés ont déjà envisagé de créer une entreprise depuis l'obtention de leur diplôme, y compris parmi les étudiants en science humaines (62%). L'intérêt des étudiants pour la création d'entreprise à l'issue de leur cursus porte sur la possibilité d'être indépendant (51%). Toutefois, cette motivation est atténuée par le souhait de bénéficier d'une première expérience comme salarié (60%) et de réfléchir à la définition de son projet professionnel de création (37 %) ; la question du risque d'échec est centrale pour 41 % d'entre eux et le souhait de bénéficier de garanties financières (19 %) et d'un accompagnement spécifique (13 %) est réel.

Ces résultats montrent une réelle appétence des jeunes pour ce type d'information et de formation sur la culture entrepreneuriale ainsi que pour la création d'entreprise. Si des efforts sont faits dans nombre d'établissements, ils restent encore souvent trop timides.

Il est intéressant de rapprocher ces résultats de ceux du **second sondage** qui portait sur **les causes et les conséquences de la disparition des entreprises nouvellement créées**¹²⁴. On considère généralement, en effet, que la manière dont la société accepte et considère cette situation est un bon indicateur de son niveau de « culture entrepreneuriale ».

En résumé, ce sondage montre que **76 % des créateurs** dont l'entreprise a disparu rapidement **ne regrettent pas cette expérience** qu'ils considèrent plutôt comme valorisante au plan personnel ; 50 %

¹²⁴ Sondage LH2 réalisé par téléphone, entre le 16 juillet et le 22 août 2012, auprès de 800 personnes constituant un échantillon de la population d'entrepreneurs ayant créé une entreprise entre 2006 et 2009 aujourd'hui disparue.

estiment qu'ils ont pu valoriser cette expérience auprès de leur nouvel employeur. 63 % se disent prêts à créer une nouvelle entreprise. Pour 88 % de ceux qui l'ont déjà fait, la précédente expérience n'a pas été un frein à la recherche d'un financement ni d'autres types d'aides à la création.

L'entrepreneuriat en France : une étude du CAS

En octobre 2012, le Centre d'analyse stratégique (CAS) a publié une note d'analyse portant sur l'entrepreneuriat en France, dont le premier volet est intitulé « Mythes et réalités en comparaison internationale ».

Contrairement aux idées reçues, alors que seuls 50% des Allemands et des Britanniques considèrent que la fonction d'entrepreneur est un bon choix de carrière, 65% des Français (et des Américains) sont de cet avis. Ainsi, 51% des Français évoquent une préférence pour le statut d'indépendant, appuyée sur un goût très enraciné de la liberté – alors que 59% des Allemands et 54% des Britanniques déclarent préférer le statut salarial.

Toutefois, seuls 30% des Français, des Allemands et des Britanniques considèrent qu'il est possible pour eux de devenir indépendants au cours des 5 prochaines années, contre 35% des Américains. La conjonction du désir d'entreprendre et des perceptions positives se traduit par de remarquables intentions entrepreneuriales : **en 2011, 18% des Français interrogés déclaraient vouloir créer une entreprise dans les trois ans** (11% des Américains, 9% des Britanniques et 6% des Allemands). L'argument de la peur de l'échec et de la prise de risque est démenti par les statistiques (seuls 36% des Français pensent qu'il faut abandonner le projet s'il se confronte à la possibilité d'un échec, contre 56% des Allemands). Parmi les 4 pays étudiés, les Français sont en revanche les premiers à décrire les obstacles que sont le manque de soutien financier (86%), la complexité des procédures administratives (72%) et la carence d'informations (54%) – même si nos voisins soulignent dans une large majorité le même type de difficultés (notamment sur le manque de soutien financier).

Cependant, l'étude du *Global Entrepreneurial Monitor*¹²⁵ (2012) comparant le taux d'activité entrepreneuriale, c'est à dire la part d'entrepreneurs émergents (préparant une création d'entreprise) et de nouveaux entrepreneurs (établis depuis moins de 42 mois et payant des salaires depuis au moins 3 ans) montre que seuls 5,8% des Français interrogés mettent en application leur projet ou se préparent activement à le

¹²⁵ Projet de recherche international lancé par la *London business school* et le *Babson College* (Etats Unis)

faire à comparer aux 18 % d'intentions entrepreneuriales françaises. A l'inverse, il y a autant d'Allemands intéressés par une création que d'Allemands passant à l'acte (préparation ou enregistrement). A l'inverse, aux Etats-Unis, le taux d'activité entrepreneurial s'élève à 12,6%, soit un taux supérieur à celui de ceux qui se déclaraient intéressés par la création d'entreprises.

CONCLUSION

Le développement de la culture entrepreneuriale est une condition importante de la dynamique en matière de création d'entreprise. Aussi, sa diffusion auprès des jeunes, notamment dans leur cursus scolaire et universitaire, est-elle une dimension majeure des politiques de soutien à la création d'entreprise, même s'il ne s'agit pas d'une aide directe aux créateurs eux-mêmes.

*Le lancement du **plan pour l'entrepreneuriat étudiant** en novembre 2009, par le MESR et le ministère chargé des PME, avec les soutiens de la CDC, semble marquer un tournant dans l'action de l'Etat dans ce domaine, dans le cadre d'une démarche d'ensemble, même si les moyens qui y sont consacrés restent limités (**3 M€ pour la période 2010-2013**). Les premiers résultats semblent quantitativement significatifs, mais il est encore trop tôt pour en mesurer l'efficacité auprès des jeunes.*

De nombreuses actions ont également été lancées dans l'enseignement scolaire par la DGESCO, sous la forme d'accords-cadres avec des organisations professionnelles, des entreprises et des associations pour développer des actions de sensibilisations à la culture entrepreneuriale ; les programmes de seconde générale et technologique ont été partiellement aménagés en 2010 et des expérimentations lancées dans les établissements en 2011.

*L'efficacité de ces actions nécessite qu'elles soient **menées dans la durée** et qu'elles évoluent en tenant compte des études d'impact et des évaluations prévues ou en cours.*

Les résultats des sondages commandés par la Cour montrent que les jeunes français sont intéressés par la possibilité de créer une entreprise mais que les enseignements reçus sur ces sujets sont encore limités et pas assez pratiques et opérationnels.

II - Les systèmes d'information et l'APCE

L'information du public en matière de création d'entreprise participe à la promotion de l'esprit d'entreprendre et facilite le « passage à l'acte ». C'est la raison pour laquelle l'APCE a lancé **en 1997 un site internet** destiné à accompagner les futurs entrepreneurs dans toutes les étapes du processus de préparation d'un projet de création ou de reprises d'entreprises. Petit à petit le public cible de ce site s'est élargi à l'ensemble des acteurs économiques ayant un rôle à jouer dans la création d'entreprises (professionnels accompagnant les créateurs, plus récemment enseignants....)

Le site, « produit phare » de l'Agence, fournit des informations pour aider les créateurs dans leur processus de création ainsi qu'un certain nombre d'outils et statistiques pour les acteurs économiques de la création d'entreprises. Le site propose ainsi pour les créateurs :

- une description des étapes de la création ;
- une « boîte à outils » réunissant formulaires administratifs, documents types, fiches pratiques et guides ;
- différentes données sectorielles ;
- une base de données des aides disponibles ;
- une page de forums ;
- un focus spécifique sur le régime de l'auto entrepreneur.

Ce site, avec ses 9 millions de visiteurs distincts en 2011¹²⁶, est utile pour maintenir une dynamique de création soutenue en France et permet par ailleurs « d'améliorer » les créations, en facilitant la mise en relation des différents acteurs, en attirant l'attention des créateurs très en amont sur les points de vigilance... Cependant il reste perfectible (hiérarchisation de l'information et amélioration de la navigation sur le site...) et une attention toute particulière doit être apportée aux conditions du maintien de sa « compétitivité » et à son adaptation constante aux nouveaux besoins et aux nouvelles technologies.

Ce site internet national est complété par des **sites internet régionaux** permettant notamment d'apporter aux créateurs un service d'information de plus grande proximité, de rendre plus lisible l'offre régionale d'appui aux créateurs/repreneurs d'entreprises et d'outiller les conseils régionaux dans leur rôle d'animateur local du développement économique. L'APCE, en partenariat avec la CDC, aide les régions volontaires à mettre en place ce type de portail internet, à partir d'une plateforme commune « appui PME création », co-développée par

¹²⁶ Soit 40,7 millions de pages vues pour un budget multimédia de 1,1 M€.

l'APCE et la CDC. Dans les faits, seuls 30 à 40% du contenu de ces sites sont effectivement des données régionales spécifiques, le reste correspondant à des données plus générales, provenant du site de l'APCE (principe de syndication). Ce programme a l'avantage d'imposer aux régions une « phase d'ingénierie territoriale », comportant notamment un recensement des actions locales en faveur de la création d'entreprises, réalisé en partenariat avec les directions régionales de la CDC, qui a vocation à alimenter la partie « carnet d'adresses » du portail. Par ailleurs, le fait de coordonner les différentes initiatives et de mettre à disposition des régions un outil commun déjà développé pour partie, permet de diminuer le coût de développement de ces sites et donc d'économiser de l'argent public.

S'il n'y avait que ces sites, le paysage de l'information du créateur serait assez simple. Or, ils sont malheureusement en concurrence non seulement avec des sites privés, ce qui est relativement normal, mais aussi avec **d'autres sites d'origine publique**. Ainsi la base de données des aides aux créateurs du site de l'APCE, qui recense près de 4 000 aides (le terme aide étant entendu au sens large et regroupant aussi bien des aides financières, fiscales, sociales, des formations, des prestations d'hébergement, d'information et d'accompagnement) est concurrencée par celles de l'Institut Supérieur des Métiers (ISM) et de l'ACFCI qui proposent des services similaires. Si l'on peut regretter que 3 organismes publics aient développé sans concertation des bases concurrentes, on ne peut que saluer le travail en cours de mutualisation de ces bases, décidé lors de la 2^{ème} édition des assises de la simplification pour les PME en 2011. Ce projet vise à fournir une base unique des aides aux entreprises, en commençant dans un premier temps par les aides financières pour la création/reprise d'entreprises. Les propositions pour la mise en place de cette base, formulées dans un document du 9 février 2012¹²⁷, et notamment la répartition des compétences entre chacun des trois organismes, paraissent pertinentes et permettront des gains, en évitant les doublons notamment pour la mise à jour des données.

Le site Internet de l'agence est complété par d'autres actions d'information et de communication, notamment une lettre d'information quotidienne (environ 50 000 abonnés), une lettre bimensuelle (environ 220 000 abonnés) et une lettre pour les professionnels (environ 5 500 abonnés), sous forme informatique.

¹²⁷ Le calendrier envisagé est une mise en service d'un premier niveau d'information en 2012 avec des compléments en 2013.

CONCLUSION

*L'information du public en matière de création d'entreprises permet d'encourager la création, en facilitant notamment la connaissance du processus et l'orientation du créateur. Il est donc légitime que les pouvoirs publics, aussi bien au niveau central qu'au niveau local, permettent et soutiennent la mise à disposition d'une **information claire et fiable sur les supports adaptés** aux besoins des créateurs. Il convient cependant d'être vigilant, afin d'éviter l'émergence d'initiatives redondantes, comme cela a pu être le cas avec les différentes bases de données des aides, qu'il faut rapidement fusionner.*

*Enfin, l'Etat devra être attentif aux conditions de la **refonte inévitable du site internet de l'APCE** pour l'adapter à l'évolution de l'environnement de la création d'entreprises et pour en faire un outil encore plus performant pour ses utilisateurs, notamment les créateurs.*

III - Les dispositifs de soutien à l'accompagnement des créateurs d'entreprises

De nombreux acteurs publics, associatifs ou privés, proposent aux créateurs d'entreprises des prestations d'accompagnement (pendant la phase de montage du projet et dans les premières années ayant suivi la création). L'Etat et les collectivités locales soutiennent cette action en finançant, au moins partiellement, les coûts de fonctionnement d'un certain nombre de ces organismes pour mener à bien cette action auprès des créateurs d'entreprise.

A - Les principaux acteurs de l'accompagnement des créateurs entreprises

Les principaux acteurs de l'accompagnement des créateurs d'entreprises sont de deux types : les chambres consulaires (CCI et CMA) et des réseaux associatifs dont la plupart ont été créés dans les années 80 ; les cinq plus importants, en taille, sont l'ADIE, Initiative France, Réseau Entreprendre, BGE et France Active. Mais on peut aussi citer Elan (réseau des responsables de pépinières) et Retis (réseau de technopoles, d'incubateurs, de CEEI et de pôles de compétitivité), deux réseaux

engagés nationalement dans le domaine de la création d'entreprises innovantes, ou le réseau France angels, qui fédère des associations de financeurs privés.

Chacun de ces organismes présente des spécificités soit dans la forme d'accompagnement qu'il privilégie (information, conseil, financement, parrainage...), soit sur l'étape de la création à laquelle il intervient (en amont, pour monter les dossiers, pour trouver les financements, en aval pendant les années qui suivent la création...), soit sur le type d'entreprise ou de créateurs qu'il cible plus particulièrement (bénéficiaires de minima sociaux, chômeurs, entreprises à potentiel, entreprises innovantes...).

Mais il y a aussi des zones de chevauchement et le paysage est complexe pour les créateurs d'entreprises.

1 - Les chambres consulaires¹²⁸

a) Un positionnement spécifique

Les chambres consulaires sont « par nature » destinées à accompagner les entrepreneurs tout au long de la vie de leur entreprise, et donc aussi, par conséquent, au moment de leur création.

Par rapport aux réseaux d'appui d'associatifs aux créateurs d'entreprises, elles bénéficient d'une **notoriété et d'une visibilité** incontestables, sans commune mesure avec celles des autres intervenants dans ce domaine.

Elles sont un point de passage obligé pour certaines démarches des entreprises qui relèvent de leur ressort. Les chambres consulaires, en tant que **centres de formalité administrative** pour les entreprises (CFE), réalisent les formalités d'immatriculation en application du Code de commerce, ce qui leur permet d'avoir un contact avec de nombreux créateurs, même si l'instauration du régime de l'auto-entrepreneur relativise un peu ce positionnement puisque ces derniers n'ont pas d'obligation de passer par les CFE.

Elles sont destinées, d'une manière générale, à **accueillir, à informer et à conseiller les chefs d'entreprise**, mission pour laquelle elles sont financées à hauteur de 31 %.

¹²⁸ La plupart des CRC concernées par l'enquête ont examiné l'action de quelques CCI de leur région mais rarement les CMA. L'essentiel des constats portera donc essentiellement sur les CCI.

En particulier, en matière d'accompagnement des créateurs d'entreprises, les chambres consulaires exercent une **mission de service public** dont les contours ont été fixés par la **loi Royer de 1973 et la loi du 23 juillet 2010**.

Les CCI et les CMA sont tenues de proposer des prestations gratuites d'accueil et de formation aux créateurs d'entreprises qui comprennent :

- un stage d'une demi-journée collective d'information (94 350 personnes ont participé à ces stages en 2010 dans les CCI) ;
- un stage semi-collectif d'initiation à la gestion d'entreprises "les 5 jours pour entreprendre" (9 000 personnes ont assisté à ces formations dans les CCI en 2010) ;
- un rendez-vous individuel d'une durée minimum de 3 heures avec les personnes dont le projet est bien finalisé (62 800 projets ont été étudiés dans ce cadre en 2010 dans les CCI).

Les CCI ont l'obligation de proposer la formation « 5 jours pour entreprendre » qui fait partie d'un dispositif global dans le cadre de la loi Royer, comprenant une demi journée d'information et un rendez-vous individuel entre le futur créateur et le conseiller de la CCI. Cette formation est payante et facultative pour les créateurs à la différence des CMA qui proposent une formation obligatoire (au minimum 30 heures) et payante que les créateurs ont l'obligation de suivre pour être immatriculés en tant qu'artisan.

Par ailleurs, au-delà du fait que, dès lors qu'une entreprise est créée, elle bénéficie de toute l'offre proposée par les chambres consulaires, la majorité de ces dernières proposent également des prestations de **suivi post-crétation des jeunes entreprises, soit individuel, soit collectif**. Dans ce cadre, par exemple, à titre expérimental, une opération de suivi post-crétation a été menée pendant 3 ans auprès de 23 750 jeunes entreprises avec plusieurs CCI, sous forme d'un appel téléphonique tous les 2 mois au minimum et la validation d'indicateurs de suivi de gestion.

Depuis quelques années l'ACFCI et l'APCMA s'efforcent de mieux structurer l'offre de base des chambres consulaires pour qu'elle soit plus homogène sur le territoire tant en contenu qu'en qualité. A cette fin, par exemple, l'ACFCI a lancé la « **démarche qualité CCI-Entreprendre en France** » visant à améliorer l'accueil des porteurs de projet et à disposer d'un tronc commun homogène de prestations qui repose sur un référentiel de 10 engagements et de 65 pratiques, qui intègre les 9 engagements du Conseil national de la création d'entreprises ; sur cette base, les CCI qui choisissent de s'engager dans la

démarche font l'objet d'audits internes et externes leur permettant d'être labellisées. Cette démarche est volontaire et 80 % des CCI semblent y adhérer.

De même, les CMA ont organisé leurs prestations de « base » autour de 3 « cercles » d'activité, le premier cercle étant constitué de prestations en majorité gratuites offertes partout, le second concernant les aides au financement et le troisième de prestations spécialisées payantes.

b) Des pratiques diversifiées des CCI

Les CCI disposent de 234 Espace Entreprendre, espaces d'accueil des créateurs, et de 1 400 conseillers, experts de la création/reprise d'entreprises, qui accueillent chaque année environ 300 000 à 350 000 porteurs de projets et accompagnent 80 000 créateurs individuellement pour le montage de leur projet.

Au-delà de l'offre obligatoire prévue par la loi, les CCI ont toute liberté de proposer des prestations complémentaires. Les enquêtes des CRC ont permis de mesurer la diversité de cette offre mais aussi, souvent, le nombre relativement limité de créateurs qui y ont recours.

Elles peuvent aussi se voir confier la gestion et l'instruction de certaines aides publiques économiques mises en place par les régions. Par ailleurs, près d'un quart des plates-formes d'initiative locales sont adossées à une CCI.

Les **CCI proposent des prestations complémentaires** de leur propre initiative, qui sont payantes. Il peut s'agir d'offres individuelles (entretiens), collectives (ateliers), d'événements ponctuels (cours du soir, soirées, salons et forums, modules de perfectionnement) ou encore de dispositifs d'aides au financement. Il semble que chaque CCI dispose de ses propres dispositifs et de ses propres tarifs, dans le respect du droit de la concurrence.

Ces prestations concernent souvent la **période ante création**. Par exemple, la **CCI des Yvelines et du Val-d'Oise** a créé en 2009 la communauté des financeurs des Yvelines, qui rassemble une trentaine de partenaires du monde financier ainsi que des collectivités locales, qui traite environ 5 dossiers de financement par mois. Elle permet à un créateur de faire examiner simultanément son projet par un nombre significatif de financeurs, sur le principe d'un guichet unique du financement, ce qui évite au créateur d'effectuer une multitude de démarches similaires auprès des différents partenaires. Cette expérience devrait être étendue au Val-d'Oise. Certaines CCI ont directement mis en place des outils financiers. Ainsi, la **CCI du Var** est actionnaire de 2C

Invest, une société de capital-risque (cette société est d'ailleurs coactionnaire de PACA investissements, société mise en place en 2009 par le Conseil régional). La **CCI du Pays d'Arles** réfléchit actuellement à mettre en place des solutions de financement pour des petites sommes.

On constate aussi le développement d'initiative pour la **période post création**. La **CCI de Lyon** gère le « Centre européen d'entreprise et d'innovation » (label européen) de la marque Novacité, où elle fournit des prestations d'accompagnement à quelques entreprises innovantes. La communauté urbaine du Grand Lyon le finance à hauteur de 600 000 € par an. Les entreprises sélectionnées pour y être admises sont au nombre de 10-15 par an. Elles ont généralement été incubées dans l'incubateur Créalys, lié à la recherche publique, ou dans celui de l'EM Lyon. Elles peuvent proposer des prestations d'hébergement plus classiques, comme la CCI de **la Meuse** qui a repris la gestion d'un immeuble à Bar le Duc, où elle exerce une activité d'hôtel d'entreprises et de pépinière. La **CCI de Caen** propose, sous certaines conditions, un parcours de suivi post-crédation via une convention « Passeport Entreprendre » qui permet d'obtenir des services et une mise en réseau avec différents acteurs (banque, plateformes d'initiatives locales, experts comptables) et notamment de bénéficier de prêts à taux zéro, d'un accès à des formations (rdv et ateliers), d'un suivi sur 3 ans. La CCI estime le coût de ce suivi, qui n'est pas facturé à l'entrepreneur, à 360 € (à raison de 9h consacrées au créateur par an).

Les collectivités cherchent à agir avec ou par le biais des chambres consulaires en signant des conventions et en leur fixant des objectifs en terme d'accompagnement. Ainsi, les régions **Midi-Pyrénées** et **Lorraine** ont signé des conventions avec les CCIR et CRMA locales. De nombreux départements ont opté pour cette solution (Savoie, Meurthe-et-Moselle, Essonne, Bouches-du-Rhône...)

La **CCI Marseille Provence** revendique un partenariat privilégié avec le Conseil général des Bouches-du-Rhône en matière de création, depuis la signature d'une convention en 2004. Les propositions émanent de la CCI et sont validées par le Conseil général, faisant contribuer ce dernier au financement des actions mises en place par la CCI. Les actions proposées par la CCI appartiennent à son cœur de métier (accompagnement, suivi et conseil), mais le conventionnement permet de fixer des objectifs communs et de flécher les ressources publiques vers un acteur unique afin d'éviter la création d'une profusion d'offres concurrentes. En 2012, la contribution du Conseil général s'élève à 65 000 € pour un coût global de 193 000 €. La CCIMP finance 86 000 € (45 % du programme) le reste provenant des contributions des entreprises (18 000 €) et du sponsoring (24 000 €).

La **CCI de Lyon** assure l’instruction des dossiers de demande de prêts d’honneur présentés par des créateurs d’entreprises innovantes en vue d’obtenir l’aide financière, d’un montant maximal de 40 000 €, de la Fondation scientifique de Lyon¹²⁹, qui gère le fonds d’innovation mis en place par le conseil général du Rhône et alimenté par des dotations de la collectivité publique à la Fondation.

En **Nord Pas de Calais**, région où la stratégie de création d’entreprises (PRCTE) se distingue par sa cohérence, les CCI, les CMA et les boutiques de gestion ont été désignées tête de réseau en matière d’accompagnement. En termes de financement public, les CCI ne sont rémunérées que pour la part des projets accompagnés qui dépasse le niveau au moment de la signature du PRCTE. En termes de coût, la direction de l’action économique du conseil régional et le SGAR estiment que les chambres consulaires ont participé à hauteur de 28 M€ au titre des programmes régionaux sur la période 2006-2011 (sur 398 M€). Par rapport au volume total des aides publiques sur la période (712 M€), les réseaux consulaires ont participé à l’effort à hauteur de 35 M€.

Ces quelques exemples montrent qu’un certain nombre de CCI sont actives et à la recherche de solutions innovantes en matière d’accompagnement.

c) Un rôle et un financement à préciser

Malgré ce positionnement très favorable, les chambres consulaires ne sont aujourd’hui perçues que comme l’un des acteurs de l’accompagnement des créateurs dont le rôle et l’implication sont diversement appréciés localement, du fait de la grande hétérogénéité des actions menées mais aussi d’un rôle dont les contours ne sont pas toujours très clairs.

En particulier, les CRC ont pu constater qu’un certain nombre de CCI avaient tendance à développer plus facilement leurs prestations payantes plutôt que celles qui sont gratuites, sachant que le caractère de gratuité ou non des prestations est clairement défini et encadré par les textes. Il est même parfois difficile de faire la différence entre ces prestations payantes et celles qui devraient être gratuites car relevant de la mission de service public de la chambre.

¹²⁹ Fondation regroupant les principaux établissements d’enseignement supérieur de l’agglomération lyonnaise, des organismes professionnels (chambre régionale de commerce et d’industrie, chambre de commerce et d’industrie de Lyon, Mouvement des Entreprises de France) et des entreprises.

Le caractère payant des dispositifs les plus aboutis peut décourager un certain nombre d'entrepreneurs d'opter pour un suivi renforcé. Le cas des prestations de la **CCI de Lyon** est assez symptomatique : si plus de 5 000 créateurs par an sont en relation avec la CCI pour des motifs administratifs, seuls 533 (moyenne 2009-2011) optent pour le Diagnostic Création (75 € pour 2 rendez-vous d'1h30) et seulement 38 (moyenne 2009-2011) pour le Pack Création (990 € pour 5 rendez-vous d'1h30, 2 modules de formation, un accès au réseau d'experts de la chambre et une mise en relation avec 3 partenaires bancaires).

La mise en place de NACRE a également conduit certaines chambres à faire prendre en charge financièrement par les crédits d'accompagnement de ce dispositif (voir *infra*), certains services aux créateurs qui étaient jusqu'alors rendus gratuitement dans le cadre de leurs missions.

Cette **évolution vers une moindre gratuité** est, au moins pour partie, la conséquence d'une évolution des modalités de financement des chambres consulaires sur ce sujet. Ainsi, le stage « 5 jours pour entreprendre » des CCI faisait l'objet d'une subvention de la DGCIS de 35 € par stagiaire¹³⁰ jusqu'en 2011 ; cette subvention a été divisée par deux en 2012 et doit disparaître en 2013. Ce stage, facultatif dans les CCI, est proposé à un tarif variable selon les chambres : 120 € à la **CCI de Toulouse**, 150 € à la **CCI de Caen**, 180 € à la **CCI de la CCIV**, la **CCI de Nice Côte d'azur** et celle du **Pays d'Arles**, 250 € à la **CCI de Marseille Provence**, de 180 à 670 € à la **CCI de Lyon**, selon le profil du créateur. Ces tarifs, dont le mode de calcul est imposé par décret, correspondent à une redevance versée par l'utilisateur, qui couvre partiellement les coûts de revient du stage. L'ACFCI recommande une harmonisation tarifaire régionale.

Les relations des chambres consulaires avec les autres acteurs de l'accompagnement sont également très variables. Sur certains territoires, il existe des relations privilégiées très étroites entre les CCI/CMA et certains réseaux (notamment Initiative France et l'ADIE), qui peuvent conduire à partager une même implantation physique, ce qui facilite les démarches pour les créateurs. C'est le cas, par exemple, de la « maison de la création et de la transmission » de Nantes, gérée par la **CCI de Nantes-Saint Nazaire**, qui réunit « sous le même toit » la CCI, le CFE et les différents réseaux d'accompagnement (BGE, ADIE, Nantes Initiative, réseau entreprendre...), ce qui facilite grandement les démarches des créateurs.

¹³⁰ Pour une prestation dont le coût moyen est estimé à 152 € par stagiaire.

Toutefois, le fait que les CCI ou les CMA puissent utiliser les liens privilégiés qu'elles entretiennent avec les entreprises, en particulier en tant que CFE pour les diriger vers leurs prestations, notamment celles qui sont payantes, peut susciter des réticences. Le rôle de « plaque tournante » ou de « point d'entrée unique » que pourraient jouer plus fortement les chambres consulaires est en effet en partie bridé par le fait qu'il existe une « **concurrence** » **plus qu'une complémentarité avec les autres réseaux** dans la proposition de prestations de service, dont certaines ne sont pas gratuites. Les conventionnements NACRE et les appels d'offre de Pôle emploi ont encore renforcé, dans certains cas, cette situation de concurrence.

2 - Les réseaux associatifs d'appui aux créateurs d'entreprises

A côté des chambres consulaires se sont développés depuis les années 80 différents réseaux associatifs d'accompagnement des créateurs d'entreprises qui sont plus ou moins spécialisés en fonction :

- du type de public auxquels ils s'adressent : personnes éloignées de l'emploi et bénéficiaires de minima sociaux, par exemple
- du type de prestations qu'ils proposent : conseil pour monter un projet, aides au financement...
- du type d'entreprise à créer : TPE, entreprises innovantes, entreprises à potentiel.

Le tableau 20 donne un aperçu des prestations proposées par les 5 principaux réseaux (qui ont fait l'objet d'un examen spécifique de la Cour), de leurs différents publics cibles et de leurs caractéristiques en termes de gouvernance et d'organisation. Les annexes 6 et 7 donnent des informations plus détaillées sur chacun d'entre eux.

Leur activité « de base », spécifiée dans leurs statuts, consiste, selon les cas, à guider les créateurs à travers les systèmes d'aide et les démarches à effectuer, mais aussi à préciser leur projet et à en vérifier la viabilité, à trouver les financements les mieux adaptés, à les soutenir dans leurs premiers pas et, de plus en plus, à essayer de les aider aussi dans leur période de croissance. Chaque réseau a défini ses méthodes, sa cible privilégiée, ses objectifs et son mode de financement.

Toutefois, ces dernières années, compte tenu de l'intérêt de l'accompagnement pour la réussite des créateurs, les pouvoirs publics ont eu une démarche plus « proactive », en essayant de formater les prestations d'accompagnement qu'ils souhaitaient financer, avec le programme NACRE et les parcours pour l'emploi de Pôle emploi.

**Tableau 20 : caractéristiques des 5 principaux réseaux
associatifs d'accompagnement des créateurs d'entreprises en 2011
(chiffres arrondis pour l'ensemble des créateurs et repreneurs)**

Réseau	Activités / produits	Public cible	Activité	Gouvernance
ADIE	Prestations de financement (prêts d'honneur, microcrédits et crédits solidaires) et d'accompagnement	Le champ des plus exclus/ petits projets de moins de 10 000€ de plan de financement	47 500 personnes accueillies 14 500 accompagnées 11 000 financées.	Association unique présente sur l'ensemble du territoire (via des directions régionales et des antennes locales).
Initiative France (ex France Initiative jusqu'au 1 ^{er} octobre 2012)	Prestations de financement et d'accompagnement des créateurs, y compris avec parrainage partiel	Petits projets mais généralement de plus grande taille que ceux de l'ADIE et sans contrainte sur la situation du créateur.	47 000 personnes accueillies 52 000 accompagnées 10 400 financées	Réseau qui fédère 240 associations locales indépendantes couvrant la quasi-totalité du territoire, souvent adossées à d'autres organismes, notamment chambres consulaires, agences de développement, collectivités locales...
réseau Entreprendre	Accompagnement basé sur le parrainage et les solutions de financement L'accompagnement est obligatoire sous forme d'engagement contractuel avec le lauréat	Vise les 2 % d'entreprises créées par an à potentiel (horizon de 15 salariés au bout de 3 ans ; besoin de financement supérieur à 70 k€), hors start-up technologiques	9 700 personnes accueillies 1 250 accompagnées 560 financées	Réseau associatif : 42 représentations en France
BGE (ex Boutiques de Gestion)	Historiquement : Accompagnement sous des formes diverses : détection et orientation des créateurs et des projets, structuration des projets Possibilité de financement depuis NACRE	Plutôt de petites entreprises Tout public, y compris éloigné de la culture entrepreneuriale	88 000 personnes accueillies 57 000 accompagnées 600 financées (NACRE)	Réseau national qui fédère d'associations : 53 associations labellisées « BGE » pour 431 implantations locales sur le territoire.
France Active	Accompagner et financer : - les TPE en création et en primo développement - les associations et les entreprises solidaires Avec deux gammes de produits : des garanties de prêts bancaires ; des prêts solidaires	Personnes en difficulté / secteur de l'économie sociale et solidaire	19 000 personnes accueillies 11 600 accompagnées 5 300 entreprises financées par une garanties et/ou un prêt NACRE	Holding de 4 filiales qui sont des outils financiers d'envergure nationale (dont FAG et FAFI) + participe au CA de 40 fonds territoriaux, structures associatives créées avec les collectivités locales.

Source : Cour des comptes

B - Les principaux programmes d'accompagnement

1 - Le programme accompagnement de NACRE

Comme on l'a déjà souligné précédemment (II B), le programme NACRE vise à offrir conjointement un dispositif de prêt et un parcours d'accompagnement pour les créateurs constitué de 3 phases :

Phase 1 : aide au montage du projet (4 mois maximum) : il ne s'agit pas de faire émerger des idées mais de consolider des projets existants ayant une maturité avancée. Le délai entre l'entrée dans cette phase et l'immatriculation ne peut excéder 9 mois.

Phase 2 : aide à la structuration financière (4 mois maximum) : l'objectif est la bancarisation des projets, afin de maximiser les chances de pérennité. Les projets sont techniquement finalisés mais la structuration du plan de financement doit être approfondie et un appui pour établir des relations de qualité avec une banque est nécessaire. A ce stade, un prêt NACRE peut être proposé.

Phase 3 : aide au démarrage et au développement (36 mois) : Cette phase d'accompagnement post-crédation commence avec l'immatriculation de l'entreprise. Elle constitue une réelle innovation et l'objectif est d'augmenter la pérennité des entreprises créées, l'enjeu étant la création et la pérennisation de l'emploi. Elle est obligatoire pour les bénéficiaires d'un prêt NACRE.

Le créateur a le choix de l'organisme conventionné qui l'accompagne dans sa région et pour chacune des phases. L'opérateur NACRE apprécie la demande et, en fonction du besoin et du degré de maturité du projet, commencera le parcours par la phase adaptée. Il conclut avec le créateur un contrat d'accompagnement qui organise son parcours et fixe les engagements réciproques.

Si l'accompagnement était déjà prévu à travers les programmes EDEN et chèques conseils, il est beaucoup plus structuré et formaté dans NACRE, avec un accent fort mis sur l'accompagnement post-crédation, et des systèmes de pilotage et de suivi nettement plus élaborés.

2 - Le parcours « créateur d'entreprise » de Pôle emploi

L'offre de service développée par Pôle emploi dans le cadre du parcours « créateur d'entreprises » à partir de 2006¹³¹, a également contribué au renforcement de l'accompagnement des demandeurs

¹³¹ Article 5 de la convention bipartite ANPE-UNEDIC du 1^{er} juin 2006.

d'emploi créateurs d'entreprise. Dans le cadre de ce parcours spécifique, Pôle emploi a développé une offre de service à destination des futurs créateurs d'entreprise, qui se décline en plusieurs prestations :

- des ateliers création d'entreprise visant à « valider » l'entrée dans le parcours du demandeur d'emploi créateur d'entreprise. Il s'agit de permettre aux participants d'identifier les principales questions à se poser et les premières étapes pour mettre en œuvre un projet de création d'entreprise (atelier 1 « Créer son entreprise, pourquoi pas ? ») puis de leur présenter une méthode leur permettant de construire leur projet de création, en repérant les points à améliorer et les lieux ressource à mobiliser (atelier 2 « Organiser son projet de création d'entreprise ») ;
- l'objectif projet création ou reprise d'entreprise (OPCRE), destiné aux demandeurs d'emploi nécessitant un appui dans la conception et la mise en œuvre de la création d'entreprise. D'une durée de trois mois et comprenant dix rencontres (dont au moins cinq entretiens individuels), l'OPCRE vise à permettre à un demandeur d'emploi moins autonome de formaliser son projet de création d'entreprise pour ensuite l'évaluer et élaborer un plan d'action ;
- l'évaluation préalable à la création d'entreprise (EPCE) qui s'adresse aux demandeurs d'emploi porteur d'un projet précis de création ou de reprise d'entreprise. D'une durée plus courte que l'OPCRE (trois à quatre semaines), l'EPCE consiste en six entretiens individuels destinés à permettre à un demandeur d'emploi porteur d'un projet de création ou reprise d'entreprise d'évaluer la faisabilité et la viabilité de son projet et de définir un plan d'action.

Leur articulation est la suivante¹³² : *« Lorsque le demandeur d'emploi est en parcours création d'entreprise : le public orienté vers l'OPCRE est un public moins autonome qui a besoin de plus de temps et de soutien pour formaliser et évaluer son projet de création d'entreprise que le public orienté vers l'EPCE. Les deux ateliers création d'entreprise ont vocation à être prescrits en amont des deux prestations pour orienter vers le parcours création d'entreprise ».*

¹³² Instruction de Pôle emploi du 25 novembre 2011 relative aux prestations d'insertion professionnelle du marché 2012.

C - Le financement de l'accompagnement des créateurs d'entreprises

Le financement de ces réseaux, pour une grande majorité d'origine publique, est multiple et les différents concours sont octroyés de manière non coordonnée¹³³. Il est très difficile d'en faire une comptabilisation précise et exhaustive tant les destinataires et les financeurs sont nombreux, à la fois au niveau national et local.

La Cour s'est efforcée de faire l'inventaire des moyens affectés à ce type d'activité par les grands acteurs nationaux et d'estimer les financements locaux à travers les ressources déclarées en 2011 par les grands réseaux d'accompagnement. En revanche, le coût de cette activité pour les réseaux consulaires n'a pas fait l'objet d'un chiffrage.

Dans l'ensemble, les réseaux considèrent que les dotations de fonds de prêts sont relativement satisfaisantes mais que leur activité est restreinte par le niveau du soutien aux prestations d'accompagnement, donc à leur frais de fonctionnement.

1 - Des sources publiques de financement nombreuses et disparates

Dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure RGPP 95 (voir infra chapitre III-C 2), un travail de recensement des réseaux d'accompagnement, des prestations qu'ils délivrent au niveau régional et des dispositifs qui les financent a été fait, dans un premier temps à titre expérimental, en **Aquitaine**.

Ce recensement a permis de constater que, sans tenir compte des interventions des départements, des communes et des établissements publics de coopération qui ne sont pas recensés, plus d'une vingtaine de dispositifs permettent de financer les réseaux d'accompagnement à la création d'entreprise, à la fois pour leur fonctionnement et pour les prestations financières qui sont dans certains cas versées aux créateurs.

En revanche, ce travail mené en Aquitaine ne permet pas de savoir quel est le montant total des financements représentés par ces dispositifs, les montants recensés (3,3 M€ en 2010 ; + 16 % par rapport à 2009) ne couvrant pas le coût des interventions de Pôle emploi ni celles d'Oséo. Il ne permet pas non plus de faire la part, au sein des crédits recensés, entre

¹³³ Il n'est fait état ici que des financements des frais de fonctionnement des réseaux, les financements dans le cadre de la dotation des fonds de prêts d'honneur ou de garantie ayant été examinés précédemment (II B et C).

crédits de fonctionnement et crédits destinés à verser des prestations aux créateurs.

Il constitue au demeurant une très bonne illustration de la complexité du paysage et du manque de visibilité actuelle sur le financement public des réseaux et de l'accompagnement.

2 - Les financements de l'Etat, de ses opérateurs et de la CDC

a) Les financements des têtes de réseaux par l'Etat et ses opérateurs

Le coût du soutien par l'Etat des réseaux d'accompagnement, à travers leurs têtes de réseau, est estimé par la DGCIS à 3,5 M€ en 2011, pour le financement de 18 réseaux différents, hors crédits NACRE. Si l'on enlève les crédits qui sont versés par Pôle emploi à l'ADIE pour ses directions régionales¹³⁴ et qui concernent, en grande partie, non la création d'entreprises mais les micro-crédits personnels, on obtient un total de **2,4 M€ pour 2011**.

Cette estimation montre que ces financements sont extrêmement dispersés entre les réseaux, l'ADIE semblant recevoir le montant le plus important (environ 400 k€), suivie par France active et Initiative France avec environ 280 k€ chacun. Les 15 autres réseaux se partagent dont environ 1,4 M€.

b) Les financements de la Caisse des dépôts

A ces financements s'ajoutent ceux apportés par la CDC (**7,3 M€ en 2011**), également pour le soutien au fonctionnement des têtes de réseaux, qui représentent environ le double des financements apportés par les directions générales des différents ministères et Pôle emploi.

Les financements de la CDC déclarés par les 5 réseaux interrogés s'élèvent à presque le double des financements indiqués par la Caisse concernant uniquement les têtes de réseaux (**12,2 M€ en 2011**), notamment parce qu'ils tiennent compte également des financements reçus par les membres de ces réseaux qui interviennent dans les territoires.

¹³⁴ Les statuts de l'ADIE sous la forme d'une seule association à compétence nationale et régionale expliquent probablement la cause de cet amalgame

**Tableau 21 : financement des réseaux d'accompagnement
par la CDC en 2011**

En M€	Financement tête de réseau (1)	% budget de la tête de réseau	Financement total reçu (2)	% budget fonctionnement central + local
ADIE	1,93	7 % *	1,9	7 %
BGE	0,64	25 %	1,5	2 %
France Active	2,90	22 %	6,9	18 %
Initiative France	0,98	26 %	1,0	2 %
Réseau Entreprendre	0,78	26 %	0,9	7 %
Total	7,33		12,2	

Source : (1) Caisse des dépôts et consignations et (2) Cour des comptes d'après les réponses aux questionnaires des réseaux

** pour l'ADIE, en % du budget total de fonctionnement, central+ local*

3 - Les spécificités du financement dans le cadre de NACRE

La mise en œuvre de NACRE a sensiblement modifié le mode de financement des réseaux et, par voie de conséquence, l'équilibre entre les acteurs. Le dispositif prend concrètement la forme de subventions par dossiers traités dans les différentes phases du parcours.

D'un point de vue budgétaire, les crédits dédiés au financement des opérateurs d'accompagnement et des expertises spécialisées sont gérés par l'agence de services et de paiement (ASP)¹³⁵ dans le cadre d'un plafond de dépenses notifié par la DGEFP à chaque DIRECCTE, qui opère ensuite une répartition entre l'ensemble des opérateurs d'accompagnement conventionnés.

NACRE succède au dispositif EDEN et aux chèques conseils qui ont été progressivement réduits avant de disparaître comme le montre le tableau ci-dessous.

¹³⁵ Ex-CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles).

**Tableau 22 : Coût des dispositifs EDEN, chèques-conseils et
NACRE en crédits de paiement (2006-2011)**

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	LFI 2012
Chèques-conseils	11,9	10,3	9,9	1,3	-	-	-
EDEN	31,9	23,7	14,9	1,8	0,3	-	-
NACRE	-	-	-	6,0	15,0	18,7	25,1
Total	43,8	34,0	24,8	9,0	15,3	18,7	25,1
<i>CPE (pour mémoire)</i>	18,3	14,3	15,1	14,6	14	12,9	6,7

Source : DGEFP

Avant 2009, la dotation budgétaire initiale destinée au financement des dispositifs EDEN et chèques-conseil s'établissait à environ 40 M€ par an¹³⁶. La diminution significative des dépenses constatées en 2008 s'explique par la volonté d'anticiper l'extinction de ces deux dispositifs prévue dans le cadre de la mise en place de NACRE, afin de limiter les charges à payer sur les exercices suivants. En conséquence, les conditions d'attribution des chèques-conseils ont été modifiées (réduction de leur durée de validité de 12 à 2 mois) et les modalités de suivi et de recouvrement des avances remboursées dans le cadre d'EDEN théoriquement renforcées¹³⁷. Le nombre de chèques-conseils et d'avances remboursables accordés a ainsi fortement diminué en 2008 : 199 000 chèques-conseils ont été délivrés, contre 285 000 en 2007, soit une baisse de 30 %.

La mise en place de NACRE devant s'effectuer à budget constant, la dotation inscrite en LFI pour 2009 s'est établie par conséquent à 40 M€. A partir de 2011 toutefois, les moyens alloués au dispositif ont été progressivement revus à la baisse dans le cadre de la programmation triennale des finances publiques 2011-2013 pour atteindre 25,1 M€ en 2012, ce qui représente une diminution de presque 40 % par rapport à 2006 (en euros courants).

Dans un premier temps, cette réduction a été présentée comme un ajustement des prévisions aux réalités de l'exécution, inférieure en 2009 et 2010, aux moyens votés en loi de finances. Mais cet écart s'explique surtout par la montée en charge très progressive du dispositif, du fait de la

¹³⁶ Même si ces comparaisons purement budgétaires ont été faites à l'origine, les chiffres ainsi rapprochés ne sont pas de même nature : les crédits EDEN sont des avances remboursables qu'il faudrait plutôt comparer aux prêts NACRE et non aux coûts de l'accompagnement de NACRE, comparables quant à lui au coût des chèques conseils.

¹³⁷ Cf. instruction du DGEFP aux DRTEFP en date du 20 décembre 2007. En fait, il semble qu'une partie non négligeable de ces crédits (plusieurs dizaines de millions d'euros) soit encore dans les caisses des réseaux qui perçoivent régulièrement le remboursement des avances EDEN, faute d'action des DIRECCTE et de la DGEFP, pour les faire reverser à l'Etat.

durée du parcours NACRE (jusqu'à 4 ans) ainsi que par les modalités de gestion retenues, qui encadrent strictement le rythme des entrées dans le dispositif et donc le rythme de consommation des crédits.

En particulier en 2011, une gestion plus resserrée du dispositif (gestion mensualisée notamment) a été mise en place afin d'éviter le dépassement des volumes d'entrées autorisés dans le dispositif constatés en 2010 (28 749 contre 20 000 prévues initialement). Il en a résulté une baisse significative du flux annuel de bénéficiaires en 2011 (17 946 entrées) et une plus faible augmentation des dépenses NACRE entre 2010 et 2011, alors que la montée en charge du dispositif n'est pas achevée.

Le niveau de dépenses liées à la mesure doit en principe se stabiliser en 2012 (environ 25 M€), quatrième année de fonctionnement, au cours de laquelle quatre cohortes de bénéficiaires sont simultanément présentes dans le dispositif.

Parallèlement, les **conventions pour la promotion de l'emploi (CPE)** de la DGEFP, qui visent à soutenir l'action globale des réseaux qui participent aux objectifs des politiques de l'emploi, participent aussi, historiquement, au financement de l'accompagnement aux créateurs d'entreprises. La DGEFP veille à articuler les objectifs de ces CPE avec l'action déployée dans le cadre du dispositif NACRE. Les réseaux bénéficient ainsi, à travers les CPE, d'un soutien financier complémentaire de la DGEFP pour contribuer par exemple au « *renforcement de la phase métier 3* » ainsi qu'à la « *valorisation de l'impact du dispositif NACRE auprès des partenaires* »¹³⁸.

Mais le montant des CPE a été globalement divisé par 3 depuis 2006, réduisant également les ressources de financement en crédits d'Etat des réseaux d'accompagnement.

4 - Le coût de l'accompagnement par Pôle emploi

Les budgets mobilisés par Pôle emploi dans le cadre du parcours « création d'entreprise » au titre des ateliers, de l'OPCRE et de l'EPCE ne font pas l'objet d'un suivi consolidé au niveau national pour l'ensemble de ces trois prestations ; jusqu'en 2012, seul l'EPCE faisait l'objet d'un suivi des coûts centralisé ; depuis cette date, l'OPCRE est également suivi. Comme pour l'ensemble des interventions, ces budgets sont déconcentrés, afin de s'adapter autant que possible aux particularités de chaque territoire. Ainsi, chaque direction régionale de Pôle emploi, en fonction de ses caractéristiques et des ressources partenariales

¹³⁸ Cf. article 1^{er} de la CPE n°11/09 conclue entre la DGEFP et Initiative France.

disponibles, détermine au moment de son dialogue de performance, les objectifs d'entrées pour chacune des prestations. De plus, les budgets prestations étant fongibles, des adaptations et réallocations peuvent survenir en cours d'année.

Ces données ne sont pas consolidées au niveau national, ce qui ne permet pas de connaître le coût total des dispositifs d'accompagnement mis en place par Pôle emploi.

5 - Le coût de l'accompagnement par les collectivités locales

S'ajoutent enfin les concours financiers des collectivités locales, notamment pour les structures locales et les fonds européens. En effet la plupart des régions, mais aussi des départements et beaucoup de communes et d'intercommunalités participent au financement des frais de fonctionnement des réseaux qui sont sur leur territoire. Il serait d'ailleurs souhaitable que des règles précises sur le rôle des élus au sein des instances de décisions des réseaux soient énoncées et vérifiées.

Les comptes des 5 principaux réseaux permettent de mesurer l'importance de ce financement puisqu'il représente **plus du tiers de leurs budgets de fonctionnement consolidé** (voir *infra*, point 6b).

6 - Le coût total de l'accompagnement

a) Les informations en provenance de l'Etat et de ses opérateurs

Compte tenu de la multitude de financeurs et de l'absence de dispositif de suivi global, le coût total des financements publics destinés à l'accompagnement des créateurs d'entreprise est aujourd'hui inconnu.

Le tableau ci-dessous résume les informations disponibles sur le sujet concernant les crédits de l'Etat et des organismes publics nationaux. On constate qu'il ne donne que des informations partielles puisque les interventions territoriales de Pôle emploi pour son « parcours créateurs » ne sont que partiellement as chiffrées (EPCE).

Ces crédits semblent être globalement en décroissance compte tenu de la diminution significative des crédits de l'Etat et de ses opérateurs destinés aux actions territorialisées. Ils sont d'un montant limité puisque le total en 2011 est d'environ **38 M€**.

Tableau 23 : les dépenses de l'Etat et des organismes publics nationaux destinés à financer les coûts de fonctionnement de l'accompagnement

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Têtes de réseaux	nd	nd	nd	Nd	10,5	10,8
<i>Programmes LOLF</i>					2,1	2,1
<i>Pôle emploi</i>					1,3	1,4
<i>CDC</i>					7,1	7,3
Action territorialisée	52,9	45,1	33,4	18,0	24,3	26,7
<i>Chèques conseils</i>	11,9	10,3	9,9	1,3	0	0
<i>EDEN</i>	31,9	23,7	14,9	1,8	0,3	0
<i>NACRE</i>	0	0	0	6,0	15	18,7
<i>Pôle emploi-EPCE</i>	9,1	11,1	8,6	9,0	9,0	8,0
Total					34,8	37,5

Source : Cour des comptes

b) Les financements reçus par les réseaux

Les informations fournies par les réseaux permettent d'avoir une vue globale des financements publics, nationaux et locaux. Toutefois, la Cour n'a fait porter son étude que sur les 5 principaux réseaux, ce qui ne permet pas d'avoir une connaissance exhaustive des financements reçus par l'ensemble des réseaux d'accompagnement.

Le tableau 24 résume les informations recueillies. Le **total des crédits publics** dans les budgets des 5 réseaux en 2011 s'élève à **123 M€**, soit **71 % de leurs budgets consolidés en moyenne**, sachant que les écarts sont importants entre les extrêmes (28% pour le réseau Entreprendre : 82% pour Initiative France), les modèles économiques des réseaux étant sensiblement différents.

Trois éléments doivent être gardés en mémoire :

- les budgets de fonctionnement ne couvrent pas uniquement les activités d'accompagnement des réseaux mais aussi leurs frais de structures (gestion, animation, communication, etc.), qui sont toutefois intrinsèquement liés à leurs actions d'accompagnement, les plus consommatrices de moyens humains ;

- les budgets couvrent les actions d'accompagnement des créateurs comme des repreneurs d'entreprises¹³⁹ ;
- ces budgets n'intègrent pas la valorisation du bénévolat qui représente pourtant des montants très importants, notamment pour certains réseaux (75% du budget consolidé pour le réseau entreprendre).

Tableau 24 : financements publics des budgets de fonctionnement des réseaux associatifs (création et reprise)

M€ 2011	ADIE	Initiative France	France active*	BGE	Réseau entreprendre	Total des budgets consolidés	
						Total	En %
Budget consolidé	33,7	42	38,5	46,2	13,2	173,6	
<i>dont tête de réseau</i>		3,4	14,1	1,9	2,9		
<i>dont niveau territorial</i>		39,2	24,4	45,0	10,3		
Financé par :							
Etat	4,3	8,0	7,3	6,6	0,5	26,7	16%
CDC + opérateurs Etat	4,0	1,0	6,9	1,5	0,9	14,3	8%
Col locales	9,0	21,6	9,3	21,1	1,6	62,6	36%
Europe	4,5	4,0	4,2	6,1	0,7	19,5	11%
Total crédits publics	21,8	34,6	27,7	35,3	3,7	123,1	71%
En % budget consolidé	65 %	82 %	72 %	76%	28 %	71 %	

Source : Cour des comptes à partir des comptes et des réponses des réseaux aux questionnaires

*uniquement budget TPE de France Active et des fonds territoriaux (hors action pour l'économie solidaire)

¹³⁹ Il en est de même pour les informations données par les financeurs examinées précédemment.

Les financements de **l'Etat et de ses opérateurs** s'élèvent à 41 M€ environ, soit presque **un quart des budgets** de fonctionnement, ce qui inclut les financements apportés également par Pôle emploi et qui n'ont pas pu être chiffrés précédemment ainsi que les crédits d'accompagnement du programme NACRE.

Les crédits européens apportent environ 11 % du financement.

La moitié des financements publics sont apportés par les collectivités locales (62,6 M€ sur 123,1 M€), ce qui représente plus du tiers (36 %) des budgets consolidés des réseaux. La répartition de ces financements entre les différents types de collectivités est très variable selon les réseaux comme le montre le tableau 25. **La part des régions est prédominante** puisqu'elle représente environ 46 % du financement apporté par les collectivités locales, tandis que celle des départements (29 %) et celle des communes et intercommunalités (25%) sont de même ordre de grandeur.

**Tableau 25 : financement des réseaux
par les collectivités locales**

M€ 2011	ADIE	Initiative France	France active (TPE)	BGE	Réseau entreprendre	Total
Budget consolidé	33,7	42,0	38,5	46,2	13,2	173,6
Total col locales En M€ en %	9,0 27%	21,6 51%	9,3 24%	21,1 46%	1,6 12%	62,6 36%
<i>dt Régions</i>	13%	16%	12%	24%	12%	16 %
<i>dt Départements</i>	10%	13%	8%	14%		11 %
<i>dt Communes et intercommunalités</i>	4%	22%	4%	8%		9 %

Source : Cour des comptes à partir des comptes et des réponses des réseaux aux questionnaires

Les 123 M€ de financements publics apportés chaque année pour financer l'accompagnement des créateurs et les repreneurs d'entreprises financent essentiellement des dépenses de personnels. Au total, les 5 réseaux analysés emploient **environ 3 000 personnes** sur l'ensemble du territoire, dont 150 environ dans les têtes de réseau. Près de **23 000 bénévoles** participent à leur action soit dans les instances de décisions, notamment dans les comités d'agrément qui attribuent les aides financières comme les prêts d'honneur, soit dans le conseil, voir le parrainage, des créateurs.

Tableau 26 : moyens humains des réseaux

2011	ADIE	Initiative France	France active (TPE)	BGE	Réseau entreprendre	Total
Effectifs totaux dt tête de réseau	450 95 *	900 18	500 91	960 10	170 18	2 980 137
Bénévoles	1 780	14 200	2 000	750	4 000	22 730

Source : Cour des comptes à partir des rapports d'activités des réseaux

** ADIE : 95 personnes au niveau central dont 64 « au siège » et 31 pour les fonctions communes du réseau*

Pour avoir une vision complète du coût de l'accompagnement, il faudrait toutefois compléter ces chiffres avec le coût des activités d'accompagnement des chambres consulaires.

*c) Des sources de financement public nombreuses
et non coordonnées*

Comme on l'a vu ci-dessus, les sources de financement publiques sont très nombreuses et pas coordonnées, puisque personne n'a une vue d'ensemble de ces financements, ce qui a plusieurs conséquences :

- un coût notable et une perte de temps et de moyens pour les structures d'accompagnement, qui doivent « partir à la chasse » aux financements chaque année, chaque financement faisant l'objet d'une convention particulière. L'ADIE dénombre ainsi près de 600 financements publics annuels différents, concernant le siège ou les délégations régionales. Chaque tête de réseau gère environ une quinzaine de conventions, alors que les structures territoriales en gèrent également probablement une dizaine ;
- la gestion des conventions est lourde, chacune comprenant des objectifs et des indicateurs à remplir et à suivre avec des cibles variées, les modalités de reporting étant différentes selon les financeurs. La DGCIS a estimé que ces charges de gestion pouvaient atteindre la moitié des financements accordés¹⁴⁰.
- un risque non négligeable, pour les financeurs, d'être plusieurs à financer la même action, tous les réseaux ne disposant pas de comptabilité analytique et une même action pouvant avoir éventuellement plusieurs effets qui peuvent intéresser des financeurs différents ;

¹⁴⁰ Circulaire du 19 octobre 2011 de la DGCIS et de la DGEFP sur la mise en œuvre de la mesure « RGPP 95 » (voir infra chapitre III, 1-D).

- un saupoudrage qui prive chaque financeur public de la possibilité d'influencer réellement les orientations stratégiques des différents réseaux financés.

Mais cette situation n'est que l'illustration d'une insuffisance de coordination et de pilotage des acteurs comme on le verra ultérieurement.

Comparaisons internationales

L'accompagnement des créateurs d'entreprises est très généralement soutenu par les pouvoirs publics. Dans certains Etats, ce soutien incombe presque intégralement à l'échelon sub-étatique : c'est le cas en **Belgique**, en **Espagne** et dans une moindre mesure en Italie.

En **Allemagne**, la banque publique KfW est l'opérateur du dispositif *Gründercoaching Deutschland*, programme destiné à financer le recours à une prestation de conseil externe aux entreprises nouvellement créées et piloté par une agence fédérale (BAFA : Office fédéral de l'économie et du contrôle des exportations).

En **Suède**, les prêts garantis ou accordés par l'Agence étatique *ALMI Företagspartner* sont assortis d'un accompagnement pendant la durée du prêt (souvent entre 3 et 5 ans).

En **Belgique**, le dispositif fédéral du « prêt lancement » à destination des chômeurs prévoit un avantage de 1% sur le taux d'intérêt du prêt si le créateur accepte d'être accompagné.

Aux **Etats-Unis**, l'accompagnement des jeunes entrepreneurs s'effectue à travers le système du « mentorat » : au niveau fédéral, étatique ou même universitaire. Par exemple, dans le cadre du *Small Business Act*, le *Service Corps of Retired Executives* (SCORE) réunit d'anciens chefs d'entreprises et 13 000 bénévoles au sein de plus de 800 bureaux, afin que des aspirants entrepreneurs viennent bénéficier de leur appui et de leur expérience. En complément des programmes gratuits et locaux du SBA, de nombreuses universités proposent des services d'accompagnement pour les membres de leur réseau ; on peut citer, par exemple, le célèbre *Venture Monitoring Service* du MIT, créé en 1997, et qui repose aujourd'hui sur près de 130 mentors suivant environ 250 projets.

Récemment, dans le cadre de la campagne nationale *Business in You*, lancée en 2012, le **gouvernement britannique** a cherché à imiter ce système en attribuant une enveloppe de 1,8 M£ au programme *Get mentoring*, initié par des acteurs privés, afin de former des mentors expérimentés au service des jeunes entrepreneurs.

D - L'efficacité des dispositifs de soutien à l'accompagnement des créateurs d'entreprises

1 - Un réel besoin d'accompagnement

L'accompagnement des entreprises par des réseaux spécialisés semble bénéfique pour leur survie (taux de pérennité) et leur croissance, la création d'emploi et l'accès des créateurs d'entreprises au crédit, quand on compare les résultats des entreprises suivies par les réseaux et la moyenne nationale.

Tableau 27 : résultats des entreprises accompagnées par les réseaux

Réseau d'accompagnement	pérennité à 3 ans	Autres indicateurs d'impact et d'efficacité pour les créations d'entreprises
Moyenne France 2006	66%	
BGE	72%	1,3 emploi créé par entreprise créée
France Active	78 %	1,6 emploi créé par entreprise créée
Initiative France	82%	1,7 emploi par entreprise créée Effet de levier moyen des prêts d'honneur : 5,9 Coût de l'emploi créé ¹⁴¹ : 1 245 € (CE + RE)
Réseau Entreprendre	89% 81% à 5 ans	6 emplois par entreprise créée 10,3 par entreprise créée au bout de 3 ans Coût de l'emploi créé : 1 500 €
ADIE	59 %	1,3 emploi créé par entreprise créée Coût de l'emploi créé : 1 276 €

Source : Cour des Comptes à partir des rapports d'activité des réseaux et de leurs réponses aux questionnaires de la Cour

Ces chiffres doivent toutefois être analysés avec précaution, notamment compte-tenu des différences des échantillons de populations concernées. En outre, chaque réseau procède à une sélection des candidats qu'il accompagne : les résultats sont donc à la fois des indicateurs de leur capacité de sélection des projets qui ont une chance d'aboutir (tout en étant spécialisés sur des cibles différentes dont certaines auront, par nature, de moins bons résultats que d'autres) et de compétence et efficacité en matière d'accompagnement.

Par ailleurs, l'addition de ces résultats n'a pas de sens, un même créateur pouvant être accompagné, successivement ou simultanément, par plusieurs réseaux, chacun ayant sa « spécialité » et pouvant intervenir à un moment différent de la création de l'entreprise. Ainsi, par exemple, un créateur suivi par BGE pourra bénéficier d'un prêt d'honneur de Initiative France et d'une garantie de France Active. Aussi, le calcul du coût par

¹⁴¹ Coût de fonctionnement de l'ensemble du réseau + perte sur fonds de prêt

emploi créé de chaque réseau ne renseigne-t-il pas vraiment sur le coût global de l'accompagnement.

Malgré ces limites, les résultats des réseaux montrent que leur action est positive pour faciliter la création, améliorer les taux de pérennité et d'embauche des entreprises, or les créateurs regrettent souvent de ne pas avoir été assez accompagnés.

Selon une étude de la DARES de 2008¹⁴², quatre créateurs sur dix déclarent n'avoir pas trouvé l'appui nécessaire dans un domaine au moins. Parmi eux, 34 % auraient souhaité être aidés en matière de gestion, de comptabilité, de fiscalité ou de démarches administratives. 21 % estiment avoir bénéficié d'une information, d'un accueil et d'un suivi insuffisants (constituer le dossier, trouver les aides, être orienté vers les structures adéquates). Enfin, 19 % des créateurs estiment avoir manqué d'appui en matière de soutiens financiers, qu'il s'agisse d'aides ou de prêts bancaires.

Par ailleurs, les attentes des créateurs en matière d'aide et de conseil ne se situent pas seulement en amont du projet mais aussi, pour une partie d'entre eux, dans les mois qui suivent le démarrage de l'entreprise. 16 % de créateurs interrogés dans le cadre de cette enquête de la DARES estiment avoir manqué d'appui pour faire prospérer l'entreprise créée.

2 - Un effort de développement de l'accompagnement avec NACRE

a) Un accompagnement insuffisamment pris en compte par les dispositifs précédant NACRE

Les dispositifs d'appui à la création et à la reprise d'entreprise en direction des publics cibles des politiques de l'emploi étaient généralement mobilisés en amont de la création et visaient principalement à la structuration et au financement des projets.

Avant la mise en place de NACRE, les créateurs d'entreprise éloignés de l'emploi pouvaient bénéficier d'EDEN et de chèques-conseils.

Allouée sous la forme d'une avance remboursable sur 5 ans avec un différé de remboursement de 12 mois, EDEN ne s'accompagnait pas

¹⁴² Les bénéficiaires de l'ACCRE jugent l'accompagnement à la création d'entreprise : des motifs de satisfaction mais encore des attentes, DARES Premières, n°09.2, février 2008.

d'un accompagnement ciblé visant à faciliter l'accès des bénéficiaires à l'offre bancaire mais le créateur devait accepter un accompagnement au cours des trois premières années, sous la forme de chèques-conseils. Ceux-ci offraient la possibilité aux créateurs bénéficiaires de l'ACCRE et d'EDEN d'être conseillés par des experts qualifiés dans de nombreux domaines (droit, stratégie, finances, fiscalité, communication, publicité, marketing), y compris après la création.

315 000 et 285 000 chèques-conseils ont respectivement été délivrés en 2006 et 2007 (199 000 en 2008, dernière année d'existence du dispositif), sans qu'il soit possible de connaître le nombre de créateurs en ayant bénéficié, cette donnée ne faisant pas l'objet d'un suivi. Toutefois l'enquête réalisée par la DARES en 2008¹⁴³, montre que ce dispositif d'accompagnement est resté peu utilisé. Seuls 38 % des créateurs aidés via l'ACCRE en 2004 ont eu recours aux chèques-conseils ; ils ont essentiellement servis à demander des conseils en matière de comptabilité (72 %). Seule une partie des chèques-conseils délivrés ont été consommés : 66 % en 2006 et 65 % en 2007, et une faible proportion (moins de 25 %) utilisés post-crétation.

Le dispositif NACRE a été créé pour pallier l'insuffisance de l'accompagnement prévu dans le cadre des dispositifs EDEN et Chèques conseil.

b) Le parcours NACRE, formalisé et suivi

La mise en place de NACRE a conduit à un renforcement sensible de l'accompagnement des créateurs d'entreprise qui en bénéficient, tant en amont qu'en aval de la création d'entreprise, en formalisant un véritable parcours. La DGEFP s'est efforcée de répondre aux critiques faites aux dispositifs précédents, notamment :

- en s'assurant de la qualité et de l'efficacité des actions d'accompagnement grâce à une procédure de sélection en deux temps des opérateurs chargés de la mise en œuvre du dispositif : une labellisation pluriannuelle, une procédure annuelle de conventionnement ;
- en améliorant le suivi : des délais précis ont été attachés à chacune des trois phases métier afin de matérialiser la notion de parcours et surtout de faciliter le pilotage du dispositif par les DIRECCTE ; la progression dans le parcours a par ailleurs été assortie de l'obligation

¹⁴³ Les bénéficiaires de l'ACCRE jugent l'accompagnement à la création d'entreprise : des motifs de satisfaction mais encore des attentes, DARES Premières, n°09.2, février 2008.

de formaliser chaque franchissement de phase par la signature d'un contrat d'accompagnement pour la création/reprise d'entreprise (CACRE). Ce contrat est à la fois un outil de suivi et de paiement des opérateurs d'accompagnement.

c) Des outils de pilotage nombreux et pas encore matures

Le dispositif de pilotage mis en place par la DGEFP pour NACRE et qui répond aux exigences de mesure de la performance du dispositif¹⁴⁴ contraste avec la situation de l'ACCRE et de l'ARCE. Comme cela a été expliqué précédemment (chapitre II, II-B-2), deux systèmes d'information ont été mis à la disposition des DIRECCTE pour leur permettre de gérer le nouveau dispositif, l'un pour suivre le paiement des opérateurs conventionnés en charge du parcours d'accompagnement, l'autre pour suivre la mise en place des prêts à taux zéro (décaissement et remboursement). Ce dispositif de pilotage offre en théorie une bonne visibilité, tant aux pilotes nationaux (DGEFP et CDC) qu'aux services déconcentrés (DIRECCTE), sur le déploiement de NACRE.

Toutefois, malgré ces progrès incontestables, ce dispositif de pilotage présente plusieurs défauts, en partie liés à sa sophistication :

- **des procédures complexes et peu lisibles**

Les procédures NACRE s'avèrent en pratique complexes à mettre en œuvre et posent des difficultés à la fois en termes de lisibilité du dispositif et de fluidité des parcours.

Le découpage de l'accompagnement en trois phases, même s'il a eu un effet pédagogique sur les acteurs et les partenaires, notamment bancaires, est souvent considéré comme artificiel par les opérateurs ; les questions de financement sont par exemple censées ne pas être abordées en phase 1 alors qu'il est nécessaire, en pratique, de parler de trésorerie ou de besoin en fonds de roulement dès la phase de montage du projet.

En dépit des efforts de pédagogie réalisés auprès des bénéficiaires du dispositif, les changements d'opérateur d'une phase à l'autre (notamment lorsqu'un opérateur n'est pas conventionné pour les trois phases¹⁴⁵) sont difficile à comprendre pour une part significative des porteurs de projet et ressentis comme pesants du fait de l'obligation de

¹⁴⁴ Conformément aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2011.

¹⁴⁵ En Picardie, par exemple, sur les 16 opérateurs d'accompagnement conventionnés en 2012, seuls 2 (ADIE et Somme initiative) sont conventionnés sur les trois phases du dispositif, neuf sont conventionnés sur les phases 1 et 3 et 5 sont conventionnés sur les phases 2 et 3.

signer un contrat d'accompagnement à l'entrée dans le dispositif et à toute entrée ou sortie de phase¹⁴⁶.

Par ailleurs, le formatage stricte de certains éléments n'est pas adapté à la réalité et conduit à des adaptations qui dégradent la qualité du système d'informations. Ainsi, de nombreux opérateurs ne saisissent pas les dossiers au fil de l'eau pour chaque accompagnement en raison de leur organisation interne et d'une certaine frilosité à enregistrer l'entrée d'un projet dans une phase du parcours NACRE avant d'être assuré de son succès. Dans de nombreux contrats, la date de sortie d'une phase est ainsi postérieure de 2 à 5 jours seulement à la date d'entrée. Dans d'autres cas, les durées peuvent être dépassées pour des raisons qui ne sont pas liées à la qualité du projet ni au créateur, telles que les délais de réponses très longs de la part des banques pour le prêt complémentaire.

- **Une gestion budgétaire serrée mais trop contraignante**

Afin de respecter les enveloppes budgétaires, la DGEFP a mis en place une gestion mensualisée des entrées, destinée à garantir la capacité des opérateurs d'accompagnement à pouvoir prendre en charge des porteurs de projet jusqu'à la fin de l'année. En pratique, cela entraîne souvent des ruptures de parcours (faute de droit disponible) et donc un manque de fluidité dans le déroulement de l'accompagnement.

En outre, les DIRECCTE sont conduites à modifier fréquemment, par voie d'avenant les objectifs quantitatifs d'activité de chaque opérateur afin de réguler les entrées initiales ou les poursuites au sein de chaque phase. Trois à quatre avenants par opérateur sont effectués tout au long d'une année de conventionnement¹⁴⁷.

Ces constats ont conduit la DGEFP à suspendre la gestion mensualisée des entrées « à titre exceptionnel », pour le second semestre 2012¹⁴⁸.

- **Les effets pervers de certains indicateurs**

Certains indicateurs peuvent avoir des effets qui n'ont pas été initialement souhaités, notamment en incitant les opérateurs à **accroître la sélection des bénéficiaires**. C'est le cas notamment du taux de transformation des projets en entreprises, du taux de financement des projets par prêt NACRE, du taux d'abandon du parcours (mesuré lors du

¹⁴⁶ Cf. circulaire DGEFP n°2008-20 du 4 décembre 2008 : ces contresignatures contribuent à attester de la réalisation des actions d'accompagnement prévues dans chaque phase métier (attestation de service fait) et conditionnent également le paiement de l'opérateur d'accompagnement pour les actions et livrables qu'il a réalisés.

¹⁴⁷ Rapport de la MCI (mission de contrôle interne) de la DGEFP fin 2011.

¹⁴⁸ Lettre du 27/06/12 relative au dispositif NACRE adressée aux préfets de région.

passage d'une phase à une autre) et du taux de sinistralité physique des prêts NACRE dont les objectifs à atteindre ont été fixés à des niveaux très ambitieux.

Comme l'ont souligné plusieurs DIRECCTE interrogées ainsi que les opérateurs d'accompagnement, les objectifs fixés incitent les opérateurs à choisir les projets ayant les plus grandes chances d'aboutir qui sont généralement portés par les personnes les plus proches du marché de l'emploi, au détriment de projets moins solides, portés par des publics plus précaires, pour lesquels la valeur ajoutée d'un accompagnement serait pourtant plus élevée.

Il est donc vraisemblable que les résultats de performance obtenus témoignent non seulement des effets positifs du dispositif NACRE mais aussi de la sélection importante des projets opérée par les opérateurs.

Tableau 28 : indicateurs de performance de NACRE

Indicateurs de performance	Valeur décembre 2011	Objectifs à atteindre
Taux de transformation des projets en entreprises	90,2 %	≥ 80 %
Taux de financement des projets par un prêt NACRE	74,6 %	≥ 80 %
Taux de sinistre physique	7,6 %	< 20 %
Taux d'abandon du parcours	54,3 %	< 20 %

Source : DGEFP

Quant au **taux d'abandon du parcours NACRE**, il recouvre des éléments très hétérogènes puisqu'il comptabilise actuellement tous les parcours pour lesquels aucun acte de gestion n'a été enregistré depuis plus de 6 mois, ce qui conduit à comptabiliser des phases en cours dont la durée dépasse la norme définie réglementairement, des sorties normales de phase non poursuivies par une entrée dans la phase suivante et des parcours rompus. Son niveau est élevé mais il est normal, et même souhaitable, que des créateurs dont le projet n'est pas mûr ou se révèle non viable abandonnent leur démarche. Par ailleurs, en cours de phase 3, les ruptures sont principalement liées à l'arrêt d'activité de l'entreprise créée ou à la décision du créateur qui ne souhaite plus être accompagné.

La DGEFP est consciente des biais de sélection existants actuellement et de la mauvaise adaptation de certains indicateurs et réfléchit à leur évolution. Il s'agit notamment de replacer les objectifs

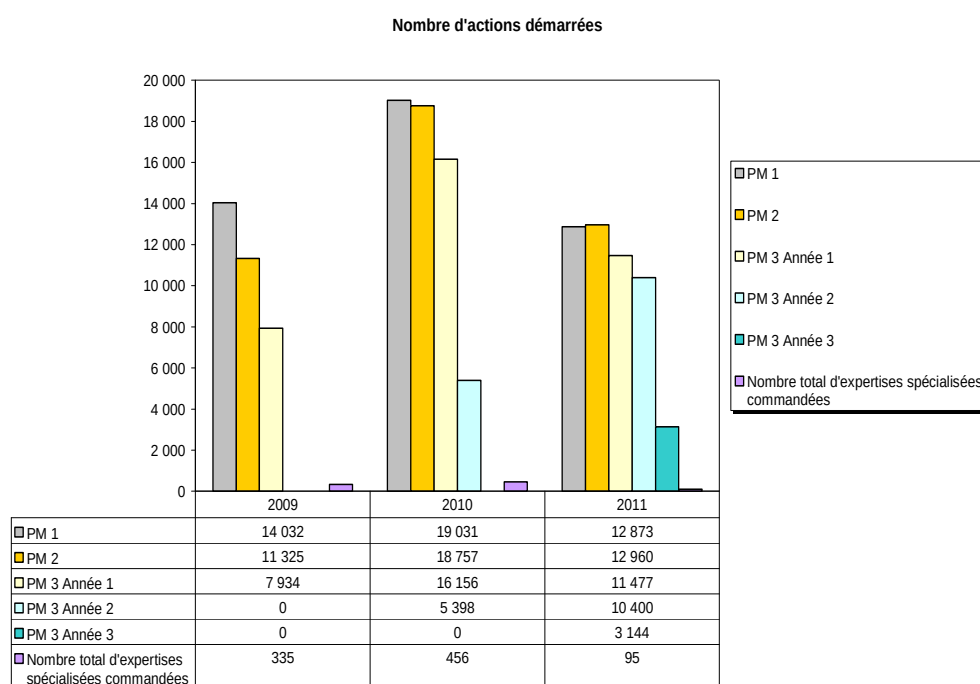
atteints par les opérateurs dans leur contexte, en prenant en compte les caractéristiques des bénéficiaires au regard de leur situation vis-à-vis de l'emploi, de leur niveau de formation etc.... La prise en compte du profil des bénéficiaires devrait permettre un meilleur arbitrage entre sélection des projets les plus performants et accompagnement vers la création d'entreprise des publics qui en ont le plus besoin.

On peut toutefois s'interroger sur les conséquences en termes de gestion que cette sophistication supplémentaire des indicateurs et des informations à suivre dans les tableaux de bord pourra avoir tant pour les opérateurs que pour les DIRECCTE.

d) Les résultats de l'accompagnement du parcours NACRE

Le nombre d'actions d'accompagnement commencées en 2009, 2010 et 2011 est de 45 936 actions pour la phase métier 1, 43 042 pour la phase métier 2, 35 567 pour la phase métier 3 année 1, 15 798 pour l'année 2 et 3 144 pour l'année 3.

Graphique 8 : les phases du parcours NACRE



Source : DGEFP

La demande de prêt à taux zéro NACRE est instruite par l'opérateur d'accompagnement NACRE **phase 2** qui décide de son octroi ou de son refus. Entre 2009 et 2011, 29 363 prêts NACRE ont été décaissés pour 43 009 bénéficiaires entrés en phase 2. Le taux de financement est de 74 % en 2009 et 2010 et de 54 % en 2011. Comme la durée d'instruction des prêts peut s'avérer relativement longue, une part des prêts sollicités en 2011 est encore en cours d'instruction en 2012, ce qui explique le taux de financement sensiblement inférieur en 2011 par rapport aux années précédentes.

La **phase 3, post-crédation**, constitue la principale innovation du dispositif NACRE ; elle est censée être stratégique pour la pérennité et le développement des entreprises créées. Depuis la mise en place du dispositif, plus de 37 500 créateurs y ont eu accès. Toutefois, alors qu'elle répond en principe à un besoin réel, **sa mise en œuvre se révèle difficile**.

On constate, en effet, une évaporation des bénéficiaires entre la phase 2 et la phase 3 : 32,4 % des bénéficiaires d'une phase 2 ne sont ainsi pas entrés en phase 3, toutes cohortes confondues, alors que celle-ci est obligatoire en cas d'obtention d'un prêt à taux zéro NACRE. En outre, on note un taux d'abandon élevé également au cours de la phase 3 elle-même. En fait, lors de cette phase, le créateur est moins disponible pour être accompagné et prend peu contact avec l'opérateur d'accompagnement au cours de cette phase, ce qui conduit certains opérateurs à se démobiliser et à ne pas multiplier les relances. Par ailleurs, les attentes des créateurs sont très différentes concernant l'accompagnement au cours de cette phase. Il est par conséquent difficile de la rendre attractive pour les créateurs.

Le caractère « obligatoire » de cette phase est donc actuellement fictif au sens où il n'est pas sanctionné. Il pourrait être utile de réfléchir à la possibilité de donner un avantage, par exemple en matière de différé de remboursement, aux créateurs qui n'abandonnent pas au cours de cette phase.

3 - L'action de Pôle emploi, mal coordonnée avec NACRE

L'offre de service développée par Pôle emploi dans le cadre du parcours créateur d'entreprises à partir de 2006 a également contribué au renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise.

* Les demandeurs d'emploi qui ont un projet de création sont orientés vers les différentes offres par les conseillers de Pôle emploi, qui sont chargés de les suivre tout au long de leurs parcours « créateur d'entreprises », en réalisant les entretiens de suivi programmés et en leur

proposant une offre de service adaptée. A cette fin, des conseillers « référents » (1276) ont été formés et certains sites disposent d'équipes spécialisées ; des actions de formations de sensibilisation à la création d'entreprise ont également été organisées pour les conseillers. Toutefois, l'information et la formation n'est pas encore suffisamment développée et Pôle emploi souhaite la renforcer.

* Aucune étude n'a pour le moment été conduite pour déterminer l'impact de cette offre de services sur la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi accompagnés : le nombre de parcours ayant conduit à la création d'une entreprise, le taux de pérennité de celle-ci etc.... ne sont pas connus.

Il est simplement possible d'établir que les demandeurs d'emploi qui étaient en parcours créateur d'entreprise en 2008 étaient 45 % à être inscrits à Pôle emploi en 2011, soit 3 ans après leur entrée dans le parcours. Il paraît donc nécessaire de procéder à l'évaluation des prestations proposées, en analysant leur impact sur la création d'entreprise mais aussi sur le retour à l'emploi des bénéficiaires.

* Les prestations proposées par Pôle emploi dans le cadre du parcours créateur d'entreprises diffèrent de l'accompagnement prévu dans le cadre du parcours NACRE puisqu'elles s'adressent exclusivement aux demandeurs d'emploi et se limitent à un accompagnement en amont de la création d'entreprise. Elles ont a priori vocation à se situer plus en amont du processus de création d'entreprise que la phase 1 de NACRE, qui vise à finaliser le projet.

Cependant, en pratique, la frontière entre l'appui à la conception et à l'évaluation de la viabilité du projet proposé par les prestataires sélectionnés par Pôle emploi, dans le cadre de l'OPCRE et de l'EPCE, et l'aide au montage du projet prévue dans le cadre de la phase 1 de NACRE peut être floue, en particulier pour l'EPCE.

Pour autant, compte tenu des quotas d'entrées limités dans le dispositif NACRE, les prestations de Pôle emploi permettent d'augmenter sensiblement le volume d'accompagnement proposé. En année pleine, environ **190 000 à 220 000 demandeurs d'emploi** entrent chaque année dans le parcours créateur d'entreprise et bénéficient d'une ou de plusieurs des prestations proposées, sans que ces données soient consolidées au niveau national.

Tableau 29 : Nombre de bénéficiaires du parcours créateur d'entreprise

	demandeurs d'emploi inscrits dans le parcours créateur d'entreprises	Nombre d'entrées annuelles dans le parcours	Nombre de sorties annuelles du parcours
2006	46 660	46 680	3 130
2007	261 620	218 650	79 350
2008	361 150	190 040	128 960
2009	433 900	209 250	142 470
2010	510 110	216 130	189 490
2011	529 920	192 610	117 60 *

Source : Pôle emploi *données à fin juin 2011

nb : parcours d'une durée de 7 jours au minimum

A ce jour, il n'y a aucune articulation au niveau national entre NACRE et les prestations EPCE et OPCRE de Pôle emploi.

Pôle emploi et les services de l'Etat (DGEFP et DIRECCTE) n'ont aucune information ni visibilité sur leurs dispositifs respectifs ; le nombre de places NACRE ouvertes par région n'est pas connu de Pôle emploi ; les DIRECCTE ne sont pas davantage informées du volume des prescriptions faites par Pôle emploi dans le cadre du parcours créateur d'entreprises. Cela ne permet pas de calibrer les différents dispositifs de manière à assurer leur complémentarité tout en optimisant l'utilisation des fonds publics.

Aucun échange d'informations n'est organisé au niveau régional pour informer les acteurs concernés de l'entrée d'un demandeur d'emploi dans le dispositif NACRE ni dans le parcours créateur d'entreprises.

Des initiatives visant à assurer une articulation ont cependant été prises au niveau local et vont de la simple réunion d'informations des conseillers Pôle emploi sur le dispositif NACRE à une articulation entre les prestations elles-mêmes. Ainsi, en région **Rhône-Alpes**, afin de tenir compte de la baisse des quotas d'entrées dans le dispositif NACRE depuis 2010, les conseillers de Pôle emploi ont été incités à prescrire en priorité les prestations EPCE et OPCRE, plutôt que d'orienter les demandeurs d'emploi vers la phase 1 de NACRE, le demandeur d'emploi pouvant ensuite être orienté directement vers la phase 2 de NACRE lorsqu'il entre dans la phase de financement de son projet. Mais ces tentatives de substitution entre les dispositifs ne semblent pas avoir été probantes et elles ont été abandonnées au profit de la recherche d'une meilleure articulation.

La DGEFP a lancé en 2012 une réflexion relative à cette articulation, dans le cadre d'un atelier réunissant Pôle Emploi et

l'ensemble du réseau des DIRECCTE et des opérateurs d'accompagnement NACRE.

4 - Un paysage dont la complexification s'accroît

Le développement de programmes spécifiques d'accompagnement, de l'Etat comme de Pôle emploi, ainsi que le soutien important des collectivités locales aux actions d'accompagnement (voir 2, ci-dessus) financent de très nombreux acteurs. La cohérence de l'organisation des acteurs qui en résulte et leur coordination sont très perfectibles.

a) Des procédures de sélection différentes

Depuis la période de création de réseaux d'accompagnement dans le courant des années 80, le rôle de chacun s'était progressivement précisé (selon les types d'accompagnement ou les phases de la création) en essayant d'éviter les zones de recoupement. L'émergence de nouveaux dispositifs et la chasse aux subventions dans un contexte de raréfaction des crédits publics semblent entraîner une concurrence poussant chaque acteur à « aller jouer sur le terrain du voisin », entraînant des conséquences notamment sur la lisibilité de l'offre pour les créateurs.

En effet, la mise en œuvre des prestations d'accompagnement prévues dans le dispositif NACRE et l'offre de service de Pôle emploi s'appuient sur des opérateurs externes mais avec des méthodes différentes de sélection des opérateurs, qui ont déstabilisé le fragile équilibre précédent.

Pour **Pôle emploi**, les titulaires des lots relatifs aux prestations EPCE et OPCRE ont été sélectionnés dans le cadre d'un marché public (intitulé « Presta DE 2012 ») dont la passation a été déléguée aux directions régionales de Pôle emploi. Chaque région a assuré la passation de son propre marché sur la base du dossier de consultation établi par la direction générale¹⁴⁹, sous la forme d'un marché à procédure adaptée (MAPA) autorisant la négociation : les trois candidats présentant les offres économiquement les plus avantageuses ont été admis à entamer une négociation qui a porté uniquement sur le prix.

Le résultat de ce mode de sélection fait l'objet de nombreuses critiques et même de contentieux. Il apparaît en effet que, d'une part, des acteurs de l'accompagnement historiquement implantés et reconnus n'ont pas été retenus et que, d'autre part, en revanche, certains choix se sont portés sur

¹⁴⁹ Les critères de sélection des offres étaient de 70 % pour la valeur technique (dont 45 % pour la démarche méthodologique proposée) et 30 % pour le prix.

des candidats n'ayant aucune implantation locale¹⁵⁰. Au total, 79 titulaires différents se partagent 84 lots EPCE et 93 lots OPCRE¹⁵¹.

Pour la **DGEFP**, le choix des prestataires d'accompagnement a été réalisé fin 2008, à l'issue d'un processus reposant sur deux actes juridiques distincts :

- une procédure de labellisation ayant pour objectif principal de professionnaliser les acteurs en les obligeant à respecter plusieurs exigences : un parcours de création lisible et une orientation aisée du créateur, des livrables définis, des délais respectés, la garantie de moyens suffisants, un reporting homogène notamment;
- un conventionnement destiné à subventionner les opérateurs comme on l'a vu précédemment.

Si la plupart des opérateurs d'accompagnement interrogés s'accordent pour reconnaître un intérêt à cette procédure initiale de labellisation, notamment du point de vue de la mobilisation des acteurs régionaux autour du dispositif NACRE, plusieurs facteurs ont rapidement contribué à remettre en cause son utilité :

- l'absence de lien entre labellisation et conventionnement, dans la mesure où certains opérateurs ont été labellisés mais non conventionnés, l'inverse étant aussi possible¹⁵² ;
- le défaut de contrôle par la DGEFP des conditions de labellisation des opérateurs par les DIRECCTE ;
- l'absence de réexamen des critères de labellisation des opérateurs labellisés et la prorogation de la durée du label, contrairement à ce qui était prévu initialement ;
- l'absence de convergence du label NACRE avec les labels régionaux existants (pour les 10 DIRECCTE interrogées), alors même que la DGEFP invitait les DRTEFP, dans son instruction de décembre 2008, à explorer les possibilités de convergence avec des labels régionaux existants (dès lors que les attendus métiers du label NACRE étaient réunis).

¹⁵⁰ Plusieurs réseaux citent le cas d'un cabinet rhônalpin sélectionné par plusieurs directions régionales de Pôle emploi qui cherche maintenant, semble-t-il, à travailler avec les acteurs locaux pour proposer ses prestations.

¹⁵¹ Aucun rapprochement n'a été fait, semble-t-il, entre les opérateurs de pôle emploi et ceux de NACRE.

¹⁵² Ainsi les experts comptables ont-ils fait l'objet d'une labellisation générale sans avoir besoin de présenter individuellement un dossier aux DIRECCTE.

Aussi, aujourd'hui, la plupart des opérateurs d'accompagnement ne reconnaissent-ils plus aucune utilité au label. Bien que consciente de cette situation, la DGEFP n'a programmé, pour le moment, aucun travail de simplification des textes régissant le processus de sélection des opérateurs NACRE.

Tableau 30 : Nombre d'opérateurs NACRE conventionnés par région

Région	2009	2010	2011	2012
Alsace	20	30	28	20
Aquitaine	46	49	42	34
Auvergne	18	20	15	15
Basse-Normandie	24	25	17	19
Bourgogne	29	23	19	18
Bretagne	50	58	30	22
Centre	25	24	21	21
Champagne Ardenne	19	25	19	18
Corse	10	10	8	8
Franche-Comté	18	17	15	15
Haute-Normandie	20	21	17	13
Ile-de-France	53	58	46	43
Languedoc-Roussillon	56	45	36	36
Limousin	3	15	12	12
Lorraine	36	33	32	28
Midi-Pyrénées	41	40	33	18
Nord-Pas-de-Calais	62	32	29	27
Pays-de-la Loire	50	42	27	26
Picardie	22	21	16	16
Poitou-Charentes	32	27	25	22
Provence-Alpes-Côte d'Azur	54	61	49	39
Rhône-Alpes	112	93	74	60
Guadeloupe	6	7	6	6
Martinique	5	6	5	5
Guyane	3	3	3	3
La Réunion	8	10	9	7
Mayotte	5	6	6	4
France entière	827	801	639	555

Source : DGEFP, extranet NACRE

Cette méthode de sélection a conduit à conventionner, dans un premier temps, un nombre très important d'opérateurs (**827 opérateurs en 2009**, dont 112 en région **Rhône-Alpes**); ils sont aujourd'hui encore 555, soit une diminution d'un tiers, très variable selon les régions. Cette réduction progressive vise à ne garder que les opérateurs qui sont les plus actifs dans le parcours NACRE, pour chaque phase, chaque opérateur pouvant être conventionné pour une ou plusieurs phases. Malgré cette évolution, on est encore **loin du seuil minimal de 60** créateurs/repreneurs accompagnés par opérateur et par an défini par la DGEFP pour en 2011¹⁵³. En région **Rhône-Alpes** par exemple, au titre de l'année 2012, près de 65 % des opérateurs conventionnés ont un nombre de phases métier conventionnées inférieur à 60. Il y a, bien entendu, des exceptions, tel le département de l'**Yonne** qui se distingue, comme on l'a déjà souligné précédemment, par le fait qu'il n'a qu'un seul opérateur, Yonne Active Création.

b) Les conséquences de ce foisonnement

S'il présente l'avantage de permettre une individualisation des services rendus aux bénéficiaires de ces dispositifs ainsi qu'une réponse à la demande de proximité notamment des populations de chômeurs, ce foisonnement des opérateurs d'accompagnement a plusieurs conséquences :

- il induit des phénomènes de concurrence territoriale entre opérateurs et déstabilise les équilibres territoriaux patiemment construits au fil des années entre les partenaires ;
- à l'échelle nationale, NACRE a conduit certains réseaux, sélectionnés pour la phase 2, à intervenir en matière de distribution de prêt aux créateurs alors que ce n'était pas leur périmètre d'intervention jusqu'à présent (ex : les BGE, France active ou les CMA) ; cela conduit les réseaux jusqu'à présent spécialisés dans le financement à chercher à se développer sur des phases de conseils amont ;
- ces évolutions rendent l'offre de services pour les porteurs de projets difficilement lisible ;
- la multiplicité des sources de financement publiques qui résultent de tous ces dispositifs, nationaux et locaux, rend difficile toute vision consolidée fiable des coûts d'accompagnement et ne permet pas de certifier qu'une même prestation n'est pas financée plusieurs fois ;

¹⁵³ Lettre du 6 décembre 2010 de la DGEFP aux préfets de région : « pour conventionner les opérateurs d'accompagnement NACRE sur l'année 2011, je vous demande d'observer strictement les règles suivantes : (...) vous rationaliserez le nombre d'opérateurs : un opérateur doit être conventionné pour au moins 60 personnes accompagnées par an ».

- s'agissant plus particulièrement du dispositif NACRE, il induit un éparpillement des entrées entre les opérateurs et se traduit, in fine, par des coûts marginaux de gestion du dispositif élevés pour ces derniers.

5 - Un accompagnement encore insuffisant

Malgré la présence d'une multitude d'acteurs, l'accompagnement des créateurs d'entreprises est aujourd'hui encore trop faible.

D'après l'enquête SINE de la génération 2010, **seules 28 % (31 % pour SINE 2006) des entreprises créées déclarent** avoir fait appel à une structure dédiée à la création d'entreprise (Chambres de Commerce, APCE, autres structures d'appui...) pour la mise en place de leur projet de création. Le rapport du CGIET sur le développement des jeunes entreprises estime que seulement 10% des créateurs sont suivis par les réseaux d'accompagnement soutenus par les pouvoirs publics.

Ce **constat est encore plus vrai pour l'accompagnement post-crédation**, qui est souvent négligé, en dehors de certains dispositifs particuliers ; ainsi, les interventions du réseau Entreprendre sont organisées dans le cadre d'une contractualisation entre le réseau, le créateur et un parrain pour une durée de 2 ans minimum.

6 - Une professionnalisation à développer

L'accompagnement est assez inégal suivant les structures et parfois jugé comme trop peu professionnel alors que ce type de mesures devrait s'accompagner de la validation d'un référentiel de compétences définissant les différents stades de l'accompagnement et les prestations minimum requises et d'une démarche de professionnalisation.

a) Des dispositifs de pilotage de la qualité encore à améliorer

Malgré des approches différentes pour sélectionner leurs prestataires, les démarches de Pôle emploi et de la DGEFP témoignent d'une volonté de progresser dans ce sens, en formalisant leurs relations avec eux dans un cadre juridique et financier bien précis, afin de disposer des moyens de les piloter et de s'assurer de leur professionnalisme.

Ainsi, dans l'instruction du 25 novembre 2011, **Pôle emploi** affiche sa volonté de soumettre les prestataires EPCE et OPCRE à un contrôle qualité régulier pour garantir la satisfaction des bénéficiaires et la conformité des prestations aux cahiers des charges. Outre la mise en place d'un comité de pilotage dans chaque région associant les prestataires et Pôle emploi, l'instruction précitée détaille les différentes modalités de contrôle de la

qualité des prestations : questionnaires de satisfaction auprès des bénéficiaires, contrôles aléatoires sur échantillon du contenu métier des livrables, évaluation fournisseur annuelle, contrôles sur place effectués par Pôle emploi (ou un tiers mandaté par ses soins à cet effet), sans que le titulaire ait été averti au préalable.

Une appréciation des conditions de mise en œuvre de ces directives ainsi que de leur efficacité n'a pas été possible, du fait de l'entrée en vigueur récente du marché « *Presta DE 2012* » (1^{er} janvier 2012).

Pour ce qui concerne **NACRE**, bien que le dispositif présente la particularité d'avoir intégré, dès le stade de sa conception, les préoccupations de reporting et de pilotage de l'activité, il n'est pas encore possible de conclure à un pilotage efficace de l'activité des opérateurs, qui s'exerce au quotidien, via l'extranet, et lors de rendez-vous avec les pilotes régionaux, au moins une fois par an pour négocier les conventions. La DIRECCTE dispose en outre de la possibilité de réaliser un contrôle sur un opérateur par le truchement d'un cabinet d'audit. Cette compétence n'a pour l'instant été utilisée qu'à de très rares occasions.

Mais, dans la plupart des régions interrogées, la performance des opérateurs reste pour l'instant évaluée essentiellement en fonction du niveau de consommation du conventionnement accordé et non des résultats de la performance de chacun¹⁵⁴. Par ailleurs, les DIRECCTE ne procèdent pas au contrôle des opérateurs in situ, puisqu'elles n'en ont pas les moyens.

b) Une charte nationale non utilisée

Pourtant une charte nationale qualité, accompagnée d'un référentiel métier de l'accompagnement à la création/reprise d'entreprises, a été élaborée dès 2001, suite aux Etats généraux de la création d'entreprises. Ces documents ont été actualisés en 2011, à la demande du Ministre en charge des PME, par le Comité Synergie-Réseaux animé par l'APCE, comité qui a pour triple objectif de permettre un dialogue et un échange de bonnes pratiques entre les différents réseaux, rechercher la meilleure efficacité dans la mise en œuvre des

¹⁵⁴ En conformité avec les instructions du DGEFP dans sa lettre du 10 mai 2011 aux DIRECCTE : « *J'appelle votre attention sur les ajustements du conventionnement initial des opérateurs suite à ce point d'étape, pour lesquels je vous demande de fonder prioritairement vos décisions sur les résultats d'activité et de ne faire qu'un usage secondaire et modéré des résultats de la performance. Je crois en effet nécessaire que l'ensemble des acteurs du dispositif s'approprie la logique de performance pour qu'ensuite, dès le conventionnement 2012, elle constitue un élément efficace et reconnu de votre pilotage* ».

politiques publiques et faire des propositions consensuelles visant à améliorer des dispositifs ou à imaginer des actions nouvelles en faveur de la création d'entreprises. Ce comité a par ailleurs mené, dès sa création en 2006, un travail de longue haleine afin de valoriser auprès des décideurs locaux (régions notamment) les démarches mises en place par les grands réseaux.

Pourtant, malgré ce travail, beaucoup reste encore à faire. Si ces documents constituent en effet une base intéressante, ils restent cependant trop qualitatifs. Par ailleurs, la mise en œuvre localement de cette charte établie au niveau national, avec les têtes de réseaux, n'est pas forcément systématique et inégale suivant les réseaux.

Enfin, il est dommage que cette charte n'ait pas été plus utilisée par les pouvoirs publics, comme en témoignent notamment les critères ayant gouverné le choix des prestataires dans le cadre du dispositif NACRE et des appels d'offre de Pôle Emploi. Elle pourrait par exemple être utilisée comme clause conditionnelle pour le versement de subvention aux différents réseaux d'accompagnement...

c) Des démarches intéressantes des opérateurs

Quant aux opérateurs, ils ont eux-mêmes, souvent pour des besoins internes, développé des démarches de qualité mais ce critère n'est pas reconnu dans les procédures de sélection des donneurs d'ordre.

Ainsi, par exemple, 80 % des CCI, sous la houlette de l'ACFCI et dans le cadre du programme « CCI Entreprendre en France », se sont-elles lancées dans des démarches qualité variées, notamment pour répondre à leurs obligations et apporter des garanties de qualité et de performance dans les prestations rendues aux clients, d'harmoniser et professionnaliser les pratiques dans l'ensemble des CCI et de répondre aux exigences de normalisation prévues dans les textes. C'est dans ce qu'elles transmettent à l'ACFCI leurs indicateurs d'activité et de performance pour leurs activités d'accompagnement. Certaines vont plus loin : ainsi, par exemple, les **CCI de Caen et du pays d'Arles** sont engagées dans la certification Iso 9001 - Version 2008 Afnor.

Par ailleurs, la plupart des CCI observées ont mis en place des questionnaires de satisfaction. On peut citer la démarche très complète, engagée depuis 2003, par la **CCI de Versailles, des Yvelines et du Val-d'Oise**, qui axe sa démarche qualité autour de dix engagements auprès du créateur (accueil, délais, pertinences des conseils, implication réelle de l'entrepreneur...), chacun faisant l'objet d'une codification détaillée afin de permettre sa mise en œuvre et son évaluation. Celle-ci est assurée par plusieurs dispositifs : des fiches de suggestions et de réclamations, des

questionnaires de satisfaction, inclus d'office dans les dossiers remis aux créateurs et des campagnes annuelles de satisfaction. Si les fiches de réclamations ne sont pas utilisées, les questionnaires et les enquêtes sont efficaces.

La plupart des réseaux d'accompagnement se sont également dotés de charte éthique et de système qualité, notamment pour coordonner et s'assurer de la qualité des prestations des associations locales (Initiative France, BGE, réseau Entreprendre, France Active) ; le contrôle de l'application de ces chartes est assuré par les têtes de réseau, parfois avec l'intervention de tiers (Initiative France, BGE) et peut parfois conduire à l'exclusion du réseau. Chacun dispose également d'un référentiel métier ou services, avec des démarches plus ou moins élaborées de labellisation interne et parfois externe (Iso 9001 pour les têtes de réseaux de Initiative France et BGE ou Lucie pour l'union des couveuses) et de formation des collaborateurs et des bénévoles.

CONCLUSION

L'accompagnement, avant, pendant et après la création d'entreprises, est important pour faciliter la réussite de projets viables et améliorer la pérennité et la capacité de développement des entreprises. Les pouvoirs publics en ont pris conscience, ce qui explique l'intégration dans un parcours d'accompagnement du programme de prêt NACRE ou le renforcement du parcours « créateurs d'entreprise » de Pôle emploi.

Les acteurs publics locaux et nationaux soutiennent financièrement ces actions, mais il n'est pas possible aujourd'hui de savoir précisément combien de crédits publics y sont consacrés compte tenu du nombre de financeurs et de la variété des formes de financements.

*La Cour a pu mesurer toutefois qu'en 2011 **les budgets de fonctionnement (174 M€) des 5 principaux réseaux** d'accompagnement (Initiative France, France Active, le réseau Entreprendre, BGE et l'ADIE) ont été **financés à 71 % (123 M€) par des crédits publics**, dont la moitié provenaient des collectivités locales (62 M€), majoritairement des régions. L'Etat apporte 16 % de ces budgets (27 M€), essentiellement à travers les crédits du programme NACRE, et la Caisse des dépôts 8 % (14 M€), dont la moitié versée directement aux têtes de réseaux. Les crédits européens représentent 11% du total (19 M€).*

Mais ces financements et ces actions ne sont coordonnés ni au niveau national, ni au niveau local, sauf dans quelques régions qui ont pris des initiatives intéressantes et efficaces dans ce domaine (ex : NPDC, Rhône-Alpes, Lorraine). En particulier, les actions de Pôle emploi et de l'Etat (NACRE) ne sont pas concertées et se déploient en

parallèle sur les territoires, posant des problèmes d'articulation entre les dispositifs.

Plus globalement la multiplication des financeurs travaillant en ordre dispersé complique significativement la recherche et la gestion des financements par les opérateurs, ne permet pas de s'assurer qu'il n'y a pas de double financement et conduit à un coût de gestion de l'ensemble important compte tenu du montant des budgets concernés, qui reste limité.

En outre, le paysage complexe qui en résulte est difficilement lisible pour les créateurs dont les parcours d'accompagnement les conduisent à avoir des contacts avec différentes structures. Par ailleurs, les compétences professionnelles et la qualité des prestations de ces dernières ne font pas l'objet de beaucoup de contrôles par les donneurs d'ordre.

Au demeurant, malgré les efforts des pouvoirs publics locaux et nationaux, le **taux d'accompagnement des créateurs reste encore limité** même s'il est très mal connu et estimé **entre 10 % et 30 %** selon les études.

Dans ce contexte, le rôle des **chambres consulaires** mériterait d'être mieux défini ainsi que les conditions financières dans lesquelles elles doivent assurer cette mission ; la situation de **concurrence** avec les autres réseaux dans laquelle elles se trouvent de plus en plus souvent aujourd'hui ne semble pas leur permettre d'assurer avec sérénité un rôle de coordination ou d'orientation des créateurs vers les différents acteurs présents sur les territoires.

D'une manière générale, un effort doit être fait avec tous les acteurs pour renforcer **l'accompagnement post-crétation**, ce qui suppose d'analyser d'abord, de manière approfondie, les raisons pour lesquelles les prestations actuellement proposées n'ont pas plus de succès.

En ce qui concerne plus particulièrement le dispositif d'accompagnement du programme **NACRE**, il répond de manière positive au souci de corriger les défauts des dispositifs précédents (chèques conseils et **EDEN**), en liant l'aide financière (prêt à taux zéro) à un accompagnement obligatoire, y compris post création, et en mettant en place un système de pilotage élaboré. Toutefois, malgré ces éléments favorables, il présente des défauts non négligeables : il n'atteint pas sa cible initiale des personnes les plus en difficulté du fait d'un élargissement des conditions d'accès et d'indicateurs de résultats mal adaptés à cette cible ; l'accompagnement post-crétation a du mal à se développer ; ses procédures et son mode de gestion complexes mobilisent des moyens humains conséquents à la DGEFP, dans les DIRECCTE et

chez les opérateurs pour un montant de subventions au demeurant limité (18 M€ en 2011, 25 M€ en 2012). Sa gestion centralisée qui ne permet pas d'adaptation locale est en grande partie responsable de ces rigidités.

IV - Les dispositifs d'hébergement

Plusieurs dispositifs d'hébergement des créateurs d'entreprises ont été progressivement développés, spécialisés en fonction de leur cible. Cet hébergement, s'il est souvent physique peut prendre d'autres formes, par exemple un hébergement juridique dans les couveuses. Les prestations proposées ne se limitent pas en général à l'hébergement lui-même et sont souvent complétées par des prestations d'accompagnement, plus ou moins développées et ciblées.

Quelques définitions

Incubateurs : structures d'hébergement dédiées aux projets de création d'entreprises innovants, notamment issus de la recherche. Ils offrent un appui en matière de formation, de conseil et de financement et, en général, hébergent les projets jusqu'à ce qu'ils trouvent leur place des locaux « classiques » ou dans une pépinière.

Pépinières : aussi appelées « hôtels d'entreprises » ou parfois « ruches d'entreprises », elles offrent un hébergement physique (bureaux, stockages, salles de réunion...) ainsi qu'un soutien technique, financier et juridique à des entreprises récemment créées.

Couveuses : structures offrant un hébergement juridique et un accompagnement à des porteurs de projet afin de leur permettre de « tester » leur activité avant même de créer leur propre entreprise.

A - Les incubateurs

Les incubateurs sont destinés à accompagner les projets innovants de la phase de maturation, qui permet de faire la preuve du concept scientifique, à la phase d'incubation, qui consiste à transformer ce concept scientifique en une création d'entreprise.

1 - Objectifs et pilotage des incubateurs publics

Les incubateurs de la recherche publique sont des structures issues de la loi n°99-587 du 12 Juillet 1999 sur l'innovation et la recherche et de l'appel à projets qui l'a suivi. Ils ont pour objectif d'assurer, en totalité ou partiellement, en lien avec les établissements d'enseignement supérieur ou de recherche :

- la détection et l'évaluation de projets de créations d'entreprises au sein d'établissements d'enseignement supérieur ou d'organismes de recherche ;
- le soutien logistique des porteurs de projets d'entreprises et des entreprises nouvellement créées, et parfois leur hébergement ;
- la formation et l'accompagnement des créateurs dans l'élaboration de leur projet d'entreprise ;
- l'information et la mise en relation entre industriels, gestionnaires, financiers et scientifiques.

L'appel à projets a conduit à la mise en place, sur l'ensemble du territoire, de 30 incubateurs publics aux caractéristiques très diverses, à la fois en termes de statuts, de taille et de degré d'intégration régionale.

Le financement de chaque incubateur est assuré à hauteur de 50 % au maximum par la subvention du MESR dans le cadre d'une convention triennale avec chaque incubateur. En 2011, la dotation de 6,3 M€ du MESR (programme 172) représente uniquement 37 % du financement des incubateurs. Il est complété par celui des régions (28 %), par les fonds européens, FSE et FEDER (18 %) et par les autres collectivités territoriales (16 %). Les financements régionaux sont donc un élément essentiel du budget des incubateurs¹⁵⁵.

Tableau 31 : Dotations triennales du MESR pour les incubateurs de la recherche publique

Période	2000-2003	2004-2006	2007-2009	2010-2012
MESR	25,5 M€	19,6 M€	21 M€	17,6 M€

Source : MESR

** y compris 8 M€ du FSE ; ensuite, le FSE a été régionalisé et n'abonde plus directement la contribution du ministère*

¹⁵⁵ Les rapports des CRC montrent qu'en Midi Pyrénées la région apporte une aide à un incubateur régional de 370 000 € par an ; en Lorraine, la région est le second financeur après l'Etat de l'incubateur régional pour un montant total de 1,6 M€ sur 10 ans ; en région PACA, les financements de la région pour les trois incubateurs publics sont contractualisés avec l'Etat dans le CPER 2007-2013 pour 1,8 M€.

Chaque année, à l'issue de négociations entre le MESR et chaque incubateur, la DGRI fixe pour chacun un nombre de projets à accueillir et le coût moyen accepté par projet afin de déterminer le montant de sa subvention. En revanche, les dépenses de fonctionnement ne sont pas prises en compte par le MESR.

Les données en possession de la DGRI montrent que globalement, les 30 incubateurs en activité ont accompagné, depuis leur création en 2000, 3 164 projets de création d'entreprises innovantes qui ont débouché sur près de 2 112 entreprises, dont 95,5% sont soit issues directement de la recherche publique, soit liées à la recherche publique¹⁵⁶. En moyenne, on peut donc considérer qu'il y a environ, par incubateur et par an, **10 projets qui donnent naissance à 7 entreprises pour un budget public total annuel de 17 M€, soit environ 80 000 € par entreprise créée en moyenne**, ce qui est élevé.

L'absence d'information exhaustive sur la pérennité des entreprises créées, sur leurs chiffres d'affaires et sur l'ensemble des emplois créés limite les analyses sur l'efficacité à terme du dispositif.

2 - Sélection et aide apportée aux porteurs de projet

Les statuts, la taille et le degré d'intégration régionale des incubateurs sont très divers ; de même leurs modes de sélection et les conditions d'hébergement des porteurs varient largement d'un incubateur à l'autre.

Le fait d'accepter d'incuber un projet est une décision qui relève en général du conseil d'administration de l'incubateur mais la composition des comités de sélection ainsi que leurs critères sont très variables, ce qui permet à l'incubateur de s'adapter, à la fois à l'originalité des projets innovants et à la situation régionale en termes de création d'entreprise.

A la suite de la sélection, l'incubateur et le porteur du projet signent une convention, dite d'incubation, qui fixe, au cas par cas, la durée d'incubation (la plupart du temps de 12 à 24 mois), les conditions de prise en charge des dépenses d'incubation spécifiques au projet et leurs modalités de remboursement. Les incubateurs fournissent donc à chaque projet incubé une aide financière directe, mais son montant et les

¹⁵⁶ 40% sont issues directement de la recherche publique et 55,5% sont liées à la recherche publique (d'origine privée mais ayant établi une collaboration avec un laboratoire public). Les 4,5% restantes sont d'origine privée, sans collaboration avec la recherche publique.

modalités de remboursement (montant des sommes à rembourser, remboursement prévu ou non en cas de succès) sont très variables.

De même, les modalités d'accompagnement des porteurs de projet sont différentes, qu'il s'agisse de l'hébergement des projets, composante majeure de leur accompagnement mais qui est parfois impossible, du suivi des entreprises après l'incubation ou de la formation des porteurs de projet à la gestion et au management, pratique encore restreinte à certains incubateurs malheureusement.

3 - Evaluation des incubateurs publics

Le dispositif des incubateurs publics a fait l'objet, à l'occasion de ses 10 ans d'existence, d'une évaluation par l'IGAENR¹⁵⁷ et d'un audit externe¹⁵⁸. Ces rapports ne relèvent pas de « dysfonctionnement patent » dans les incubateurs publics mais soulèvent de nombreuses pistes d'amélioration.

Le principal problème souligné par ces deux évaluations concerne le pilotage du dispositif, notamment en ce qui concerne la délimitation des rôles respectifs des incubateurs et des services de valorisation de la recherche, et la séparation entre les phases de maturation et d'incubation. Les deux rapports d'évaluation soulignent en particulier le faible niveau de **maturation des projets** arrivant aux incubateurs, ce qui conduit ces derniers à centrer leur accompagnement sur ce point, ce qui ne fait pas partie de leurs missions, au détriment de la mise en valeur du potentiel économique et commercial des projets.

D'après le rapport de l'IGAENR, les incubés sont globalement satisfaits de l'accompagnement dont ils bénéficient au sein des incubateurs publics. Les principales réserves qu'ils émettent concernent les compétences professionnelles des chargés d'affaires qui les accompagnent.

4 - Deux illustrations régionales

Dans le cadre de l'enquête, deux CRC ont porté une attention particulière aux incubateurs publics de leur région, en Midi-Pyrénées et en Rhône Alpes et ont fait des constatations dans l'ensemble plutôt critiques.

¹⁵⁷ Rapport n°2009-088 « Evaluation du dispositif d'incubation issu de l'appel à projets « incubation et capital-amorçage des entreprises technologiques » du 24 Mars 1999 » de l'IGAENR, datant d'Octobre 2009. I.3.

¹⁵⁸ « Evaluation des incubateurs d'entreprises innovantes liées à la recherche publique » ; CM International ; Septembre 2009.

Le cas de l'**Incubateur Midi-Pyrénées** (IMP), fondé en 2000, est caractéristique des limites de la politique publique de financement des incubateurs. Ses recettes sont constituées essentiellement de subventions publiques apportées à part égale par l'Etat et la région (0,38 M€ chacun, pour un budget de 1,15 M€), et seulement à hauteur de 17 % par les remboursements des avances accordées aux porteurs de projets incubés qui ont donné lieu à création d'entreprise. Ce faible pourcentage qui est en partie dû, semble-t-il, à l'insuffisance des efforts de recouvrement par l'incubateur témoigne aussi du nombre élevé de projets incubés qui n'ont pas donné lieu à création. Entre 2001 et 2011, le coût de revient d'un ETP créé s'est élevé à 27 500 €, dont 22 813 € subventionnés par les administrations publiques.

Ces résultats sont étroitement liés aux modalités de sélection des projets incubés. Le comité de sélection des projets, essentiellement composé de chercheurs mais dépourvu de représentants du monde de l'entreprise, a été conduit à privilégier les qualités techniques des innovations au détriment de leur potentiel économique. Quant aux financeurs publics, leur niveau d'exigence apparaît insuffisant : la convention signée avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2011 fixe des objectifs en termes de quantité d'entreprises accueillies, et non en termes d'emplois créés ou de pérennité des entreprises ; la convention signée avec la région n'adosse la subvention à aucun objectif précis.

Le projet stratégique 2012-2015 de l'association IMP adopté en juin 2012 réoriente en profondeur le modèle de fonctionnement de l'incubateur, de manière à améliorer le contenu en croissance et en emplois de l'incubation : nouveau comité de sélection ouvert au monde de l'entreprise, orientation « business » des projets, démarche partenariale avec l'incubé pour l'amener à trouver le plus rapidement possible des financements privés, fixation d'objectifs différenciés pour les entreprises « classiques » (10 à 15 ETP à 3 ans, etc.) et des entreprises à fort potentiel de croissance (20 à 50 ETP à 5 ans, etc.). Cependant, en prévision de l'arrêt de la subvention de l'Etat en 2015, l'IMP va devoir trouver de nouveaux partenaires régionaux, au-delà d'un encadrement plus stricte des remboursement des entreprises incubées.

La valorisation de la recherche publique connaît des difficultés similaires en région **Rhône-Alpes**, où les deux incubateurs, adossés aux académies de Lyon (CREALYS) et de Grenoble (GRAIN 2), ne donnent pas non plus naissance à de nombreuses entreprises à fort potentiel de développement. Le fait que les incubateurs soient liés aux académies permet aux deux universités de conserver la propriété des brevets et des licences via leurs filières de valorisation, afin de bénéficier de

subventions publiques ; les projets ont du mal à trouver des débouchés économiques réels, susceptibles de créer des emplois.

5 - Les autres incubateurs

Les incubateurs publics pilotés par le MESR ne sont pas les seules structures intervenant sur les phases d'incubation des projets de création d'entreprises innovantes. Plusieurs « **grandes écoles** » de commerce et d'ingénieur ont elles-mêmes créé des incubateurs destinés à leurs élèves, enseignants ou chercheurs¹⁵⁹. Comme le montrent les différents rapports de la Cour des comptes sur le CEA, l'INSERM, l'IFP-EN, l'Ecole Polytechnique, l'Institut Télécom et l'Ecole Nationale Supérieure des Mines, rapports synthétisés en annexe 2 ; certains établissements mettent en outre en place des services de valorisation qui agissent au-delà de la phase de maturation des projets et couvrent parfois l'incubation.

Ces structures de valorisation reliées directement aux établissements eux-mêmes participent à l'éparpillement des structures de valorisation et aux imprécisions dans la délimitation des rôles entre incubateurs et services de valorisation. Ces structures présentent toutefois souvent des résultats probants qui sont certainement liés à leur spécificité.

Enfin, peuvent être rapprochés des incubateurs, malgré leur lien plus ténu avec la recherche, les Centres Européens d'Entreprises et d'Innovation, financés par les collectivités locales et l'Union européenne, qui visent à détecter et accompagner les projets de créations d'entreprises innovantes.

B - Les couveuses

Une couveuse est une association ou une société qui permet à des créateurs d'entreprises de tester en grandeur réelle leur projet, dans un cadre juridique et social sécurisant. Lors de son entrée en couveuse, le porteur de projet devient un « entrepreneur à l'essai ». En effet, les couveuses permettent au porteur de projet :

- de bénéficier de l'hébergement juridique de la couveuse ; il conserve son statut social et ses revenus antérieurs ; il facture ses prestations, sans être immatriculé, en utilisant le numéro SIRET de la couveuse qui engage donc sa responsabilité envers les tiers;

¹⁵⁹ C'est le cas par exemple de HEC Paris, d'ESCP Europe, de l'ESSEC, d'EMLYON Business School, de l'EDHEC (écoles de commerce), de Centrale Paris, de Telecom SudParis et d'Arts et Métiers ParisTech (écoles d'ingénieur).

- de commencer à prospecter, produire, vendre ses produits ou ses prestations, se constituer un réseau de clients et de partenaires ;
- de s'exercer au métier de chef d'entreprise, en mettant en place, avec les conseils des personnels de la couveuse, des outils de gestion transférables à sa future entreprise.

Les relations entre la couveuse et le porteur de projet prennent la forme d'un **CAPE** (contrat d'appui au projet d'entreprise), d'une durée de 12 mois renouvelable deux fois (moyenne : 10 mois), instauré dans le cadre de la loi sur l'initiative économique de 2003 (décrets d'application de 2005 et 2008), après une expérimentation menée pendant 2 ans. Il permet à l'entrepreneur de tester son projet d'entreprise, en couveuse, tout en conservant son statut antérieur et ses revenus sociaux et en bénéficiant d'une couverture sociale et d'une protection en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Il fixe les modalités de l'appui apporté par la couveuse et précise les conditions de participation au coût de cet appui¹⁶⁰.

En 2011, le réseau compte 55 couveuses¹⁶¹, représentant 192 lieux d'accueil (antennes et permanences) ; elles emploient environ 300 personnes sans compter les bénévoles. Elles accompagnent environ 4 500 entrepreneurs chaque année (4 355 en 2011). Leur coût total de fonctionnement (y compris celui de la tête de réseau) s'élevait à **11,6 M€ en 2011**. Le coût moyen d'un contrat CAPE est estimé à 350 € par mois (soit 3 500 € pour un contrat moyen de 10 mois), et correspond au coût de la responsabilité juridique, du coaching individuel (2h/semaine), de la formation (2 jours/mois), des services au lancement de l'activité et des partenariats avec les filières d'activité.

Le financement des couveuses provient de sources très diverses : outre un autofinancement d'environ 15 % qui provient des contributions des porteurs de projets eux-mêmes, l'Etat participe à hauteur de 10 %, la Caisse des dépôts qui accompagne la démarche depuis l'origine à hauteur de 5 % et les fonds européens pour 10 % ; la part la plus importante du financement (60 %) est portée par les collectivités locales, essentiellement les régions qui financent près du tiers du coût total des couveuses (30 %), certaines ayant structuré leurs interventions avec un programme « couveuses » (Ile de France, PACA, Nord-Pas de Calais notamment). ; elles sont aussi soutenues par des communautés d'agglomérations (15 %) et certains conseils généraux dans le cadre de

¹⁶⁰ Contribution de 10 % en moyenne sur la marge brute ou de 5 % sur le chiffre d'affaire des entrepreneurs à l'essai ou contribution sur des bases forfaitaires (40€/mois). Il n'y a souvent aucune contribution pour les publics en grande difficulté.

¹⁶¹ Elles sont regroupées au sein d'une fédération, l'union des couveuses, créée en 2002, qui emploie 6 salariés avec un budget de 660 000 € en 2011.

leur mission sur le RSA (15 %). Il y a donc une grande disparité dans le mode de financement de chaque couveuse en fonction du contexte territorial.

Les couveuses s'adressent en priorité aux publics éloignés du monde du travail et les plus en difficulté et vise donc leur insertion socio-économique. Ainsi en 2011, 71 % des entrepreneurs à l'entrée en couveuse sont des demandeurs d'emploi, dont 27 % de longue durée, et 90 % demandeurs d'emploi et/ou bénéficiaires des minima sociaux. Toutefois, ce public très largement diplômé puisque 43 % des entrepreneurs en couveuse ont un niveau égal ou supérieur à bac+3 ; seuls 19 % n'ont pas le bac. 62% des personnes accompagnées sont des femmes.

Le taux de création à la sortie des couveuses était de 55 % en 2011. Ce n'est cependant pas le seul indicateur pertinent puisque le but de la couveuse est justement d'éviter que des personnes se lancent dans la création sans avoir un minimum de garantie sur la faisabilité du projet, évitant ainsi des conséquences notamment financières pour le porteur de projet. Il faut donc s'intéresser au taux de sortie positive qui permet de mesurer l'insertion de l'entrepreneur à l'essai à l'issue de son contrat CAPE. En 2011, sur **2 063 sorties**, on compte, dans les sorties positives, **1 130 créations d'entreprise (55%)** et 483 retours à l'emploi ou suivis d'une formation (23%). Il n'existe pas au plan national de calcul du taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées après un passage en couveuse. L'union des couveuses estime qu'il est de l'ordre de 90 %.

L'essentiel des activités accompagnées relève du secteur des services (63 %) et des activités culturelles et artistiques (10%). L'artisanat ne représente que 12 % et le commerce 9 %.

Il semble que l'activité des couveuses évolue progressivement, au moins partiellement, avec le développement de couveuses spécialisées par filière (services à la personne, métiers de la création, économie sociale et solidaire par exemple) ainsi qu'à travers le test d'un nouveau concept, les couveuses Boréal (deux cas actuellement). L'objectif de ces dernières est de favoriser la création de TPE innovantes et à potentiel en jumelant hébergement juridique et hébergement physique et en s'adressant à d'autres publics, notamment des étudiants. Pour ces couveuses, la dimension économique prend le pas sur celle de l'insertion. La couveuse est en effet un dispositif qui correspond aussi bien au développement de l'auto-emploi qu'à la création d'une entreprise à un ou plusieurs salariés.

Les couveuses, dont le fonctionnement repose sur l'existence du contrat CAPE, constituent donc un outil original pour soutenir la création d'entreprise. Elles n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation externe,

l'ensemble du dispositif n'étant réellement en place que depuis 2008. Une évaluation approfondie du coût de ces organismes rapporté à leurs résultats permettrait de vérifier leur efficacité et leur efficience et de préciser les conditions nécessaires pour maximiser leur succès si cette évaluation était positive. Elle conduirait peut-être à élargir leur utilisation à d'autres publics que ceux de l'insertion.

C - Les pépinières

De nombreuses collectivités locales, notamment les intercommunalités et les départements concentrent leurs interventions en faveur de la création d'entreprises en finançant des pépinières ou des ruches d'entreprises, qui proposent aux créateurs des locaux, des services partagés permettant des réductions de charge, ainsi qu'un accompagnement personnalisé. Il n'y a pas d'informations synthétiques disponibles sur ces sujets, les financements étant extrêmement dispersés et partagés tandis que la taille, les statuts et les modes d'interventions des structures sont également très diversifiés.

Les enquêtes menées par les CRC dans le cadre de ce rapport ont montré que les régions peuvent également intervenir pour financer les pépinières, souvent en accompagnement du FEDER et pour des montants relativement modestes. Ainsi, en **PACA**, le conseil régional aide financièrement 4 pépinières d'entreprises, sur la vingtaine identifiée dans l'ensemble de la région, pour plus de 350 000 € en 2011 et presque 400 000 € en 2012. De manière plus structurée, la région **Lorraine** dispose, en matière de pépinières, de trois opérateurs (Réseau lorrain des pépinières d'entreprises, ALEXIS LORRAINE, ALACA,) sur les 4 départements : les subventions annuelles sont de plus de 600 000 € pour chacune des deux premières et de 30 000 € pour la troisième. En 2010, 247 entreprises étaient accueillies dans ces structures. Quant au conseil régional de **Rhône-Alpes**, il soutient financièrement la création de pépinières à hauteur de 560 000 € en 2011, ce financement représentant en règle générale environ 35% des dépenses éligibles. Depuis 2008, onze pépinières ont été cofinancées par la Région. Par ailleurs, en 2010, Rhône-Alpes a favorisé le regroupement, des directeurs et animateurs de pépinières d'entreprises, en soutenant financièrement l'association « Réseau des pépinières d'entreprises de Rhône-Alpes », qui professionnalise les gérants et coordonne leurs actions. 27 responsables de plus de 20 pépinières participent à ce réseau. Enfin, la région **Midi-Pyrénées** finance 20 pépinières du réseau régional, à hauteur de 574 k€ en 2011, et accompagne l'association du réseau des pépinières, à travers le Plan Entreprendre Midi-Pyrénées, avec l'objectif de professionnaliser leurs personnels.

Les départements sont souvent des acteurs importants dans ce domaine. Dans le Val d'Oise, l'ACCET est l'un des trois réseaux de pépinières départementales existant en France. Financée à hauteur de 36,5 % par des fonds publics dont 26 % par le conseil général du Val-d'Oise et pour 49,2 % par des produits résultant de prestations d'hébergement et d'accompagnement, elle offre 69 locaux répartis dans 4 pépinières et 25 bureaux dans un hôtel d'entreprise pour les sociétés de plus de 5 ans. Les pépinières de l'ACCET sont intéressantes en ce qu'elles évaluent la pérennité des entreprises hébergées : en 2011, le taux de pérennité s'établit à 86 % à 3 ans et à 81 % à 5 ans. En 2010, celui des pépinières franciliennes était en moyenne de 84 % à 3 ans et de 73 % à 5 ans. Les prestations d'accompagnement bénéficiant aux entreprises hébergées ainsi que le caractère sélectif de l'accès à la pépinière expliquent en grande partie ce taux de pérennité élevé.

Autres pépinières départementales, les 9 pépinières des Ruches du **Nord** sont uniquement implantées dans le département du Nord.

Enfin, les communautés d'agglomération sont également actives en matière de financement des pépinières, mais n'ont pas été systématiquement intégrées dans les travaux des CRC. Toutefois, l'EPCI **SICOVAL** regroupant 36 communes soutient deux pépinières d'entreprises et deux hôtels d'entreprises qui affichent un bon taux de remplissage. Dans le Pas de Calais, la communauté d'agglomération **Artois Comm.** dispose aussi de 6 pépinières d'entreprises.

Compte tenu de leur dimension territoriale, l'Etat s'implique peu dans ce type de structures, à part pour financer le réseau national des dirigeants de pépinières d'entreprises (ELAN, 60 000€ en 2010). En revanche, des fonds européens accompagnent souvent ces dispositifs, dans des proportions variables.

CONCLUSION

Plusieurs formes d'hébergement des entreprises en création (combiné en général avec un accompagnement) sont actuellement proposées aux porteurs de projet, sans qu'il soit possible de toutes les répertorier. Selon les cas et la cible visée, la forme de l'hébergement et de l'accompagnement qui y est associé est très variable.

*Depuis leur création en 2000, **30 incubateurs** de la recherche publique accueillent chaque année en moyenne environ 300 nouveaux projets d'entreprises innovantes ayant à 95 % un lien direct ou très fort avec la recherche publique. Cela représente au total, en une dizaine d'années, 3 164 projets incubés ayant permis la création de 2 200 entreprises, soit **10 projets incubés et 7 entreprises créées par***

incubateur et par an, sans que leur taux de pérennité ni le nombre d'emplois créés ne soient connus. Ces résultats paraissent faibles compte tenu d'un budget en crédits publics de **17 M€ en 2011**, financé à 37 % par le ministère de la recherche et à 46 % par les collectivités locales, majoritairement les régions (28 %). Ils ont fait l'objet de différentes évaluations, qui montrent que les projets arrivent trop tôt dans les incubateurs qui sont donc conduits à travailler trop sur la phase de maturation du projet et pas assez sur celle du développement du potentiel économique et commercial. De la même manière, la formation apportée n'est pas encore suffisamment tournée vers la gestion et le management.

Par ailleurs, de **nombreuses écoles** de commerce et d'ingénieurs ont créé des structures pour accompagner les projets de leurs élèves, enseignants ou chercheurs ; elles présentent souvent des résultats intéressants, avec des périmètres d'action, entre détection, maturation et valorisation, parfois plus larges que celui des incubateurs.

Les 55 **couveuses** sont destinées à des publics très différents, au chômage ou bénéficiant des minima sociaux, auxquels elles permettent d'être « **entrepreneur à l'essai** » en offrant l'hébergement juridique de leur activité ainsi qu'un accompagnement. Depuis 2008, le « contrat d'appui au projet d'entreprise » (CAPE) permet de préciser les conditions de la relation entre la couveuse et le porteur de projet. Chaque année environ 2 500 nouveaux projets entrent dans une couveuse. Le taux de transformation en entreprise est d'environ 55 %, avec un taux de pérennité à 3 ans estimé à 90 %. Leur coût total de fonctionnement s'élève à **11,6 M€ en 2011, financé à 10 % par l'Etat et à 60 % par les collectivités locales** (dont la moitié par les régions). Elles constituent des outils originaux qui mériteraient de faire rapidement l'objet d'une évaluation qui conduirait peut-être à élargir leur utilisation à d'autres publics que ceux de l'insertion.

Contrairement aux deux précédents types d'hébergement, les **pépinières** ne visent pas une forme particulière d'entreprises ou de créateurs. Elles sont le résultat d'initiatives locales qui visent à proposer aux créateurs des locaux et des services partagés ainsi, souvent, qu'un accompagnement. Elles ne font pas l'objet d'un recensement systématique et on ne connaît ni leur coût de fonctionnement global ni leurs résultats, qui varient certainement beaucoup selon les cas. Leur financement est essentiellement assuré par les collectivités locales dans le cadre de programmes d'intervention plus ou moins structurés.

V - L'encouragement à l'investissement dans les nouvelles entreprises

Les statistiques et les comparaisons internationales montrent que le capital des PME françaises est souvent limité lors de leur création et qu'elles ont du mal à le compléter ensuite, ce qui affecte leur taux de pérennité au bout de 3 ou 5 ans, voir 8 ans pour les entreprises les plus innovantes, et freine leur capacité de développement. Aussi, outre les dispositifs d'aides directes visant à améliorer cette situation, comme le prêt participatif d'amorçage d'Oséo ou les investissements directs en capital amorçage avec le FNA ou divers fonds financés par les collectivités locales, l'Etat cherche à orienter les investissements privés vers les jeunes PME.

L'objectif prioritaire en effet, en matière de capital amorçage et de capital risque, n'est pas de substituer des investissements publics à des investissements privés qui sont insuffisants, mais plutôt d'encourager le développement de ces derniers, ce qui devrait permettre de disposer de moyens financiers plus massifs et de diversifier les centres de décision des choix des investissements.

A - Le soutien au développement des business angels

Les business angels sont des personnes physiques qui investissent une part de leur patrimoine dans des entreprises à potentiel. Ce sont souvent des anciens créateurs d'entreprises, chefs d'entreprises ou cadres supérieurs qui interviennent pour des montants de 200 k€ à 300 k€¹⁶². Ce type d'investisseur, particulièrement utile pour soutenir la création d'entreprise, est encore peu développé en France par rapport à certains de nos voisins ; il représente environ 15 % de la collecte de capital investissement depuis plusieurs années et les études montrent que les sociétés financées par les business angels créent plus d'emplois que la moyenne des sociétés comparables et contribuent davantage à l'investissement et à l'innovation. Aussi l'Etat cherche-t-il à développer cette forme de financement à travers plusieurs types d'intervention.

Afin de structurer l'action des business angels, de renforcer leurs compétence et de leur donner plus de visibilité, le ministère de

¹⁶² Rapport n°2009-088 « Evaluation du dispositif d'incubation issu de l'appel à projets : incubation et capital-amorçage des entreprises technologiques » du 24 mars 1999 de l'IGAENR.

l'économie, de l'industrie et de l'emploi a lancé 4 appels à projets, dont le dernier en 2010 (100 000 €)¹⁶³, afin d'apporter une aide financière, non pérenne, à des associations de business angels et de développer ainsi des « réseaux d'investisseurs de proximité » qui pourront « co-investir avec des organismes publics ou privés à un niveau de financement significatif ». 8 nouveaux réseaux de business angels ont été sélectionnés fin 2010.

L'Etat participe également au financement de l'association **France angels**, fédération nationale des réseaux de Business angels¹⁶⁴, qui a pour but de promouvoir la structuration et la professionnalisation des associations de Business angels, de les représenter et d'accompagner le développement de leurs réseaux. Certaines régions, comme la région **Rhône-Alpes**, participent également à ce financement.

B - Les incitations fiscales au développement du capital risque, notamment en matière d'amorçage

Il existe de nombreux dispositifs fiscaux visant à orienter l'épargne des ménages vers le capital des PME, comme le montre le tableau ci-dessous¹⁶⁵. Créés en 1994 (dispositifs dit « Madelin »), ils ont été modifiés à plusieurs reprises. Malgré un coût non négligeable (environ 1 milliard d'euros), leurs effets économiques ne sont pas évidents car ils ne réussissent pas à orienter l'investissement vers les PME qui ont le plus de difficulté à trouver des capitaux, notamment les PME en phase d'amorçage.

Seuls les dispositifs orientés plus particulièrement vers le capital des jeunes entreprises venant d'être créées sont analysés ci-après.

¹⁶³ Appel à projets « Associations d'investisseurs de proximité Business Angels » du 21 juin 2010.

¹⁶⁴ Le réseau France Angels compte 4 000 membres

¹⁶⁵ D'autres types de dispositifs fiscaux peuvent contribuer indirectement à la création d'entreprise, telles que l'exonération d'impôt sur le revenu des produits et plus-values réalisés dans le cadre de la souscription de parts de FCPR ou de FCPI ou l'exonération d'impôt sur le revenu des distributions prélevées sur les bénéfices réalisées par les sociétés de capital risques. Mais ces effets sont indirects et pas prioritairement tournés vers les créations.

Tableau 32 : les incitations fiscales à investir dans les entreprises de 2010 à 2013

En M€	2011	2012 estimation	2013 estimation	Bénéficiaires 2011
Réduction IR/ souscription au capital de PME < 5 ans	235	180	150	119 000
Réduction IR/souscription FCPI	95	60	50	62 230
Réduction IR/ souscription FIP	67	38	32	47 700
Réduction ISF/ investissements au capital des PME	482	320	482	50 500

Source : tome II des Voies et Moyens, PLF 2013

1 - Les réductions d'impôts en faveur des fonds d'investissement de proximité (FIP)

Les FIP, créés en 2003¹⁶⁶, sont des fonds qui ont pour but principal d'investir dans des PME se situant dans leur région d'implantation ou dans des régions limitrophes. Ils ont l'obligation statutaire d'être constitué, pour 20% au moins (10 % à l'origine), de titres de sociétés de moins de 8 ans, ce qui leur confère un rôle de soutien aux PME nouvellement créées¹⁶⁷, leur objectif n'est donc pas prioritairement le capital amorçage, ni même le capital-risque.

Afin d'orienter le capital des ménages vers les FIP et donc en partie indirectement vers de jeunes PME, les investissements effectués dans ces fonds ouvrent droit à des réductions¹⁷⁰ :

- d'impôt sur le revenu (IR) à hauteur de 18 % des montants investis, dans la limite de 12 000 € par personne seule et de 24 000 € par couple. Cette exonération existe depuis la création du statut de FIP et doit prendre fin à partir du 1^{er} janvier 2013¹⁶⁸.
- d'ISF (impôt de solidarité sur la fortune) à hauteur de 50 % des montants investis, dans la limite de 12 000 € par personne et par fonds et de 45 000 € par redevable pour l'ensemble des réductions

¹⁶⁶ Loi n°2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique.

¹⁶⁷ Article L. 214-31 du code monétaire et financier.

¹⁶⁸ Article 199 *terdecies*-0 A VI bis du CGI.

ISF dont il bénéficie. Cette exonération a été mise en place en 2007¹⁶⁹.

Les coûts de ces deux réductions d'impôts sont rattachés au programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ». Dans les documents budgétaires (PLF et PAP), le coût de la réduction d'ISF pour investissement dans les FIP n'est pas connu puisqu'il n'est pas isolé du coût des autres exonérations d'ISF pour investissement dans les FCPI, dans des holdings ou dans les PME directement. Le coût de la réduction d'IR pour les investissements dans les FIP a, quant à lui, fortement progressé de 2006 à 2008, avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires avant de diminuer en 2011 et 2012.

Tableau n°33 : Coût des réductions d'impôts sur le revenu liées aux FIP et nombre de bénéficiaires de 2006 à 2012

Exonérations		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
IR (FIP)	Coût (M€)	30	50	75	73	73	67	38
	Bénéficiaires	16800	30300	44080	51670	51750	47 700	/

Source : PAP 2008 à 2012 ; le chiffre pour 2012 est une estimation

Les réductions d'impôts liées aux FIP, comme celles des autres dispositifs fiscaux en faveur du capital investissement dans les PME, ont fait l'objet d'une évaluation par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales en 2010. Ce comité dresse un bilan relativement critique de l'impact des FIP, qui ont réalisé un volume d'investissement de 217 M€ par an sur la période 2008-2009 :

- En 2009, l'investissement annuel moyen des FIP par entreprise était de 780 900€, proche de celui des FCPI (951 900€) ; il était donc peu adapté aux investissements de faibles montants des jeunes PME.
- Les intermédiaires financiers (gestionnaires, banques, assurances...) des FIP (et également des FCPI et FCPR) captent une part importante des flux d'investissement, en raison de frais de gestion élevés, ce qui se fait au détriment des PME et des investisseurs.
- Les investissements des FIP bénéficient de nombreux effets d'aubaine : selon le comité, 52% des montants investis par ces fonds entre 2003 et 2009 (dans un échantillon d'étude représentatif) relèvent « au mieux d'un effet d'aubaine, au pire d'une distorsion de

¹⁶⁹ Article 16 de la loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat retranscrit dans l'article 885-0 V bis-III du CGI.

concurrence »¹⁷⁰ : les entreprises concernées n'étaient confrontées ni à un risque, ni à une défaillance des marchés. Elles exerçaient de fait leur activité dans des secteurs déjà aidés (à tarif régulé ou dans lesquels d'autres subventions publiques existent, tels que l'éolien ou le photovoltaïque par exemple), dans des secteurs d'activité traditionnelles non risquées et ne justifiant pas un soutien public, en l'absence d'une aversion au risque des investisseurs, ou dans des secteurs pour lesquels la justification d'une aide publique s'avère discutable.

Le centre d'analyse stratégique¹⁷¹ s'est également penché sur les dispositifs d'orientation de l'épargne des ménages vers le capital-risque, y compris les FIP. Il suggère notamment de mieux conditionner les aides aux risques effectivement pris par les investisseurs, en privilégiant les réductions d'impôt sur les plus-values issues des investissements plutôt que les crédits d'impôt dépendant du montant de l'investissement effectué. Aucun retour sur investissement ne serait alors garanti, entraînant les investisseurs vers des placements plus risqués et ce qui diminue les risques d'effets d'aubaine par optimisation fiscale.

Pour répondre à certaines de ces critiques, des mesures législatives puis réglementaires ont été prises depuis fin 2010 (loi de finances pour 2011 et mesures d'application), afin de réduire le champ des entreprises éligibles aux fonds d'investissement de proximité¹⁷², d'améliorer la transparence sur les frais de gestion ou de permettre à l'État de disposer d'un outil d'évaluation des investissements réalisés par les fonds ou les holdings fiscalement aidés.

¹⁷⁰ Rapport n°2010-M-042-03 « Evaluation des dispositifs fiscaux en faveur du capital-investissement dans les PME » ; comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales p°27.

¹⁷¹ Note d'analyse « Business angels et capital-risque en France – les enjeux fiscaux » de septembre 2011

¹⁷² Par exemple en interdisant que les actifs de la société soient constitués de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux.

2 - La souscription au capital de jeunes PME

Les investissements directs dans les PME ouvrent également droit à des réductions d'IR et d'ISF¹⁷³, sous certaines conditions. La réduction d'IR est conditionnée depuis 2012 par le fait que la PME dans laquelle on investit ait moins de 5 ans¹⁷⁴.

Cette réduction d'IR a bénéficié en 2011 à 119 000 ménages pour un coût total de 235 M€ mais elle n'était pas encore ciblée sur les investissements dans les jeunes PME. Le coût de la réduction d'impôt est estimé à 210 M€ en 2012.

3 - Les sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR)

Les SUIR sont des sociétés unipersonnelles d'investissement dans des entreprises nouvelles de moins de 5 ans¹⁷⁵, détenues majoritairement par des personnes physiques ayant leur siège dans un Etat de l'Union européenne et dont les titres ne sont pas cotés. Elles bénéficient d'exonération d'IS, d'imposition forfaitaire annuelle et des contributions additionnelles pendant 10 ans. Les dividendes perçus par l'associé unique d'une SUIR sont quant à eux exonérés d'impôt sur le revenu.

Ces deux exonérations sont très peu coûteuses : moins de 500 000€ par an pour chacune d'entre elles depuis la mise en place du dispositif.

4 - Le soutien à l'essaimage

La provision pour aides à l'installation consenties par les entreprises à leurs salariés sous forme de prêt ou de souscription au capital de l'entreprise créée : ce dispositif, institué par la loi de finances pour 1978¹⁷⁶ et étendu par l'article 2 de la loi n°96-314 du 12 avril 1996, permet aux entreprises aidant leur salarié à créer leur propre entreprise de bénéficier d'une provision d'impôt¹⁷⁷.

Le coût de cette provision est intégré au programme 103 « *Développement des entreprises et de l'emploi* » de la mission économie. Ce coût est quasi nul depuis plusieurs années étant donné le faible

¹⁷³ Articles 199 *terdecies*-0 A I à V et 885-0 V bis-I du CGI.

¹⁷⁴ Article 25 de la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ayant introduit le paragraphe g) de l'article 199 *terdecies*-0 A I du CGI.

¹⁷⁵ Article 208 D du CGI.

¹⁷⁶ Article 18 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978.

¹⁷⁷ Article 39 *quinquies* H du CGI.

nombre de bénéficiaires : moins de 500 k€ chaque année de 2005 à 2012 avec, par exemple, uniquement 10 bénéficiaires en 2010.

Ce dispositif de provision a été évalué par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales. Le bilan de ce dispositif est globalement positif : celui-ci apparaît pertinent pour inciter les salariés à créer leur propre activité, d'autant plus que c'est le seul dispositif fiscal bien dimensionné ayant cet objectif. Les montants d'aide apparaissent en effet suffisants pour apporter une aide substantielle à un salarié désireux de créer son entreprise. Le comité juge enfin que ce dispositif est sous-employé en raison de sa méconnaissance à la fois de la part des salariés et des entreprises¹⁷⁸.

Comparaisons internationales

En matière d'encouragement à l'investissement privé, il faut prendre en considération les caractéristiques culturelles des différents pays étudiés. Ainsi, si tous les pays encouragent les investissements dans les nouvelles entreprises, à des niveaux plus (**Royaume-Uni**) ou moins (**Allemagne**) intenses, des sociétés très entrepreneuriales comme la société américaine et la société israélienne sont particulièrement portées vers les dispositifs de capital-risque et les business angels.

Aux **Etats-Unis**, en 2011, un rapport conjoint de PricewaterhouseCoopers et de la *National Venture Capital Association* évalue à 28,4 Md\$ des opérations de capital-risque. De son côté, le *Center for Venture Research* de l'université du New Hampshire a estimé à 22,5 Md\$ le montant des investissements réalisés par des business angels en 2011, soit 318 480 business angels actifs¹⁷⁹ ayant investi dans 66 230 entreprises. Afin de les encourager, le projet *Startup Act* prévoit d'introduire une exemption fiscale pour les investissements d'au moins 5 ans dans certaines petites entreprises. Si 21 Etats ont mis en place des dépenses fiscales en faveur de l'investissement privé, des dispositifs fiscaux sont plus spécifiquement tournés vers la création de nouvelles entreprises : le crédit d'impôt de 25 % pour les investissements dans une petite start-up technologique ou scientifique (Minnesota, Illinois, Ohio, Iowa) ou encore le crédit d'impôt de 20 % pour les investissements dans une société de capital-risque (Iowa).

¹⁷⁸ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales ; juin 2011

¹⁷⁹ La *Small Business Association* estime leur nombre à environ 250 000.

En **Israël**, le statut de business angel a fait l'objet d'un amendement à la loi concernant l'impôt sur le revenu en 2010. Cet amendement prévoit un crédit d'impôt substantiel sur trois ans pour les business angels – en prenant en compte les investissements réalisés entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2015. De même, le financement par des fonds de capital-risque est une préoccupation des jeunes entreprises, notamment de celles ayant mûri en incubateur. Les incubateurs israéliens veillent à pérenniser les start-up en les mettant en lien avec les investisseurs potentiels.

En Europe aussi, certains pays sont actifs en la matière : le **Royaume-Uni** dispose de nombreux fonds privés, public-privés, voire de fonds de fonds ; le *Seed Enterprise Investment Scheme* a créé un équivalent du « dispositif Madelin »¹⁸⁰ pour les entreprises nouvelles. Cette dépense fiscale est évaluée à 50 M£ en 2013-2014 et devrait se stabiliser entre 20 et à 25 M£. En outre, le SEIS offre aussi la possibilité de soustraire les revenus du capital à la *Capital Gains Tax* si ces profits sont réinvestis dans une jeune entreprise éligible au dispositif dans les mêmes conditions que la réduction fiscale appliquée à l'impôt sur le revenu. En **Italie**, les entreprises sont incitées à rechercher les financements privés grâce à un abattement du rendement notionnel lié aux nouveaux apports de capital-risque et aux revenus mis de côté pour réserve (fixé à 3 %).

CONCLUSION

L'insuffisance du capital des PME à leur création puis dans leurs premières années d'existence est considérée généralement comme un des principaux défauts du système entrepreneurial français. Au-delà des aides directes, sous forme de prêts ou d'investissements directs, l'Etat cherche donc à orienter les investissements privés vers les PME, notamment les plus jeunes, avec deux formes d'actions différentes :

*- le soutien à la **structuration des business angels**, encore peu nombreux en France, pour faciliter leur développement et leur professionnalisation, à travers des subventions d'un montant limité (100 K€ en 2010) à leurs associations et à leur fédération ;*

¹⁸⁰ Le SEIS britannique est destiné aux entreprises de moins de 2 ans, de moins de 25 employés et disposant d'actifs d'un montant ne dépassant pas 200 000 £. Il offrira une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 50 % du capital investi, dans la limite de 100 000 £ par investisseur et de 150 000 £ par entreprise. La réduction fiscale sera opérante à compter de l'année 2012-2013.

- des **réductions d'impôts pour les investissements dans les PME**, avec certains aménagements particuliers pour favoriser les plus jeunes entreprises. Ainsi, les FIP (fonds d'investissements de proximité) doivent être constitués à hauteur de 20 % de titres de sociétés de moins de 8 ans, les réductions d'impôt sur le revenu en faveur des investissements directs dans les PME sont limitées depuis 2012 aux investissements dans les PME de moins de 5 ans, qui sont également concernées par les exonérations d'IR et d'IS des SUIR (sociétés unipersonnelles d'investissements dans des entreprises nouvelles).

Il n'est pas possible de connaître spécifiquement la part de ces exonérations qui bénéficie aux jeunes PME, mais l'efficacité de ces dispositifs pour soutenir les jeunes PME semble avoir été limitée jusqu'à présent.

Ainsi, les **FIP (67 M€ d'exonération d'IR en 2011 ; coût des exonérations d'IS inconnu)** ont fait l'objet de critiques fortes de la part de l'IGF en 2011 du fait notamment de l'importance de leurs frais de gestion, de la taille de leur ticket d'investissement, inadaptée aux jeunes PME, et des effets d'aubaine dont ils ont profités.

La réduction d'IS et d'IR des investissements dans les PME de moins de 5 ans est trop récente pour être évaluée ; quant aux SUIR, c'est un dispositif très marginal (exonérations totales d'environ 1 M€ par an), mal connu et non évalué. De même le soutien à l'essaimage par la constitution d'une provision d'impôt à hauteur des prêts ou investissements faits dans les entreprises créées par ses salariés est très peu utilisé et mal connu (500 K€ par an pour une dizaine de bénéficiaires).

La réduction d'impôt sur le revenu « Madelin » portant sur l'investissement direct et l'investissement intermédié (FIP, FCPI, souscription au capital des PME) dans les PME arrive à échéance fin 2012. Dans son rapport public thématique de juillet 2012 sur « l'Etat et le financement de l'économie »¹⁸¹, la Cour des comptes indique, à propos de ces outils, qu'il est nécessaire de tenir compte des critiques dont ils ont fait l'objet afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité des futurs dispositifs, mais les comparaisons internationales montrent que **la plupart des pays industriels disposent de systèmes fiscaux avantageux et souvent massifs pour soutenir les investissements dans les PME jeunes et innovantes**. Il est donc nécessaire que la France dispose également de dispositifs de cette nature.

¹⁸¹ Page 233

*D'une manière générale, **éviter l'instabilité fiscale** sur ces sujets devrait être un objectif si on veut réellement encourager les ménages et les autres investisseurs à changer leurs comportements en la matière.*

*La **prolongation des dispositifs actuels** d'exonérations fiscales des FIP, des FCPI et des investissements individuels dans les PME, par le projet de loi de finances 2013, et leur pérennisation sous cette forme jusqu'en 2016 (Pacte national de croissance, de compétitivité et d'emploi du 6 novembre 2012) sont en phase avec ces recommandations.*

D'une manière plus générale, les efforts pour développer le capital risque pour les entreprises en création seront d'autant plus efficaces que les politiques de soutien au capital-risque, quel que soit l'âge de l'entreprise, seront ambitieuses et cohérentes.

VI - La valorisation de la recherche publique

Des dispositifs spécifiques et des organisations particulières ont été mis en place pour valoriser la recherche, notamment la recherche publique ; la création d'entreprises innovantes par les chercheurs fait partie des axes de cette politique qui vise également à développer le dépôt de brevets et la vente de licences, par exemple.

A - D'un dispositif de valorisation éparpillé dans les établissements...

La phase de maturation est la première phase de la chaîne de l'innovation de la recherche publique. Son objectif principal est de faire la preuve du concept scientifique du projet. Pendant cette phase, le porteur de projet a besoin d'un accompagnement spécifique afin de tisser un réseau de contacts et de réaliser des études techniques et juridiques préliminaires au dépôt du brevet, des analyses complémentaires pour la preuve du concept scientifique, des premières études de marché.

La mission de valorisation de la recherche publique a de fait été confiée dès les années 1980 aux EPST (Etablissements Publics à caractère Scientifique et Technologique) et aux EPCSCP (Etablissements Publics à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel), catégorie à laquelle appartiennent notamment les universités.

Afin de gérer plus facilement leurs contrats de recherche, les établissements choisissaient principalement des structures d'association ou de filiale. Cette situation était toutefois critiquable quant aux relations financières qui en résultaient entre ces structures et l'établissement de recherche, comme la Cour le notait dans son rapport public annuel de 1999¹⁸² puis dans son rapport sur la gestion de la recherche dans les universités de 2005¹⁸³.

Aussi une autre possibilité a-t-elle été ouverte aux établissements de recherche en 1999¹⁸⁴, qui consiste à constituer des SAIC (Services d'Activités Industrielles et Commerciales), qui gèrent l'ensemble de leurs activités lucratives dans un cadre juridique nouveau. Depuis cette réforme, le nombre d'associations et de filiales ayant le statut de service de valorisation d'un établissement public de recherche ou d'enseignement supérieur a diminué. Le MESR ne recense plus que 6 associations sur les 118 structures de valorisation répertoriées.

La multiplication des services de valorisation dans les établissements de recherche et d'enseignement supérieur s'est également accompagnée d'un manque de lisibilité et d'efficacité de ces structures, souvent trop petites, comme le souligne la Cour des comptes, dans son rapport de 2007 sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant. L'acquisition d'une taille critique permettrait une meilleure professionnalisation des équipes.

B - ...A la recherche d'une plus grande mutualisation

Face à ce constat, la recherche d'une mutualisation des cellules de valorisation des établissements est un des axes de la politique d'innovation du MESR, notamment à travers l'expérimentation lancée en 2005 des dispositifs mutualisés de transfert de technologie (DMTT) puis du lancement des SATT (sociétés d'accélération du transfert de technologie).

1 - Les dispositifs mutualisés de transfert de technologie

Les DMTT sont des services de valorisation mutualisés dont l'appel à projets a été lancé par l'ANR (Agence Nationale de la

¹⁸² Rapport public annuel 1999 de la Cour des comptes ; Chapitre V « Etablissements publics et associations » ; 11 – La valorisation de la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur ; III.

¹⁸³ Rapport public particulier de 2005 de la Cour des comptes ; « La gestion de la recherche dans les universités ». Chapitre II ; III.B.2.c)

¹⁸⁴ Loi n°99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche.

Recherche) en 2005 pour une expérimentation initiale de 3 ans (jusqu'à la fin 2008). Le but de cet appel à projets est de créer des structures à la fois proches des équipes de recherche et répondant à des critères nécessaires au pilotage des transferts de technologie (masse critique, transversalité et visibilité). 14 DMTT sont aujourd'hui répartis sur le territoire français pour un coût annuel d'environ **4 M€ par an pour l'Etat** depuis 2005¹⁸⁵.

Ce dispositif a fait l'objet d'évaluations, par le cabinet conseil CM International fin 2007¹⁸⁶ et par la DGRI fin 2010¹⁸⁷, qui aboutissent à un bilan globalement positif des DMTT. Les premiers résultats sont encourageants avec 285 projets accompagnés, 60 projets maturés, 44 transferts ou créations réalisées et 94 actions de sensibilisation en 3 ans pour un **budget annuel de 13,4 M€ en moyenne** (financé par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements membres, pour un tiers chacun).

Bien que leurs résultats et leurs positionnements soient hétérogènes, ils sont bien positionnés principalement sur la phase de maturation, ce qui est leur principale mission. La synergie de ces structures avec les PRES apporte une plus-value aux deux dispositifs en renforçant les liens entre établissements.

Le MESR considère donc l'expérimentation des DMTT comme une réussite puisqu'ils semblent répondre aux attentes institutionnelles et aux besoins de terrain ; toutefois ils n'assurent pas une couverture totale du territoire et des marges de progression vers une plus grande mutualisation subsistent, notamment en termes de collaboration entre les établissements quand celle-ci était faible au moment du lancement de l'expérimentation.

2 - Les sociétés d'accélération du transfert de technologie

Le MESR a décidé de poursuivre cette dynamique à travers les SATT (Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologie). Ces structures, sur le modèle des DMTT, ont vocation à regrouper l'ensemble des équipes de valorisation de sites universitaires et à mettre fin au morcellement des structures. Leurs missions sont très proches de celles des DMTT : la détection des projets, la gestion de la phase de la maturation et la gestion de la propriété intellectuelle des établissements qui la composent. Les objectifs poursuivis sont l'amélioration de l'efficacité du transfert de technologies et de la valeur économique créée,

¹⁸⁵ Le dispositif, désormais pérennisé, est financé sur le programme 172, action 1.

¹⁸⁶ « Evaluation des DMTT » ; CM International ; Septembre à Décembre 2007.

¹⁸⁷ Campagne de bilan des DMTT ; départements « Partenariats et Valorisation » du SETTAR de la DGRI ; août à octobre 2010.

la professionnalisation de la valorisation de la recherche et le renforcement des compétences.

L'appel à projets SATT, lancé par le MESR en juillet 2010, vise à créer un nombre restreint de SATT (une dizaine). Il est financé à hauteur de **900 M€ pour 10 ans par le Fonds National de Valorisation**, lui-même financé par les investissements d'avenir. En septembre 2011, 5 premiers projets qui bénéficieront d'un total de 330 M€ ont été sélectionnés par le MESR et 4 autres en 2012, pour un total de 226 M€. Au total, 3 M€ ont été décaissés en 2011 et 100 M€ entre janvier et août 2012. Ces crédits ne sont pas directement destinés à la création d'entreprises ; ils pourront aussi bénéficier à des entreprises existantes.

Ce dispositif est beaucoup trop récent pour pouvoir être évalué. Le nombre et la répartition des SATT sur les territoires, leur gouvernance, notamment la place qui est faite aux conseils régionaux, la part des moyens consacrés à la maturation des projets, souvent sous-financée jusqu'à présent, leur statut de société privé avec un enjeu de fonctionnement bénéficiaire ont été et restent pour certains des sujets de discussion. Leur positionnement par rapport aux autres structures, notamment aux incubateurs, reste également à préciser.

CONCLUSION

La valorisation de la recherche publique, qui peut conduire, dans certains cas, à la création d'entreprises par des chercheurs, est un sujet de préoccupations depuis de nombreuses années. Après un effort de structuration dans les établissements de recherche eux-mêmes, la nécessité d'une plus grande mutualisation permettant une meilleure professionnalisation des équipes est aujourd'hui recherchée.

*L'expérimentation des dispositifs mutualisés de transfert de technologies (**DMTT**) lancée en 2005 s'est avérée plutôt positive d'après les évaluations qui en ont été faites, avec **14 structures** représentant un **budget de 13 M€**, dont 4 M€ sont financés par l'Etat.*

*En 2010, saisissant l'opportunité d'un financement par les investissements d'avenir, le ministère de la recherche a décidé de créer une dizaine de Sociétés d'Accélération du Transfert de Technologie (**SATT**), avec un **financement du fonds national de valorisation de 900 M€ sur 10 ans**. 9 SATT ont été sélectionnées par appel d'offres en 2011 et 2012.*

Il est trop tôt pour pouvoir évaluer ce nouveau dispositif mais il faudra probablement s'interroger sur la coexistence et le positionnement

des SATT vis-à-vis des DMTT et des incubateurs, compte tenu des différences de budget entre ces structures.

Liste des annexes

Annexe 1 : tableau descriptif des principaux dispositifs nationaux de soutien à la création d'entreprises

Annexe 2 : compilation des travaux antérieurs de la Cour des comptes sur la gestion d'établissements de recherche publics et d'écoles d'ingénieurs en matière de valorisation de la recherche

Annexe 3 : chaîne de création d'entreprises innovantes issues de la recherche publique

Annexe 4 : comparatif des statuts de l'entrepreneur individuel (source : experts comptables)

Annexe 5 : extraits du rapport d'activité 2011 du bilan d'activité des prêts NACRE (FAFI)

Annexe 6 : tableaux de présentation des réseaux d'accompagnement

Annexe 7 : tableaux de comparaisons de l'activité des réseaux en 2011

ANNEXE 1 : Tableaux des principaux dispositifs nationaux de soutien à la création d'entreprise en 2011

Dispositif	Description	Conditions	Nombre d'entreprises	Coût	Financement
Aides directes					
Exonérations					
ACCRES (1979) Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise	Exonération de cotisations sociales sur la partie des revenus ne dépassant pas 120% du SMIC Durée : un an + 24 mois pour ayant droit au régime microsocial Demande à faire au CFE dans les 45 jours du dépôt de la déclaration de création	Chômeur ou assimilé (inscrit 6 mois sur 18 derniers mois) Bénéficiaires du RSA, ATA, ASS Jeunes de 18 à 26 ans Créateur d'entreprise en ZUS	179 083 bénéficiaires	245 M€	Sécurité sociale
Régime micro-social simplifié (2009) (auto-entrepreneur):	Calcul des cotisations sociales et de l'IR uniquement s'il y a un chiffre d'affaires et en fonction de ce chiffre d'affaires Cumul avec ACCRES possible pour entreprises créées à compter du 1 ^{er} mai 2009	Auto-entrepreneur CA < 81 500€ (activité achat/revente, vente à consommer sur place et hébergement) ou CA < 32 600€ (services et professions libérales)		243,2 M€	DGCIS
ASCRE Aide aux Salariés Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise (2003)	Exonération de cotisations sociales (maladie, maternité, vieillesse, invalidité, décès, alloc familiales) dues au titre de la nouvelle activité, quelle que soit sa nature, pour la part de rémunération ou de revenu qui n'excède pas 120% du SMIC Durée : 12 mois	Salariés créant une entreprise en conservant son emploi	2 100 salariés (2010)	9,1 M€ pour Etat	SS compensée par l'Etat (DGEFP)
JEI Jeune entreprise innovante	Statut qui ouvre droit à de nombreuses exonérations : cotisations sociales patronales (pendant 8 ans), IR ou IS (pendant 2 ans, dégressive), imposition forfaitaire annuelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, CET Plus-values de cession de titre JEI : exonérées d'impôts sur les bénéfices	PME indépendante < 8ans R&D : > 15% dépenses	2 818	89 M€ (exo soc) + 27 M€ (exo fiscales)	DGCIS
JEU Jeune Entreprise Universitaire	Statut qui ouvre droit à de nombreuses exonérations : cotisations sociales patronales (pendant 8 ans), IR ou IS (pendant 2 ans, dégressive), imposition forfaitaire annuelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, CET Plus-values de cession de titre JEU : exonérées d'impôts sur les bénéfices.	PME indépendante < 8ans valorisation de travaux de recherche des dirigeants/ associés dans le cadre d'un établissement d'enseignement supérieur	4 (2009)	185 k€ (exo soc)	

Subventions					
ARCE (2006) Aide à la reprise ou à la création d'entreprise	Versement de 45% du reliquat des droits à l'allocation chômage sous forme de capital pour l'entreprise en création Versement en deux fois : la moitié lors de l'immatriculation de l'entreprise, le solde 6 mois plus tard Versée par Pôle emploi si demandée	Avoir obtenu l'ACCRE (donc ex-chômeur) Ne plus être inscrit à Pôle emploi	109 374	976 M€	UNEDIC
Cumul ARE (alloc de retour à l'emploi) et revenu de l'entreprise créée	La possibilité de cumul est exclusive du droit de percevoir l'ARCE. Versée par Pôle emploi si demandée Durée : 15 mois sauf si 50 ans et +	Chômeur inscrit à Pôle emploi (relevé de situation mensuelle de Pôle emploi)	30 060 bénéficiaires	227 M€	UNEDIC
Cumul ASS (alloc de solidarité spécifique) et revenu de l'entreprise créée	Bénéficiaire ACCRE : versement par Pôle emploi d'une aide équivalente ASS pendant 12 mois. Sinon : cumul intégral pendant 3 mois puis prime forfaitaire 150 € pendant 9 mois	Bénéficiaire ASS	13 560 bénéficiaires	37 M€	DGCIS
Concours national d'aide à la création d'entreprises innovantes	Deux catégories : Emergence : 70% frais études amont création, maximum 45 000€ Création-développement : 60% financement du programme innovation, maximum 450 000€	Projets de technologies innovantes Sélection par jury régional et national	149 lauréats	19 M€	MESR (14M) + Oséo (5M)
Aide à la création d'entreprise innovante- Oséo	Participation au financement du projet par subvention Montant : 30 000€ en moyenne	Décision Oséo sur dossier	Peu nombreuses	1 M€	Oséo

Prêts					
Prêts d'honneur	Prêt à la personne, à taux 0, pour constituer ou renforcer les fonds propres et faciliter l'obtention d'un prêt bancaire Distribués par Initiative France, ADIE, Réseau Entreprendre Montant : 2 000€ à 50 000€ selon les réseaux ; moyenne 7 000€ ; (ADIE : moyenne 2 000€ ; contribution solidarité : 5 %) Durée : 2 à 5 ans – différé moyen 4 mois (max : 18 mois) ; Effet de levier fort (environ 5,5)	Prêt sans garantie ni caution personnelles Décision d'octroi du prêt prise par chaque réseau en fonction de ses critères propres. ADIE : complémentaire micro-crédit	12 357 prêts (création)	<i>Abondement public</i> 41,2M€	Etat, collectivités (mais aussi particuliers et entreprises et banques)
NACRE (Etat) 2009 - 2012	Prêt à taux 0 couplé à un prêt bancaire, sans caution (complété par un accompagnement) ; dispositif mis en place par Etat et CDC mi 2009 Montant : 1 000€ à 10 000€ ; moyenne 5 000€ Durée : 1 à 5 ans Distribué par les réseaux sélectionnés par les DIRECCTE Garanties personnelles limitées à 50% prêt bancaire Effet levier NACRE seul : 6	Personne sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi Prêt bancaire au moins égal au prêt NACRE et au moins de même durée Plan de financement validé dans le cadre du parcours NACRE	<i>Prêts (création et reprise) en 2011</i> 7 049 (39M€)	<i>Abondement</i> 55 M€ <i>Gestion et garantie</i> : 19,8 M€	<i>Abondement:</i> CdC <i>Gestion et garantie</i> : Etat (DGEFP)
Micro-crédit (ADIE)	Prêt à 8,13% en juin 2012 (5% de contribution solidarité + coût de la ressource) Caution de l'entourage pour 50% Montant : 500€ jusqu'à 6 000€ (moyenne 2 800€) Remboursement : 30 mois (yc différé) au maximum (moy : 18 mois) Différé maximum : 9 mois Peut être complété par PH de l'ADIE et aide publique	Ne pas avoir accès au crédit bancaire Décision octroi par l'ADIE en fonction des capacités et compétences du demandeur	<i>Micro-crédits en 2011</i> 10 959 (30,3M€)	<i>Garantie FGIE/FCS</i> : 2,2 M€ <i>Encours</i> : 48,6M€	Banques (prêt 1,5% + garantie) ; épargne solidaire ; AFD
PCE Prêt à la création d'entreprise (Oséo) (2000)	Objectif : améliorer le financement des entreprises créées ou reprises par une action sur les fonds propres qui facilite l'accès au crédit bancaire Montant : 2 000 à 7 000€ (moyenne : 5 300€) Durée : 5 ans (remboursement mensuel avec différé 6 mois) Taux : celui du prêt bancaire associé Distribué par les banques et les réseaux	Prêt sans garantie ni caution personnelles Prêt bancaire de plus de 2 ans égal au moins au double du PCE (sauf ZUS : 1fois) Plan financement : max 45 000€	<i>Prêts en 2011</i> 15 011 (79M€)	<i>Gestion</i> 29,1M€	Oséo

PPA Prêt participatif d'amorçage Oséo	Apport en fonds propres pour les entreprises en création innovantes Prêt participatif Montant : de 50 000€ à 75 000€, jusqu'à 150 000€ si soutien du CR ; montant moyen : 113 000€ en 2011 Max : montant de l'aide à l'innovation ou des fonds propres Durée : 8 ans, avec différé de remboursement de 3 ans Taux : euribor 3 mois + 3,4% (pdt différé) puis 5,2% (pdt remboursement)	PME innovante moins de 5 ans Déjà bénéficiaire d'une aide à l'innovation nationale ou régionale instruite par Oséo ou lauréat concours national (catégorie création-développement) Prêt sans garantie ni caution personnelle	Prêts en 2011 174 (19,6M€)	Gestion 3M€	Oséo
Garantie					
Garantie France Active « loi Galland »	Obj : faciliter l'accès au crédit bancaire des chômeurs ou précarité professionnelle Quotité garantie : 65% pour création ou < 3 ans (autres cas 50%), Montant maximum garanti : 45 000€ Coût : 2% du montant garanti Caution personnelle maximum : 50% Garantie accordée après accompagnement (1 à 2 jours)	Création/reprise/dvpt (<3ans) par une personne sans emploi ou en situation de précarité Prêt de 6mois minimum Prêt bancaire complémentaire NACRE : systématiquement éligible	3 175	Dotation FCS : 4M€ CdC : 2,1M€ C.loc : 6,6M€ Fonct FCS : 495k€	FCS (Etat), CdC + coll locales Géré par FAG
Fonds de garantie à l'initiative des femmes (FGIF)	Objectif : faciliter l'accès au crédit bancaire des femmes créatrices Quotité garantie maximale : 70 % Montant maximum garanti : 27 000€ Coût : 2,5% du montant garanti Caution personnelle exclue Durée : 2 à 7 ans	Création/reprise/dvpt (<5 ans) par une femme depuis moins de 5 ans Prêt de 2 à 7 ans et > 5 000€	1 507	Dotation FCS : 3,6M€ Fonct FCS : 466K€	FCS (Etat) Géré par FAG
Garantie Oséo classique	Garantie prêt MT et LT Garantie couvrant jusqu'à 70% du montant d'un prêt bancaire Le projet ne doit pas obligatoirement être innovant	Entreprise de moins de 3 ans prêt<100 000€ : décision des banques et réseaux accompagnement	26 428 + 12 053 prêt accompagnement PCE	Non chiffré	Oséo
Garantie Oséo Fonds propres	Apport de garanties pour les fonds propres des entreprises en création.		200 entreprises par an en 2009 et 2010	Non chiffré	Oséo

Participation au capital					
Les fonds d'amorçage	Loi du 12 juillet 1999 : l'Etat finance 11 fonds d'amorçage ayant pour rôle d'effectuer plus de 75% de leur investissement dans les entreprises liées à la recherche publique au stade de l'amorçage. Dans le cadre des investissements d'avenir, le FNA, doté de 600M€, doit compléter l'action de ces fonds.	Statut de FCP à risque de droit privé / Aide sous la forme d'avances remboursables à 12 mois max	1999-2006 138 prises de participation dans 131 entreprises pour un montant global de 84M€	FNA : 4M€ investis en 2011	Etat (DGRI)
CDC Entreprises	CDC Entreprises intervient en amorçage soit directement soit à travers des fonds dédié S		85 entreprises en 2011	52,5M€ en 2011	Etat – CDC
Aides indirectes					
Culture entrepreneuriale					
PEE (2009) Pôle Entrepreneuriat étudiant	Pôles visant à offrir aux étudiants un accompagnement sur la culture entrepreneuriale via des actions de sensibilisation, de formation, de soutien pédagogique, de conseil et d'orientation des porteurs de projet.	Appel à projet	21 projets lauréats	1M€ 3 M€ sur 3 ans	Etat
Accompagnement – Fonctionnement des réseaux					
Fonctionnement réseaux accompagnement	Ensemble des dépenses qui financent l'accompagnement (pré et post création) des créateurs par les réseaux		70 000 à 75 000	123 M€ pour les plus grands réseaux, hors CCI-CMA.	Etat, CDC, collectivités, Pôle emploi
Accompagnement NACRE 2009	Trois phases d'accompagnement financées : l'aide au montage du dossier, à la structuration financière et l'accompagnement pendant 3 ans post-crédation par des opérateurs choisis par appel d'offres par les DIRECCTE.	Personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi	12 960 en phase 2 en 2011	Dont 19M€ pour NACRE	Etat
Accompagnement Pôle emploi (2006)	Parcours visant à inciter les chômeurs à créer ou reprendre une entreprise - 2 ateliers : « créer son entreprise, pourquoi pas ? » et « organiser son projet de création d'entreprise » - l'OPCRE (objectif projet création ou reprise d'entreprise) : 3 mois, 10 rencontres (dont 5 entretiens individuels) - l'EPCE (évaluation préalable à la création d'entreprise) : 3 à 4 semaines, 6 entretiens individuels	Chômeurs	192 610 : nombres d'entrées dans le parcours « créateurs d'entreprises » en 2011	8 M€ (EPCE seulement)	Pôle emploi

Hébergement					
Les incubateurs publics (1999)	Assurer la détection et l'évaluation des projets de création d'entreprises au sein des établissements de la recherche publique, offrir un soutien logistique ainsi que l'accompagnement et la mise en réseau des créateurs et souvent l'hébergement.	Sélection et validation par le CA de l'incubateur	30 incubateurs publics (environ 300 projets/ an)	17M€	MESR + région
Les couveuses	Permet à des créateurs d'entreprises de tester en grandeur réelle leur projet, avec un hébergement juridique, des prestations de service et un accompagnement, sans immatriculation. Le créateur garde ses revenus et son statut. La relation entre la couveuse et le porteur de projet prend la forme d'un contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) d'une durée de 12 mois renouvelables, grâce auquel il bénéficie d'une protection sociale.	TPE avant immatriculation	55 couveuses dont la moitié portée par BGE	12M€	Etat, CdC, coll locales
Les pépinières	Aussi appelé « hôtel d'entreprises », et parfois « ruche d'entreprises » offre un hébergement souvent physique (bureaux, stocks, salles de réunion) ainsi qu'un soutien technique, financier et juridique.			<i>Non chiffré par la Cour</i>	Collectivités locales
Soutien à l'investissement dans les créations d'entreprises					
Investissement dans les PME < 5ans	Réduction d'impôt IR et ISF pour souscription au capital de jeunes PME, de moins de 5 ans depuis 2012 PLF 2013 : prolongement 5 ans de la réduction d'IR.	PME < 5ans	119 000 ménages	Exo IR : 235 M€ Exo ISF : ND	Etat
Investissements FIP (fonds d'investissement de proximité 2003)	Réduction d'impôt IR et d'ISF des investissements dans les FIP Réduction IR : 18 % des investissements dans la limite de 12 000€ (24 000€ pour un couple) Réductions ISF : 50 % des investissements, limite 12 000€/personne/fonds, max : 45 000€ PLF 2013 : prolongement 5 ans de la réduction d'IR.	FIP constitués pour 20% au moins de titres de sociétés de moins de 8ans	47 700 ménages	67 M€	Etat

Les sociétés unipersonnelles d'investissement à risques (SUIR)	Exonérations d'IS, d'imposition forfaitaire annuelle et des contributions additionnelles jusqu'au terme du 10 ^{ème} exercice suivant celui de la création. Dividendes perçus par l'associé unique d'une SUIR : exonérés d'IR.	95% de l'actif des SUIR : consacré à la souscription en numéraire au capital de sociétés <5 ans, détenues majoritairement par des personnes physiques, siège UE, avec des titres non cotés	Peu nombreuses	1 M€	Etat
Soutien essaimage	Provision pour aide à l'installation des salariés (prêt ou souscription de capital de l'entreprise créée (LFI 1978 et 1996)		10 bénéficiaires en 2010	< 500 k€	Etat
Valorisation de la recherche publique					
DMTT (Dispositif Mutualisés de Transfert de Technologie)	Services de valorisation mutualisés regroupant les moyens de valorisation de différents établissements de recherche et d'enseignement supérieur afin d'atteindre une taille critique		14 DMTT	13 M€	MESR Collectivités Etablissements membres
SATT (société d'accélération du transfert de technologie)	Lancé en 2010, ce dispositif est issu des Investissements d'avenir. 900M€ sont prévus pour dix ans pour une dizaine de SATT sur le territoire.	Appel à projet	Une dizaine	900 M€ sur 10 ans	Etat – investissement d'avenir

ANNEXE 2 : Compilation des travaux antérieurs de la Cour sur la gestion d'établissements de recherche publics et de certaines écoles d'ingénieurs

Rapports de référence

- RPT de Mars 2007 sur « la gestion de la recherche publique en sciences du vivant » pour le CNRS et l'Institut Pasteur
- Rapport d'instruction (confidentiel) de 2007 sur les comptes et la gestion du CEA (Exercices 2002 à 2006)
- Rapport de 2010 sur les comptes et la gestion de l'Ecole Nationale Supérieure des Mines (Exercices 2004 à 2009)
- Rapport particulier sur les comptes et la gestion de l'Institut Français du Pétrole et des Energies Nouvelles (Exercices 2006 à 2009)
- Relevé d'observations provisoires de 2011 sur les comptes et la gestion de l'Institut Télécom (Exercices 2004 à 2010)
- Observation définitives de 2011 sur la gestion de l'Ecole Polytechnique (Exercices 2003 à 2009)
- Relevé d'observations provisoires de 2011 sur la gestion de l'INSERM

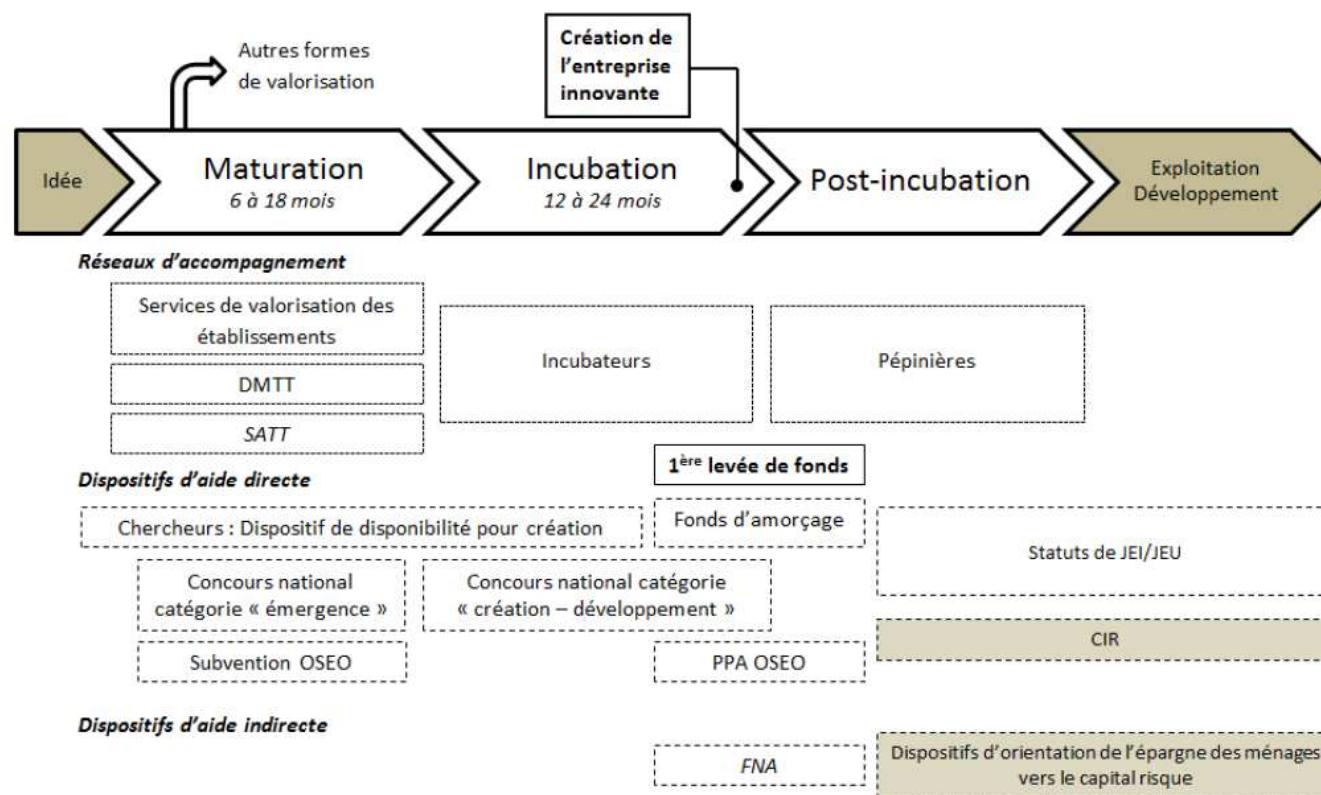
Etablissement	Particularité	Structure de valorisation	Activités et résultats en ce qui concerne la création d'entreprises
Institut Pasteur	Le lien entre recherche et application est présent dès sa fondation et constitue une part de son identité. La valorisation représente 33% de ses ressources	- Politique de valorisation claire et intégrée au fonctionnement de l'Institut définie par la direction générale - Activité de valorisation assurée entièrement en interne, notamment par la direction des applications de la recherche et des relations avec les industriels - Politique de soutien aux jeunes pousses recentrée récemment	- Inauguration en 2000 de l'Incubateur Pasteur Bio Top - Incubation de 11 sociétés de 2000 à 2006
IFP EN	Le modèle économique de l'IFP EN repose sur la valorisation de ses résultats de recherche	- La valorisation est assurée par le centre des résultats Développement industriel, l'un des 5 centres de l'IFP EN. Cette valorisation repose notamment sur : - Des partenariats avec les industriels - La création de sociétés commerciales nouvelles, filiales de l'IFP, afin de leur transférer des technologies - La prise de participation dans des sociétés industrielles déjà existantes dans le même but	- L'IFP EN n'a pas de politique de création d'entreprises issues de ses recherches autres que le recours aux filiales du groupe. Il possède en effet des filiales de valorisation dans ses 3 domaines de recherche : - Le raffinage et la pétrochimie (Axens, Eurecat, Heurtey-Petrochem et Prosernat) - L'exploration-production pétrolière (Beicip-Franlab) - L'ingénierie moteurs (Daniel Drecq Technologies) - A l'exception de cette dernière filiale acquise en 2005-2006, ces filiales présentent une santé financière incontestable et fournissent d'importantes ressources à l'IFP EN

Etablissement	Particularité	Structure de valorisation	Activités et résultats en ce qui concerne la création d'entreprises
INSERM	La valorisation est sa deuxième mission en vertu de son décret statutaire du 10 Novembre 1983	Activité de valorisation auparavant structurée en deux parties: - Le Département de Valorisation et de Transfert Technologique (DVTT), spécialisé dans la gestion de la propriété intellectuelle de l'Institut, qui disparaît en 2006 - La société INSERM-Transfert créée en 2000, filiale de l'Institut, qui était au départ conçue simplement comme un instrument d'aide à la création d'entreprises mais qui voit en 2006 ses activités se développer et qui devient un service complet de valorisation	- Soutien à la création de 60 entreprises de 1997 à 2006 - 29 entreprises créées par des agents de l'INSERM de 2006 à 2011 - Participation au capital de 10 de ces entreprises, pour un montant total de 600.000 € - Participation au fonds d'amorçage BIOAM à hauteur de 2 M€ via la filiale INSERM-Transfert - Création en 2005 de INSERM-Transfert-Développement pour faire du capital-risque
CEA	La principe de la politique de valorisation de ses recherches est inscrit dans le décret de 1970, l'un des textes fondateurs de l'établissement	La valorisation est confiée à la direction de la valorisation, direction non fonctionnelle qui dépend de la Direction de la Recherche Technologique qui dispose: - D'un Bureau d'Etude Marketing - D'un Service de Promotion de l'Offre Technologique (SPOT) - D'un délégué à l'essaimage, aidé par un Comité à l'Essaimage regroupant des directions fonctionnelles (juridique, financière, RH), le directeur opérationnel concerné et des personnalités extérieures (banque) Le CEA a également créé en 1999 la société CEA Valorisation, structure très légère, de 9 personnes en 2007. Elle est chargée du licensing du CEA et de l'accompagnement des start-up dont l'activité entre dans les domaines d'activité du CEA via une prise de participation à leur capital De nombreuses directions opérationnelles du CEA possèdent également une cellule de valorisation propre.	Le dispositif d'aide est structuré en 3 phases: - Phase de maturation technologique: L'équipe et le plan d'affaires sont constitués et le Comité à l'Essaimage vérifie la faisabilité technique du projet et l'existence d'un réel besoin du marché qui répond au projet. - Phase d'incubation: Le projet peut-être hébergé pendant 6 mois 2 fois renouvelables et est suivi par le Comité à l'Essaimage - Le Comité décide finalement du départ en essaimage et les accords de propriété intellectuelle start-up-CEA sont signés Le CEA met en oeuvre différentes mesures: - Prise en charge du salaire du créateur pendant 1 à 18 mois - Prêt d'honneur jusqu'à 40 k€ - Congé sans solde pour création d'entreprise avec droit au retour de 1 à 4 ans Participation au capital via CEA-Valorisation ou via les fonds d'amorçage Emertec, créés en 2000 par le CEA et la CDC - Appui d'un incubateur externe Un des meilleurs organismes publics en terme d'essaimage: - 2,9 créations/an depuis 1974 et 4,8 créations/an depuis 1998 - Deux leaders mondiaux: Soitec et Sofradis - 2 500 emplois créés par essaimage depuis 1972 - 43% des créations via la DRT, qui obtient les meilleurs résultats d'essaimages issus de la recherche publique avec l'INRIA - Résultats des directions autres que la DRT faibles - Nombre d'entreprises créées par million de dollars assez faible

Etablissement	Particularité	Structure de valorisation	Activités et résultats en ce qui concerne la création d'entreprises
Ecole Nationale Supérieure des Mines	La valorisation de la recherche n'est pas gérée par l'Ecole directement	La valorisation de la recherche est assurée par Transvalor, filiale d'Armines; Armines est un établissement de droit privé créé en 1967 qui exerce une tutelle directe sur les centres de recherche liés aux écoles des Mines pour la gestion des ressources et les orientations en matière de valorisation. Son statut a été critiqué par la Cour dans son rapport sur l'exercice des écoles des Mines de 1997 à 2001 et n'a été régularisé qu'a posteriori en 2009 après la mise en place de conventions avec les Ecoles et l'accord du MESR en lien avec une loi mise en place en 2006.	L'école des Mines de Paris a fait le choix de développer avant tout une recherche partenariale via des contrats passés avec des entreprises. La politique de création d'entreprise et la politique de brevets ne sont pas ses priorités: - Seuls 50 entreprises et environ 400 emplois ont été créés par l'Ecole des Mines en 20 ans. Ces créations sont dues pour 3/4 à des enseignants chercheurs ou à des doctorants et pour 1/4 à des élèves ingénieurs - L'Ecole des Mines n'a pas d'incubateur propre (mais est membre fondateur via Paristech de l'incubateur Agoranov d'Agro ParisTech et a répondu conjointement avec Télécom Paris et Arts et Métiers à un appel d'offre pour l'incubateur ParisTech Incubateur)
Ecole Polytechnique	Le premier contrat pluri-annuel 2002-2006 de l'Ecole a fait de la valorisation de la recherche un objectif important	La valorisation de la recherche est assurée via: - La Direction des Relations Industrielles et des Partenariats (DRIP), direction employant 9 personnes et ayant pour mission de faciliter les échanges entre le centre de recherche et le monde industriel - La campagne de levée de fonds organisée par la Fondation de l'X qui prévoit une ligne spécifique de 75 000€ par an en faveur de la phase de maturation des chercheurs du centre précédant une éventuelle création d'entreprises et qui a permis la mise en place de 2 prix annuels de l'innovation (dotés respectivement de 10k€ pour le dépôt de brevet et de 15k€ pour la création d'entreprises) En ce qui concerne spécifiquement la création de start-up, deux structures sont mises en place: - La pépinière d'entreprises X-Technologie, créée en 1992, chargée d'héberger des jeunes pousses ayant de fortes synergies avec le centre de recherche et de les soutenir dans leur développement - La SAS de capital-risque X-Création, filiale de l'Ecole (73%) et de la Fondation (27%) créée en 2003 dans le but de favoriser la création d'entreprises valorisant les recherches des laboratoires	X-Technologie fonctionne de manière satisfaisante: - 23 jeunes pousses ont été hébergées depuis 1992, profitant ainsi de la proximité des laboratoires et ayant accès aux différents services de l'Ecole (courier, restauration, nettoyage, réseaux...) - Aucune entreprise de technologie ne s'est installée entre Février 2006 et Avril 2010, ce qui n'est pas en phase avec les objectifs - Les entreprises hébergées présentent un faible taux de cessation d'activité et plusieurs cas de croissance spectaculaire ont été observés - La pépinière est proche de l'autofinancement grâce aux contributions des entreprises incubées X-crée soutient la création d'entreprises par l'apport de fonds propres, dans la limite de 30 000€ par projet et de 10% du capital, tout en vérifiant régulièrement les comptes des jeunes pousses soutenues. Cette SAS de capital-risque est gérée de manière satisfaisante et profitable: - Six jeunes pousses actives dans leur secteur technologique ont été soutenues depuis 2003 - Aucun dossier n'a été soumis au comité de sélection de 2005 à 2008 - Les entreprises financées sont toutes en activité - La valorisation des participations permet à X-crée d'afficher un excédent sur son bilan

Etablissement	Particularité	Structure de valorisation	Activités et résultats en ce qui concerne la création d'entreprises
CNRS	La valorisation est sa seconde mission aux termes de l'article 2 de son décret statutaire	Activité de valorisation structurée en 3 niveaux: - La direction de la politique industrielle qui définit la stratégie globale de valorisation - Les services de partenariat et de valorisation existant dans 18 délégations régionales qui offrent un appui technique aux laboratoires - La filiale de valorisation FIST-SA (France Innovation Scientifique et Transfert), créée en 2002 par le CNRS et l'ANVAR, qui prospecte et négocie avec les clients potentiels pour les brevets et qui prend en charge les jeunes pousses	- Aide à la création de 166 entreprises entre 1999 et 2004 - Participation au dispositif national d'incubateurs - Participation à 3 fonds d'amorçage
Institut	L'une des trois orientations majeures du premier plan stratégique pour la période 2001-2005 est le soutien à la création d'entreprise. Le plan stratégique 2008-2012 a confirmé la valorisation de la recherche en tant qu'axe stratégique de l'Institut	Chaque école de l'Institut comprend un pôle valorisation/transfert et un incubateur. Ces incubateurs ont été soit mis en place soit fortement développés depuis 2000. L'Institut a également créé en 2001 une filiale de valorisation TELECOM Valorisation, qui a pour objet de participer à des fonds d'investissement et de développement technologique dans les télécommunications et les technologies de l'information et de prendre des participations dans les entreprises innovantes des mêmes domaines. TELECOM Valorisation travaille en collaboration avec la CDC pour une grande partie de son activité	L'Institut est l'un des leaders français de l'incubation: - Plus de 300 entreprises ont été incubées depuis 2000 - En 2010, 65 start-up ont été créées Les activités de TELECOM Valorisation sont assez modestes: - Investissement dans les fonds T-Source, I-Source 3 et Télécom-Transfert-Technologie (3T) - Portage de parts dans le capital des sociétés Streamezzo et New Imaging Technologies, toutes deux créées par des enseignants de l'Institut - Investissement dans la SCOP Surgiquil Institute - Convention de valorisation de brevets et logiciels de l'Institut avec la société Secure-IC
Télécom			

ANNEXE 3 : Chaîne de création d'entreprises innovantes issues de la recherche publique



Légende : en italiques : dispositifs en cours de mise en place.

en grisé : dispositifs non spécifiquement liés à la création d'entreprise.

Source : Annexe 5 retraitée du rapport de l'IGAENR sur les incubateurs de la recherche publique (Octobre 2009)

ANNEXE 4 : Comparatif des statuts de l'entrepreneur individuel (ordre des experts comptable)

	1/ AUTO-ENTREPRENEUR APPLICABLE À COMPTER DU 01/01/2012	2/ MICRO-ENTREPRISE	3/ RÉEL "SIMPLIFIÉ" ou "NORMAL"
Personnes concernées	Toute personne qui veut exercer une activité commerciale, artisanale ou libérale. <u>Deux cas de figure dans lesquels ce statut peut être recommandé</u> 1/ Revenus complémentaires 2/ Galop d'essai pour la création	Professions artisanales, commerciales : BIC et Professions libérales : BNC	Professions artisanales, commerciales : BIC avec option CGA et Professions libérales : BNC avec option AGA
Seuils annuels CA (Chiffre d'affaires)	32 600 € HT (Prestations de Services) 81 500 € HT Ventes (Fabricant, négociant) et fourniture de logement		<u>Régime de plein droit au-delà des seuils de chiffre d'affaires HT</u> • Prestations de services 32 600 € jusqu'à 234 000 € HT* • Ventes 81 500 € jusqu'à 777 000 € HT*
Obligations de demande "d'affiliation" pour appliquer le statut	• Déclaration auprès du CFE pouvant s'effectuer en ligne www.lautoentrepreneur.fr • Dispense d'immatriculation RCS ou RM et URSSAF <i>Cette dispense s'accompagne d'une exonération de taxe professionnelle et d'une dispense de paiement de la taxe additionnelle pour frais de CCI</i>	• <u>Inscription au CFE</u> (Greffes Tribunaux de Commerce, CCI, CMA, URSSAF) sans possibilité d'inscription en ligne avec: • <u>Immatriculation Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) ou Registre des Métiers (RM) ou CCI, CMA,</u> • Et <u>immatriculation à l'URSSAF</u> (professions libérales)	• <u>Inscription au CFE</u> (Greffes Tribunaux de Commerce, CCI, CMA, URSSAF) sans possibilité d'inscription en ligne avec: • <u>Immatriculation Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) ou Registre des Métiers (RM) ou CCI, CMA,</u> • Et <u>immatriculation à l'URSSAF</u> (professions libérales) <u>Option adhésion</u> à un Centre de Gestion Agréé (CGA) ou à une Association de Gestion Agréée (AGA)
Obligations comptables	<u>PAS DE COMPTABILITE A TENIR</u> <u>Dispense d'une liasse fiscale 2033 ou 2035 et des comptes annuels (bilan, compte de résultat, annexe)</u> <u>ATTENTION : Obligations fiscales</u> - Tenue d'un livre-recette - Tenue d'un registre des achats (art L123-28 du Code de Commerce)		<u>COMPTABILITE A TENIR</u> <u>Etablissement liasse fiscale 2033 ou 2035 et établissement d'un Bilan et compte de résultat sans annexe</u> • BIC : Régime <u>recettes acquises et dettes certaines</u> (journaux ventes, achats, banques... et • BNC : Régime <u>recettes-dépenses</u> pour les prestations de services (journaux de banque et caisse)

*Au-delà de ces seuils le réel normal s'applique

ANNEXE 5 : Bilan d'activité des prêts NACRE 31/12/2011 – FAFI**1- Chiffres clés 2009 à 2011**

	Au 31 décembre 2011						
Activité nationale	En cumulé	Activité réseau conventionnement 2009	Activité liée au conventionnement 2010	Activité liée au conventionnement 2011	Activité 2009 (prêts décaissés du 01/01/2009 au 31/12/2009)	Activité 2010 (prêts décaissés du 01/01/2010 au 31/12/2010)	Activité 2011 (prêts décaissés du 01/01/2011 au 31/12/2011)
Nombre de prêts nacre décaissés	29 363	8 400	13 914	7 049	4 426	13 840	11 097
Montant total décaissé	163 121 216 €	45 590 693 €	78 490 458 €	39 040 055 €	22 898 170 €	77 958 943 €	62 264 103 €
Montant moyen des prêts décaissés	5 555 €	5 427 €	5 641 €	5 538 €	5 174 €	5 633 €	5 611 €
Nombre de prêts complémentaires aux prêts nacre	27 240	7 833	12 821	6 622	4 146	12 809	10 331
Montant total des prêts complémentaires aux prêts nacre	999 527 344 €	262 080 734 €	481 550 537 €	258 308 887 €	129 502 204 €	464 437 316 €	408 383 472 €
Montant moyen des prêts complémentaires	36 693 €	33 459 €	37 560 €	39 008 €	31 235 €	36 259 €	39 530 €
Effet de levier du prêt nacre sur le prêt complémentaire	6,6	6,2	6,7	7,0	6,0	6,4	7,0
Montant moyen du plan de financement des entreprises	68 665 €	64 060 €	70 613 €	70 908 €	59 166 €	68 622 €	72 902 €
Nombre d'opérateurs conventionnés Phase métiers 2 Nacre	-	363	356	303	-	-	-

Le cumul des prêts complémentaires n'est pas égal (à la somme des différentes années (dans le cas de co-porteurs n'ayant pas la même année de conventionnement ou de décaissement du prêt nacre, le prêt complémentaire lié au projet est comptabilisé dans les deux années).

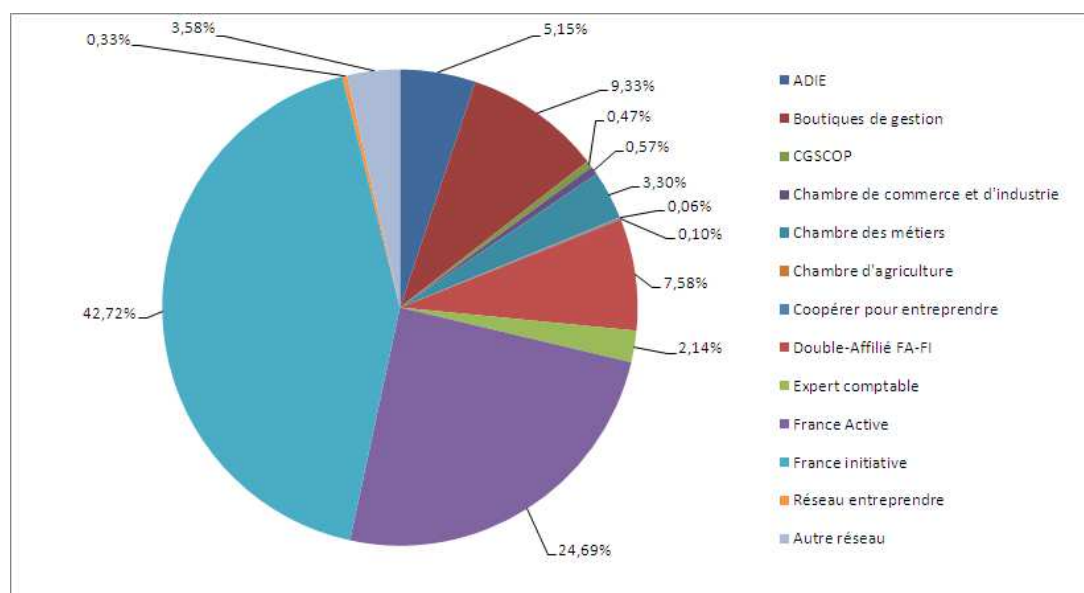
2- Caractéristiques des plans de financement du 01/01/11 au 31/12/11

Ressources présentes dans les plans de financement

Ressources (dossiers avec un prêt nacre décaissé)	Nombre de dossiers comprenant ce type de ressources	% de dossiers comprenant ce type de ressource sur le total des dossiers décaissés	Montant moyen de la ressource (en euros)	Part des différentes ressources dans le plan de financement
Nacre	11 097	100%	5 611	8%
Prêts complémentaires	10 331	100%	39 530	55%
Prêts bancaires	1 333	13%	33 877	6%
Apport personnel	9 589	93%	16 855	22%
PCE	2 506	24%	5 488	1,80%
Prêt d'honneur	3 784	37%	7 665	3,90%
Autres ressources remboursables	918	9%	18 126	2,20%
Agefiph	446	4%	8 772	0,50%
Subvention du conseil régional	487	5%	5 120	0,30%
Subvention du conseil général	75	1%	7 624	0,10%
Autres subventions	357	3%	12 765	0,60%
Capacité d'auto financement	42	0,40%	46 137	0,30%

Par réseau : millésime 2011

Ventilation par réseau du nombre de prêts à accorder en Phase Métiers 2 (pour le millésime 2011)



Millesime	Réseau de l'Opérateur Phase Métiers 2	Objectifs conventionnés en nombre de prêts nacre à accorder	Nombre de prêts nacre décaissés au 31/12/2011 sur le millésime 2011	Taux d'atteinte des objectifs au 31/12/2011
2011	ADIE	635	317	50%
	Boutiques de gestion	1 137	588	52%
	CGSCOP	59	21	36%
	Chambre de commerce et d'industrie	72	35	49%
	Chambre des métiers	417	209	50%
	Chambre d'agriculture	7	2	29%
	Coopérer pour entreprendre	12	9	75%
	Double-Affilié FA-FI	954	550	58%
	Expert comptable	273	151	55%
	France Active	3 142	1 898	60%
	France initiative	5 447	3 013	55%
	Réseau entreprendre	41	24	59%
	Autre réseau	474	232	49%
	Total	12 670	7 049	56%

Source : Nacre – France Active Financement – Mars 2012

ANNEXE 6 : Tableau de présentation des 5 principaux réseaux d'accompagnement

	origine/principe	mode d'intervention	organisation	moyens humains	budget	qualité et éthique
Initiative France (ex France initiative jusqu'au 1er octobre 2012)	* créé par Philippe Mallet au début des années 80 * deux principes: aide le créateur, pas l'entreprise; solidarité territoriale * 1998: soutien DATAR et CDC (fonds de prêts) * reconnue d'utilité publique et labellisée entreprise solidaire * "notre grande cause à nous, c'est faire naître votre entreprise" * Président : Louis Schweitzer (mai 2011)	* accueillir, orienter, conseiller les créateurs d'entreprises * faciliter la relation bancaire avec des prêts d'honneur à taux 0 et sans caution * suivre et parrainer les créateurs * et aussi: NACRE et PCE et FGIF * délégations des collectivités locales: région (72), département (22); communal et interco (7); * projets financés: 66% création; 30% reprise; 3% développement; 1% transition (difficulté conjoncturelle)	* réseau d'associations décentralisées avec une tête de réseau et 238 (2012) plateformes locales (au moins une par département; 5 plateformes innovation) et 746 (2010) points d'ancrage locaux * liberté d'organisation * nombreux partenariats: banques (1610), grandes entreprises (547) et 5 072 TPE/PME * coordination régionale par une plateforme * adossement: souvent proche des CCI /CMA (70); coll loc (30); agences de développement ou comité d'expansion	* total : 882 personnes (624 ETP), soit 3 à 4 par plateforme * tête de réseau : 18 * bénévolat : 14 200 (CA, comité d'agrément, accompagnement individuel ou collectif) * dont : 4 700 parrains	* fonctionnement: 49 M€ : plateformes, tête de réseau (3,4M), pertes sur prêts * fonds de prêts: environ 315 M€ (encours, disponibilité et provisions) financés à 51% par les col loc, 16% par la CDC, 20% par le privé	* charte éthique commune * 40 à 50 contrôles par an par un tiers * pas d'élus dans le comité d'agrément * certification Iso9001 de la tête de réseau * démarche qualité autour de la norme NF X50-771 * programme formation des parrains * enquête de suivi des créateurs; suivi 3 ans cohorte de 1 500 créateurs BVA
BGE (ex Boutiques de gestion)	* origine 1979 du réseau des Boutiques de gestion, devenu le réseau BGE en 2010: nom commun (meilleure visibilité), développement de l'offre de service, renforcement de l'indépendance * missions: contribuer au développement économique durable des territoires; favoriser la réalisation professionnelle des personnes; créer et développer des jeunes entreprises * charte fondée sur "initiative et solidarité" * "ensemble pour agir et entreprendre" * Président: Frédéric Caméo Ponz	* action: susciter la création d'entreprises (bus, concours Talent, campus); accueil et diagnostic très large; accompagnement avant création; en post création: appui au développement * BGE Pro : outil partagé des conseillers * Jungo : système d'information de BGE, permet de suivre les parcours et de consolider les informations * croisement avec les info INSEE pour suivi entreprises	*réseau d'associations: 1 tête de réseau (BGE Réseau) et 53 BGE autonomes (430 implantations) * les BGE, à travers leurs couveuses, portent 50% des personnes entrées en couveuses (toutes couveuses confondues) et animent 5 pépinières qui hébergent 406 entreprises * BGE réseau organise les concours Talents et Talents des cités et pilote l'association "Eveilleco" sur les dispositifs d'émergence. (même président que pour BGE) * Lien souvent étroit avec les col locales, qui peuvent être à l'origine de la création de la BGE.	* tête de réseau: 10 salariés * 950 salariés (conseillers bac +4 ou 5) et 750 bénévoles dans les CA ou les réseaux de créateurs	* fonctionnement tête de réseau: 1,9M€ + 45M€ pour les BGE territoriales	* charte repose sur 4 valeurs: initiative, citoyenneté, démocratie, solidarité * démarche qualité avec un label reposant sur des indicateurs précis; audit externe triennal de chaque BGE; * démarche d'harmonisation de l'offre de service* BGE Réseau certifié ISO 9001 * obligation statutaire de mise en commun des informations * enquête annuelle suivi pérennité sur la quasi totalité des créations-reprises accompagnées par les BGE depuis 2008 (partenariat INSEE)

Réseau entreprendre	* créé en 1986 (à Roubaix) par André Mulliez à l'occasion de la fermeture d'une de ses entreprises (Phildar); création tête de réseau en 1997 * réseau de chefs d'entreprise en activité pour accompagner la création des PME à potentiel * actuellement 2/3 créations, 1/3 reprises; 52% services et 35% industrie; 13% distribution * 3 valeurs fortes: gratuité, importance accordée à la personne, réciprocité * "pour créer des emplois, créons des employeurs" * Président: David Pouyanne	*outils: accompagnement personnalisé et bénévole des créateurs/repreneurs par un chef d'entreprise en activité; accompagnement collectif (clubs mensuels des lauréats); prêt d'honneur * cible restreinte (4% des créations mais 40% des emplois créés par les CE) mais fortement créatrice d'emplois (3 en moyenne 1ère année, 15 à 5 ans) * 100% lauréats sont accompagnés pdt 2 ans au moins * total depuis créations: accompagnement de 6 000 entreprises pour 60 000 emplois créés ou sauvegardés	*fédération de 42 associations autonomes 67 implantations) dans toutes les régions (sauf Corse); * partenaires: entreprises + financement par les chefs d'entreprise adhérents * fonds de prêts financé à 20% par les banques partenaires; * financement partiel et en augmentation (0,6M€) du fonctionnement par la Fondation Entreprendre, reconnue d'utilité publique * système d'information commun à tout le réseau;	*fédération: 18ETP sur 3 sites (Roubaix, Paris, Lyon)*environ 150 collaborateurs en région: 3-4 pers par structure + bénévoles * bénévolat: seul réseau à proposer un accompagnement par un bénévole chef d'entreprise en activité; 4000 bénévoles soit 70 000h de bénévolat en 2011	*fonctionnement assoc territoriales : 10,2M€: 81% ress privées (chefs d'entreprises, dons, partenaires privés); 19% ress publiques (11,5% col loc; CDC: 1,5%; UE: 1,5%; Etat: 4,5%) * fédération: 2,9M€ dont 43% ress publiques (CDC 25%; UE: 14%; Etat: 4%); * fonds de prêts: 21M€ en 2011 dt 68% ress privées; 10% CDC; 19% co loc; 3% UE	*démarche qualité organisée pour garantir homogénéité des pratiques * formations des accompagnateurs * les chefs d'entreprise adhérents n'ont pas le droit d'investir dans les entreprises accompagnées pour éviter les conflits d'intérêt; *charte du réseau pour préciser principes de l'accompagnement et lettre de mission à l'accompagnateur pour préciser les modalités * enquête de satisfaction auprès des lauréats
France active	*créée en 1998 sous l'égide de la Fondation de France par la Caisse des dépôts, des banques et des organisations caritatives * objet: accompagner et financer les projets porteurs d'emplois dans le secteur de l'économie classique (TPE) et de l'économie solidaire (assoc, insertion) *vocation: la création d'emplois par ou pour les personnes en situation d'exclusion * mettre la finance au service des personnes, de l'emploi et des territoires *Président: Christian Sautter	*deux types d'actions: favoriser les projets individuels (TPE) par les garanties d'emprunt bancaires; soutenir le développement des projets d'entreprises solidaires (en fonds propres et garanties d'emprunt) * activité d'expertise (faisabilité et viabilité projet), accompagnement financier (calibrage plan de fin), financement (garantie d'emprunt/fonds propres) * outils financiers TPE: garanties sur emprunt bancaires (FAG avec les garanties loi Galland et FGIF); financements (prêt NACRE et PCE) *FAFI: convention gestion des prêts Nacre avec la CDC après appel d'offre 2009	*France Active "centrale": association tête de réseau et SIFA (SAS: prêt solidaire), FAFI (assoc 2008 : gestion NACRE) et FAG(SA, héberge une centaine de fonds de garantie) + 40 fonds territoriaux (associations indépendantes, soit 133 point d'accueil) qui ont délégué des structures nationales (FAG, FAFI, SIFA) pour décision dans des comité d'engagement locaux * partenariat très fort avec la Caisse des dépôts depuis la création FA (convention et participation aux instances) au niveau central et local; FA et le FAG partenaires de la CdC dans la gestion du FCS (fonds cohésion sociale)	* 500 salariés (91 ETP à la tête de réseau + 388 ETP dans les FT, +6,9% en 2011 * plus de 2 000 bénévoles administrateurs (734) ou dans les comités d'engagement (1345) et pour le suivi et l'accompagnement post financement	*fonctionnement : 14,1M€ tête réseau (CdC 22%; produits activité 38%; Intérêt 18%) + 24,4M€ FT (Etat 28%; CDC 16%; région 19%; départ 13%; intercommunalités 6%) * garantie Loi Galland : 13,5M€ (CdC et FCS 45%; régions : 41%; départ 7%) * autres : 62,7M€ (38%: Nacre)	*contrôle interne qualité/risque développé: en particulier contrainte forte pour le FAG qui doit appliquer la réglementation bancaire *2012: plan stratégique: programme convergence pour unifier les pratiques des FT à partir d'un socle commun et améliorer la qualité et l'efficacité * contrat de réseau avec chaque FT, notamment charte pour organisation des comités d'engagement

ADIE	*créé par Maria Nowak en 1989 *ambition: être l'institution de référence de la création d'entreprise par les populations en situation de précarité; être un instrument reconnu des politiques de l'emploi, de développement économique et de cohésion sociale; * "nous donnons les moyens d'entreprendre à ceux qui n'ont pas les moyens" * Présidente : Catherine Barbaroux (mars 2011)	* financer les micro-entrepreneurs sans accès aux crédits bancaires, en particulier chômeurs et minima sociaux; accompagner les micro-entrepreneurs avant, pendant et après la création; contribuer à l'amélioration de l'environnement institutionnel du micro-crédit et de la création d'entreprise* services financiers: micro-crédit; PH (depuis 2011) ; primes régionales (14 régions) *création d'un fonds de dotation dédié à l'accompagnement des micro-entrepreneurs pour collecter des ressources auprès des particuliers.	* une seule association avec un siège à Paris et 16 directions régionales opérationnelles * association qui a une activité de type "bancaire": micro-crédits financés à 70% par des partenaires bancaires (env 50) * partenariat avec ttes régions, env 75 départements, bcp intercommunalités * garantie du FGIÉ, du FCS, des banques: exposition au risque de 12% * accompagnement financé par Etat (16%), UE (15%), étab pub (12%), col loc 31%) et les intérêts des micro-crédits (18%);	* 450 salariés au siège et dans les directions régionales* bénévolat: 1 780 soit 19,8M€ (accompagnement, comité crédit, appui adm, organes direction, expertises)	* fonctionnement: 33,4M€ (dont siège: env 5M) dont 71% de subv:UE (19%); Etat (18% NACRE); région (17%); départ (13%); communes (5%); étab pub (17% dt CdC); entreprises (11%) * encours micro-crédits: 70% banques (Bq pop 26%; BNP 18%); épargne salariale solidaire (13%), AFD (8%) * encours PH: col loc (24%), CdC et étab pub (18%); banques (41%), entreprises (10%)	* procédures documentées et regroupées dans un référentiel, sur intranet * formation des collaborateurs * contrôle permanent et périodique: charte de contrôle interne, équipe dédiée * enquête tous les 3 ans pour mesurer impact (dernière en 2010)
les couveuses	* 1995: premières initiative terrain; UC créée en 2002; contrat CAPE : loi sur l'initiative économique de 2003 * une couveuse est un lieu d'apprentissage collectif qui permet à des créateurs de tester en grandeur réelle leur projet; dispositif encore considéré comme expérimental * entreprendre "à l'essai" en toute sécurité * outil d'innovation, de développement économique et d'insertion sociale" *apprendre à entreprendre en couveuse our réussir son projet" * Président: Jean-Pierre Martin	* tester en grandeur réelle (acheter et vendre) un projet de création sans s'immatriculer: confrontation au marché pour valider le projet * hébergement juridique du créateur: conserve son statut social et ses revenus; pas d'immatriculation propre; utilise le numéro SIRET de la couveuse; garde le CA généré par activité déduction faite des charges sociales; coaching individualisé et sessions collective pour partager expériences * contrat CAPE (contrat d'appui au projet d'entreprise) : contractualise l'entrée en couveuse permet de bénéficier d'une couverture sociale	* UC fédère 55 couveuses sur le territoire et outre-mer; 192 lieux d'accueil (35% quartiers sensibles); pas tous les départements * des couveuses spécialisées par métiers: service à la personne; métiers de la création, construction...; * 2 Boréal: synergie des métiers couveuse, pépinière et hôtel d'entreprise, couveuse + hébergement physique pour accompagner l'innovation; * importance du lien avec le territoire : financement qq régions, départements et intercommunalités *prescripteurs: BGE, FI, ADIE, CCI, Pôle emploi	*UC: 6 salariés; budget: 0,7M€;		* 2005: élaboration du référentiel métier * charte nationale du réseau en 2009 * engagement pour le développement durable revendiqué: signataire du Global compact ; 2010 UC labellisée LUCIE * démarche qualité fondée sur un référentiel de services:80% du réseau labellisés * 1ère enquête nationale sur les entrepreneurs sortis de couveuses depuis 2008

ANNEXE 7 : Tableau de comparaison de l'activité des 5 principaux réseaux d'accompagnement

En 2011	France Initiative	BGE	réseau Entreprendre	France active	ADIE
nombre de personnes					
accueillies	46 848	87 713	9 666	19 166 (2010)	47 418
accompagnées	51 900	57 341	2 650	11 570 (2010)	14 500
parrainées	8 500				NC
taux parrainage annuel	21%		100%		NC
porteurs de projets bénéficiaires prêt/aide/garantie	10369	2 500	373	4590 (FAG) 3885 (Nacre)	?
dont chômeurs	67%	80%	33%	91% (FAG)	91%
financement apportés					
prêts Nacre					
nombre	4 400	881	24	3 885	378
montant	21,7 M€	4,9 M€		22,3 M€	0,6 M€
prêts bancaires associés	45,9M€	25,9 M€		122 M€ (+FAG)	NC
effet levier	4,7	7,5			NC
prêts d'honneur					
nombre	8 998		370		2939
montant	66,6 M€		9,8		5,6 M€
montant moyen	7 400 €		29 000 €		1900
taux recouvrement	98,5%		?		95,3 % €
prêts bancaires associés	356,8M€		?		0
taux PH couplés avec bancaire	93,0%		?		0
effet levier	5,9		5,6		0
encours					12,7 M€
prêts Oséo					
nombre	1 060	1 111		53	0
montant		5 M€		0,3M€	
autres prêts					Microcrédit
nombre	1 770				10959
montant					30,1 M€
encours					48,6M€
Garantie					
nombre	445 FGIF			4 590	
montant garanties accordées				65 M€	
montant prêts garantis				135 M€	
subventions/primes coll loc	oui	oui dt Agefiph	?		Oui
nombres		2000	?		2 097
Montant		18,9 M€	?		3 M€ (env)
impact total yc prêt bancaire	1 133 M€	591 M€	?	158 M€	

	France Initiative	BGE	réseau Entreprendre	France active	ADIE
entreprises et emplois créés					
entreprises créées en 2011	10 078	17 202	345	5 300	10 656
dont par des chômeurs	67%	80%	?		91%
plan de financement moyen		39 426 €	336 000 €		
emplois créés en 2011	17 128	22 535	2 028	8 218	13 853
emploi par entreprise	1,7	1,3	6		1,3
entreprises créées sur 5 ans	49 125	78 453	1 771		
emplois à 3 ans/entrep			10,3		
entreprises suivies (1 an)		21 285	100%		
taux de pérennité					
à 3 ans	82%	72%	89%	78% (FAG)	59%
à 5 ans			81%		
plan de financement moyen		39 426 €	336 000 €		6 735 €
budget de fonctionnement (total de l'activité: création + reprise)					
niveau central – produits	3,4 M€	1,9 M€	2,9 M€	14,1 M€	
Niveau territorial - produits	39,2 M€	45 M*	10,3 M€	24,4 M€	
Total des charges consolidées	42 M€	46,2 M€	13,2M€	38,5 M€	33,7 M€
sources financement					
Etat	19%	14%	4%	19%	13%
Régions	16%	24%	12%	12%	13%
Département	13%	14%		8%	10%
autres coll locales	22%	8%		4%	4%
CdC	2%	2%	7%	18%	12%
Oséo		1%			
Europe	9%	13%	5%	11%	13%
chambres consulaires	5%				
banques	6%	3%			
entreprises	3%				9%
divers financeurs privés	5%	21%	72%	7%	26%
produits de l'activité				21%	
total	100%	100%	100%	100%	100%
bénévolat			68 928 h		314 100 h
	7 M€		10,1 M€		19,8 M€
	14 200 pers	750 pers	4 000 pers	2 000 pers	1 780 pers

	France Initiative	BGE	réseau Entreprendre	France active	ADIE
ressources pour action (total de l'activité: création + reprise)					
types d'action	PH		PH	garantie LG+ FGIF	PH
Montant encours total	315 M€		40 M€	35 M€	13 M€
sources financement					
Etat	4%				2,0%
Régions	23%				24,0%
CG	16%				
autres coll locales	12%				
CdC	16%				18,0%
Oséo					
Europe	7%				
chambres consulaires	2%				
banques	9%				41,0%
entreprises	7%				10,0%
divers ress privées	4%				5,0%
remboursement prêt					
Total	100%				100,0%
Abondements de l'année	29,9 M€		12,5 M€	13,5 M€	20,9
Etat	4%		1%	15%	2 %
Régions	31%		32%	41%	14 %
CG	10%			7%	8 %
autres coll locales	13%			1%	1 %
CdC	12%			30%	20 %
Oséo			4 %		
Europe	10%		5%		
chambres consulaires	2%				
Diverses ress publiques					3 %
banques	8%		20%		34 %
entreprises	7%				18 %
diverses ress privées	3%		20%	6%	
Total	100%		100%	100%	100 %

les cellules en jaune donnent les chiffres pour la création et la reprise d'entreprise

NB: pour France Active, le jaune correspond aux activités TPE + ESS

PH : prêt d'honneur

GLOSSAIRE

AAP	Appel à projet
ACCRE	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (exonération sociale)
ACFCI	Assemblée de chambres françaises de commerce et d'industrie
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADF	Association des départements de France
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
ANCE	Agence nationale pour la création d'entreprises (remplacée par l'APCE)
APCE	Agence pour la création d'entreprises
APCMA	Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat
ARCE	Aide à la reprise et à la création d'entreprise
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ARF	Association des régions de France
ASCRE	Aide aux salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise
ASP	Agence de services et de paiement
ASS	Allocation de solidarité spécifique
BGE	Boutiques de Gestion
BPI	Banque publique d'investissement
BSPCE	Bon de souscription de parts de créateur d'entreprises innovantes
CAPE	Contrat d'appui au projet d'entreprise
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDEFI	Confédération des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques
CFE	Centre de formalités administratives

CGE	Conférence des Grandes écoles
CIR	Crédit impôt recherche
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CNJE	Confédération nationale des Juniors entreprises
CPE	Conventions pour la promotion de l'emploi
CPER	Contrat de projets Etat-Région
CPU	Conférence des présidents d'universités
CRC	Chambre régionale des comptes
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSG	Contribution sociale généralisée
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGCIS	Direction générale de la consommation, de l'industrie et des services
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGESIP	Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DMTT	Dispositif mutualisé de transfert de technologie
DRRT	Direction régionale à la recherche et à la technologie
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DSS	Direction de la sécurité sociale

EDEN	Encouragement au développement d'entreprises nouvelles (dispositif d'avance remboursable)
EPCE	Evaluation préalable à la création d'entreprise
EPCSCP	Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technologique
ETI	Entreprises de taille intermédiaire
ETP	Equivalent temps plein
EURL	Entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
IGAENR	Inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche
FAG	France Active Garantie
FAFI	France Active Financement
FCS	Fonds de cohésion sociale
FEDER	Fonds européen de développement régional
FGIE	Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie
FGIF	Fonds de garantie à l'initiative des femmes
FIJ	Formation inter-juridictions
FIP	Fonds d'investissement de proximité
FNA	Fonds national d'amorçage
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNV	Fonds national de valorisation
FSE	Fonds social européen
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IUT	Institut universitaire technologique
JEI	Jeune entreprise innovante
JEU	Jeune entreprise universitaire
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDD	Livret développement durable

LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LFSS	Loi de finances de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIRIADE	Mission régionale pour l'innovation et l'action de développement économique (Basse-Normandie)
NACRE	Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise
OPCRE	Objectif projet création ou reprise d'entreprise
PAP	Projet annuel de performance
PPA	Prêt participatif d'amorçage
PEA	Plan d'épargne en actions
PCE	Prêt à la création d'entreprises
PEE	Pôle entrepreneuriat étudiant
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petite et moyenne entreprise
PLFSS	Projet de loi de finances de la sécurité sociale
PRCE	Prime régionale à la création d'entreprises
PRCI	Prime régionale à la création innovation
PRCTE	Programme régional de création et de transmission d'entreprises
PRE	Prime régionale à l'emploi
R&D	Recherche et développement
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RSA	Revenu de solidarité active
SAIC	Service d'activités industrielles et commerciales
SARL	Société à responsabilité limitée
SATT	Société d'accélération du transfert de technologie
SGAR	Secrétaire général aux affaires régionales

SINE	Système d'information sur les nouvelles entreprises (enquête par cohorte de l'INSEE)
SIRENE	Système nationale d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements
SRDE	Schéma régional de développement économique
SRI	Schéma régional d'innovation
SUIR	Société unipersonnelle d'investissement à risque
TPE	Très petite entreprise
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible
ZRU	Zones de redynamisation urbaine



**Communication au président de l'Assemblée nationale pour le
comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**

Article L 132-5 du code des juridictions financières

RAPPORT D'ÉVALUATION

LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA CREATION D'ENTREPRISES

Tome 3

Décembre 2012

TABLE DES MATIERES

Présentation.....	p. 5
Annexe 1 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région Basse-Normandie.....	p. 7
Annexe 2 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région Ile-de-France.....	p. 61
Annexe 3 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région Lorraine.....	p. 107
Annexe 4 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région Midi-Pyrénées.....	p. 163
Annexe 5 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région Nord-Pas-de-Calais.....	p. 223
Annexe 6 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région PACA.....	p. 281
Annexe 7 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région Pays-de-la-Loire.....	p. 343
Annexe 8: Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région Picardie.....	p. 395
Annexe 9 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en Région Rhône-Alpes.....	p. 419

Présentation

Comme le précise l'introduction du rapport de synthèse (tome 1), la formation inter-juridictions en charge de cette enquête a travaillé avec dix chambres régionales des comptes (CRC) de métropole qui ont mené des travaux d'instruction auprès des acteurs locaux tant du côté de l'Etat (Préfets, secrétaires généraux aux affaires régionales, services déconcentrés, établissements publics, opérateurs financiers...) que du côté des collectivités territoriales concernées (conseils régionaux, conseils généraux, opérateurs spécialisés, associations, groupements intercommunaux).

Les synthèses de ces différentes enquêtes menées par les magistrats des chambres régionales des comptes figurent dans ce tome 3 ; elles permettent d'avoir une vision d'ensemble des constatations faites par chacune des chambres régionales, au-delà des réflexions d'ensemble et des exemples contenus dans le rapport de synthèse (tomes 1 et 2).

Les périmètres des travaux de chaque CRC sont différents et elles n'ont pas toutes traité les mêmes sujets : les plus nombreuses se sont concentrées sur le rôle et l'action des régions, certaines plutôt sur celui des départements avec, pour certaines, des focus sur d'autres acteurs, notamment les chambres de commerce et d'industrie.

Ces rapports ont été faits à l'intention de la formation inter-juridictions et ont donc fait l'objet d'une contradiction dans ce cadre. Toutefois, la CRC de Bourgogne ayant mené ses investigations sur l'action du département de l'Yonne et sur l'association Yonne Active Création dans le cadre de ses propres procédures, ses rapports font l'objet d'une contradiction directe par la CRC et ne sont pas repris dans ce tome 3. En revanche, ils font bien partie des éléments pris en compte pour élaborer le rapport de synthèse (tomes 1 et 2).

Annexe 1 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région Basse-Normandie

Sommaire

Chapitre I - La situation de la création d'entreprises en Basse-Normandie.	11
I - La présentation de la région Basse-Normandie.	11
II - La création d'entreprises en Basse-Normandie.	11
Chapitre II - Les dispositifs de soutien mis en place par les collectivités locales.	15
I - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises.	15
A - Les dispositifs de la région Basse-Normandie	15
B - Les dispositifs de la MIRIADE : focus sur les chèques conseils.	18
II - Les dispositifs d'aides directes de la région Basse-Normandie	26
A - La Prime Régionale à la Création d'Entreprise (PRCE)	26
B - L'Avance Régionale à l'Entreprise (ARE)	27
C - La subvention Grands Projets emploi et investissement (ex OPEX : opération exceptionnelle)	29
III - Les dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles	32
A - La politique d'ingénierie financière de la région Basse-Normandie	32
B - Bilan critique / recommandations	34
Chapitre III - Les dispositifs de soutien de l'Etat : leur mise en œuvre sur le territoire de la région Basse-Normandie	36
I - Présentation de la DIRECCTE de Basse-Normandie	36
II - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises	37
A - Les dispositifs d'aides directes	38

B - Bilan critique /recommandations	41
Chapitre IV - Les réseaux d'accompagnement des créateurs : la CCI de Caen.	42
I - Présentation de la CCI de Caen	42
II - Les dispositifs de la CCI de Caen en faveur des créateurs d'entreprises	43
A - Les prestations minimums prévues par la loi Royer	43
B - Les initiatives locales de la CCI de Caen	48
III - Bilan critique /recommandations	49
Chapitre V . Le pilotage et la gouvernance d'ensemble	51
I - Le rôle de l'Etat	51
A - Le contrat de projets Etat-région (CPER)	51
B - Le rôle de la DIRECCTE	51
II - Le rôle de la région Basse-Normandie	52
A - Le schéma régional de développement économique de la Basse-Normandie.	52
B - Le pilotage de la politique régionale d'aide à la création d'entreprises.	54
III - Bilan critique /recommandations	56

Résumé

La région Basse-Normandie est faiblement dynamique en termes de création d'entreprises. En 2011, 8 796 entreprises ont été créées représentant 1,6 % du total national, plaçant la Basse-Normandie au 17^{ème} rang des régions métropolitaines. Pour autant, les entreprises nouvellement créées ont une durée de vie supérieure à la moyenne nationale.

Les acteurs et les dispositifs d'aides à la création des entreprises en Basse-Normandie sont, comme au niveau national, nombreux et variés. Seul l'Etat se distingue en concentrant son action sur un seul dispositif, NACRE animé localement par la DIRECCTE qui ne dispose d'aucune stratégie locale en la matière. Les collectivités territoriales et les chambres consulaires sont les principaux acteurs de la politique d'aide à la création des entreprises au niveau local.

La Région de Basse-Normandie a réduit le nombre de ses différentes aides directes qui se limitent désormais à l'avance régionale à l'entreprise et à la prime régionale à la création d'entreprise. Les aides indirectes consistent à soutenir d'une part différents acteurs favorisant la création d'entreprises et, d'autre part, les dispositifs d'ingénierie financière qui tendent à devenir un axe majeur de l'intervention régionale.

Toutefois l'action de la Région ne s'inscrit pas dans une réelle stratégie. L'absence d'objectifs de résultats et d'indicateurs associés ne permet pas d'apprécier l'efficacité de ces aides. Le focus sur les chèques conseils, les impulsions conseils innovation, gérés par la MIRIADE, agence de développement économique et de l'innovation régionale, aboutit au même constat : l'absence de sélectivité des interventions par secteurs et types de prestations donne le sentiment d'un saupoudrage.

La politique d'aide à la création des entreprises, même si elle représente un axe stratégique du Schéma Régional de Développement Economique, ne constitue pas une politique prioritaire de la Région. Pour preuve, elle représente entre 2 % et 3 % des dépenses du budget régional.

La CCI de Caen, à l'instar des autres réseaux consulaires bénéficiant d'une légitimité « historique » et d'un réel professionnalisme, est un acteur reconnu et apprécié des porteurs de projet, la CCI de Caen proposant son appui tout au long du parcours du créateur du premier accueil jusqu'au suivi post création. Toutefois, la principale critique formulée à l'égard de la CCI porte sur son « insularité », la CCI ne jouant pas pleinement la complémentarité avec les autres acteurs de la création d'entreprises.

L'une des caractéristiques de la politique d'aide à la création des entreprises est sa complexité qui provient des multiples acteurs qu'elle implique et des dispositifs qui peuvent se chevaucher. Au surplus, cette politique souffre d'un manque de coordination entre les différents acteurs. Même si la Région affiche une réelle volonté d'améliorer la lisibilité et la cohérence des dispositifs d'aides à la création des entreprises comme en attestent les différents travaux conduits en association avec les partenaires professionnels concernés, son action repose seulement sur sa capacité de mobilisation. En effet, la compétence législative dévolue à la Région en matière de coordination des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements n'est assortie d'aucun moyen contraignant pour assurer ce rôle.

Il convient de réfléchir à un nouveau schéma de gouvernance pour piloter localement avec efficacité et efficience les différents dispositifs en faveur de l'aide à la création d'entreprises. Quel que soit le schéma de pilotage retenu, sa légitimité dépendra de la place que l'Etat, les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les autres acteurs accorderont à la politique d'aide à la création d'entreprise. Aujourd'hui, à l'exception des chambres consulaires, force est de constater qu'elle ne constitue pas une politique prioritaire de premier rang au niveau local.

Chapitre I

La situation de la création d'entreprises en Basse-Normandie

I - La présentation de la région Basse-Normandie

La région Basse-Normandie compte 1 470 880 habitants selon les données INSEE 2009.

L'économie bas-normande repose sur des activités à faible niveau de valeur ajoutée nécessitant des emplois globalement peu qualifiés¹. Avec un PIB par habitant de 23 750 € en 2009, elle se situe au 18^{ème} rang des régions. Composé majoritairement par des TPE et PME, le tissu industriel est surtout spécialisé dans l'agroalimentaire (4^{ème} rang), l'automobile (3^{ème} rang), les biens de consommation (3^{ème} rang) et l'énergie dominée par le nucléaire (8^{ème} rang).

II - La création d'entreprises en Basse-Normandie

En 2011, 8 796 entreprises ont été créées en Basse-Normandie, représentant 1,6 % du total national des créations. La Région occupe ainsi le 17^{ème} rang des régions métropolitaines en termes de création d'entreprises.

¹ Rapport CESER –avril 2012 : indicateurs stratégiques d'alerte et de progrès pour la Basse-Normandie.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre de créations annuelles	4 866	5 339	5 301	10 122	10 120	8 796
Dont auto-entrepreneurs				6 172	6 180	4 818
Création hors auto-entrepreneurs				3 950	3 940	3 978

Source : INSEE

Le dynamisme de cette Région compte parmi les moins favorables de France dans la mesure où le taux de création² est, en 2011, de 13,7 % (19^{ème} rang des régions métropolitaines) et la densité de création³ est de 67 pour 10 000 habitants, la moyenne métropolitaine hors Ile-de-France se situant à 88.

Il existe de fortes disparités entre les départements en matière de création d'entreprises. Pour 100 entreprises créées dans la région, 55 le sont dans le Calvados, 28 dans la Manche et 17 dans l'Orne.

La baisse du nombre de créations d'entreprises enregistrée entre 2011 et 2010 (- 13,1 %), sensiblement plus marquée qu'au niveau national (- 11,9 %), s'explique par une baisse des immatriculations des auto-entreprises (- 22 %). Les auto-entreprises représentent, en 2011, 55 % des créations contre 61 % en 2010.

Selon les données 2010, les créations d'entreprises concernent majoritairement le secteur du commerce, transports et services divers (71,5 %), le seul secteur des services couvrant à lui seul près de la moitié des créations.

Compte tenu de la part importante d'auto-entrepreneurs, 9 créations sur 10 se font sans embauche de salariés, soit une proportion élevée mais conforme à l'ensemble de la France (94,6 %).

² Taux de création ou taux de renouvellement qui est le rapport du nombre des créations d'entreprises d'une année au stock d'entreprises au 1^{er} janvier de cette même année.

³ La densité de création correspond au nombre de créations d'entreprises enregistré en 2010 rapporté à la population légale sans double compte en 2006. (APCE avril 2010).

La Basse-Normandie affiche un taux de pérennité⁴ à trois ans de 66,4 %, qui est supérieur à la moyenne nationale (65,9 %), comme en atteste le tableau ci-dessous :

Taux de survie des entreprises créées en 2006	Survie à 1 an	Survie à 2 ans	Survie à 3 ans
Basse-Normandie	91,6	77,8	66,4
France	91,5	78,9	65,9

Source : INSEE, enquête Sine 2006, interrogations 2006 et 2009.

Les secteurs de la construction et de l'action sociale sont ceux qui résistent les mieux.

CONCLUSION

La région Basse-Normandie est faiblement dynamique en termes de création d'entreprises, même si les entreprises nouvellement créées ont une durée de vie supérieure à la moyenne nationale.

⁴ La pérennité des entreprises à trois ans se définit comme étant la proportion d'entreprises n'ayant pas cessé administrativement leur activité à leur troisième anniversaire.

Chapitre II

Les dispositifs de soutien mis en place par les collectivités locales

Les contrôles de la région Basse-Normandie et de la Mission Régionale pour l'Innovation et l'Action de Développement Economique (MIRIADE) qui étaient inscrits au programme 2012 de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie ont comporté un volet spécifique consacré à l'évaluation des dispositifs de soutien à la création d'entreprises.

I - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises

A - Les dispositifs de la région Basse-Normandie

1 - La démarche qualité de la Région

La gestion des aides économiques de la Région Basse-Normandie fait l'objet d'une démarche qualité, la direction de l'innovation, de la recherche, de l'économie et du tourisme (DIRET) de la

région Basse-Normandie⁵ est certifiée ISO 9001 depuis le 23 janvier 2012. Il s'agit là d'une démarche assez innovante pour une région.

La durée moyenne de traitement d'un dossier entre l'accusé-réception et la date du passage en Commission Permanente était en 2011 de 78,9 jours, soit en deçà de l'objectif de délai de traitement des dossiers fixé à 120 jours (60 jours d'instruction par la DIRET et 60 jours (J+60) entre le jour de la Précommission et le jour du passage en CP).

Il convient de souligner l'intérêt de cette démarche qualité même s'il est encore trop tôt pour mesurer ses effets sur la qualité de la gestion administrative et budgétaire des aides à la création des entreprises.

2 - Les dispositifs de soutien en faveur de l'entrepreneuriat

La Région soutient différentes actions visant à favoriser ou soutenir la création d'entreprises en Basse-Normandie (Cf. Annexe 1). Le budget consacré au « partenariat » s'établit comme suit :

Partenariat En euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Total	1 547 284	1 970 412	2 269 936	2 408 252	2 133 366	1 623 890	11 952 869

Source : Région Basse-Normandie

- La Région conditionne son aide à la réalisation d'objectifs consignés dans la convention attributive de subvention. Le versement du solde dépend donc du bilan de l'action et de son impact en termes de création d'entreprises sur le territoire bas-normand.
- A titre d'illustration, la Région soutient l'association Normandie Pionnières⁶, incubateur dédiée aux femmes, ayant un projet de création d'entreprise. Le versement de la subvention est conditionné à la réalisation d'objectifs quantitatifs, bilan qui doit être certifié exact par le président de l'association. Son bilan 2010 est le suivant :

⁵ La DIRET compte plus d'une quarantaine d'agents, répartis en deux pôles, pôle de gestion administrative et financière et pôle événements et prospectives budgétaires et cinq services : qualité, recherche, innovation, pôles et filières, développement économique, économie sociale et solidaire et développement touristique.

⁶ Créée en 2007, cette association accompagne et héberge des projets d'entreprises portés par des femmes dans le domaine des services aux entreprises et à la personne.

– ACTIONS	– CRITERES D'EVALUATION	OBJECTIFS 2010	– REALISES 2010
Accompagnement en phase de construction /consolidation des projets	Nombre de projets en phase de pré accompagnement	24	23
	Taux de projet se concrétisant en créations effectives d'entreprise à l'issue de la phase de pré-accompagnement	40 %	35 %
Post-accompagnement et hébergement au sein de l'incubateur	Nombre de projets en phase post-accompagnement	10	7
	Taux de pérennité à un an des projets accompagnés	70 %	81 %
	Nombre d'emplois créés	10	13
	Nombre de créatrices hébergées	3	3
Club normand des entreprises pionnières	Nombre d'adhérentes au CNEP	40	53
Prestation générale de l'incubateur	Taux de satisfaction des prestations offertes par Normandie Pionnières	80 %	98 %

Source : Région Basse-Normandie

Près de 80 % de l'enveloppe budgétaire régionale consacrée aux partenariats est affecté à la chambre régionale des métiers et de l'artisanat de Basse-Normandie (CRMA) au titre du plan régional de développement de l'artisanat du réseau des chambres des métiers et de l'artisanat de Basse-Normandie (PRDA). Une partie seulement du PRDA relève directement du dispositif des aides à la création des entreprises, il s'agit notamment de l'axe 2 intitulé « *création, transmission et reprise, d'entreprises artisanales* » du programme 2012 du PRDA II qui se décline en des actions :

- de sensibilisation en faveur de l'entrepreneuriat ;
- de soutien à la création des entreprises, l'objectif étant d'informer, faciliter les démarches de création, accompagner les porteurs de projet ;
- de suivi post-installation, l'objectif consistant à accompagner, pendant les 3 premières années, le dirigeant d'entreprise à pérenniser son outil de travail.

Le budget consacré à ces actions est repris dans le tableau ci-dessous :

Euros	Région	Etat	Europe	CMA	Total
Création d'entreprises	120 281,65	0	239 808,03	145 488,85	505 578,53

Source : PRDA II programme 2012

CONCLUSION

Le soutien de la Région aux divers organismes qui mènent des actions en faveur de l'entrepreneuriat représente sur la période 2006-2011, selon les données de la Région, 11,95 M€, soit 14 % du total du budget de la Région consacré à l'aide à la création des entreprises (82,5 M€). Cette aide conditionnée à la réalisation d'objectifs présente une certaine efficacité. En revanche, il n'a pas été possible d'en mesurer l'efficience en l'absence de base de référence.

B - Les dispositifs de la MIRIADE : focus sur les chèques conseils

La mission régionale pour l'innovation et l'action de développement économique (MIRIADE), régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière en application de l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales, a été créée par délibération n° 06-42 du 22 juin 2006 du conseil régional de Basse-Normandie.

Ce nouvel établissement répond à la volonté de la Région de mettre l'accent sur l'innovation, mais aussi de rassembler en une seule et même structure les outils de développement économique et de développement de l'innovation.

L'activité de la MIRIADE a débuté en mars 2007. En dehors de la prestation phare de chèques-conseils qui représente son principal poste budgétaire, la MIRIADE assure en faveur des créateurs d'entreprises :

- une mission d'ingénierie de projets innovants avec notamment la mise en relation entreprises/laboratoires et d'ingénierie de financement des projets de recherche collaboratifs⁷ ;

⁷ Les Passerelles développées, dans un premier temps, sur la mise en relation laboratoires-entreprises (Passerelles R&D), déclinées ensuite pour la détection de projets européens (Passerelles NOW) et enfin dans la relation BTOB entre donneurs d'ordres et sous-traitants (Passerelles BTOB).

- le concours de l'innovation Basse-Normandie⁸ : les porteurs de projet de création d'entreprise ainsi que les jeunes entreprises bas-normandes sont particulièrement concernés par ce concours. Le budget consacré à cet évènement est évalué à 82 000 € (hors prix remis directement par les partenaires privés du concours).

1 - Le dispositif d'Impulsion Conseil Innovation (ICI)

L'action de la MIRIADE en faveur de l'aide à la création aux entreprises se concentre sur le dispositif de chèques-conseils dénommés « impulsion conseil innovation (ICI) » qui toutefois ne bénéficient pas aux créateurs d'entreprises mais aux porteurs de projets dont l'entreprise est déjà immatriculée.

Les finalités des impulsions conseils innovations sont d'encourager les PME bas-normandes à recourir à des prestations de conseil externes pour préparer un projet de développement et/ou d'innovation.

Si la première année le taux de financement des prestations⁹ a pu atteindre 80 %, depuis la 2^{ème} année, et suite au succès du dispositif, le taux d'intervention se situe entre 30 % et 50 %. L'évaluation réalisée par un cabinet conseil privé en 2012 souligne que 79 % des subventions accordées sont d'un montant inférieur à 6 500 euros. La majorité des actions subventionnées sont donc de petites prestations.

Les impulsions conseils innovation sont de deux types :

- les impulsions conseils innovations dites « stratégiques » qui portent notamment sur des prestations de stratégie générale, de marketing/commercial, de management/organisation, de reprise/transmission;
- les impulsions conseils innovations dites « technologiques », correspondant au dispositif national de prestation technologique de réseau (PTR) dont la gestion a été confiée à la MIRIADE par OSEO en 2009, qui concernent des prestations de

⁸ Le concours comprend 3 catégories Espoirs (projets au stade amont de la création d'activité), Création (projets innovants en cours de création ou en phase de démarrage d'activité ou moins de 2 ans) et Développement (projets innovants de développement portés par une PME/PMI régionale ou un groupement d'entreprises ayant un impact territorial conséquent) et chaque catégorie comporte 2 sections : « Innovation technologique » et « Innovation non technologique ».

⁹ Selon le règlement MIRIADE du 4 février 2009, l'aide accordée est modulée en fonction du montant de la prestation conseil, le taux maximum de l'aide pouvant atteindre 80 %.

R&D/veille scientifique, pré-étude
technique/essai/modélisation, étude de faisabilité technique et
technologique, transfert technologique/veille
technologique/recherche de partenaires.

2 - La procédure et les bénéficiaires ciblés

a) - Les bénéficiaires des ICI

La procédure impulsion conseil innovation s'adresse aux entreprises d'ores et déjà immatriculées et disposant d'un SIRET. Sous cette réserve, sont éligibles au dispositif les PME-PMI (moins de 250 salariés et CA inférieur ou égal à 50 M€) et les groupements de PME-PMI fortement implantés en Basse-Normandie. Une attention particulière est tout de même portée aux jeunes entreprises innovantes (- de 8 ans) et aux projets des entreprises des filières stratégiques régionales (automobile, agroalimentaire, électronique, nautisme, logistique, sous-traitance, filière équine, plasturgie).

Ne sont pas éligibles les prestations de conseil présentées par des entreprises artisanales et commerciales pour des problématiques de création/reprises d'entreprise.

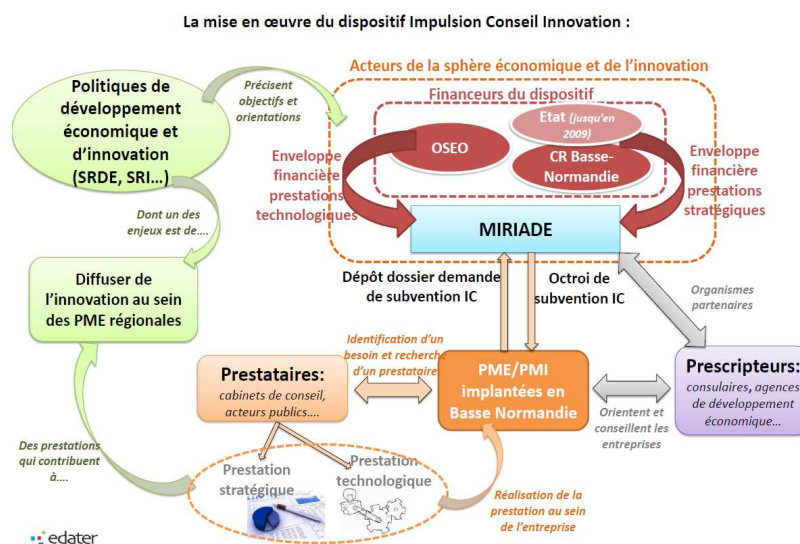
Les conditions d'octroi sont relativement souples, le demandeur de l'aide devant simplement être en capacité de financer par lui-même le solde de la prestation, être à jour de ses obligations fiscales et sociales et déposer un dossier motivé.

b) - L'instruction des dossiers

La gestion globale du dispositif des impulsions conseils qui a débuté en juin 2007, mobilise :

- deux instructeurs : ICI technologique (20 % d'un ETP) ou ICI stratégique (30 % d'un ETP) ;
- deux assistantes en charge de la procédure (enregistrement des dossiers, notifications et décisions, relances) : IC stratégiques (40 % d'un ETP), IC technologiques (20 % d'un ETP) ;
- le gestionnaire de la MIRIADE pour toutes les opérations de paiement (10 % d'un ETP).

Le schéma, ci-après, élaboré par le cabinet conseil en 2012 synthétise le dispositif Impulsion Conseil Innovation :



Le traitement des dossiers se fait au fil de l'eau.

Les délais d'instruction vont de 5 à 20 jours, selon le montant de la subvention sollicitée et le type d'impulsion conseil, stratégique ou technologique.

La décision fait l'objet d'une lettre de notification. Le bénéficiaire de l'impulsion conseil dispose alors de deux mois à compter de cette notification pour lancer la prestation, l'ensemble de la prestation devant être réalisée dans l'année suivant cette même date.

Concernant le respect des règles « de minimis¹⁰ » et du cumul des aides publiques, l'entreprise doit, lors du dépôt de dossier de demande de subvention Impulsion Conseil, déclarer les différentes aides publiques obtenues pendant les 3 dernières années ou en cours de demande. Une subvention Impulsion Conseil ne peut pas se cumuler avec une aide à l'innovation soutenue par OSEO ou la région ou une autre aide publique. La procédure d'instruction permet à OSEO et la région Basse-Normandie de croiser les aides attribuées à l'entreprise concernée et d'éviter ainsi les doublons.

¹⁰ Règlement « de minimis » (Règlement n°1998-2006) permet l'octroi d'aides sans obligation de notification, à condition qu'elles ne dépassent pas 200 000 euros par entreprises pour une période de 3 ans.

Le versement de l'aide au bénéficiaire s'effectue en une fois pour les aides inférieures ou égales à 12 500 €. Au-delà, un versement en deux fois est possible. La subvention (solde/totalité) est versée sur production de factures acquittées par le bénéficiaire.

Initialement, le versement des impulsions conseils technologiques s'effectuait à hauteur de 80 % dès notification de l'accord et le solde de la subvention sur présentation notamment de la facture certifiée acquittée. Cette pratique soulevait des problèmes de sécurité juridique, la MIRIADE n'étant pas assurée de la réalisation finale de la prestation. Le reversement de l'acompte est alors très difficile à organiser.

Compte tenu de cette difficulté, les modalités de versement de la subvention ICI technologique ont évolué au cours des dernières années avec l'abandon du versement d'un acompte. L'aide est désormais versée sur présentation des factures certifiées payées et d'un rapport de mission.

c) - Une amélioration possible du dispositif : Les recommandations

L'accessibilité et la souplesse du dispositif, particulièrement appréciées des entreprises bénéficiaires de l'impulsion conseil innovation¹¹, peuvent présenter certains risques pour la régie.

En premier lieu, la MIRIADE a privilégié une gestion au « fil de l'eau » des dossiers de demande de subvention qui peut s'apparenter à du saupoudrage au détriment d'une réelle stratégie qualitative priorisant des secteurs stratégiques et des types de prestations où les aides auraient un véritable effet de levier. S'agissant des secteurs, certaines filières apparaissent sous-représentées. Ainsi le nautisme, le transport, l'industrie textile et le secteur équin représentent seulement 6 % du nombre total des subventions octroyées, soit 25 entreprises bénéficiaires sur un total de 554. Les filières de l'agroalimentaire et des « services aux entreprises » sont les principales bénéficiaires des ICI. Quant à la nature même des prestations des ICI stratégiques, elles concernent principalement des actions de « stratégie générale/ commercial/ marketing », soit 45 % des prestations représentant 47 % du montant total des subventions. En définitive, comme le relevait l'évaluation du cabinet conseil, peu de projets offensifs et/ou innovants sont financés alors qu'ils devraient représenter la cible du dispositif.

¹¹ Selon l'étude réalisée en 2012 par un cabinet conseil, 92 % des répondants jugent le processus global de mise en œuvre par la MIRIADE comme étant de bonne ou d'excellente qualité.

En second lieu, la solidité financière de l'entreprise n'est pas suffisamment appréhendée par le dispositif ICI stratégiques notamment au niveau des pièces sollicitées et de l'instruction menée. Parmi les pièces constitutives à demander, la MIRIADE pourrait s'inspirer des ICI technologiques qui intègrent dans l'instruction des dossiers une analyse financière simplifiée de chaque entreprise.

3 - L'évaluation du dispositif

a) - Le bilan du dispositif ICI

La MIRIADE a fait appel à un cabinet conseil privé pour réaliser une évaluation du dispositif impulsion conseil innovation. Selon le pré-rapport final d'avril 2012, le bilan est le suivant :

Vision globale de la mobilisation du dispositif

Les éléments clefs :

Sur la période 2007-2011:

- 667 dossiers financés pour un montant total de subvention s'élevant à plus de 3,3 millions d'euros dont 69% apportés par le CR Basse-Normandie;
- ¾ des dossiers déposés auprès de la MIRIADE ont été financés mais le taux de financement des prestations a fortement diminué : - 37% entre 2007 et 2011;
- 61% des prestations lancées (409 prestations) l'ont été avec prescription d'un organisme

1.1 667 prestations de conseils financées entre 2007 et 2011

Ensemble des dossiers déposés et financés entre 2007 et 2011:

	Nombre de dossiers déposés	Nombre de dossiers financés	Part des demandes financées
2007	159	121	76%
2008	217	150	69%
2009	167	124	74%
2010	163	130	80%
2011	166	142*	86%
Total	872	667	76%

- ✓ Un nombre de dossiers déposés d'une année à l'autre qui reste relativement constant excepté pour l'année 2008 pour laquelle il fût plus important (217 demandes);
- ✓ En moyenne, ¾ des demandes se trouvent financées ;
- ✓ Au total, entre 2007 et 2011, seuls 198** dossiers n'ont pas été financés

Source: Fichiers de suivi du dispositif de la MIRIADE – Traitements EDATER

b) - Le bilan financier du dispositif ICI

Sur la période 2007-2011, la MIRIADE a accordé environ 3 M€¹² de subventions impulsion conseil innovation.

Le financement de ce dispositif est assuré principalement par la Région, 2 274 931 € (69 %), OSEO intervenant pour le financement des impulsions conseil technologiques (ex PTR) à hauteur de 20 %, soit 676 753 €, la contribution de l'Etat se restreignant en 2007 et 2008 à 367 479 €, soit 11 % du total.

Les prestations conseil innovation ne font pas l'objet d'une convention établie avec le porteur de projets mais d'une simple décision qui ne fait, par ailleurs, nullement référence aux délais de réalisation qui encadrent ce dispositif¹³.

L'établissement a été conduit à demander le reversement d'un acompte de 15 000 € représentant 50 % de la subvention impulsion conseil attribuée en 2007 à une société. Depuis, plusieurs dossiers d'impulsion conseil innovation font l'objet d'une procédure amiable de reversement.

c) - Le suivi du dispositif ICI

Le dispositif impulsion conseil est assorti d'un formulaire d'évaluation que le bénéficiaire doit compléter une fois la prestation achevée. Jusqu'en janvier 2011, la fiche d'évaluation faisait l'objet d'un courrier spécifique envoyé à l'entreprise 2 mois après la réalisation et le paiement de la subvention. Les difficultés rencontrées dans la collecte "a posteriori" de ces fiches d'évaluation, ont amené la régie à demander cette fiche d'évaluation au même titre que les autres documents lors de la demande de paiement de la subvention par l'entreprise. Cette fiche d'évaluation fait figure de pièce indispensable à la liquidation de la subvention. Au demeurant, l'exploitation de ces fiches d'évaluation n'est pas systématique.

En outre, la MIRIADE ne dispose pas réellement d'indicateurs de suivi du dispositif sur :

¹² Selon les données de la MIRIADE, le bilan financier 2007-2011 des ICI s'établit à 2,94 M€. La différence avec les données du cabinet privé provient de la prise en compte par ce dernier des PTR 2007 et 2009.

¹³ Selon le règlement, « le lancement de la prestation devra être effectué dans les deux mois qui suivent la date de notification par MIRIADE et l'ensemble de la prestation devra être réalisée dans les douze mois suivant cette même date ».

- la taille des entreprises subventionnées ;
- le taux de pérennité à 3 ans des entreprises ayant bénéficié du dispositif ;
- le nombre d’emploi créés en 3 ans par ces entreprises ;
- le taux de croissance de ces entreprises.

En revanche, selon les premiers éléments de l’évaluation du cabinet conseil sur les impacts liés au dispositif, il ressort que :

- les impulsions conseils innovation sont une aide incitative pour le recours à des prestations de conseils, 82 % des bénéficiaires mentionnant qu’ils n’auraient pas recouru à la prestation de conseil sans l’octroi d’une subvention ;
- les impulsions conseils innovation sont propices à la réalisation d’un investissement, 54 % des répondants précisent que suite à la prestation de conseil réalisée, ils ont lancé ou lanceront prochainement un investissement;
- selon le cabinet conseil, le montant moyen de ces investissements s’élève à 151 915 €, la fourchette des montants est cependant très large allant de 500 € pour une stratégie d’augmentation de stocks à 2,5 M€ pour l’acquisition d’une société :
- « Effet levier : en moyenne, pour 1 € subvention IC versé, ce sont 32 € d’investissement qui sont engagés par la suite par les bénéficiaires. Le poids de certains investissements vient tout de même peser dans ce montant. Ainsi, si l’on retire les 12 investissements les plus importants (500 k€ et plus), l’effet levier n’est plus que de 17 € d’investissement pour 1 € de subvention versée. »

RECOMMANDATIONS

La chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie a invité la MIRIADE à engager une réflexion sur une nouvelle stratégie de gestion des impulsions conseils innovation au vu, notamment, de l’évaluation réalisée et en proposant d’être plus sélectif sur les dossiers retenus quitte à moduler plus fortement le montant des aides. Il s’agit pour la MIRIADE de prioriser son action en privilégiant des secteurs et certains types de prestations. Par ailleurs, la chambre a recommandé à la MIRIADE d’assortir cette stratégie d’objectifs et d’indicateurs de suivi afin d’en permettre un réel pilotage et d’assortir l’attribution des chèques conseils de plus de formalisme en rappelant notamment les conditions

d'attribution de la subvention et les modalités de reversement en cas en non-respect de ces clauses dans la décision d'attribution.

II - Les dispositifs d'aides directes de la région Basse-Normandie

A - La Prime Régionale à la Création d'Entreprise (PRCE)

Dispositif phare de la Région pour accompagner les entreprises, la PRCE favorise la création de PME dans les secteurs de l'industrie, du service à l'industrie, du commerce de gros et de certaines activités touristiques. Cette subvention permet d'accompagner les nouvelles PME (moins de 6 mois) qui envisagent de créer au minimum 6 emplois sous CDI en 3 ans et de réaliser un investissement au minimum équivalent à 24 000 €. La PRCE accompagne majoritairement des créations ex nihilo même si elle concerne également des reprises d'entreprises.

— La PRCE fait l'objet d'une convention établie avec le porteur de projet définissant les modalités de paiement, d'annulation et de remboursement de la subvention en cas de non-respect des clauses de la convention.

La PRCE est versée en deux fois, la moitié dès la décision d'octroi, le solde au prorata des emplois créés et des investissements réalisés sur production d'une certification de l'expert-comptable¹⁴.

Un article spécifique de la convention PRCE précise les conditions pouvant aussi conduire à l'annulation et au reversement de la subvention notamment en cas d'absence de création de 6 emplois sous CDI et de réalisation de 24 000 € d'investissements productifs, d'arrêt de l'activité de l'entreprise et de procédure collective.

— Or, sur la période 2006-2011, la Région indique n'avoir fait jouer cette clause que pour deux dossiers. Toutefois, de l'examen des admissions en non valeur de 2009 et 2010, il ressort que d'autres dossiers ont été vraisemblablement concernés.

¹⁴ L'expert-comptable doit certifier la régularité de la situation de l'entreprise vis-à-vis de ses obligations fiscales et sociales, le nombre d'emplois créés sous CDI, le montant des investissements réalisés par la société pendant la durée du programme

– Le bilan de la PRCE depuis 2006 qui s'élève à 3,55 M€ dont 1 M€ en 2011 s'établit comme suit:

PRCE En euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011¹⁵	Total
Montants nets des mandats	720 000	622 000	452 000	428 000	304 000	1 028 000	3 554 000
Nombre d'emplois créés	180	156	113	107	76	257	889
Montants des titres de recettes émis (reversement)					54 000		
Montant déclarés en non valeur				101 000	50 000		

Source : Région Basse-Normandie

Sur la période sous revue, la Région n'a présenté des admissions en non valeur qu'à partir de l'année 2009. L'admission en non valeur 2009 concerne des titres émis entre 1988 et 2008 et s'élève à plus de 2 M€ dont 20 % de PRCE. En d'autres termes, ces titres ont figuré pendant plusieurs années au bilan de la Région ce qui ne reflète pas une image fidèle des comptes.

B - L'Avance Régionale à l'Entreprise (ARE)

L'ARE permet de favoriser les projets de création, transmission-reprises et de développement d'entreprises. Dans les faits, cette aide concerne majoritairement les entreprises en développement.

L'ARE est une avance remboursable à taux nul, sans garantie, remboursable en 1 à 5 annuités, au terme d'un éventuel différé de remboursement d'une durée maximale de 2 ans. Elle est accordée sur la base d'un investissement productif d'au moins 200 000 € éligible sur 3 ans.

Les bénéficiaires sont les entreprises, sans condition de taille, pour les opérations de création ou de développement et les PME pour les transmissions-reprises.

Jusqu'en 2010, l'ARE était plafonnée à 700 000 €. Ce plafond a été supprimé lors de l'assemblée régionale des 16 et 17 décembre 2010,

¹⁵ La forte augmentation de la PRCE en 2011, équivalent à plus de trois fois la PRCE 2010, s'explique par l'augmentation du nombre de reprises d'entreprises touchées par la crise.

permettant ainsi à la collectivité d'être en capacité d'accompagner tout type de projets de développement et de pallier ainsi à la suppression du dispositif d'aide aux grands projets à partir de juin 2010. Désormais, la Région peut, par l'intermédiaire des ARE, s'engager sur des projets de grande envergure.

Sur la période 2006-2011, la région a consacré 29 M€ à ce dispositif :

en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ¹⁶	Total
ARE	2 755 000	5 157 000	3 030 000	3 395 000	3 959 000	10 758 800	29 054 800

Source : Région Basse-Normandie

L'ARE fait l'objet d'une convention établie avec le porteur de projets qui définit les modalités de paiement et de remboursement de l'aide.

Le non remboursement des avances par les organismes bénéficiaires a fait l'objet d'un examen. Compte tenu des délais de remboursement, la période examinée a concerné les exercices 2003 (démarrage ARE) à 2006.

Toutefois, il a été difficile d'apprécier le taux de non remboursement compte tenu du décalage dans le temps des admissions en non valeurs qui sont souvent enregistrées avec retard, plusieurs années après la liquidation judiciaire de l'entreprise, et de l'absence d'admission en non valeur sur la période avant 2009.

A partir des informations comptables recueillies sur les admissions en non valeur, les avances remboursables affectées en commission permanente entre 2003 et 2006 et passées en non valeur entre 2009 et 2010 ont été retracées et retraitées dans le tableau qui suit :

¹⁶ L'augmentation du budget ARE en 2011 s'explique d'ailleurs par le soutien à deux dossiers exceptionnels (5 M€ pour ces deux dossiers).

ARE	2003	2004	2005	2006	Total
Montants nets des mandats	3 906 000	2 050 000	1 120 000	2 429 000	9 505 000
Montants des titres de recettes émis (reversement)	212 500	817 500	1 005 250	908 250	2 943 500
Montant déclarés en non valeur en 2009 ¹⁷ et 2010 ¹⁸	23 553	295 000 + 270 000	150 000 + 200 000	0	938 553
Taux de non remboursement	0,6	27,5	31,25	0	10 %

Source : Région Basse-Normandie

Le taux moyen de non-remboursement des avances affectées dans la période 2003-2006 est d'environ 10 %. Toutefois, on observe des taux de non remboursement élevés en 2004 et 2005.

C - La subvention Grands Projets emploi et investissement (ex OPEX : opération exceptionnelle)

Ce dispositif, supprimé par la délibération n°10-55 du 25 juin 2010, permettait d'accompagner des entreprises dans leur projet de création ou de développement, basé sur la création de 25 à 50 emplois et/ou des investissements de 3 à 7,5 M€, d'où la qualification de grand projet.

Selon le règlement de soutien aux grands projets régionaux, les modalités de versement de cette subvention consistaient généralement en trois versements :

- le premier tiers dès la notification de l'aide ;
- le second tiers dès la réalisation des 2/3 des investissements, des dépenses ou des emplois ;
- le solde sur présentation du bilan d'exécution du projet certifié notamment par un expert-comptable pour les grands projets investissements et d'une attestation de la DIRECCTE certifiant le nombre d'emplois sous CDI pour les grands projets emplois.

¹⁷ Admission en non valeurs 2009 - 468 553€ : 1 titre de 2003 (Imprimerie OCEP 23 553 €), 2 titres de 2004 (ACM Power 270 000 € et Imprimerie OCEP 25 000 €) et 2 titres de 2005 (Imprimerie OCEP 50 000 € et LAGNIEL 100 000 €).

¹⁸ Admission en non valeurs 2009 - 468 553€ : 1 titre de 2003 (Imprimerie OCEP 23 553 €), 2 titres de 2004 (ACM Power 270 000 € et Imprimerie OCEP 25 000 €) et 2 titres de 2005 (Imprimerie OCEP 50 000 € et LAGNIEL 100 000 €).

En cas de réalisation partielle du programme, le montant définitif de la subvention est calculé au prorata des dépenses éligibles effectivement justifiées.

La convention prévoyait expressément la possibilité du reversement de l'acompte et de l'annulation de la subvention en cas de non-respect des clauses conventionnelles, d'arrêt d'activité et en cas de procédure collective.

Or aucun titre de reversement n'a été émis par la Région sur la période 2006-2011 car, selon la Région, « les dossiers ont été soldés soit totalement, soit partiellement (au prorata). Les acomptes versés ont été maintenus au vu des bilans fournis en fin de programme. »

Grands Projets En euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Montants nets des mandats	2 720 800	3 051 664	1 703 141	2 550 000	1 942 000	450 000	12 417 605
Nombre d'emplois créés	1 287	254	462	254	399	68	2 724

Source : Région Basse-Normandie

— Compte tenu de la rédaction de la clause d'annulation de la subvention, il peut paraître surprenant que la Région n'ait jamais eu à demander le reversement d'un acompte et/ou d'une subvention.

— Ce dispositif a toutefois pris fin en 2010, la Région souhaitant mettre un terme aux subventions d'investissement exception faite de la PRCE et du FRAEX, car elles bénéficiaient surtout aux grands groupes générant ainsi une distorsion de concurrence.

CONCLUSION

Sur la période 2006-2011, le budget régional consacré aux aides directes aux entreprises est le suivant :

en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	Evolution 2006/2011
ARE	2 755 000	5 157 000	3 030 000	3 395 000	3 959 000	10 758 800	29 054 800	291 %
PRCE	720 000	622 000	452 000	428 000	304 000	1 068 000	3 594 000	43 %
Grands projets	2 720 800	3 051 664	1 703 141	2 550 000	1 942 000	450 000	12 417 605	-83 %
Total	6 195 800	8 830 664	5 185 141	6 373 000	6 205 000	12 276 800	45 066 405	98 %

Source : Région Basse-Normandie

La part des ARE qui représentait une moyenne de 55 % du total des aides directes entre 2006 et 2010, atteint 88 % en 2011. Il s'agit là d'une volonté politique de la Région de privilégier les avances remboursables aux subventions, la Région percevant à terme le remboursement de son aide.

Les aides directes aux entreprises représentent 55 % du budget régional consacré à l'aide à la création des entreprises. Toutefois, leur part dans le total des dépenses d'investissement et de fonctionnement de la Région ne représente qu'une moyenne de 1,3 % sur la période sous revue.

L'absence d'objectifs et de stratégie claire en matière de création d'entreprise ne permet pas d'apprécier l'efficacité de ces aides. En outre, au regard des insuffisances constatées dans le respect du suivi des clauses conventionnelles et du faible taux de remboursement des ARE notamment, leur efficience apparaît limitée.

RECOMMANDATIONS

La chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie a recommandé à la Région d'assurer un meilleur suivi de ces dispositifs¹⁹ et de renforcer la concertation entre ses services et ceux de la paierie régionale.

¹⁹ Mettre en place des outils de suivi des PRCE afin de mieux maîtriser le risque financier associé à ces dispositifs ainsi qu'un suivi du dispositif en termes d'accompagnement, assurer un meilleur suivi financier des ARE car le défaut de recouvrement d'une partie des avances régionales à l'entreprise, les admissions en non valeurs d'ARE en DM2 de 2011 s'élevant à 1,03 M€¹⁹, limite la capacité d'intervention de la Région sur d'autres dossiers

III - Les dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles

A - La politique d'ingénierie financière de la région Basse-Normandie

La Région soutient différents dispositifs d'ingénierie financière, notamment :

- depuis 2000, la Région est actionnaire de Normandie Capital Investissement (NCI), société de capital risque bi-régionale (Haute et Basse-Normandie), qui investit en fonds propres grâce à la gestion de plusieurs fonds communs de placement à risques souscrits auprès d'investisseurs institutionnels publics et privés. La Région, représentée à hauteur de 24,8 %, est le premier actionnaire de la holding NCI qui reste, toutefois, toujours majoritairement privée. En tant qu'actionnaire, la Région siège au comité d'administration et, à ce titre, dispose d'un droit de parole lui permettant de défendre son intervention. La limite de ce type d'outil réside cependant dans la décision d'intervention en capital qui est définie par des actionnaires privés dont l'objectif est d'obtenir des rendements élevés.

Depuis 2005, la Région met en place des fonds communs de placement à risques (FCPR) sur le territoire. Il s'agit de :

- FCPR Croissance et proximité 2 : ce fonds est destiné à renforcer les fonds propres des petites entreprises en création sous la forme de participations de 50 000 € à 300 000 €. Son montant prévisionnel est de l'ordre de 10 M€. La Région a investi 2 M€ dans ce fonds en 2009, qui succède à Normandie Création 1 souscrit en 2005 et entièrement consommé. Le contrat de souscription prévoit que la société de gestion s'engage à investir au minimum 4 M€ sur le territoire bas-normand ;
- FCPR reprendre et développer (1 et 2) : ce fonds doté de 20 M€ vise à favoriser la reprise et le développement d'entreprise par des participations de 150 000 € à 1 M€ de fonds propres. La Région a investi 2 M€ en 2006 et 3 M€ en 2011 dans ce nouveau fonds ;
- FCPR Major Capital : Fonds de LBO majoritaire (rachat avec effet de levier) d'un montant cible de 50 M€ dont l'objet est de

repandre de façon majoritaire des entreprises normandes dont le chiffre d'affaire est supérieur à 3 M€. Les prises de participations sont d'un montant moyen de 3,5 M€. Ce fonds est mis en place depuis septembre 2009. La Région y a investi 5 M€ en 2009 et 1 M€ en 2010 ;

- FCPR Go Capital Amorçage : création récente, il s'agit du premier fonds interrégional d'amorçage doté de plus de 30 M€, associant le Fonds National d'Amorçage (FNA) aux régions Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie et Pays de Loire ainsi que des partenaires bancaires et industriels. Les régions ont souscrit au fonds GO Capital Amorçage à hauteur de 8 M€ dont 2 M€ pour la Basse-Normandie, FNA s'étant engagé pour 20 M€. Une campagne de souscription a l'ambition de porter la taille finale du fonds de 40 à 60 M€.

Ce fonds public a pour vocation d'investir dans des sociétés technologiques en création ou à la recherche d'un premier financement significatif pour développer leurs ventes. Le FCPR apportera, lors d'un premier investissement, un maximum de 300 000 € à 500 000 € en fonction du stade de maturité commerciale de l'entreprise, tout en se gardant la possibilité, tout au long du développement de la société, d'investir, en plusieurs fois, jusqu'au plafond de 3 M€.

La Région a développé cette politique « *fonds propres* » en réponse aux difficultés des entreprises à accéder à des financements externes. Elle souligne que « *L'intervention d'un fonds d'investissement au capital de l'entreprise permet ainsi de sécuriser les banques et d'obtenir d'elles un effet levier important* ».

Le suivi de ces fonds s'effectue dans le cadre des différentes instances que sont le comité d'investissement, la réunion des souscripteurs et le comité stratégique ainsi que par l'exploitation des bilans fournis par les FCPR.

Le fonds régional de garantie, issu d'une convention de partenariat avec OSEO intervient à hauteur de 70 % des concours bancaires, pour la création ou transmission ou besoin en trésorerie d'entreprises. Cette garantie a pour objectif de fluidifier les relations banques-entreprises.

- Ce dispositif connaît un forte montée en puissance depuis 2009, la contribution de la Région ayant progressé de + 38 % entre 2009 et 2011. Cette évolution s'explique, selon l'ordonnateur, car la garantie publique d'OSEO et de la Région facilite l'accès à l'emprunt bancaire et répond à une forte demande des entreprises sur la garantie.

B - Bilan critique / recommandations

La politique d'ingénierie financière de la Région représente 32 % du budget régional consacré à la création d'entreprises et tend à devenir l'un des axes majeurs de l'intervention régionale.

Le tableau ci-dessous détaille les engagements de la Région dans ces différents outils :

Ingénierie financière En euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
FCPR Croissance et proximité 2*				2 000 000			2 000 000
FCPR Reprendre et Développer	2 000 000						2 000 000
FCPR Reprendre et Développer 2						3 000 000	3 000 000
FCPR Major Capital				5 000 000	1 000 000		6 000 000
FCPR Go Capital Amorçage *						2 000 000	2 000 000
Société de capital Investissement NCI						2 800 007	2 800 007
Fonds régional de garantie OSEO				2 350 085	2 062 300	3 239 593	7 651 978
Total	2 000 000	-	-	9 350 085	3 062 300	11 039 600	25 451 985

Source : Région Basse-Normandie

*Sur les cinq FPCR, deux, en l'espèce « croissance et proximité 2 » et « Go Capital Amorçage » relèvent directement du dispositif d'aide à la création aux entreprises.

Toutefois, la limite de ces instruments tient à la représentation minoritaire de la Région, les fonds privés majoritaires répondant à une autre logique de rentabilité ce qui peut relativiser l'efficacité de ces outils.

CONCLUSION

Au total, le budget de la Région consacré à l'aide à la création aux entreprises apparaît très limité, la part de ces dépenses représentant environ 2 % des dépenses totales de la Région:

Action économique en milliers d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total dépenses aides à la création des entreprises	9 743	10 800	7 455	18 131	11 400	24 940
Total dépenses budget Région	551 478	572 241	654 210	713 388	676 686	719 020
Part aides création entr. dans budget régional	2 %	2 %	1 %	3 %	2 %	3 %

Source : Région Basse-Normandie

Les limites de l'intervention de la Région tiennent à l'absence d'évaluation des aides régionales à la création d'entreprises. Le conseil régional ne dispose pas d'outils complets lui permettant de recenser :

- *le nombre de bénéficiaires des différents dispositifs d'aide à la création d'entreprises et le profil de ces bénéficiaires ;*
- *le taux de pérennité à 3 ans ;*
- *le nombre d'emplois créés sur la même période de 3 ans au sein des entreprises bénéficiaires ;*
- *la croissance des entreprises bénéficiaires.*

– Il ne dispose que d'outils de pilotage et de suivi partiels permettant de renseigner les items susmentionnés.

– En dépit des actions engagées, la Région est consciente du manque de lisibilité et de complémentarité des différentes interventions économiques. Elle a donc sollicité en mars 2012 un cabinet privé pour procéder à une évaluation des dispositifs d'intervention économique et de formation. L'étude doit être réalisée au cours de l'année 2012 pour une restitution début 2013.

RECOMMANDATIONS

Il est recommandé à la Région d'engager une réflexion sur son action en faveur de l'aide à la création aux entreprises au vu notamment de l'évaluation en cours de réalisation et surtout d'assurer un véritable suivi de l'efficacité de son action, en se fixant notamment des objectifs en terme de résultats.

Chapitre III

Les dispositifs de soutien de l'Etat : leur mise en œuvre sur le territoire de la région Basse-Normandie

L'évaluation des aides à la création des entreprises en Basse-Normandie a également porté sur les dispositifs de l'Etat mis en œuvre territorialement par la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

I - Présentation de la DIRECCTE de Basse-Normandie

A l'instar des autres régions, la DIRECCTE de Basse-Normandie est structurée autour de trois pôles correspondant à ses principaux champs d'intervention : le pôle 3 E (entreprises, emploi et économie), le pôle T (politique du travail) et le pôle C (concurrence, consommation et métrologie).

Le pôle 3 E dont l'effectif est d'une cinquantaine d'agents comprend cinq services dont le service en charge du développement local structuré autour de trois départements : « *développement de l'emploi* », « *commerce et artisanat* » et « *tourisme* ».

La politique d'aide à la création des entreprises est suivie au sein du département « *développement de l'emploi* » qui comprend 8 personnes dont 1,2 ETP ex DRTEFP en charge du dispositif NACRE et 2,2 ETP ex DRCA en charge du dispositif de développement économique (DEVECO) avec la chambre de métiers et de l'artisanat.

Concernant les actions collectives du BOP 134 (ex DRIRE), plusieurs chargés de mission suivent ponctuellement le thème selon leur secteur d'activité et les actions financées (exemple : la pépinière nautique NORLANDA est suivie par le chargé de mission en charge du secteur nautisme ; le concours de création d'entreprises innovantes est suivi par le chargé de mission chargé de l'innovation...).

La mise en place en 2010 de la DIRECCTE qui regroupe huit directions ou services issus du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et du ministère du travail, de l'emploi et de la santé a permis quelques synergies, notamment la collaboration des équipes, par exemple, pour identifier d'éventuelles redondances entre la convention Nacre et la convention DEVECO, pour réaliser le montage et le financement de certaines actions. Pour autant, elle ne tire pas partie de cet atout pour assurer une coordination des différentes actions en faveur de la création d'entreprises.

II - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises

En dehors du dispositif NACRE, la DIRECCTE intervient dans la gestion de la convention de développement économique (DEVECO)²⁰ avec la chambre de métiers et de l'artisanat qui comprenait jusqu'en 2012 un volet en faveur de la création, la transmission et la reprise d'entreprises artisanales. Cet axe était assorti d'objectifs quantitatifs et d'indicateurs en matière notamment d'accompagnement individuel des porteurs de projet et de suivi des entreprises nouvellement créées ou reprises.

Cet axe n'a toutefois pas été reconduit dans la convention DEVECO 2012 laissant, dès lors, supposer qu'il ne représentait pas une priorité de premier rang.

²⁰ Convention 2011 : objectif 950 entreprises créées budget : 275 501 € subvention DGCIS 110 200 €, FSE 27 550 €, conseil régional 82 650 € et autofinancement 55 100 €.

A - Les dispositifs d'aides directes

La DIRECCTE pilote le dispositif NACRE qui a succédé, en 2009, aux chèques conseils et aux avances remboursables EDEN.

1 - Les chèques conseils : dispositif d'accompagnement jusqu'en 2009

Le chèque conseil qui se présente sous la forme de chèques conseils préfinancés a été créé en 1995. Il permet aux porteurs de projets de bénéficier du conseil de professionnels lors de l'élaboration de leur projet et/ou au démarrage de leur activité. Ce dispositif s'adresse en priorité aux demandeurs d'emploi, aux personnes en difficulté et aux jeunes.

Les prestations auxquelles ouvrent droit le chéquier conseil sont des prestations d'accompagnement dispensées par des organismes agréés par le préfet de département. En Basse-Normandie, 130 organismes environ étaient habilités pour les chèques conseils. Selon la DIRECCTE, cet accompagnement a concerné principalement le domaine financier et comptable, les experts comptables étant les premiers prestataires du chèque conseil (+ 90 %), suivis par les avocats et les boutiques de gestion.

Les chéquiers-conseils étaient délivrés par la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), sous un délai d'environ un mois en fonction des crédits disponibles.

Ce sont près de 5 000 chèques qui ont été délivrés sur la période 2006-2008, représentant un budget de 1,17 M€.

Le bilan de ce dispositif est mitigé. Il présentait l'intérêt pour les bénéficiaires de pouvoir répartir les heures de conseil entre plusieurs prestataires en fonction des besoins. En revanche, les chèques conseils n'étaient pas véritablement assortis d'objectifs. Leur attribution se faisait de plein droit à partir du moment où le demandeur remplissait les conditions [bénéficiaires de minima sociaux et publics prioritaires de la politique de l'emploi (jeunes et seniors)]. L'efficacité des chèques conseils était donc toute relative.

2 - EDEN : dispositif d'Encouragement au Développement des Entreprises Nouvelles, accompagnement financier jusqu'en 2009

EDEN était un dispositif d'aide financière attribuée par l'Etat sous forme d'avance remboursable, c'est-à-dire un prêt sans intérêt remboursable dans un délai maximum de 5 ans, le premier remboursement devant intervenir au plus tard 12 mois après son versement. Ce prêt est attribué aux chômeurs et bénéficiaires des minima sociaux qui créent ou reprennent une entreprise.

En Basse-Normandie, la gestion du dispositif était assurée dans chaque département par un mandataire, sélectionné dans le cadre d'un marché public.

Entre 2006 et 2008, le dispositif EDEN a bénéficié à environ 700 personnes. Il représente un budget 1 745 620 € d'avances remboursables et de 269 772 € de frais de gestion.

Ce dispositif ne reposait pas sur des objectifs et des indicateurs de suivi. La DIRECCTE ne disposait pas d'outils de suivi autres que purement budgétaires.

Le suivi du remboursement des prêts accordés dans le dispositif EDEN appelle des observations s'agissant de la fiabilité des informations communiquées à la DIRECCTE par les mandataires. En effet, le nombre de cessation de paiement par année n'a pu être communiqué pour un département. Le taux de recouvrement au 31/12/2011 qui s'établit pour le département du Calvados à 53,47 %, pour l'Orne à 82,73 % et pour la Manche à 67,15 % est peu élevé, démontrant la faible efficience de cet outil.

3 - NACRE : le Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprise d'Entreprise.

Le dispositif NACRE piloté par le ministère de l'économie dans le cadre d'un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations s'est substitué depuis le 1^{er} janvier 2009 aux aides EDEN et chéquiers conseils. La DIRECCTE gère désormais à l'échelle locale un seul dispositif national de soutien à la création d'entreprises.

NACRE propose un parcours coordonné en trois phases :

- une première phase d'aide au montage du projet qui consiste en l'assistance d'un conseiller expert ;
- une deuxième phase d'appui pour le financement du projet (prêt à taux zéro Nacre) ;
- une dernière phase d'appui au démarrage et au développement consistant en un suivi post création sur 3 ans.

Ce dispositif NACRE s'appuie sur des opérateurs qui n'ont pas été sélectionnés dans le cadre d'un marché public, mais au terme d'une sélection idoine conduite par la DIRECCTE auprès de prestataires qui avaient préalablement obtenus un label Nacre. Pour la région Basse-Normandie plus de 90 opérateurs ont été labellisés, l'effet volume provient notamment des experts comptables qui se sont positionnés sur ce dispositif. Sur la base d'un cahier des charges spécifique, la DIRECCTE a retenu une trentaine d'opérateurs en 2009, ils sont 26 en 2011. Chaque année, les opérateurs passent une convention avec l'Etat et la caisse des dépôts et consignment.

L'objectif national de Nacre de 20 000 créations par an a été décliné par région selon une clef de répartition qui n'a pu être précisée. L'objectif annuel de nouveaux entrants dans le dispositif pour la Basse Normandie est le suivant : en 2009 : 650 ; en 2010 : 870 ; en 2011 : 500 et en 2012 : 500.

La création d'entreprises pérennes est un objectif affiché. Il n'était toutefois assorti d'aucun indicateur avant 2011. En revanche, la stimulation du dynamisme du territoire n'est pas un enjeu affiché.

Les données financières relatives à NACRE sont détaillées ci-dessous :

Année	Montant conventionné	Montant réalisé	Montant payé	Nombre de bénéficiaires	Nombre d'entreprises créées
2009	804 161	352 277	307 377	524	253
2010	921 390	717 812	607 561	757	438
2011	692 961	605 020	300 436	438	292
2012	490 901			144	52

Source : extranet ASP et FAFI données au 30/04/2012

B - Bilan critique /recommandations

La DIRECCTE reste en retrait de la dynamique en faveur de l'aide à la création des entreprises. Cette situation semble témoigner d'un relatif désintérêt de l'Etat en faveur de la création d'entreprise qui n'est pas un objectif en tant que tel mais une résultante d'autres politiques publiques : lutte contre le chômage, actions en faveur de l'innovation et de la recherche...

Chapitre IV

Les réseaux d'accompagnement des créateurs : la CCI de Caen

I - Présentation de la CCI de Caen

L'enquête a porté uniquement sur la CCI de Caen²¹ qui exerce ses compétences sur les arrondissements de Caen, de Bayeux et de Vire.

L'espace entreprendre de la CCI de Caen comprend, outre le responsable du pôle, quatre conseillers et une assistante, soit un équivalent de 5,1 ETP. Une double démarche qualité est mise en place au sein de la CCI de Caen qui adhère au Label National Entreprendre en France et est engagée dans la certification ISO 9001 - Version 2008 AFNOR.

Par ailleurs, toutes les actions de la CCI sont suivies d'un questionnaire de satisfaction. La CCI de Caen a en outre mis en place un outil de sondage en ligne.

²¹ La région Basse-Normandie compte 6 CCIT qui sont au service de 50 498 entreprises ressortissantes.

II - Les dispositifs de la CCI de Caen en faveur des créateurs d'entreprises

L'article 59 de la loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat dite « loi Royer » prévoit que les CCI doivent organiser des stages de courte durée d'initiation à la gestion à l'intention des professionnels demandant pour la première fois l'immatriculation d'une entreprise commerciale. Une attestation est délivrée à l'issue de ces stages.

A - Les prestations minimums prévues par la loi Royer

1 - L'entretien découverte de 20 min

Le but de cet entretien est de réaliser avec le créateur/repreneur un primo diagnostic de son projet et de l'orienter vers les interlocuteurs ou les formations adaptés en fonction de l'avancement et de la maturité de son projet.

Les entretiens « découverte » connaissent un réel succès comme en attestent les données ci-dessous :

ANNEES	NOMBRE	% CFE
2006	731	27 %
2007	865	33 %
2008	964	33 %
2009	1009	35 %
2010 (*)	490	37 %

Source : CCI

(*) En 2010, perte d'une partie des données suite à la modification de la base GRC

(relation client)

Le fait que seulement 30 % environ des bénéficiaires ayant suivi cet entretien mènent leur projet de création à terme avec l'immatriculation au centre de formalités des entreprises (CFE) a une double interprétation : l'entretien a pu confirmer certains projets les plus aboutis et dissuader les moins viables. L'entretien découverte est réalisé par les chargées de relation clients (CRC) du pôle information et formalités de la CCI de Caen. Les chargées de relation clients ont un niveau Bac + 2, titulaires d'une formation juridique ou financière.

2 - Stage d'une demi-journée collective d'information et Stage semi-collectif « les 5 jours pour Entreprendre »

La demi-journée d'information « créa'info » est animée par un conseiller d'entreprise de la CCI et le stage 5 jours pour Entreprendre est animé par des experts partenaires (avocats, notaires, experts comptables, représentant du RSI, de l'URSSAF...). Les objectifs et le contenu de ces stages sont les suivants :

Demi-journée d'information	Stage 5 jours
Parcourir toutes les étapes de la création (étude de marché, éléments financiers, choix du statut juridique...)	Acquérir les éléments indispensables pour élaborer un projet de création ou de reprise d'entreprise. Il existe deux stages qui ont tous les deux un socle de base sur le marché, la gestion, la communication et des spécificités selon la thématique : - Commerçant et prestataire de services avec quelques spécificités sur les techniques d'entretien commercial, le développement sur Internet... - Bar, Brasserie, Restaurant et Hôtel avec des spécificités sur l'hygiène, la sécurité, l'évolution du marché et la communication.

Source : CCI

Les réunions Créa Info sont ouvertes à tous les créateurs et secteurs. Il y a 22 à 23 sessions par an qui mobilisent chacune entre 39 à 50 participants.

Les stages 5 jours sont organisés par types de projets, une différenciation sectorielle est proposée : commerçant / prestataire de services et bar, brasserie, restaurant et hôtel. 14 stages ont lieu dans l'année qui mobilisent une quinzaine de participants à chaque session.

3 - Le rendez-vous individuel

L'objectif du rendez-vous individuel est d'accompagner le créateur / repreneur dans toutes les étapes de son parcours de création ou de reprise. La CCI aide le porteur de projet à la réalisation de son business model qui constitue la base du guide d'entretien.

Des outils permettent au créateur de travailler son projet et le conseil est adapté aux besoins « individualisés » du porteur de projet.

L'entretien dure en moyenne 1h30. Il peut parfois être nécessaire d'approfondir certains points, la CCI propose alors un ou plusieurs autres rendez-vous avec le porteur de projet. Selon la CCI, un accompagnement de projet ante création dure en moyenne 9 heures.

50 % des porteurs de projets ayant suivi cet entretien s'immatriculent au CFE.

ANNEES	NOMBRE	% CFE
2006	483	40 %
2007	473	41 %
2008	442	48 %
2009	394	50 %
2010	469	50 %

Source : CCI

Chaque conseiller est en charge d'une thématique (industrie, commerce, tourisme, innovation).

Les conseillers assurent le conseil, le diagnostic du projet, aident le porteur de projet à retravailler son projet si besoin. Après détection des besoins, ils préconisent des formations (type stage 5 jours, ateliers thématiques, ou toute autre formation plus technique).

Ils assurent également la mise en relation avec des experts partenaires de la CCI (expert-comptable, notaire, avocat) et aident à la recherche de financements. Pour la recherche d'aides financières à la création/reprise d'entreprise, la CCI travaille en étroite collaboration avec les partenaires locaux de type plateforme d'initiative locale, comme par exemple Calvados Création, pour laquelle la CCI sélectionne les candidats et assiste aux comités d'agrément.

Le Conseil Régional et le Conseil Général sont également des structures que la CCI est amenée à solliciter pour des aides financières, la CCI accompagnant les porteurs de projet au montage du dossier.

Par ailleurs, le conseiller d'entreprise peut s'appuyer sur des compétences internes dites « conseillers experts » (international, innovation, développement durable) tout au long de l'accompagnement du créateur.

Tous les conseillers d'entreprise sont de niveau minimum Bac + 5 (Master Pro Entrepreneurat, BTS Action Commerciale et BP Banque, DESS Gestion des Entreprises, DESS Chargé de Développement des

Réseaux Territoires et Entreprises, Master d'Administration des Entreprises).

4 - Le suivi Post-création

La CCI de Caen et les partenaires accompagnent le chef d'entreprise pendant les trois premières années d'activité sous la forme d'une visite trimestrielle ou semestrielle selon les attentes de l'entreprise. Dès que le porteur de projet a créé son entreprise, il est intégré dans le parcours de suivi via une convention qui lui est propos   e, qualifi   e « *Passeport Entreprendre* ».

Le Passeport Entreprendre repose sur :

- L'évaluation de la viabilité/rentabilité du projet ;
- L'acc   s à des rendez-vous d'expert (expert-comptable, avocat, notaire) ;
- L'engagement du suivi de l'entreprise sur les 3 premi   res ann   es ;
- L'acc   s gratuit à l'atelier « Mise en place d'un tableau de bord » (r  alis    par un expert-comptable) ;
- Un tarif réduit la premi   re ann   e à l'adh   sion au club des créateurs et repreneurs nomm    « Cercle Entreprendre » ;
- L'acc   s à un réseau de différents acteurs (banques, plateformes d'initiatives locales, experts comptables...) et    un pr   t à taux z   ro via deux partenaires bancaires de la CCI (Crédit Agricole et Crédit Mutuel).

La prestation consiste en l'accompagnement à la mise en place de tableaux d'activit    financier, comptable et de tr  sorierie, l'organisation d'actions commerciales et des méthodes de travail, mais aussi la mise en réseaux.

Il existe une continuit    dans l'accompagnement, le conseiller initial étant, dans la mesure du possible, également le conseiller suiveur.

En parall   le, dans un certain nombre de cas, la CCI recourt aux compétences des conseillers EGEE pour la réalisation du suivi post-cr   ation (utilisation également de compétences « expertes »).

Entre 2006 et 2010, le nombre de bénéficiaires de cet accompagnement post-cr   ation a doubl   .

ANNEES	NOMBRE	% CFE
2006	160	100 %
2007	182	100 %
2008	201	100 %
2009	283	100 %
2010	330	100 %

Source : CCI

L'accompagnement post-création se déroule sur 3 ans, à raison, au minimum, d'un entretien par semestre. En accompagnement, hors murs, c'est un minimum de 10 heures par entreprise suivie et par an. Cet entretien a lieu de préférence en entreprise, sauf pour les personnes exerçant de leur domicile, l'entretien se fera en priorité à la CCI de Caen. Le nombre de dossiers suivis par une même personne au sein de la CCI est en moyenne de 45.

Les prestations d'accompagnement visent à assurer la pérennité de l'entreprise et dans une certaine mesure son développement.

5 - Le bilan financier

Le coût des prestations pour la CCI et le coût facturé aux potentiels créateurs sont les suivants :

	Coût des prestations	Coûts facturés
Entretien découverte	1h (entretien + s u i v i) / 40 €	Pris en charge par la CCI
Accompagnement collectif 1/2 journée d'information Ateliers <u>thématiques</u> (3 h) 5 Jours pour Entreprendre Journée complémentaire de gestion	<u>3 h</u> (préparation + intervention) / <u>120 €</u> Intervenants bénévoles Coût / stage = 4 550 € Inclus dans le stage	Pris en charge par la CCI <u>30 €</u> 150 € / stagiaire +autres dispositifs 40 € / stagiaire
Accompagnement individuel RDV individuel Suivi post-crédation (primo-développement)	A la carte env. 1h30 = 1,5 * 40 € = 60 € Accompagnement complet (en moy.) = 6 h d'entretien + 3 h préparation = 9h * 40 € = <u>360 €</u> A la carte env. 1h30 = 1,5 * 40 € = 60 € Accompagnement à 3 ans(en moy.) = 6 h d'entretien + 3 h préparation = 9 h*40€=360€/an	Pris en charge par la CCI Pris en charge par la CCI

Source : CCI

B - Les initiatives locales de la CCI de Caen

La CCI de Caen propose des prestations supplémentaires qui consistent en quatre types d'offres :

1/ L'accompagnement collectif consistant en des ateliers thématiques sur des sujets précis (réussir la refonte de son site internet, les clés de l'aménagement du magasin, les enjeux de Facebook...);

2/ L'accompagnement individuel : rendez-vous individuels pré et/ou post-crédation ;

3/ L'évènementiel :

- **Le Salon Planète Créa** : salon régional de la création, reprise et transmission d'entreprise ;

- **Les Trophées Espoirs de l'Economie** : concours valorisant les créateurs et repreneurs d'entreprises ;
- **Le Speed Dating Bancaire** : entretiens individuels, dans un même espace, entre les porteurs de projet et les établissements bancaires, les sociétés de capital-risque / investissement, les organismes d'aides financières.

4/ Le réseau :

- Le Cercle Entreprendre : la CCI de Caen Normandie héberge et anime une association de créateurs/repreneurs et jeunes chefs d'entreprises. Le but de cette association est de rompre l'isolement du jeune chef d'entreprise et de lui permettre de développer son réseau.
- Facebook : le Pôle Entreprendre dispose d'une page Facebook sur laquelle est publiée l'actualité des entreprises accompagnées.

III - Bilan critique /recommandations

La CCI de Caen à l'instar des autres réseaux consulaires bénéficie d'une légitimité « historique » et jouit d'une bonne visibilité en termes d'accueil à la création d'entreprise. La CCI dispose de moyens de communication qui rendent efficace son positionnement et sa lisibilité comme acteur de la création d'entreprise.

La CCI de Caen est un acteur reconnu en matière de suivi post création des entreprises grâce au tutorat de proximité proposé avec l'association EGEE, dont les membres sont des cadres et entrepreneurs retraités.

Selon une étude de 2009, la CCI de Caen se classait au 11^{ème} rang des 36 structures d'accueil/orientation de créateurs d'entreprise recensées. Cette même étude regrettait toutefois : *« pour les chambres consulaires, « l'insularité » des informations délivrées : à trop insister sur la communication des dispositifs, et sur les supports de publicités, ils délaissent trop souvent l'intérêt du créateur d'entreprise, dans la captation, dès l'accueil, de projets inadéquats à leurs compétences (notamment les projets innovants) ».*

RECOMMANDATIONS

La CCI gagnerait à s'ouvrir davantage aux autres partenaires et à jouer la complémentarité.

Chapitre V

Le pilotage et la gouvernance d'ensemble

I - Le rôle de l'Etat

A - Le contrat de projets Etat-région (CPER)

– L'aide à la création d'entreprises ne constitue pas un axe stratégique du contrat de projets État-Région 2007-2013 qui comporte seulement des actions de formation en direction de l'accompagnement à la création.

B - Le rôle de la DIRECCTE

La DIRECCTE n'assure aucune coordination des acteurs de la création d'entreprise. Elle ne dispose d'aucun outil de recensement des différents dispositifs d'aides à la création des entreprises dans la Région (observatoire).

Elle enregistre d'ailleurs un réel retard dans l'application de la circulaire n°1460 du 19 octobre 2011 de la direction de la compétitivité, de l'industrie et des services relative à la mise en œuvre au niveau régional de la mesure RGPP 95 « amélioration de la coordination des financeurs des réseaux d'accompagnement de la création d'entreprise », dont elle est chargée.

Son rôle consiste en la participation à différents comités de pilotage (Nacre, Entreprendre en Basse-Normandie) et en la mise en place d'une information mutuelle avec la Région sur les dispositifs respectifs.

Cependant, la DIRECCTE est un acteur spécifique qui, au travers du dispositif NACRE, entretient des relations avec les principaux réseaux associatifs d'accompagnement des créateurs d'entreprises ainsi qu'avec les antennes locales d'Oséo, la Caisse des dépôts et consignations, les chambres consulaires et Pôle Emploi ²².

II - Le rôle de la région Basse-Normandie

A - Le schéma régional de développement économique de la Basse-Normandie

La région Basse-Normandie s'est portée candidate, conformément à l'article 1^{er} de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, pour élaborer, dans un cadre partenarial, le Schéma Régional de Développement Economique (SRDE), permettant de structurer et de coordonner l'action publique en matière de soutien à la vie économique. Ce schéma élaboré à titre expérimental pour 5 ans est arrivé à échéance au 31/12/2009.

Bien qu'aucune disposition législative nouvelle ne soit intervenue, la région Basse-Normandie s'est engagée dans l'actualisation de son SRDE en élaborant une Charte Régionale pour l'Innovation et le Développement de l'Economie Stratégique (CRIDES) soumise en décembre 2011 à concertation. Le processus d'adoption de la CRIDES a depuis été suspendu dans l'attente des projets gouvernementaux en matière de décentralisation.

1 - L'aide à la création d'entreprises : orientation stratégique du SRDE

Le SRDE, adopté le 16 décembre 2005, partant du constat que la Basse-Normandie restait « à la traîne pour les créations d'activités

²² Les relations de la DIRECCTE avec Pôle Emploi : convention annuelle Préfet/Pôle Emploi comportant une rubrique sur la création d'entreprise : articulation entre les prestations « objectif projet création ou reprise d'entreprise » (OPCRE) et « évaluation préalable à la création ou reprise d'entreprise » (EPRCE) de Pôle Emploi et le dispositif Nacre.

nouvelles », comporte un volet visant à « relever le défi de la création/reprise/transmission d'entreprises en Basse-Normandie ».

Cette priorité en faveur de la création d'entreprise se décline en deux enjeux :

- le premier (enjeu n° 10) destiné à mieux soutenir la création d'entreprises innovantes en renforçant notamment le rôle de l'incubateur régional Normandie Incubation et le soutien financier aux porteurs de projets innovants ;
- le second (enjeu n° 11) vise l'établissement d'un plan régional de soutien à la création/transmission d'entreprises en concertation avec les départements et les partenaires concernés, notamment les réseaux consulaires.

La création d'entreprises constitue donc un axe stratégique du SRDE, toutefois cet enjeu n'est assorti d'aucun objectif limitant ainsi la portée opérationnelle de ce document stratégique.

2 - La création d'entreprise innovante : enjeu du SRDE.

La politique d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes s'appuie sur l'incubateur régional « Normandie Incubation »²³.

Le soutien de la Région aux projets de création d'entreprises incubées au sein de Normandie Incubation s'est élevé sur la période 2006-2011 à 1,16 M€. Ce montant est exclusif des autres subventions régionales par ailleurs perçues par Normandie Incubation au titre de la formation et des relations internationales.

La région Basse-Normandie a également conforté le dispositif EP2I (Etape de Pré Incubation et d'Innovation)²⁴, porté par l'université de Caen-Basse-Normandie, qui permet la détection et l'accompagnement de projets de recherche à fort potentiel économique.

Selon le bilan du SRDE présenté en assemblée régionale les 21 et 22 octobre 2010, l'action conduite par l'incubateur sur la période 2005-2009 a contribué à la création de 35 entreprises représentant 165 emplois.

²³ Fondé en 2000 par l'Université de Caen Basse-Normandie, l'Ecole Nationale Supérieure d'Ingénieurs de Caen et le Grand Accélérateur National d'Ions Lourds, Normandie Incubation vise à favoriser la création d'entreprises de technologies innovantes.

²⁴ EP2I, dispositif d'aide à la maturation de projets émergents, a été fondé par l'Université de Caen Basse-Normandie, l'ENSICAEN, le GANIL et le GIP Cyceron et est soutenu par le Conseil Régional de Basse-Normandie et le fonds européen de développement régional (FEDER).

Par ailleurs, l'effort financier de la Région en faveur de l'innovation concerne sa convention cadre avec OSEO qui s'élève à 6 435 712 € sur la période 2006-2010. Cette somme a été, pour sa grande majorité, accordée à 191 entreprises pour la mise en œuvre de leur programme d'innovation. Cette somme intègre également le soutien de la Région apporté à OSEO pour son travail d'expertise sur les projets et le recrutement de cadres en entreprise sur des projets d'innovation.

Reste que la politique d'aide à la création d'entreprises innovantes n'est pas assortie d'objectifs chiffrés et qualitatifs dans le SRDE. Ces objectifs sont, en revanche, précisés dans les différentes conventions cadre sur la période 2006-2011.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

En l'absence d'objectifs mesurables et d'indicateurs associés le SRDE ne constitue pas un outil de pilotage stratégique. Il n'est pas assorti de financement pluriannuel. Toutefois, selon le bilan consolidé du SRDE dressé en assemblée régionale des 21 et 22 octobre 2010, l'action 3 « relever le défi de la création/reprise/transmission d'entreprises » ne représente que 3,5 % du budget total du SRDE (537 M€ dont 489 M€ relevant directement de la Région), soit 18,80 M€.

Recommandation à la région :

Prioriser ses actions en faveur de l'aide à la création aux entreprises en se fixant des objectifs et des indicateurs associés.

B - Le pilotage de la politique régionale d'aide à la création d'entreprises

1 - Une volonté affichée de clarifier et simplifier les aides à la création d'entreprises

L'une des caractéristiques de la politique d'aide à la création des entreprises est sa complexité qui provient des multiples acteurs qu'elle implique et des dispositifs qui peuvent se chevaucher.

Différentes actions ont été conduites par la Région Basse-Normandie pour coordonner les initiatives prises par les différents acteurs régionaux (enjeu n° 11 du SRDE) :

- Elaboration d'un plan régional de « *dynamisation de l'artisanat, du commerce et des services* » et d'un plan régional relatif à la « *transmission-reprise d'entreprises* » dont la déclinaison opérationnelle s'est traduite par la signature de deux conventions quadriennales (2007-2010) avec respectivement le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat et celui des chambres de commerce et d'industrie Basse-Normandie ;
- Organisation de 2007 à 2009 des universités de la création-reprise d'entreprises destinées à définir une stratégie régionale commune pour la création-reprise d'entreprise avec les professionnels du secteur ;
- Réalisation d'une étude confiée à un cabinet privé sur l'optimisation de la structuration et de l'animation du réseau de la création/reprise d'entreprises en Basse-Normandie en mars 2009, qui dresse un état des lieux sur le « qui fait quoi en Basse-Normandie » en matière de création-reprise d'entreprise ;
- Mise en ligne le 22 octobre 2009 du portail régional www.entreprendre-basse-normandie.fr²⁵ dédié à la thématique création-reprise dont le but est de présenter une offre complète au porteur de projet ;
- Elaboration, puis signature en octobre 2010, de deux chartes de partenariats relatives, d'une part, à la création²⁶, d'autre part, à la reprise-transmission avec l'ensemble des acteurs bas-normands ;
- Spécialisation des dispositifs financiers d'intervention auprès des entreprises entre les départements et la Région afin de garantir une complémentarité, l'objectif étant que les départements soutiennent les TPE (jusqu'à 10 salariés) et la Région les PME.

²⁵ Ce site a été lancé en octobre 2009, faisant de la Basse-Normandie la troisième région française à disposer d'un tel outil après le Nord-Pas-de-Calais et l'Ile-de-France.

²⁶ La charte de partenariat relative à la création d'entreprises comprend les 4 axes suivants relatifs à :

- la mise en œuvre d'une démarche coordonnée avec l'élaboration d'un lexique commun et d'une typologie des entreprises ;
- l'amélioration de la lisibilité et de la visibilité des dispositifs en proposant des « points » d'accueil sur le territoire et un guide d'accueil pour les nouveaux entrants ;
- la promotion de l'esprit entrepreneurial ;
- la mise en réseau et la professionnalisation des acteurs avec la création d'outils homogènes notamment un dossier unique de demande de financement.

CONCLUSION

En conclusion, la Région affiche une réelle volonté d'améliorer la lisibilité et la cohérence des dispositifs d'aides à la création des entreprises comme en attestent les différents travaux conduits en association avec les partenaires professionnels concernés. Concrètement, la Région et les Départements se sont coordonnés pour mettre en place des dispositifs complémentaires d'aide en investissement des entreprises via l'avance remboursable à l'entreprise (ARE) et le fonds départemental d'aide aux TPE (FDTPE).

2 - L'absence de réelle coordination

La Région en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales coordonne les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette compétence législative qui n'est assortie d'aucun moyen contraignant, est, par ailleurs, fortement atténuée dans sa portée par la clause de compétence générale des collectivités territoriales.

Pour preuve, la difficulté rencontrée par la Région à réaliser, en application de l'article L. 1511-1 du CGCT, un bilan annuel exhaustif des aides au développement économique mis en œuvre sur son territoire par les différentes collectivités locales. Ce bilan est réalisé à partir des informations fournies par les collectivités qui ne coopèrent pas systématiquement²⁷.

La coordination des actions de développement économique repose donc principalement sur la concertation et la capacité de mobilisation de la Région.

Il n'existe pas de gouvernance commune pour coordonner les actions menées par tous les acteurs régionaux.

III - Bilan critique /recommandations

La politique d'aide à la création d'entreprise souffre d'un manque de coordination entre les différents acteurs. La Région chargée par le législateur d'assurer la coordination des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements ne dispose toutefois pas des moyens pour jouer ce rôle. La DIRECCTE qui

²⁷ Ainsi, le département du Calvados n'a pas adressé ses éléments de bilan 2010.

pourrait assurer cette compétence pour le compte de l'Etat ne l'exerce pas réellement.

Il convient de réfléchir à un nouveau schéma de gouvernance pour piloter localement avec efficacité et efficience les différents dispositifs en faveur de l'aide à la création d'entreprises. Quel que soit le schéma de pilotage retenu, sa légitimité dépendra de la place que l'Etat, les collectivités territoriales, les chambres consulaires et les autres acteurs accorderont à la politique d'aide à la création d'entreprise. Aujourd'hui, à l'exception des chambres consulaires, force est de constater qu'elle ne constitue pas une politique prioritaire de premier rang au niveau local.

Annexe 1

Partenariats En euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Chambre régionale de métiers et de l'artisanat	1 326 000	1 700 000	1 749 450	1 703 000	1 624 000	1 200 000	9 302 450
Chambre régionale de commerce et d'industrie	62 500	105 300	46 416				214 216
Normandie Pionnières			10 906	20 000	20 000	20 000	70 906
Normandie Initiative			95 500	76 500	84 000		256 000
Réseau entreprendre en Basse-Normandie						27 000	27 000
BGE deux Normandie						10 000	10 000
Universités création-reprise		45 000	46 000	18 837			109 837
BPI - étude sur la structuration des réseaux bas-				67 741			67 741
APCE — Portail régional				243 875		50 000	293 875
Errefom — Gestion/ animation du portail régional					120 000		120 000
CCI Caen/CMA 14 : Planète Créa			49 704	10 000	10 000	20 000	89 704
Union régionale des sociétés coopératives et					50 000	55 000	105 000
Sites Project'eurs eco			40 980	26 000	30 000	20 000	116 980
FFQCD Transfert d'entreprises ²⁸				2 507	6 647		9 154
Normandie incubation	158 784	119 842	230 980	239 791	188 719	221 890	1 160 006
Total	1 547 284	1 970 412	2 269 936	2 408 252	2 133 366	1 623 890	11 952 869

²⁸ FFQCD : fonds franco-québécois pour la coopération décentralisée.

Annexe 2 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région Ile-de-France

-SOMMAIRE-

Chapitre I Les dispositifs d'accompagnement du conseil général du Val-d'Oise	65
I - L'accompagnement avant création	65
II - L'accompagnement pour faciliter le financement	67
III - L'accompagnement de la jeune entreprise	67
A.Le dispositif régional CAP ENTREPRISE	67
B.Une pépinière d'entreprises	68
IV - Bilan	70
Chapitre II Les dispositifs de soutien de l'Etat	72
I - Les dispositifs d'information	72
II - Les dispositifs d'accompagnement achevés	73
A - Le dispositif des chèques conseil	73
B - Le dispositif EDEN	74
III - Le dispositif NACRE	77
A - Présentation du dispositif	77
B - Un nombre d'opérateurs resserré	77
C - Une gestion administrative relativement fluide	78
D - Les indicateurs de coût du dispositif	78
E - Des indicateurs de performance à affiner	80
F - Les critiques adressées au dispositif NACRE	83
IV - Bilan	86
Chapitre III Les dispositifs d'accompagnement de la chambre de commerce et d'industrie de Versailles, du Val-d'Oise et des Yvelines	87
I - Une politique d'aide à la création d'entreprises stratégiquement importante mais budgétairement marginale	87
A - La création d'entreprises est intégrée au plan stratégique	87
B - Les ressources consacrées à l'accompagnement des créateurs	89

II - L'accompagnement avant création	89
A - Les dispositifs d'accompagnement individuel	90
B - Les dispositifs d'accompagnement collectif	91
C - Les dispositifs de la CCIV sont concurrencés	93
III - L'accompagnement pour faciliter le financement	94
A - La communauté des financeurs des Yvelines	94
B - Les outils financiers de la CCIV	94
IV - L'accompagnement de la jeune entreprise (accompagnement post-création)	95
A - Les dispositifs spécifiques	95
B - Le dispositif NACRE	95
V - La CCIV au cœur d'un réseau sous-explo��t��	96
A - Le choix d'une facturation plus fréquente	96
B - Une sous-exploitation de sa fonction de Centre de Formalités des Entreprises	96
C - Un coordonnateur ou un acteur parmi les autres	97
VI - Bilan	97
Chapitre IV Eléments de pilotage et de gouvernance d'ensemble	99
I - La mesure RGPP 95	99
II - Le rôle de coordination des acteurs locaux	99
III - Bilan	100

Résumé

Les observations présentées résultent d'investigations menées auprès du conseil général du Val-d'Oise, du Comité d'Expansion Economique du Val-d'Oise (CEEVO), de l'Association pour la Création de Centres d'Entreprises Tertiaires (ACCET), de la chambre de commerce et d'industrie de Versailles, du Val-d'Oise et des Yvelines (CCIV) et de la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi d'Île-de-France (DIRECCTE).

Des moyens financiers mesurés

En 2010, le conseil général du Val-d'Oise consacre moins de 0,1 % (0,7 M€) de ses dépenses de fonctionnement à des dispositifs de soutien à la création d'entreprise, la chambre de commerce et d'industrie de Versailles, du Val-d'Oise et des Yvelines 2,1 % (2 M€) de son budget de fonctionnement et la DIRECCTE dédie 6,5 % (6 M€) des crédits d'intervention hors aides à l'embauche aux créateurs d'entreprise et aux développeurs d'activité. Les montants consacrés aux différents dispositifs restent modestes.

Des structures d'accompagnement nombreuses

Il ressort que les organismes susceptibles d'accompagner le créateur d'entreprise dans sa démarche sont nombreux. Ainsi, dans le département du Val-d'Oise, une cinquantaine d'organismes interviennent dans ce domaine. Pour près de la moitié d'entre eux, l'accompagnement pré- et post-création ou en matière de structuration financière constitue leur unique activité. Quelques rationalisations sont à noter. Ainsi, le conseil général du Val-d'Oise a favorisé le rapprochement de trois plateformes d'initiative locale. De même, la DIRECCTE Île-de-France qui utilisait, en 2010, les services de 58 structures d'accompagnement pour mettre en œuvre le dispositif NACRE, s'appuie, en 2012, sur un réseau de 42 opérateurs.

Un accompagnement post-création en développement

Si l'accompagnement pré-création et relatif à la structuration financière est développé, le soutien à la jeune entreprise demeure le maillon faible des dispositifs d'aide aux créateurs d'entreprise. Seule l'ACCET, pépinière d'entreprises, accompagnait la jeune entreprise de par son objet. De même, le dispositif CAP ENTREPRISE arrêté par le conseil régional d'Île-de-France tendait à pallier ce manque. La CCIV a

formalisé un accompagnement post-création à compter de 2008. Finalement, c'est le dispositif NACRE mis en œuvre par les services de l'Etat qui institutionnalise, en 2009, une phase d'accompagnement de la jeune entreprise sur une période de 3 ans.

Un suivi variable des dispositifs de soutien

Les dispositifs des chèques conseil et EDEN arrêtés fin 2008 n'ont pas fait l'objet d'un véritable suivi. **Ainsi, les services de l'Etat n'ont pas exercé les diligences nécessaires auprès des mandataires EDEN afin de recouvrer les prêts remboursés par les créateurs d'entreprise dont le montant s'élève à environ 7 M   fin 2011 pour la seule région   le de France.** Le dispositif NACRE mis en place depuis 2009 est suivi en temps réel bien que ses indicateurs de performance mériteraient d'être affinés.

L'ACCET, pépinière du conseil général du Val-d'Oise, ainsi que Val-d'Oise Incubation disposent d'instruments de suivi des entreprises accueillies et se préoccupent de connaître le niveau de satisfaction des entrepreneurs hébergés.

La CCIV est également soucieuse de connaître le degré de satisfaction des créateurs accompagnés mais ne dispose pas d'indicateurs de performance permettant de connaître le devenir des bénéficiaires.

Introduction

Créer une entreprise n'est pas simplement une affaire de soutien, c'est aussi un état d'esprit qui peut être développé tout au long d'une scolarité dans les établissements d'enseignement. C'est ainsi que le conseil général du Val d'Oise, la chambre de commerce et d'industrie de Versailles ou encore l'Etat ont pris des initiatives favorisant auprès de publics lycéens et étudiants l'approche concrète de la création d'entreprise.

Conseil général du Val-d'Oise et chambre de commerce de Versailles, des Yvelines et du Val-d'Oise (CCIV) ont pris séparément des initiatives pour sensibiliser les publics des lycées professionnels et des centres de formation d'apprentis. Le concours « *Imagine ton entreprise* » organisé par le conseil général a attiré chaque année 200 à 400 jeunes de 2001 à 2010. De même, la CCIV favorise la diffusion de la culture entrepreneuriale au sein des écoles dont elle a la charge et organise, chaque année, un « *Challenge Apprenti Entrepreneur* » auquel participe environ la moitié des 1 000 apprentis sensibilisés et qui se traduit par une centaine de projets de créations d'entreprise dont plus d'une vingtaine est distinguée. Le conseil général a mis fin à son dispositif en 2010 en raison notamment de ses difficultés financières. Dans les deux cas, l'impact de ces programmes en termes de création d'entreprises n'est pas connu.

L'Etat à travers le dispositif Pôle Entrepreneuriat Etudiant (PEE) cherche à développer l'esprit d'entreprise. Le PEE « *Osons Entreprendre Val-d'Oise* » porté par la pépinière d'entreprises Association pour la promotion de Centres de Créations d'Entreprises Tertiaires (ACCET) bénéficie, pendant 3 ans, de financements de l'Etat pour 75 000 € et du groupe ABB dans le cadre d'une convention de revitalisation pour 70 000 € pour la période 2011-2013. Les objectifs quantitatifs de sensibilisation et de formation des étudiants devraient être atteints à la fin de la convention si le rythme des deux dernières années est poursuivi. En revanche, le nombre d'étudiants accompagnés devrait être supérieur à ce qui est prévu dans la convention. Après deux années de fonctionnement, le PEE a accompagné 62 étudiants alors que l'objectif était de 75 sur 3 ans. Le PEE développe l'accompagnement jusqu'à la pré-incubation grâce à la mise à disposition de locaux par Val-d'Oise Incubation pour une durée de 6 mois. Sept conventions de pré-incubation permettant de travailler à partir d'une idée très en amont d'une éventuelle création ont été signées de janvier à juin 2012. Le PEE « *Osons entreprendre Val-d'Oise* » ne s'est, donc, pas contenté d'opérations de sensibilisation ou

d'accompagnement formel. Le PEE fonctionne correctement et n'a pas été un moyen détourné de financer des opérations déjà existantes.

Chapitre I

Les dispositifs d'accompagnement du conseil général du Val-d'Oise

I - L'accompagnement avant création

Le conseil général finance des associations favorisant le retour à l'emploi de bénéficiaires du RSA par la création d'activité. Le coût de cet accompagnement est de 1 034,2 € par porteur de projet avec l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE) pour la structuration financière, de 933,8 € avec l'Agence de Liaison pour l'Insertion, la Création et l'Echange (ALICE) pour l'accompagnement pré et post-crédation et de 1 333 € avec PRISME 95 pour la structuration financière devenue INITIACTIVE 95. 40 % des personnes prises en charge par ces trois associations ont créé leur activité en 2009 mais moins de 30 % en 2010. En revanche, le taux de pérennité de ces nouvelles entreprises n'est pas connu du conseil général.

Il finance également le Comité d'Expansion Economique du Val-d'Oise (CEEVO) qui n'a plus qu'une activité marginale en matière d'aides à la création d'entreprises et se concentre sur la promotion et le développement économique. Le CEEVO s'est peu à peu désengagé de l'aide à la création d'entreprises. Après avoir été labellisé EDEN en 2001 pour la distribution des chéquiers-conseil et avoir animé le comité technique pour la préparation du Salon de la création d'entreprises à la demande du conseil général pendant une dizaine d'années, il n'assure plus, à compter de 2011,

que deux types de prestations en faveur des créateurs d'entreprise. L'une de ces prestations est propre au CEEVO et consiste en la confection et l'actualisation d'outils, vecteurs d'informations, à destination des créateurs : guides pratiques, fiches ou site internet. La seconde consiste en l'accueil d'une cinquantaine de créateurs et est assurée par l'association Entente des Générations pour l'Emploi des Entreprises (EGEE). Néanmoins, le CEEVO assure un suivi du profil des créateurs reçus et des projets. Il établit un bilan de l'activité au vu des « *fiches d'entretien* » servies par le conseiller de l'association EGEE.

L'association Val-d'Oise Incubation dispose de 11 bureaux d'une superficie de 90 m² dans la pépinière technologique Neuvitec 95 appartenant à l'ACCET. Ses performances sont retracées par quelques indicateurs comme le taux d'occupation de 90,9 % en 2011, le taux de poursuite en pépinière qui est de 1 sur 2, les arrêts de projets au nombre de 4 sur 24 depuis 2007 soit 17 % et les emplois créés au nombre de 43 depuis 2007. La qualité des projets sélectionnés et l'accompagnement renforcé expliquent cette faible proportion de projets arrêtés.

Tableau n°1 : Montant des subventions publiques par projet

	2009	2010	2011
Subventions publiques en euros	37 174	35 443	30 000
Incubés dans le Val-d'Oise Incubation	12	10	8
Taux d'occupation	83,3 %	102,3 %	90,9 %
Emplois créés par les nouveaux projets	15	13	6
Nombre de projets arrêtés	0	2	2
Implantation en pépinière	3	3	3

Source : *Rapports d'activité de l'ACCET*

Quant au coût, il est faible si on le compare à celui d'autres incubateurs où le coût du projet accompagné peut atteindre 45 000 € alors qu'il est de l'ordre de 5 000 € pour les porteurs de projets de Val-d'Oise Incubation. Le budget de ce dernier comprend une subvention annuelle de 30 000 € de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise et quelques milliers d'euros du conseil régional jusqu'en 2010. Le coût d'une incubation varie entre 3 098 et 3 750 €.

II - L'accompagnement pour faciliter le financement

Le conseil général abonde également les fonds des plateformes d'initiative locale l'Association pour la Réalisation et le Soutien (ARSI), Est Val-d'Oise Initiative (EVOI), Cergy-Pontoise Vexin Initiative portée par PRISME 95 regroupées en janvier 2012 sous INITIACTIVE 95 avec son parrainage bienveillant et actif. Le conseil général a abondé les fonds de prêts d'honneur de ces associations une seule fois de 2006 à 2011 sur la base de 750 € par prêt accordé soit un nombre de 37 prêts pour ARSI, 27 pour Est Val-d'Oise Initiative (EVOI) et 40 pour Cergy-Pontoise Vexin-PRISME 95. L'association « *Réseau entreprendre Val-d'Oise* » fondée fin 2010 bénéficie d'un abondement de son fonds de prêts de 36 000 € pour 2011. Hébergée pour 300 € par mois au sein de la pépinière ACCET financée par le conseil général, « *Réseau entreprendre Val-d'Oise* » a accordé 2 prêts en 2010, 8 en 2011 dont 3 à des entreprises implantées dans la pépinière. Enfin, le conseil général accorde une garantie d'un montant de 750 € par prêt accordé par l'Association pour Favoriser la Création d'Entreprises (AFACE 95) dans la limite de 30 000 €.

Des critiques sont apparues quant à la composition des comités de sélection des projets à financer qui comportent beaucoup de personnalités communes. La diversité des structures n'est pas synonyme de diversité des personnes siégeant dans les comités d'engagement. Ces derniers n'apparaissent pas toujours constructifs selon certains. La sélection semble plus une fin en soi que l'amélioration du projet présenté ou l'orientation du créateur vers d'autres voies.

III - L'accompagnement de la jeune entreprise

A - Le dispositif régional CAP ENTREPRISE

Créé en 1993 par le conseil régional d'Île-de-France, CAP ENTREPRISE était particulièrement apprécié des structures d'accompagnement de porteurs de projets ainsi que des bénéficiaires. Il avait pour vocation de faciliter l'accès à des formations pour les créateurs et à des prestations de conseils et des formations pour les dirigeants d'entreprises de moins de 4 ans. Dans le département du Val-d'Oise, l'ACCET ainsi que les associations PRISME 95 et ARSI, partenaires conventionnés du conseil général, étaient des centres de diagnostic labellisés par la région. Le dispositif permettait, chaque année, de former et

de conseiller 2 000 créateurs et dirigeants de jeunes entreprises pour un montant total de 4 M€ soit un coût de 2 000 € par bénéficiaire. Ce coût peut être rapproché de celui d'un accompagnement pré- et post-crédation de 3 ans dans le cadre du dispositif NACRE s'élevant à 1 600 € pour un opérateur comme la CCIV. Bien que les deux dispositifs ne soient pas similaires, force est de constater que son coût par bénéficiaire était loin d'être négligeable. Le coût semble avoir été un argument administratif décisif militant en faveur de la suppression du dispositif ce qui a permis de libérer des fonds pour d'autres actions. Le dispositif arrêté fin 2010 qui devait être remplacé par un système d'e-learning et un bus itinérant, n'a finalement jamais connu de successeur. Dès lors, le conseil régional d'Île-de-France ne dispose plus d'un outil d'accompagnement pré- et post-crédation combinant formation et/ou conseils. Pourtant, CAP ENTREPRISE figure toujours en première place dans la rubrique « Créer son entreprise » sur le site web du conseil régional d'Île-de-France en juillet 2012 !

B - Une pépinière d'entreprises

L'ACCET, pépinière d'entreprises est financée à hauteur de 36,5 % par des fonds publics dont 26 % par le conseil général du Val-d'Oise et pour 49,2 % par des produits résultant de prestations d'hébergement et d'accompagnement. Offrant 69 locaux répartis dans 4 pépinières et 25 bureaux dans un hôtel d'entreprise pour les sociétés de plus de 5 ans, l'ACCET est l'un des trois réseaux de pépinières départementales existant en France. Le taux d'occupation pour l'ensemble des sites est passé de 90,3 % en 2008 à 83 % en 2011 et serait encore plus faible si l'on excluait l'hôtel d'entreprise. Dans ces rapports d'activité, l'ACCET se délivre un satisfecit en se comparant au taux moyen d'occupation d'autres pépinières sans préciser que la prise en compte de l'hôtel d'entreprise fausse l'indicateur. L'ACCET suit quelques indicateurs de performance comme le taux de pérennité des entreprises créées en N-3 et en N-5, le nombre total d'emplois créés ou encore la proportion d'entreprises mises en relation avec des experts.

Tableau n° 2 : Indicateurs de performance des pépinières

	2007	2008	2009	2010	2011
Taux de pérennité des entreprises créées en N-3 ⁽¹⁾					
ACCET	74 %	80 %	92,3 %	90,5 %	86 %
Pépinières Île-de-France				84 %	
Pépinières France				63,4 %	
Taux de pérennité des entreprises créées en N-5					
ACCET	71 %	67 %	73 %	70 %	81 %
Pépinières Île-de-France				73 %	
Pépinières France				51 %	
Nombre moyen d'emplois créés	3,4	2,8	3	3,9	3,9
Nombre de salariés dans les entreprises implantées dans les sites de l'ACCET	233	217	244	314	280
Nombre total d'emplois créés dans l'année	137	110	106	177	120

Source : Rapports d'activité ACCET (1) à titre d'exemple, en 2010, le taux de pérennité concerne les entreprises créées en 2007

En 2010, le taux de pérennité à 3 ans est de 90,5 % contre 84 % pour les autres pépinières d'Île-de-France, le taux de pérennité à 5 ans est de 70 % contre 73 % pour les autres pépinières d'Île-de-France. L'environnement favorable et la qualité de l'accompagnement ne sont pas les seuls facteurs expliquant le niveau élevé des taux de pérennité. Le caractère sélectif de l'accès à la pépinière explique également ce taux de pérennité élevé.

Le coût de fonctionnement de la pépinière repose sur les loyers versés par les entreprises hébergées et les subventions accordées essentiellement par le conseil général du Val d'Oise.- L'entrepreneur loue, en moyenne, 240 €/m² par an son local auquel s'ajoute un tarif forfaitaire mensuel de 100 € pour les différents services alors que le coût de location de bureaux à Cergy est de l'ordre de 150 €/m². Les résidents considèrent comme satisfaisante la formule du tout compris proposée par l'ACCET. Ils s'acquittent, néanmoins, avec de plus en plus de difficultés du montant de leur loyer. Les créances clients sont tant en 2009 qu'en 2010 le double de ce qu'elles étaient en 2006. Plus que le prix du loyer, c'est la plus grande réticence des banques à financer la jeune entreprise en temps de crise qui expliquerait de nombreux retards de paiement.

Tableau n° 3 : Coût comparé des pépinières

	Tarif locaux + charges	Tarif Services⁽¹⁾
Pépinières ACCET	240 €/m ² par an	100 €HT/mois
Pépinière Le Magellan – Evry	180 €/m ² par an	72 €/m ² /an
Pépinière Versailles Grand Parc	300 €/m ² par an + parking 60 €/m ² par an	55 €/m ² /an
Pépinière Aéroport – ADP	400 €/m ² par an	
Coût de la location de bureaux à Cergy	150 €/m ² par an (y compris les charges)	

Source : Sites internet des pépinières et des agences de location de bureaux

(1) Accueil, réception du courrier, accès à l'accompagnement...

Pour les finances publiques, le coût n'est pas négligeable bien qu'il soit décroissant. Le montant des subventions publiques est de 180 €/m² en 2005, 162 €/m² en 2008 et 150 €/m² en 2010.

La pépinière encaisse, en 2010, 430 €/m² par an provenant de la vente de prestations d'hébergement (240 €/m²), des subventions publiques (150 €/m²) et de la facturation de l'accompagnement (40 €/m²) alors que le prix de location du mètre carré de bureau est de 150 € charges comprises à Cergy.

IV - Bilan

Les dépenses du conseil général relatives aux dispositifs de soutien à la création d'entreprises représentent 10 % des dépenses de développement économique ajustées de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ou 0,1 % des dépenses de fonctionnement du département du Val-d'Oise pour 2010. L'implication directe du conseil général se résume à activer des partenariats avec des associations spécialisées dans l'accompagnement de créateurs ou de publics en difficulté. Il a également favorisé le regroupement de trois plateformes d'initiative locale pour donner naissance à INITIACTIVE 95 au 1er janvier 2012.

Le conseil général finance deux associations créées à son initiative : le CEEVO et l'ACCET. Le CEEVO n'a qu'une implication marginale dans la politique de soutien à la création d'entreprises. L'outil principal de cette politique départementale demeure l'ACCET malgré une baisse de 7,9 % de la subvention du conseil général de 2006 à 2010. Pour assurer sa pérennité, l'ACCET diversifie son offre de services notamment

par la conception et gestion de pépinières, des missions d'accompagnement de porteurs de projet pour des tiers et un développement de l'esprit d'entreprise avec le Pôle Entrepreneuriat Etudiant « *Osons entreprendre Val d'Oise* ».

Le soutien à la création d'entreprises n'est pas le cœur de métier du conseil général du Val-d'Oise à l'exception des dispositifs prévus pour le bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des compétences des départements en matière de solidarité. Pourtant, ses interventions sont réelles bien que décroissantes ces dernières années.

RECOMMANDATION

L'accompagnement de la jeune entreprise de moins de 5 ans mériterait d'être développé.

Chapitre II

Les dispositifs de soutien de l'Etat

Outre les dispositifs détaillés ci-après, la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi d'Île-de-France (DIRECCTE) intervient également à travers les conventions de revitalisation qui ont mobilisé 98,4 M€ sur la période 2004-2011. Prêts et subventions ont été attribués notamment à des créateurs d'entreprises. De même, 4 M€ ont abondé les fonds des plateformes d'initiative locale (PFIL) faisant jouer à l'Etat un rôle non négligeable dans l'émergence de ces outils de financement. Des financements du Fonds Social Européen sont également utilisés pour renforcer les structures d'accompagnement dans le cadre du parcours NACRE grâce à la sous-mesure 131 « *Accompagnement des créateurs-repreneurs* ».

I - Les dispositifs d'information

Trois sites d'information créés soit en partenariat, soit par la DIRECCTE existent actuellement. Le Portail des entreprises en Île-de-France (<http://www.portail-entreprises-idf.fr/>) est un dispositif, réalisé en partenariat avec le conseil régional dans le cadre de la Stratégie Régionale de l'Innovation et des Etats Généraux de l'Industrie. Ce site a été financé par des crédits du Ministère chargé de l'industrie et mobilise au sein de la DIRECCTE un chargé de mission pour la définition et la validation du contenu à hauteur de 0,2 ETP et un informaticien pour la maintenance, soit 0,1 ETP. Le site de la région Île-de-France www.creersaboite.fr est

financé en partie au titre du FSE par la DIRECCTE et regroupe l'ensemble des informations régionales sur la création et la reprise d'entreprises. Il favorise l'orientation du porteur de projet vers des opérateurs d'accompagnement. Enfin, la DIRECCTE a fait développer un site spécifique pour le dispositif NACRE www.idf-NACRE.fr ainsi que la mise en place d'une hotline via courriel grâce au budget dédié à l'Opérateur d'Appui Technique Régional (OATR) NACRE.

II - Les dispositifs d'accompagnement achevés

A - Le dispositif des chèques conseil

1 - Présentation du dispositif

Créé en 1995 et supprimé fin 2008, le dispositif chèques conseil qui s'adressait aux demandeurs d'emploi, aux personnes en difficulté et aux jeunes permettait aux porteurs de projets d'obtenir 3 chèquiers, dont 2 maximum avant la création, comportant 6 chèques préfinancés d'une valeur nominale de 45,74 € sachant que l'heure de conseil avait été fixée à 60,98 € par l'Etat laissant à la charge du créateur 15,24 €. Il permettait de financer un accompagnement avant et après la création de l'entreprise.

Tableau n° 4 : Le dispositif chèquiers-conseil en Île-de-France

En millions d'euros	2006	2007	2008
Crédits consommés (CC)	1,3	1,5	0,47
CC/CD en % (1)	59,4	57,1	73,2

Source : DIRECCTE Île-de-France

(1) CD, Crédits disponibles

2 - Un dispositif au succès limité et mal suivi

Le dispositif n'a guère eu de succès au regard de la faible consommation des crédits disponibles inférieure à 60 % à l'exception de la dernière année de son fonctionnement au demeurant peu représentative. Géré par les Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP), ces dernières ne sont pas toujours en mesure de donner le nombre de chèquiers délivrés. La délivrance même des chèquiers n'était pas uniforme d'une DDTEFP à l'autre. Ce dispositif d'accompagnement pré et post-crétation était d'une ampleur

limitée. Des informations communiquées par l'unité territoriale du Val-d'Oise de la DIRECCTE permettent d'établir qu'en 2008, 67,3 % des chèques distribués par la DDTEFP étaient consommés. Quant au coût du dispositif, il était de 205,4 € par bénéficiaire, soit deux fois moins qu'un accompagnement en phase métier 1 du dispositif NACRE.

La gestion administrative des chéquiers-conseil était lourde en raison de la nécessité de suivi des retours des états des chèques remis aux prestataires. Le pilotage du dispositif ne s'appuyait ni sur un quelconque indicateur ni sur un extranet permettant de suivre la consommation des chéquiers conseil.

B - Le dispositif EDEN

1 - Présentation du dispositif

Issu d'une expérimentation et pérennisé par une circulaire du 10 septembre 2001, le dispositif Encouragement au développement des Entreprises Nouvelles (EDEN) s'adressait essentiellement aux bénéficiaires de l'ACCRE et aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. Il permettait d'obtenir un prêt sans intérêt d'un montant maximal de 6 098 € avec une durée maximale de 5 ans.

Tableau n°5 : Le dispositif EDEN en Île-de-France

En millions d'euros	2006	2007	2008
Crédits consommés (CC)	2,83	2,78	2,38
CC/CD en %	90,6	97,1	97

Source : DIRECCTE Île-de-France (1) CD, Crédits disponibles

2 - Une gestion du dispositif manquant de fluidité

Le dispositif a souffert d'une gestion budgétaire par à-coups en raison de fréquents gels de crédit qui ont désorganisé son fonctionnement. L'opérateur mandataire pouvait, ainsi, accorder un prêt EDEN à un porteur de projet et ce dernier était, néanmoins, susceptible d'essuyer un refus en raison d'une absence momentanée de crédits disponibles. Le manque de fluidité du dispositif a nui à sa performance globale mais aussi à sa crédibilité auprès de créateurs qui ont pu s'en détourner en raison d'une fiabilité défaillante. La gestion mensuelle du dispositif NACRE a permis de pallier cet inconvénient.

3 - Un suivi défaillant par la DIRECCTE du remboursement des prêts

Le suivi du remboursement des prêts est réalisé diversement selon les opérateurs et les unités territoriales départementales de la DIRECCTE d'Île-de-France. Bien que cette question ait fait l'objet de plusieurs réunions animées par la DIRECCTE dont celle du 30 novembre 2010, force est de constater que les choses ont peu évolué depuis. Seules les unités territoriales du Val-d'Oise et de la Seine-Saint-Denis ont été en mesure de donner des éléments complets pour la première et partiels pour la seconde. L'unité territoriale du Val-d'Oise a communiqué un tableau d'amortissement des avances fourni par l'opérateur PRISME 95 retraçant le montant des prêts accordés en 2005, 2006, 2007 et 2008 ainsi que celui des remboursements. Il en ressort que le montant remboursé pour l'ensemble des prêts accordés (1,06 M€ par l'opérateur PRISME 95) sur la période 2005-2008 s'établit à 74 %. Pour l'unité territoriale de la Seine-Saint-Denis, le taux de recouvrement est connu pour l'un des deux organismes habilités. Fin 2011, il est de 61 % pour l'ADIE qui porte 236 prêts d'un montant total de 1,09 M€, alors que celui de GARANCES pour les 91 prêts accordés d'un montant de 0,4 M€ n'est pas connu. Il est rappelé que, dans le contrat de mandat pour l'octroi et la gestion du dispositif EDEN, l'opérateur-mandataire doit établir, chaque année, un arrêté des comptes sur la base du tableau d'amortissement des avances et le transmettre à la DDTEFP, devenue aujourd'hui la DIRECCTE.

4 - Environ 7 M€ de prêts remboursés n'ont pas fait l'objet d'émissions de titres de recettes

Dans les deux cas, les opérateurs tant du Val-d'Oise que de la Seine-Saint-Denis n'ont pas versé à l'Etat les fonds remboursés par les bénéficiaires ou plutôt l'Etat n'a pas émis les titres de recettes ad hoc. Dans le même temps, ce dernier n'a pas versé, aux opérateurs, le solde de la rémunération qui est fonction du taux de recouvrement des fonds octroyés aux créateurs. Ce sont près de 800 000 € qui sont à recouvrer dans le département du Val-d'Oise et près de 900 000 € en Seine-Saint-Denis. La somme totale à recouvrer sur toute l'Île-de-France peut être estimée à environ 7 M€ sous réserve de données plus précises à fournir par la DIRECCTE. Dans un courriel du 18 juillet 2012, la DIRECCTE Île-de-France écrit : « *Nous sommes sur une estimation de 6-7 millions d'euros, et ce sera difficile d'en faire une estimation fiabilisée à court terme. Votre estimation est donc bien calibrée.* ». Dans sa réponse du 15

novembre 2012, la DIRECCTE précise que la gestion de la fin du dispositif EDEN a fait l'objet d'une réunion en date du 12 octobre 2012 avec la DGEFP permettant de rappeler les difficultés rencontrées. La DGEFP devrait transmettre d'ici la fin de l'année 2012 une instruction nationale spécifique sur la fin de gestion du dispositif EDEN. Cette rencontre a été suivie le 19 octobre 2012 par une réunion des 8 unités territoriales composant la DIRECCTE d'Île-de-France dans laquelle 4 objectifs ont été fixés : construire un état consolidé des avances recouvrées devant faire l'objet de titres de recette d'ici fin décembre 2012, établir les titres de recette au fil de l'eau, réunir les unités territoriales dès la parution de l'instruction DGEFP et communication d'un plan d'action et d'un échéancier précis assurant la fin de gestion du dispositif.

5 - La rémunération des opérateurs EDEN

Le mode de rémunération de l'opérateur était particulièrement onéreuse puisqu'elle se composait d'une partie fixe représentant 10 % du montant du prêt accordé soit 609 € dans le cas d'un prêt de 6 098 € auquel s'ajoute une partie variable pouvant aller jusqu'à 5 % du montant du prêt en fonction du taux de remboursement de ce dernier. En cas de remboursement total d'un prêt de 6 098 €, l'opérateur reçoit la somme théorique totale de 914,7 € à comparer au 300 à 600 € que peut recevoir un opérateur NACRE pour un service comparable. L'AFACE 78 Yvelines Initiative perçoit, ainsi, 500 € pour chaque prêt NACRE accordé. Autrement dit, la rémunération octroyée à un opérateur EDEN peut théoriquement être 82 % supérieure à celle d'un opérateur accordant un prêt NACRE dont le montant peut atteindre 10 000 € et est en moyenne de 7 071 € en 2011 en Île-de-France. Dans le cas observé qui est celui de PRISME 95, mandataire unique du département du Val-d'Oise, la rémunération moyenne n'excède pas 567 € en raison d'un montant moyen du prêt de 3 780 €.

Tableau n° 6 : Comparaison des dispositifs EDEN/Chèques conseils et NACRE

En millions d'euros	2006-2008	2009-2011
Prêts EDEN	7,99	
Prêts NACRE		19,5
Chèques conseil	3,3	
Accompagnement NACRE		7,7

Source : DIRECCTE Île- de- France

Les deux dispositifs EDEN et chèques conseil qui ont pris fin en 2008, ont donné naissance au dispositif NACRE composé de trois phases métier. Le montant consacré à l'accompagnement pré et post-crédation dans le dispositif NACRE est 2,56 fois supérieur à celui dont bénéficiait le système des chèques conseils. Quant au volume des prêts NACRE, il est 2,44 fois supérieur à celui d'EDEN.

III - Le dispositif NACRE

A - Présentation du dispositif

Institué par la circulaire du 4 décembre 2008, le dispositif Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprise d'Entreprises (NACRE) s'adresse aux publics éligibles à l'ACCRE et aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans et accompagne le créateur selon un parcours en 3 phases métier : phase 1 « *Aide au montage du projet* » en 4 mois, phase 2 « *Appui pour le financement des projets* » en 4 mois et phase 3 « *Appui au développement de l'entreprise* » en 3 séquences d'un an complétées par la possibilité d'achat d'expertises spécialisées. Un prêt à taux zéro de 1 000 à 10 000 € remboursable en 5 ans est accordé en phase 2.

B - Un nombre d'opérateurs resserré

Le nombre d'opérateurs conventionnés en Île-de-France est passé de 58 en 2010 à 42 en mars 2012. Cette contraction résulte de la mise en œuvre de l'instruction de gestion 2010-2011 du Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle en date du 6 décembre 2010 qui invite les DIRECCTE à rationaliser le nombre d'opérateurs en ne conventionnant qu'avec ceux accompagnant au moins 60 personnes chaque année.

L'instruction met l'accent sur la nécessité de conventionner un nombre suffisant de phases métier 3 au regard des caractéristiques des parcours engagés en 2009 et 2010. Les opérateurs sont également invités à élargir le public cible aux demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi depuis moins de 6 mois ainsi qu'aux salariés repreneurs de leur entreprise artisanale.

Tableau n°7 : Les opérateurs conventionnés en Île-de-France

	2009	2010	2011	France 2011	2012 ⁽¹⁾
Opérateurs	53	58	46	641	42
Nombre d'actions NACRE par opérateur	67	117	118	92	149

Source: DIRECCTE Île-de-France (1) Prévisionnel

La rationalisation en Île-de-France a permis de maintenir un nombre élevé d'actions par opérateur. Il est plus élevé de 29 % à la moyenne française. Il augmenterait également de façon très sensible en 2012.

C - Une gestion administrative relativement fluide

En conventionnant dans un premier temps avec les opérateurs labellisés, 70 % de la dotation budgétaire dévolue à NACRE, la DIRECCTE d'Île-de-France se garde, ainsi, une marge de manœuvre appréciable. Le nombre de contrats signés fait l'objet d'un suivi en temps réel permettant à la DIRECCTE de connaître en permanence le volume d'actions engagées. Elle peut, ainsi, adapter par avenant et de façon continue les moyens d'action alloués aux opérateurs. C'est en juillet que la quasi-totalité du solde de la dotation est attribuée aux opérateurs les plus dynamiques. Dès lors, la gestion budgétaire du dispositif se fait sans à-coups. A titre d'exemple, la CCIV a conclu un avenant en date du 6 juillet 2012 à sa convention d'objectifs du 3 janvier 2012 lui permettant de démarrer 19 actions supplémentaires en phase métier 3 dont 5 pour un suivi de 1^{ère} année, 8 pour un suivi de 2^{ème} année et 6 pour un suivi de 3^{ème} année.

D - Les indicateurs de coût du dispositif

1 - Le coût global du dispositif

A partir de 2011, le dispositif atteint sa maturité et devrait se situer autour d'un volume de dépenses d'accompagnement de 2,5 M€ en 2012, eu égard le taux de réalisation constaté au 1^{er} trimestre de cette année. A ce coût affiché, il faut ajouter celui du recours à un organisme d'appui technique régional pour un montant annuel de 240 000 €.

Tableau n° 8 : Budget NACRE « Accompagnement généraliste et expertises spécialisées »

En millions d'euros	2009	2010	2011
Montant programmé	5,2	4,6	2,8
Montant conventionné	3,4	4,6	2,8
Montant réalisé	1,4	3,2	2,4

Source : DIRECCTE Île-de-France

Pour autant, le coût global du dispositif tel que présenté n'intègre pas les charges des personnels de la DGEFP et de la DIRECCTE affectés à NACRE ainsi que le coût de fonctionnement des extranet Agence de Services et de Paiement (ASP) et France Active Financement (FAFI). Ce coût global du dispositif n'est pas suivi par la DIRECCTE.

Au coût de fonctionnement précité du dispositif, s'ajoutent des prêts à taux zéro remboursables en 5 ans.

Tableau n° 9 : Prêts NACRE

	2009		2010		2011	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Nombre de prêts	1 543	780	1 761	1 259	1 212	750
Montant moyen	5 703	6 283	6 802	7 359	7 449	7 073
Montant total en M€	8,8	4,9	12	9,3	9	5,3
Montant moyen des prêts complémentaires		43 314		49 728		51 915
Effet de levier (1)		6,9		6,7		7,3
Montant moyen du plan de financement		85 724		97 187		100 051
Part du prêt NACRE dans le plan de financement		7,3 %		7,5 %		7,1 %

Source : Statistiques prêts NACRE établis par la DIRECCTE Île-de-France

(1) L'effet de levier est le rapport entre le montant moyen des prêts complémentaires et le montant moyen du prêt NACRE

Le prêt NACRE représente un peu plus de 7 % du plan de financement moyen. Les prêts complémentaires (52 % du plan de financement en 2011) s'élèvent à un montant moyen 7 fois plus élevé que le prêt NACRE auxquels s'ajoutent d'autres prêts bancaires à hauteur de 6 %. L'ensemble des prêts aidés financés en partie ou en totalité sur fonds publics représentent, en 2011, 15,4 % du montant des plans de financement. Enfin, les apports personnels s'élèvent à 25 %.

Bénéficier d'un prêt NACRE, c'est obtenir un label de qualité, une sorte de notation dont le créateur peut se prévaloir auprès du banquier. Ce label facilite l'accès au crédit.

2 - Le prix moyen conventionné des différentes phases métier

Les prix moyens conventionnés en Île-de-France sont supérieurs à ceux constatés à la moyenne nationale pour les phases 1 (+ 19 %), 2 (+ 9,6 %) et 3.1 (+ 26,8 %).

Tbleau n° 10 : Prix moyens conventionnés des phases métiers NACRE en 2011

En euros	France	Île-de-France	CCIV	AFACE 78 Yvelines Initiative	Tarification légale
Phase métier 1	336	400	400		200-400
Phase métier 2	456	500	500	500	300-600
Phase métier 3.1	473	600	600	600	300-600
Phase métier 3.2	314	300	300	300	200-400
Phase métier 3.3	305	300	300		200-400

Source : DIRECCTE Île-de-France

Le prix payé pour un appui à la structuration financière est de 1 333 € pour PRISME 95, association ayant une convention avec le conseil général du Val-d'Oise alors qu'il est de 500 € en moyenne, en Île-de-France dans le cadre du dispositif NACRE. Il en était de même pour EDEN où le prix facturé pouvait être, selon les cas, supérieur de 67 à 414 € à celui constaté en phase 2 NACRE. Ces comparaisons montrent la diversité des situations et la difficulté à estimer le coût réel de la prestation.

E - Des indicateurs de performance à affiner

La circulaire DGEFP n° 2008-20 du 4 décembre 2008 relative à la mise en œuvre de la réforme des aides de l'Etat (EDEN et chèques conseils) prévoyait la mise en place de 7 indicateurs de performance. Finalement, selon le fichier Excel transmis et actualisé au 31 mars 2012, seuls trois indicateurs sur sept issus de la circulaire sont suivis à savoir le taux de transformation des projets en entreprises, le taux d'attribution du prêt à taux zéro NACRE et le taux de sinistralité physique des prêts à taux zéro NACRE. Un quatrième, le taux d'abandon de parcours qui ne figurait pas dans la circulaire est effectivement suivi par la DIRECCTE d'Île-de-France. A ces 4 indicateurs, s'ajoute une note globale sur 10.

Tableau n° 11 : Les indicateurs de performance suivis

2009-mars 2012	CCIV(1)	CCIP (2)	Île-de-France	France (objectif)
Taux d'abandon de parcours	64,7 %	69,1 %	66,4 %	54,7 % (<20 %)
Taux de transformation des projets en entreprises	83,5 %	78,5 %	88 %	90,3 % (>80 %)
Taux de financement des projets par un prêt NACRE	Nd	nd	70,9 %	74,9 % (>80 %)
Taux de sinistre physique	6,9 %	4,3 %	6,9 %	8,5 % (<20 %)
Note globale	6,33	6,33	7	7,5

Source : Extranet NACRE Direccte Île-de-France (1) Chambre de commerce et d'industrie de Versailles, du Val-d'Oise et des Yvelines (2) Chambre de commerce et d'industrie de Paris

1 - Le taux d'abandon de parcours (< 20 %) sur la période 2009-mars 2012

En Île-de-France, le taux d'abandon est de 66,4 % alors qu'il est de 54,7 % en France. Ce ratio qui ne figurait pas dans la circulaire du 4 décembre 2008, a été construit a posteriori.

Il comprend les ruptures de phase dont les taux depuis le démarrage du dispositif ont été en Île-de-France de 22,6 % en 2009, 18,7 % en 2010 et 8 % en 2011, les phases métiers démarrées depuis plus de neuf mois, les sorties de phase métier normales sans entrée dans la phase suivante dans les délais ainsi que la prise en compte des porteurs de projet accompagnés par les organismes non re-conventionnés en 2011, en application de l'instruction de gestion 2010-2011 du 6 octobre 2010 demandant aux DIRECCTE de rationaliser le nombre d'opérateurs.

a) Des phases métiers démarrées depuis plus de 9 mois comptabilisées comme abandons

En Île-de-France et plus particulièrement en petite couronne, les dépassements de délais de l'action d'accompagnement sont fréquents en raison, notamment, de difficultés d'obtention de bail commercial et d'une augmentation des délais d'instruction du prêt bancaire depuis 2011.

b) Un resserrement du nombre d'opérateurs conventionnés

Le nombre d'opérateurs conventionnés NACRE est passé, en Île-de-France, de 58 en 2010 à 42 en 2012 ce qui conduit à augmenter artificiellement le taux d'abandon. En effet, des porteurs de projet n'ont pas souhaité être accompagnés par un autre opérateur et des opérateurs

n'ont pas souhaité être conventionnés uniquement sur des poursuites de parcours. De plus, en vertu du principe de solidarité entre opérateurs NACRE, le taux d'abandon est également modifié pour les opérateurs toujours conventionnés qui ont accompagné lesdits créateurs. Autrement dit, la rupture de parcours est comptabilisée deux fois.

c) Un nouveau taux d'abandon est apparu à la réunion du comité de pilotage régional du 8 juin 2012

Ces nouveaux taux d'abandon excluent des statistiques les opérateurs NACRE qui ne sont plus conventionnés.

Tableau n° 12 : Nouveaux taux d'abandon

	Phases métier 1/2	Phases métier 2/3
Île-de-France 2010	53 %	52 %
France 2010	38 %	40 %
Île-de-France 2011	36 %	50 %
France 2011	30 %	35 %

Source : Point d'étape 2012, réunion du 8 juin 2012

Bien qu'en amélioration sensible pour la phase métier 1 avec 36 % d'abandon de parcours, il reste plus élevé que la moyenne nationale. Le taux d'abandon à l'issue de la phase 2 est toujours d'un sur deux alors qu'il n'est que de 35 % en France.

2 - Le taux de sinistre physique (< 20%) sur la période 2009-mars 2012

En Île-de-France, le taux de sinistre physique est de 6,4 % alors qu'il est de 7,6 % en France. Le taux de sinistre physique est le rapport entre le nombre total de prêts à taux zéro NACRE non totalement remboursés et le nombre total de prêts à taux zéro NACRE décaissés.

La circulaire prévoyait la mise en place d'un taux de sinistre physique et d'un taux de sinistre financier des prêts à taux zéro. Finalement, seul le taux de sinistre physique est effectivement suivi.

3 - Le taux de transformation des projets en entreprise ($\geq 80\%$) sur la période 2009-mars 2012

En Île-de-France, le taux de transformation des projets en entreprise est de 88,7 % contre 90,2 % pour la moyenne nationale. Le taux de transformation est le rapport entre le nombre total d'entreprises accompagnées et immatriculées et le nombre total de « *primo-entrée* » dans le parcours d'accompagnement NACRE en phases 1 et 2.

Le taux de transformation est biaisé par l'introduction des primo-entrants en phase 2. En effet, au moment de la recherche du financement, le projet est très abouti et se transforme plus fréquemment en entreprises que pour les phases 1. A titre d'exemples, ARSI, Est Val-d'Oise Initiative, INITIACTIVE 95 (associations financées en partie par le conseil général du Val-d'Oise) conventionnées pour la phase 2 enregistrent respectivement des taux de transformation de 98,6 %, 98 % et 99,9 % ! En revanche, les taux de transformation de la CCIV et de la CCIP, opérateurs des phases 1 et 3 sont respectivement de 83,5 % et 78,5 %.

4 - Le taux de financement des projets par le prêt NACRE ($\geq 80\%$) sur la période 2009-mars 2012

En Île-de-France, le taux d'attribution du prêt à taux zéro est de 71,1 % contre 74,6 % pour la France. Ce taux est le rapport entre le nombre total de prêts à taux zéro NACRE notifiés et le nombre total de « *primo-entrée* » dans le parcours d'accompagnement NACRE en phase 1 ou 2.

Le taux d'attribution du prêt NACRE ne peut être le même selon que l'on entre en phase 1 ou en phase 2. Il serait souhaitable que le ratio soit calculé selon la phase d'entrée. Or, dans les tableaux relatant la performance des opérateurs d'Île-de-France, seuls les opérateurs conventionnés au moins pour la phase 2 disposent d'un taux de financement des projets par le prêt NACRE.

F - Les critiques adressées au dispositif NACRE

1 - Un extranet NACRE ASP manquant de fluidité dans la saisie

Il est reproché au logiciel de gestion du dispositif dit extranet ASP (Agence de Services et de Paiement) de ne pas être toujours facile d'accès et d'engendrer une saisie ralentie des données. Ces critiques relatives à l'extranet ASP et émises par les opérateurs ont été prises en compte et ont

donné naissance à un nouvel extranet mis en service le 2 juillet 2012 afin de fluidifier la saisie, faciliter le suivi des porteurs et améliorer la gestion des phases métier. L'ergonomie est améliorée et permet une meilleure navigation au sein de l'extranet. Cependant, la contrepartie est une saisie d'informations supplémentaires plus particulièrement pour la phase métier 3. Ces dernières devraient concourir à une meilleure appréciation de l'efficacité de l'accompagnement post-crétion. Malgré tout, le sentiment est qu'il demeure trop de documents à transmettre et à faire signer aux créateurs.

2 - Une meilleure exploitation statistique de l'extranet NACRE ASP est possible

Bien que les informations demandées aux opérateurs soient toujours plus nombreuses, la restitution statistique est trop souvent limitée. En effet, l'Opérateur d'Appui Technique Régional (OATR), un cabinet spécialisé accompagnant la DIRECCTE dispose de droits limités quant à l'accès à la base de données de l'extranet ASP. Il doit faire sa demande de requêtes à la DIRECCTE Île-de-France qui la transmet à la DGEFP qui l'examine. Si la DGEFP considère la demande comme utile, elle donne instruction à l'ASP d'autoriser l'accès aux données souhaitées. Dans sa réponse, la DIRECCTE précise que toutes les demandes de données spécifiques faites à la DGEFP ont reçu un avis favorable et ont abouti sans difficulté. En revanche, l'accès aux bases de l'extranet FAFI (France Active Financement) n'est pas limité ce qui permet une utilisation exhaustive des données relatives aux prêts NACRE par l'OATR.

3 - Une durée trop courte de la phase 1 de NACRE

La durée de la phase métier 1 est théoriquement de 4 mois pour les créations d'entreprise. Les trois conseillers création de la CCIV interrogés s'accordent pour dire que cette durée de 4 mois est trop courte pour accompagner un créateur dans la construction et la validation du projet. La maturation du projet exige plus de temps ainsi que la recherche d'un local commercial.

4 - Des dates d'entrée et de sortie du dispositif NACRE manifestement fausses

La consultation d'annexes de sortie de la phase métier 1 à la CCIV montre que les dates de sortie sont très rapprochées des dates d'entrée. Ainsi, un créateur peut entrer en phase métier 1 le 10 octobre 2011 et en sortir le 12 octobre 2011. Il semble que cette anomalie soit générée par le logiciel extranet ASP qui inscrit, dans le contrat, comme date d'entrée la date de saisie dans le dispositif. En revanche, le logiciel de l'extranet permet de dissocier la date de saisie des points de gestion de la date d'entrée effective dans le dispositif pour la phase métier 3.

a) Des prestations certaines sans qu'elles ne soient précisément quantifiées dans leur durée

Le contrat ainsi que les annexes d'entrée et de sortie signés par le créateur et l'organisme conventionné ne renseignent pas ou peu sur la nature et l'ampleur du service fait à l'exception des livrables pour la phase métier 1. Les annexes de sortie ne disent rien quant à l'usage du crédit horaire dont dispose le créateur auprès de l'opérateur d'accompagnement. Elles ne disent rien non plus quant au nombre d'heures effectivement passées avec le porteur de projet alors que le dispositif alloue une fourchette précise d'heures à chaque phase métier. En revanche, dans la phase 3, l'opérateur répertorie les points de gestion ou rencontres avec le créateur mais ne mentionne pas le nombre d'heures exactement consacrées à ce dernier.

b) Les phases métier sont indépendantes et peuvent être suivies auprès d'opérateurs différents

La CCIV fait observer que le créateur ayant commencé en phase 1 avec un opérateur peut poursuivre sa phase 3 avec un autre. Effectivement, comme l'indique l'annexe 1.2 de la circulaire DGEFP n° 2008-20 du 4 décembre 2008 (p. 14), le bénéficiaire d'un parcours NACRE « *peut, s'il le désire, se tourner vers un opérateur d'accompagnement de la phase métier 3 qui ne l'aurait suivi ni en amont (phase métier 1) ni pour le financement (phase métier 2)* ». Néanmoins, le comité de pilotage du dispositif NACRE en Île-de-France a acté le fait qu'il est souhaitable d'orienter le créateur s'engageant dans une phase métier 3 vers l'opérateur qui l'a déjà suivi en phase métier 1 ou bien de poursuivre avec l'opérateur de phase 2 dans le cas où cette dernière est le premier point d'entrée du créateur dans le dispositif.

Bien que le dispositif soit considéré comme un parcours continu, le créateur peut changer d'opérateur pour chaque phase métier. A titre d'exemple, la CCIV propose au moins pour les créateurs domiciliés dans les Yvelines toutes les phases métier NACRE en raison de sa gestion opérationnelle de l'AFACE Yvelines Initiative. Pourtant, certains d'entre eux préfèrent poursuivre leur parcours avec un autre opérateur.

IV - Bilan

Le dispositif EDEN dont l'insuffisance de suivi est patente, constitue une réserve financière appréciable pour l'Etat. En Île-de-France, environ 7 M€ déjà recouverts par les organismes mandatés pour la gestion du dispositif n'ont pas, à ce jour, fait l'objet de l'émission de titres de recettes par les services de l'Etat.

Le dispositif NACRE a pour avantage de structurer le parcours du créateur en trois phases. Si les deux premières phases ne sont pas nouvelles, l'accompagnement institutionnalisé de la jeune entreprise pendant 3 ans constitue une novation. Les différents opérateurs rencontrés, CCIV, AFACE Yvelines Initiative et PRISME 95, ne disposaient pas dans leur dispositif d'un accompagnement à 3 ans après la création de l'entreprise.

En termes de gestion, le dispositif NACRE tel qu'il fonctionne en Île-de-France a introduit un fonctionnement budgétaire fluide et sans à-coups contrairement à EDEN. Le suivi mensuel de la production des contrats NACRE permet à la DIRECCTE d'ajuster contractuellement et par avenant tant à la hausse qu'à la baisse le nombre d'actions de chaque opérateur. Si le suivi de NACRE est effectif et les tentatives de mesurer sa performance sont réelles, ni l'Etat ni les opérateurs ne mesurent le niveau de satisfaction des utilisateurs finaux à savoir les créateurs. Dans sa réponse, la DIRECCTE Île-de-France précise qu'une enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires du dispositif NACRE est programmée au premier trimestre 2013.

Chapitre III

Les dispositifs d'accompagnement de la chambre de commerce et d'industrie de Versailles, du Val-d'Oise et des Yvelines

I - Une politique d'aide à la création d'entreprises stratégiquement importante mais budgétairement marginale

A - La création d'entreprises est intégrée au plan stratégique

1 - Un plan stratégique avec des objectifs peu quantifiés

La chambre de commerce et d'industrie de Versailles, du Val-d'Oise et des Yvelines et du Val-d'Oise (CCIV) considère que son rôle dans le domaine de la création d'entreprises est d'accompagner, d'orienter et d'apporter de l'expertise soit disponible en interne soit en faisant appel à des avocats, des experts comptables et des spécialistes de la propriété industrielle.

Ainsi, le plan stratégique 2007/2011 intitulé « *Des compétences au service des entreprises et des territoires* » s'appuie notamment sur deux axes « *Appui direct aux entreprises* » et « *Création et gestion d'équipements* ». Parmi ces deux axes, des objectifs ont été fixés de façon à intensifier l'aide à la création et à la reprise d'entreprises ainsi qu'à mettre en place les équipements nécessaires à leur accueil. Cependant, le plan stratégique apparaît comme un recueil d'objectifs peu quantifiés.

2 - Le nombre de créateurs accompagnés avant création a régressé malgré le plan stratégique

Si la fréquentation sur la période 2007/2011 de la demi-journée Info créateur est stable, la CCIV enregistre une baisse du nombre de créateurs accueillis dans un premier entretien (4 559 en 2007 et 3 206 en 2011), une baisse du nombre d'entretiens de « *pré-accompagnement* » d'1h30 de 2010 à 2011 de 138 à 101, une chute du nombre d'entretiens pour « *l'accompagnement personnalisé* » avant création (980 en 2009 et 547 en 2011) ainsi qu'un déclin marqué de la fréquentation des « soirées de la création/reprise et de la jeune entreprise (1 122 en 2007 et 778 en 2011).

3 - L'accompagnement lié au financement s'est développé avec la mise en place de la communauté des financeurs et l'AFACE Yvelines Initiative

Si les objectifs en matière d'accompagnement général ne sont pas atteints, la CCIV a, en mettant en place la communauté des financeurs des Yvelines et en développant de façon significative l'activité de prêts d'honneur de l'AFACE Yvelines Initiative, gagné son pari de développer le volet financement de son activité.

4 - Le difficile pari de la création et de la gestion d'équipements

La CCIV a souhaité entrer sur le marché de la pépinière d'entreprises. Ses tentatives n'ont pas été couronnées de succès. Elle se heurte à un marché dominé par des acteurs anciens. A titre d'exemple, elle s'est retrouvée en concurrence avec l'ACCET (émanation du conseil général du Val-d'Oise) pour la création d'une pépinière pour le compte de la CAVAM (Communauté d'Agglomération de la Vallée de Montmorency). A l'issue d'un appel d'offres, l'ACCET a été préférée à la CCIV. Cette diversification stratégique n'apparaît pas heureuse. Pourtant, deux opérations d'ateliers locatifs créés et gérés par la CCIV à Gonesse et Saint-Gratien sont tous occupés et loués à des entreprises de moins de 5 ans. De même, la CCIV a signé une convention d'accompagnement pour les jeunes entreprises hébergées dans la pépinière de la communauté d'agglomération de Versailles Grand Parc.

La CCIV pourrait utilement se concentrer sur l'accompagnement pré et post-crédation qui constituent ses métiers de base et éviter une diversification hasardeuse.

B - Les ressources consacrées à l'accompagnement des créateurs

Les charges directes consacrées à des actions d'accompagnement de créateurs s'élèvent à 1,7 M€, soit 36 % des charges directes de la Direction de la création, de l'information et des formalités d'entreprise (DCIFE). Ce sont environ un peu plus d'une vingtaine de salariés qui se consacrent à cette activité d'accompagnement. Ce montant de 1,7 M€ peut être rapproché de celui du dispositif d'accompagnement NACRE qui, pour l'Île-de-France, s'élève à 2,4 M€ en 2011. En incluant les charges indirectes, l'accompagnement à la création d'entreprises représente 2,1 % des dépenses de la CCIV.

II - L'accompagnement avant création

La CCIV a structuré, depuis 2009, un parcours type du créateur jusqu'à l'immatriculation de son entreprise. Sa date de naissance n'est pas le fait du hasard mais est intimement liée à la mise en place du dispositif NACRE. Le créateur potentiel est reçu par un accueil dit spécialisé (phase 1) pendant environ 5 minutes qui, selon l'état d'avancement du projet, l'oriente vers un diagnostic individuel ou des prestations collectives (phase 2) pour un entretien intermédiaire de 45 minutes et/ou un entretien de pré-accompagnement d'1h30 réalisés par un animateur création et/ou des prestations collectives telles que l'après-midi d'information, le stage payant « *Les 5 jours pour entreprendre* », les soirées de la création-reprise et de la jeune entreprise et/ou des consultations gratuites d'experts comptables ou d'avocats. Le créateur peut s'engager dans une phase 3 d'accompagnement individuel avec au moins deux entretiens avec un conseiller création. Enfin, la phase 4 consiste à immatriculer l'entreprise auprès du Centre de Formalités des Entreprises (CFE) de la CCIV.

A - Les dispositifs d'accompagnement individuel

1 - L'entretien découverte et assimilé

La CCIV n'a pas conservé la formule de l'entretien découverte. Elle a préféré, à compter de 2009, créer un accueil spécialisé qui traite directement des demandes les plus simples ou des projets les moins aboutis. Pour les cas plus complexes et les projets déjà mûris, le créateur est orienté vers un entretien dit intermédiaire de 45 mn réalisé par un animateur-crédation. Le nombre de créateurs bénéficiant d'un entretien est passé de 4 559 en 2007 à 3 206 en 2011. Néanmoins, le nombre de créateurs reçus augmente de 4 559 en 2007 à 4 957 en 2011. La mise en place d'un système d'orientation à l'accueil a permis de mobiliser les animateurs création sur les porteurs de projets les plus avancés.

En rapportant le nombre d'entretiens aux entreprises individuelles et aux sociétés immatriculées dans les seules CFE de la CCIV, la proportion de créateurs bénéficiant d'un entretien découverte ou assimilé est passée de 91 % en 2007 à 74 % en 2009 puis 52 % en 2011. Si la dégradation du ratio de 2007 à 2009 est liée à une augmentation de 20 % des immatriculations, ces dernières restent, en revanche, stables de 2009 à 2011. La chute de 45 % des entretiens intermédiaires en 2010 s'explique essentiellement par la mise en œuvre d'une nouvelle organisation consistant à sélectionner à l'accueil spécialisé les créateurs en fonction de l'état d'avancement de leur projet.

2 - L'entretien de pré-accompagnement

A partir de 2009, un entretien de pré-accompagnement d'1h30 visant à analyser et à conseiller le créateur dans la construction de son business plan a été mis en place. 138 projets ont été suivis en 2010 mais seulement 101 en 2011. Là encore, ce dispositif, bien que nouveau, souffre déjà d'une désaffection.

Les créateurs ont également accès à des permanences d'experts comptables et d'avocats qui ont rencontré un succès croissant de 2007 à 2010 passant de 272 créateurs accueillis à 338 pour tomber à 308 en 2011.

3 - Le conseil individuel ou accompagnement personnalisé

Ce dispositif peut se comparer à la phase 1 de NACRE. Cet accompagnement doit permettre au porteur de projet de finaliser un business plan avec le conseiller création et de rechercher des financements. Le nombre de ces accompagnements est passé de 645 en 2007 à 980 en 2009 puis 547 en 2011. La montée en puissance du dispositif NACRE n'est pas étrangère à cette évolution. En effet, les créateurs éligibles à NACRE 1 sont inscrits par la CCIV dans ce dispositif. La CCIV perçoit 400 € pour chaque créateur NACRE alors que l'accompagnement personnalisé mis en place par la CCIV n'est pas facturé au créateur et reste à la charge nette de la chambre consulaire.

4 - Le dispositif NACRE

La CCIV est un des 14 opérateurs conventionnés NACRE dans les Yvelines et le Val-d'Oise. Elle est conventionnée pour les phases 1 et 3 comme 8 autres opérateurs. De 2009 à 2011, 159 créateurs sont entrés en phase 1 de NACRE.

Le traitement de ces créateurs représente un financement de 23 600 € pour la CCIV. Les critiques de la CCIV à l'encontre de NACRE figurent dans la partie consacrée aux dispositifs d'Etat. Pour autant, il est utile de rappeler que l'annexe de sortie de la phase 1 signée par le créateur et l'opérateur ne précise ni le nombre d'entretiens réalisés ni celui des heures consommées dans le cadre du crédit alloué de 4 à 8 h. Le service fait est insuffisamment précisé.

Si le dispositif NACRE fait l'objet d'un suivi de la DIRECCTE sous réserve des points évoqués ci-dessus, il ne semble pas que l'opérateur exploite _ tous les indicateurs se rapportant à sa situation.

B - Les dispositifs d'accompagnement collectif

1 - La demi-journée info-créateur

« La demi-journée info-créateur » dénommée « L'après-midi d'information », gratuite et d'une durée de trois heures, accueille un public aussi nombreux en 2011 avec 1 082 participants qu'en 2007. La proportion de participants ayant suivi ce dispositif par rapport aux entreprises individuelles et aux sociétés immatriculées dans les CFE de la CCIV est passée de 21 % en 2007 à 17,8 % en 2011. Des questionnaires remis aux

participants, il ressort que les trois heures de cet après-midi d'information sont considérées comme trop courtes, trop concentrées et trop généralistes. Pour mieux répondre à la demande, la CCIV a mis en place des après-midis avec des approches thématiques.

L'après-midi d'information est victime d'un fort absentéisme puisqu'un tiers des créateurs inscrits n'y assistent finalement pas en raison probablement d'un grand nombre d'offres concurrentes.

La proportion de personnes ayant assisté à ces sessions et ayant effectivement créé leur entreprise n'est pas connue. De même, le coût de ces après-midis n'est pas un indicateur suivi par la CCIV.

2 - Le stage « Les 5 jours pour entreprendre »

Le stage « *Les 5 jours pour entreprendre* » payant a concerné 150 créateurs en 2011 et 90 en 2010. La CCIV affecte les participants à tel ou tel stage en fonction des niveaux de connaissance et des attentes du client. Les participants ne sont ni regroupés par type de projets ni de façon aléatoire.

En 2011, le coût de l'ensemble des stages s'est élevé à 154,2 K€ alors que les clients créateurs particuliers ou entreprises versaient 38,1 K€ et la Direction Générale de la Compétitivité, de l'Industrie et des Services (DGCIS) contribuait à hauteur de 7,4 K€. Le coût net pour la CCIV s'élève, alors, à 108,7 K€.

3 - Les soirées de la création/reprise et de la jeune entreprise

L'objectif de ces soirées est de permettre au créateur de rencontrer les principaux acteurs et experts de la création/reprise d'entreprise et d'échanger son expérience avec d'autres créateurs, repreneurs ou jeunes entrepreneurs. Ces soirées se déroulent généralement le mardi de 16h à 20h et sont gratuites pour le participant.

La fréquentation de ces soirées enregistre un recul de 30 % sur la période 2007-2011 au même titre que les autres dispositifs d'accompagnement, soulignant, ainsi, une certaine usure de la formule. Le plan stratégique avait fait de la relance des soirées de la création d'entreprise un de ces objectifs. Force est de constater que cette relance n'a pas porté ses fruits.

C - Les dispositifs de la CCIV sont concurrencés

Des acteurs du soutien à la création d'entreprises tant dans les Yvelines que dans le Val-d'Oise considèrent que « *Pôle Emploi* » déstabilise les structures d'accompagnement implantées depuis longtemps sur le territoire en proposant des prestations qui apparaissent concurrentes des leurs et en attribuant leur mise en œuvre par des appels d'offres qui ignorent les acteurs locaux

1 - Les dispositifs d'accompagnement de Pôle Emploi

Les ateliers de « *Pôle Emploi* » s'intitulant « *Créer son entreprise, pourquoi pas ?* » et « *Organiser son projet de création ou de reprise d'entreprise* » peuvent faire double emploi avec « *L'après-midi d'information* » de la CCIV. Ces derniers enregistrent déjà une baisse de leur fréquentation depuis 2009 qui passe de 1 277 participants à 1 157 en 2010 et à 1 082 en 2011. Qu'en sera-t-il lorsque ces ateliers seront plus nombreux ?

Quant aux dispositifs d'accompagnement individualisé « *Pôle Emploi* », ils peuvent concurrencer la CCIV tant pour l'entretien de pré-accompagnement que pour le conseil individuel. Pôle Emploi propose deux dispositifs d'accompagnement individuel : l'Evaluation Préalable à la Création ou Reprise d'Entreprise (EPCRE) consistant en six entretiens répartis sur 3 à 4 semaines et l'Objectif Projet Création ou Reprise d'Entreprise (OPCRE) consistant en dix entretiens sur une période de 3 mois. Ces dispositifs sont conçus pour soutenir très en amont le créateur d'entreprises et sont mis en œuvre par un prestataire « *Pôle Emploi* ».

2 - Le choix des opérateurs Pôle emploi est contesté

Les dispositifs d'accompagnement de « *Pôle Emploi* » sont attribués par appels d'offres. A titre d'exemple, l'Île-de-France a été découpée en trois lots. Un cabinet installé à Gap a remporté l'appel d'offres couvrant l'ouest parisien. Les acteurs locaux mettent, ainsi, en doute la pertinence du choix d'une structure d'accompagnement qui n'est pas déjà présente sur le territoire francilien. Cette stratégie de « *Pôle emploi* » est perçue comme ayant pour objectif premier de déstabiliser les opérateurs traditionnels d'accompagnement et incite les créateurs à « *butiner* » chez plusieurs opérateurs pour des prestations voisines.

III - L'accompagnement pour faciliter le financement

A - La communauté des financeurs des Yvelines

Créée en 2009 par la CCIV, la communauté des financeurs des Yvelines rassemble une trentaine de partenaires du monde financier ainsi que des collectivités locales. Elle s'adresse aux créateurs, repreneurs et développeurs d'entreprises. Environ 5 dossiers de financement sont traités chaque mois par l'entremise de la communauté. Elle permet à un créateur de faire examiner simultanément son projet par plusieurs financeurs potentiels. La communauté s'assimile à un guichet unique du financement qui évite au créateur des démarches multiples. Cette expérience devrait être étendue au Val-d'Oise.

B - Les outils financiers de la CCIV

La CCIV héberge en son sein l'Association pour Favoriser la Création d'Entreprises (AFACE) Yvelines Initiative, membre du réseau FRANCE INITIATIVE, qui a développé, depuis 2008, les prêts d'honneur, accorde des garanties de prêts et est conventionnée pour les phases 2 de prêt à taux zéro et 3 d'accompagnement de la jeune entreprise du dispositif NACRE. Elle accueille également dans son antenne du Val-d'Oise à Pontoise l'AFACE 95 dont le champ d'activité se limite, pour le moment, à la seule garantie de prêts.

L'AFACE Yvelines Initiative est en difficultés dans la mise en œuvre de la phase 3 du dispositif NACRE. Si la phase 2 de structuration financière repose en grande partie sur des conseillers bénévoles du réseau EGEE, il est difficile que ce soit également le cas pour la phase 3 qui exige une mobilisation plus substantielle de moyens humains.

Les deux AFACE sont en mesure de donner le nombre d'emplois créés par les entreprises ayant bénéficié de leurs services mais une connaissance fine des emplois créés par les seules entreprises de moins de 3 ans n'est pas effective. Le taux de pérennité pourrait être connu mais n'est pas suivi.

IV - L'accompagnement de la jeune entreprise (accompagnement post-création)

A - Les dispositifs spécifiques

Jusqu'en 2009, la CCIV n'était pas dotée d'un dispositif d'accompagnement de la jeune entreprise à l'exception d'un réseau de jeunes entreprises qui consistait à réunir, dans un hôtel, une quinzaine de dirigeants à la tête d'entreprises de moins de 5 ans autour d'un thème dans un hôtel. La naissance du dispositif NACRE a incité la CCIV à se doter de son propre accompagnement post-création se rendant, ainsi, plus crédible afin d'obtenir le précieux label lui permettant d'être conventionné.

Depuis 2009, la CCIV a déployé trois types d'accompagnement de la jeune entreprise. Le premier dit « *Accompagnement individuel* » est un plan d'accompagnement individuel qui s'organise autour d'un premier rendez-vous de contractualisation, de 4 points de gestion en année 1 et de 2 points de gestion en année 2 et 3. Le second appelé « *Diagnostic flash* » consiste en un rendez-vous unique d'évaluation et de recommandations. Le troisième est un atelier « *Compétences sur un des aspects de la gestion d'entreprise* » d'une durée d'une demi-journée et facturé 100 à. C'est, aussi, à compter de 2009 que les soirées de la création/reprise d'entreprises s'élargissent aux jeunes entreprises.

Ce dispositif concerne un nombre réduit de dirigeants d'entreprises. 18 ont bénéficié d'un « *Accompagnement individuel* », 16 de l'« *Atelier compétences* » et 14 des « *Diagnostic Flash* ». Moins d'une d'une cinquantaine de jeunes entrepreneurs ont été suivis dans le cadre des dispositifs CCIV post-création en 2011 et 4 en 2010.

B - Le dispositif NACRE

Le taux de réalisation de production de contrat NACRE de phase 3 « *Appui au développement de l'entreprise* » est médiocre puisqu'il n'est que de 36 % pour les dossiers traités à Versailles et de 28,5 % à l'antenne de Pontoise sur la période 2009-2011. Cependant, le taux de réalisation est en forte progression depuis 2010 et s'élève, ainsi,    60 %. De 2009    2011, la CCIV a démarré 53 phases 3 et 28 % d'entre elles ont été rompues avant leur terme. Le dispositif est plutôt bien suivi. Le nombre d'entretiens est systématiquement relevé et fait l'objet d'un compte-rendu. En revanche, la durée moyenne de chaque entretien n'est pas

relevée bien qu'elle soit en moyenne de 2h. Cette durée est encadrée réglementairement par un crédit d'heures pour les trois séquences d'un an de la phase 3.

V - La CCIV au cœur d'un réseau sous-exploité

A - Le choix d'une facturation plus fréquente

Les prestations offertes aux porteurs de projet sont, jusqu'en septembre 2012, essentiellement gratuites à l'exception du stage « *Les 5 jours pour entreprendre* » facturé 180 € au créateur, de l'atelier « *Auto-entrepreneur* » d'une durée de 4 h pour 60 €, des fiches professionnelles APCE pour 8 € et de l'atelier « *Compétences sur un des aspects de gestion d'entreprise* » d'une durée d'une demi-journée pour 100 €. La CCIV a pris, le 11 avril 2012, la décision d'étoffer son offre d'accompagnement par des prestations payantes même si le prix de ces dernières demeure modeste. La prestation va de la vente d'une clef USB « *modèles et documents* » au prix de 35 € à celle d'un pack « *Mon projet devient une entreprise* » incluant la clef USB, une aide méthodologique à la compréhension du business plan, une mise en relation pour financement et une immatriculation premium pour un montant de 75 € en passant par un entretien en face à face d'1h pour 65 €. Des prestations d'assistance au financement à destination des entreprises sont proposées au prix de 143 et 538 €.

Bien que les montants facturés demeurent modestes, la CCIV recherche clairement de nouveaux financements pour ces dispositifs d'accompagnement. A cet effet, la CCIV s'appuie essentiellement sur les formalités obligatoires que les créateurs de sociétés doivent accomplir dans les CFE de la CCIV qui immatriculent 75 % des sociétés créées dans les départements des Yvelines et du Val-d'Oise.

B - Une sous-exploitation de sa fonction de Centre de Formalités des Entreprises

Sa fonction de CFE pourrait permettre à la CCIV de suivre les créateurs qu'elle accompagne jusqu'à l'immatriculation. Il n'en est rien. Jusqu'à son dernier changement de logiciel, il semble que ce suivi était possible. Lors de l'immatriculation, la CCIV ne sait pas la proportion des créateurs ayant bénéficié d'un accompagnement individuel et/ou collectif. De même, elle n'est pas en mesure de fournir des données quant au sort

des créateurs accompagnés par ses propres services. Le taux de pérennité des entreprises accompagnées avant leur création n'est pas connu.

C - Un coordonnateur ou un acteur parmi les autres

La position de la CCIV est ambiguë. Est-elle un opérateur comme les autres ou a-t-elle vocation à jouer un rôle de coordonnateur ? Quand la CCIV met en place la communauté des financeurs des Yvelines, elle joue un rôle de coordination. Quand elle est centre de formalités des entreprises, elle remplit une mission de service public. Quand elle facture certaines prestations, elle n'hésite pas à s'appuyer sur ses CFE. Quand elle répond à un appel d'offres pour une pépinière d'entreprises, elle cherche à entrer sur une activité qui n'est clairement pas la sienne.

La CCIV oscille entre ces deux rôles sans vraiment choisir en essayant, semble-t-il, de tirer le meilleur parti des deux situations.

VI - Bilan

Présente sur l'accompagnement du porteur de projet avant création, la CCIV l'est faiblement sur l'accompagnement post-crétation qui ne concerne qu'une cinquantaine d'entreprises hors dispositif NACRE. Au demeurant, ce dernier est plus un moyen de financer des actions d'accompagnement qu'un levier permettant de les démultiplier. Ces dispositifs font l'objet d'une évaluation auprès des bénéficiaires par des questionnaires ou des campagnes de satisfaction dont les résultats sont plutôt favorables à la CCIV. En revanche, les indicateurs de performance et de coûts des dispositifs sont soit inexistants soit balbutiants. Pourtant, la CCIV dispose de 2 CFE qui pourraient lui permettre de nourrir des indicateurs de performance (taux de création des bénéficiaires accompagnés, taux de pérennité à 3 ans....) ainsi que d'une comptabilité analytique qu'elle n'exploite que très partiellement pour mieux connaître le coût de chacun de ses dispositifs.

RECOMMANDATIONS

La CCIV devrait se concentrer sur ses dispositifs d'accompagnement pré-et post-crétation en développant plus particulièrement ces derniers axés sur la jeune entreprise. Elle pourrait également améliorer le suivi de ses dispositifs d'accompagnement en mettant en place des indicateurs de performance et de coût.

Chapitre IV

Eléments de pilotage et de gouvernance d'ensemble

I - La mesure RGPP 95

La mesure RGPP 95 vise à établir, en premier lieu, un état des structures et des dispositifs d'accompagnement, cherche, dans un second temps, à coordonner les orientations prises afin d'optimiser le nombre de créateurs accompagnés par une meilleure articulation des dispositifs et à améliorer la cohérence de la qualité de l'offre sur les territoires dans un troisième temps. Cette démarche est mise en œuvre, en Île-de-France, par le comité régional de suivi des aides mis en place à cet effet le 1^{er} décembre 2011. La première phase de cartographie des structures et des dispositifs devrait être achevée en septembre 2012.

Pourtant, cette démarche ne suscite pas une adhésion des collectivités locales. Sur les 8 départements d'Île-de-France, seuls les conseils généraux du Val-d'Oise et du Val de Marne avaient envoyé un représentant aux premières réunions. Le conseil régional bien que soutenant de diverses façons la création d'entreprises n'était pas représenté. Il est, à nouveau, représenté au comité de pilotage NACRE depuis février 2012.

Il est difficile d'évaluer les résultats de cette démarche en raison de son caractère inachevé. Pour autant, elle ne peut être un succès que si les acteurs locaux y participent pleinement. En outre, l'Etat n'a pas éclairci les fondements de sa politique de soutien à la création d'entreprises. Est-ce une politique de l'emploi ou une politique de développement de l'activité économique ou une combinaison des deux ?

II - Le rôle de coordination des acteurs locaux

Le conseil général du Val-d'Oise et la CCIV ont essayé de mettre en place une démarche ambitieuse par un système d'informations dit Creanet 95 qui aurait permis à toutes les structures d'accompagnement de saisir les caractéristiques des porteurs de projet bénéficiant d'un soutien. Il s'agissait d'un extranet particulièrement ambitieux. La rivalité entre les structures d'accompagnement ou tout simplement l'inutilisation du système n'a pas

permis à cette initiative de prospérer d'autant plus qu'elle comportait un coût supporté entièrement par le conseil général qui s'était associé à cette idée portée par la CCIV. Il est vrai que la CCIV était un acteur de l'accompagnement des porteurs de projet alors que le conseil général du Val d'Oise apparaissait plus neutre.

III - Bilan

Le pilotage d'ensemble est d'autant moins aisé que ni les services de l'Etat ni les collectivités locales ne coordonnent ni séparément ni ensemble leurs dispositifs respectifs. La DIRECCTE et Pôle Emploi coordonnent peu leurs interventions. Dans sa réponse, la DIRECCTE fait valoir une réunion d'échanges du 13 novembre 2012 avec Pôle Emploi et souligne l'existence de fortes marges de progrès tant sur le plan de l'information délivrée aux demandeurs d'emploi sur le dispositif NACRE que sur son articulation avec les prestations de Pôle Emploi. Il en est de même pour les différents niveaux des collectivités locales. Les essais de coordination tant à l'initiative d'acteurs locaux ou de l'Etat n'ont, pour le moment, pas abouti.

Annexe n° 1 : Les intervenants accompagnant les créateurs dans le département du Val-d'Oise

Une quarantaine d'organismes du Val-d'Oise proposent leurs services aux porteurs de projet. Un peu plus de la moitié ont pour activité exclusive l'accompagnement des créateurs ou des entreprises de moins de 3 ans.

Tableau n° 13 : Organismes d'aide à la création d'entreprises pour les porteurs de projets dans le Val-d'Oise

	Nombre d'organismes
Accompagnement	24
Financement	2
Accompagnement + financement	16
Accompagnement + hébergement	5
Total des organismes	47

Source : Le Guide de la création d'entreprises dans le Val-d'Oise

Pour les autres acteurs, l'activité d'accompagnement à la création d'entreprises est marginale et ne constitue qu'une partie plus ou moins significative de leur activité (conseil régional, APEC, Pôle emploi, OSEO, CEEVO...).

Annexe 3: Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région Lorraine

Sommaire

Résumé	105
Chapitre I L'emploi et la création d'entreprises en Lorraine : premier panorama	107
I - Cartographie de la création	107
II - Les réseaux de la création.....	109
III - Les dispositifs et aides financières associés à la création d'entreprise	109
A - Le dispositif PRACE (Programme Régional d'Aide à la Création / reprise d'Entreprises).....	109
B - Les aides financières.....	110
IV - Tableau de bord des données de la création d'entreprise	111
Chapitre II Les dispositifs de soutien mis en place par les collectivités territoriales	113
I - Les actions de sensibilisation du conseil régional	113
A - L'initiative du conseil régional pour la formation de créateurs d'entreprise (PRACE)	115
B - Susciter et accompagner la création dans le domaine particulier de l'ESS.....	117
II - Les dispositifs d'aides directes	119
III - Les dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles.....	126
A - Les fonds spécifiques mobilisés	126
B - La mobilisation des fonds européens.....	131
Chapitre III Les dispositifs de soutien de l'Etat : leur mise en œuvre sur le territoire de la région	133
I - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprise	133
II - Les dispositifs d'aide directe	134
Chapitre IV Les réseaux d'accompagnement des créateurs	137
I - Les principaux acteurs de l'accompagnement	137

A - Les réseaux d'accueil spécialisé et d'accompagnement ante-création	138
B - Les couveuses : réseaux de test ante création.....	138
C - Les réseaux de financement.....	138
II - La coordination des rôles : son organisation ; ses résultats	141
A - La coordination des réseaux : l'action du conseil régional	141
B - Les actions partenariales spécifiques.....	142
III - Le rôle des chambres consulaires de commerce et d'industrie (CCI Régionale et CCI Territoriale).....	143
Chapitre V Le pilotage et la gouvernance d'ensemble	145
I - Le rôle de l'Etat.....	145
II - Le rôle des collectivités locales	146
A - <i>Dispositifs EDEN et Chèques conseil, par département (Dépt Vosges non disponible)</i>	152
B - <i>Dispositif NACRE (pour le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise sur la période 2009 – 2012)</i>	155

Résumé

Les grandeurs économiques en région Lorraine, qu'il s'agisse d'emploi ou de création d'entreprises, sont relativement atypiques. En 2010, la Lorraine compte plus de 16 500 nouvelles entreprises. Cette croissance est fortement liée à celle des auto-entrepreneurs, sachant que l'année 2011 semble marquer le pas en la matière. Nous assistons en parallèle à l'émergence d'entreprises dites «classiques», quand bien même le nombre de créations nouvelles en la matière est en recul de près de 5 %. Le nombre d'organismes (publics ou privés) œuvrant directement ou indirectement dans le domaine de la création est important (plus de 200) et il apparaît que la probabilité de survie en Lorraine est supérieure à la moyenne nationale.

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises, mis en œuvre par les collectivités territoriales, et notamment le conseil régional, contribuent certainement à cette dynamique. Plusieurs types d'actions sont recensées, parmi lesquelles des actions de sensibilisation et un programme spécifique. Une proportion importante du public concerné par les actions de sensibilisation est rentrée dans un cursus de création d'entreprise. Ceci étant, le public visé, majoritairement des demandeurs d'emploi, explique l'amorçage quasi systématique d'un cursus de création et relativise donc les bons résultats apparents. Le programme régional d'aide à la création d'entreprises (PRACE), accompagné d'un volet économique, touchent eux-aussi un public trop restreint. Par ailleurs les projets présentés sont souvent peu matures et les risques potentiels de cumul avec d'autres dispositifs d'aide existent : le passage d'une logique de guichet à une logique de parcours serait à privilégier. Les travaux menés dans le cadre de l'économie sociale et solidaire, représentant plus de 6000 structures employeuses dans la région, semble avoir préfiguré d'une part la structuration de la filière, mais aussi l'extension de la logique de filière aux autres domaines de compétence remarqués dans la région.

En matière d'aides directes, le principe des règlements d'intervention a été abandonné au profit du principe des appels à projets, les dispositifs relevant des règlements s'avérant de performances inégales. Le bilan des actions 2011 menées dans le cadre des appels à projets présente un certain nombre de forces et d'opportunités, mais également des faiblesses et des menaces. Au rang des principales forces et opportunités, le montant des aides potentielles est plus conséquent pour les projets structurants et la modularité des aides est plus grande en fonction de la nature et de l'intérêt des projets. Les appels à projet semblent présenter une complémentarité intéressante avec les dispositifs type FEDER. En revanche, l'application des

critères de sélection (par rapport aux cibles envisagées) s'est avérée difficile. Par ailleurs, la conjoncture macro-économique, difficile et incertaine, associée aux difficultés d'accès aux financements bancaires, ne favorisent pas la concrétisation des projets des entreprises.

– Concernant les dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles, la Région, en s'engageant financièrement auprès des entreprises, apporte une réponse à leur problématique de financement. Cette politique d'ingénierie financière s'articule autour de fonds spécifiques ou de fonds européens (peu mobilisés) qui lui ont été confiés en gestion (directe ou partenariale). Cependant, la mobilisation financière de la Région reste minoritaire par rapport aux fonds soulevés depuis le secteur privé : les garanties accordées par la région jouent le rôle d'effet de levier en termes d'emprunt accordé par le secteur privé. Seuls les fonds spécifiques mis en œuvre dans le cadre des PFIL font l'objet d'une évaluation : tous les autres dispositifs mis en œuvre sont difficilement évaluables, et les leviers en matière de création d'emplois inconnus. D'ailleurs, la superposition des dispositifs de soutien ne permet pas toujours d'attribuer le mérite à l'un plus qu'à l'autre.

Le réseau d'accompagnement des créateurs compte un nombre important d'intervenants. Pour autant, il apparaît clairement que l'effort de structuration, notamment par la création de la chaîne régionale d'appui à la création d'entreprises, constitue un atout dans le dispositif régional. L'accompagnement étant reconnu comme un des facteurs clé de pérennité, la chaîne d'appui y contribue directement. Il apparaît que les créateurs et repreneurs d'entreprise bénéficiant des services des organismes signataires de la Chaîne régionale affichent d'ailleurs des taux de pérennité avoisinant les 80 % à 5 ans, soit supérieurs de plus de 20 points à la moyenne régionale.

En matière de gouvernance, la DIRECCTE apparaît en retrait dans la politique d'aide à la création d'entreprises : le Contrat de Projet Etat-Région ne présente pas d'objectifs formels dans le domaine de la création. Seule la chaîne d'appui, à défaut d'être unanimement partagée, pourrait être assimilée à un modèle ou à un référentiel d'organisation régionale. Un changement de portage stratégique de la Région donne un nouveau visage à la création d'entreprises en Lorraine, intimement liée maintenant au développement des filières. Les dysfonctionnements structurels précédemment identifiés ont suscité une réorganisation en profondeur, avec la création d'un centre régional de ressources, la signature d'une convention, la conception et la mise en œuvre d'un extranet des réseaux.

Chapitre I

L'emploi et la création d'entreprises en Lorraine : premier panorama

I - Cartographie de la création

En 2010, la Lorraine compte plus de 16 500 nouvelles entreprises. Cette croissance est fortement liée à celle des auto-entrepreneurs. Pour autant, les secteurs de la construction, du soutien aux entreprises ainsi que celui de l'enseignement et de la santé, qui connaissent la plus forte progression, bénéficient aussi bien de l'essor du statut d'auto-entrepreneur que du développement des entreprises «classiques».

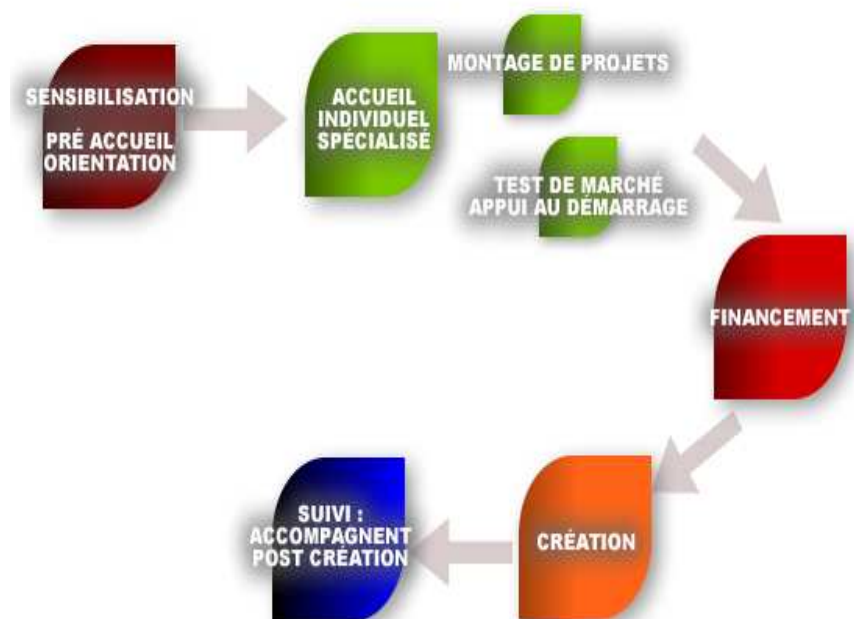
Le département des Vosges est le seul département lorrain à s'inscrire pleinement dans cette dynamique. C'est en grande partie ce qui explique qu'il soit également le seul à voir augmenter sa part parmi les créations régionales. En Lorraine, un projet sur cinq se réalise sous la forme d'une société.

Depuis 2008, la création sous la forme de sociétés par actions simplifiées ne cesse d'augmenter au détriment des sociétés à responsabilité limitée. Cette évolution est due à un changement de statut et concerne la majorité des secteurs d'activité.

Fort de ce constat, un réseau d'organismes s'est mis en place, au titre de la création et de la reprise d'entreprises. A ce jour, on dénombre, pas moins de 31 « grands » acteurs ou dispositifs parmi lesquels : la Région, réseau entreprendre, France angels, les CCI et les CMA, France initiative, UNICER, les pépinières, Retis, PIVOD.

Plus de 200 organismes (publics ou privés) œuvrent directement ou indirectement en faveur de la création d'entreprise. Ils agissent dans une dizaine de secteurs tels que l'aide et l'accompagnement (85 organismes concernés), le financement (35), les formalités administratives (35), l'expertise/conseil (33), l'implantation (23), la formation (20) et le recrutement/insertion professionnelle (2, APEC).

Au plan des collectivités locales, la région semble constituer le « pivot » du dispositif puisqu'elle constitue l'un des principaux financeurs des dispositifs d'aides à la création/reprise d'entreprises. Sous son impulsion, un réseau d'offres des services homogène et complémentaire a été formalisé au travers d'une chaîne régionale (signature d'une charte par les participants). Il pourrait se symboliser de la façon suivante :



Dans une seconde mesure, on notera l'action des Conseils généraux. Plus précisément, le Conseil général de la Meuse s'est inscrit dans un dispositif « GIP », avec la DIRECCTE et Pôle Emploi, pour créer une Maison de l'emploi dont une des vocations est justement de favoriser la création d'entreprise.

II - Les réseaux de la création

Cinq grands réseaux ont pu être identifiés en région Lorraine : le réseau lorrain des pépinières, Lorraine Initiative, ALEXIS, les Chambres de Commerce et d'Industrie et les Chambres de Métiers et de l'Artisanat et le Réseau Entreprendre Lorraine.

Ces grands réseaux sont associés à quatre partenaires intervenant dans le domaine de la création : Lorraine Active, Association pour le Droit à l'Initiative Economique, OSEO et l'Incubateur Lorrain

III - Les dispositifs et aides financières associés à la création d'entreprise

A - Le dispositif PRACE (Programme Régional d'Aide à la Création / reprise d'Entreprises)

Le « Programme Régional d'Aide à la Création / reprise d'Entreprises » est un dispositif mis en œuvre, jusqu'en 2010, par l'association 3i Lorraine, en partenariat et avec le soutien du conseil régional de Lorraine.

Le cadre général de ce dispositif englobe toute action de formation professionnelle continue à l'entrepreneuriat. Ce dispositif s'adresse à tout demandeur d'emploi lorrain ayant un projet de création ou de reprise d'entreprise dont l'activité sera développée en Lorraine, dans les secteurs suivants : industrie, services à valeur ajoutée, nouvelles technologies, artisanat de production et d'art, commerce ou services à la personne et dans la mesure du possible où le projet présente des caractéristiques innovantes.

Les principes généraux qui ont été arrêtés sont les suivants : un accueil, une formation et une rémunération assurant un statut au porteur de projet (Stagiaire de la Formation Professionnelle). Cette rémunération varie selon sa situation et au regard des textes en vigueur, soit des indemnités au titre de l'assurance chômage (UNEDIC ASSEDIC), soit des indemnités au titre du Livre IX CNASEA Région (primo de mini : 310,39 € - 339,35 € - 401,09 € et maxi 652 € / mois).

B - Les aides financières

Les principales aides financières à la création d'entreprises en Lorraine sont organisées et différenciées en fonction du public concerné, du type de projet ou du besoin :

Vous êtes :	Intitulés des aides financières
demandeur d'emploi	Aide aux Chômeurs Créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE) Les chèques conseils et EDEN ont été remplacés par NACRE à partir de 2009 Programme Régional d'Aide à la Création d'Entreprises (PRACE)
exclue du système bancaire classique	Aides spécifiques aux personnes n'ayant pas accès au crédit bancaire. Peuvent également rentrer dans nacre
une personne handicapée	Aides spécifiques aux personnes handicapées
une femme	Aides spécifiques à l'entrepreneuriat féminin
un étudiant	Aides spécifiques aux jeunes étudiants
Vous avez	Intitulés des aides financières
un projet innovant	Aides spécifiques aux projets innovants
besoin d'une formation, un accompagnement	ARDAN ESSAIMEUR ARDANJEUNEENTREPRISE Programme Régional d'Aide à la Création d'Entreprise
besoin de financement	Le microcrédit et le prêt d'honneur ADIE Le Prêt à la Création d'Entreprise Le prêt d'honneur des Plates-Formes d'Initiatives Locales Le Prêt d'honneur LORRAINE ENTREPRENDRE Les prises de participation Lorraine Business angels La participation en fonds propres SADEPAR
Exonérations fiscales et sociales	Exonérations fiscales Exonérations sociales (ACCRE)

Source : ex-association 3i Lorraine

IV - Tableau de bord des données de la création d'entreprise

Le tableau de bord annuel 2010 réalisé conjointement par la direction régionale de l'INSEE (partie statistique) et l'ex-association 3i Lorraine (partie bilan d'activité annuel) indique que le nombre de créations d'entreprises en Lorraine n'a jamais été aussi important qu'en 2010. Dans un contexte de crise qui a pu empêcher ou retarder quelques créations mais qui encourage des entrepreneurs (notamment des jeunes) à créer leur activité, ce sont plus de 16 500 nouvelles entreprises qui ont été créées.

Il faut relativiser ces chiffres car, pour près d'un auto-entrepreneur sur deux, la création n'est pas encore synonyme d'activité.

Pour sa seconde année d'existence, le statut d'auto-entrepreneur est cependant, comme l'an dernier, la principale explication de ce « record ». Près de deux entreprises créées sur trois le sont sous ce statut. La facilité des démarches administratives, la possibilité de tester une activité continuent de séduire.

Les auto-entrepreneurs s'orientent à la fois vers des activités traditionnelles comme l'artisanat (essentiellement la construction) et le commerce, mais également vers des activités de niche telles que les arts, les spectacles et les activités récréatives. Les deux autres activités fortement concernées sont celles de conseil et de soutien, tant aux entreprises qu'aux ménages. Le secteur tertiaire reste donc très majoritaire.

Dans le dernier bilan publié par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, sur près de 20 000 comptes actifs sous le régime d'auto-entrepreneur, un peu plus de la moitié ont déclaré un chiffre d'affaires en 2010. Le chiffre d'affaires moyen des auto-entrepreneurs lorrains augmente de 26 % entre 2009 et 2010 pour s'établir à 7 665 €, traduisant une légère montée en puissance des activités créées en 2009.

Après l'explosion de ces deux premières années, 2011 semble marquer le début du ralentissement de la création sous ce statut, pour aboutir vraisemblablement à un flux relativement constant de ces créations. Une étude actuellement en cours sur le devenir des auto-entrepreneurs permettra d'apporter des éléments complémentaires sur la pérennité de ces activités et notamment de mesurer la proportion de ceux qui évoluent vers un autre statut.

Le nombre de créations d'entreprises « traditionnelles » (hors statut auto-entrepreneur) est, en revanche, en baisse de près de 5 %. La proportion

de celles qui ont été accompagnées, a priori gage de pérennité augmentée, est à la hausse.

Parallèlement à la création, le facteur « pérennité des entreprises créées » est examiné. Des disparités apparaissent suivant le profil du repreneur.

La probabilité de survie en Lorraine est supérieure à la moyenne nationale (données SINE 2002, Système d'Information sur les Nouvelles Entreprises). Cinq ans après sa création, plus d'une entreprise sur deux est encore active (56,5 %) : 53,8 % pour les créations pures et près de 65 % s'il s'agit d'une reprise.

Depuis plus d'une décennie, la création d'entreprises en France connaît une tendance très marquée à la hausse. La Lorraine s'inscrit totalement dans cette dynamique. On observe ainsi un pic de la création d'entreprises en 2004 avec plus de 8000 créations lorraines, contre 6700 créations en 2000, soit une progression d'environ 20 %.

Cinq profils de créateurs lorrains ressortent :

"Les entrepreneurs", la pérennité à 5 ans de ceux-ci dépasse de 10 points la moyenne d'ensemble, 66,9 % contre 56,5 %,

"Les créateurs de l'éducation, de la santé et de l'action sociale" : très souvent diplômés, leur pérennité à 5 ans est très supérieure à la moyenne d'ensemble, 79,4 % contre 56,5 %,

"Les cadres d'entreprise" également diplômés créent essentiellement dans le secteur des services aux entreprises ; leur pérennité à 5 ans est proche de la moyenne d'ensemble, 57,2 % contre 56,5 %,

"Les successeurs" montrent que la reprise d'entreprise est souvent plus pérenne que la création pure, 80% contre 56,5%,

"Les chômeurs", qui créent leur propre emploi, ont un taux de pérennité inférieur à la moyenne d'ensemble, 49,9% contre 56,5%.

Chapitre II

Les dispositifs de soutien mis en place par les collectivités territoriales

I - Les actions de sensibilisation du conseil régional

La sensibilisation regroupe les actions menées en faveur de la création d'entreprises (forums, concours, conférences, portails, sites internet...) qui suscitent, dans le grand public et sur des cibles identifiées, l'esprit d'entreprise et une culture de l'initiative. L'objectif est d'inciter les porteurs de projets à se déclarer et à entrer en contact avec les réseaux d'appui. Cela s'opère par des actions de type « semaine de la création » ou par des actions plus ponctuelles.

Le concours financier du Conseil Régional, concernant les actions de sensibilisation menées ponctuellement, correspond à une aide globale pour 2011 de 157 580 €.

Bilan / recommandation

Une démarche d'analyse systématique de l'action des bénéficiaires a été engagée en 2011, pour apprécier de manière plus approfondie leurs opérations, notamment par le biais d'une fiche d'évaluation intégrée aux conventions d'objectifs. Sans pouvoir l'évaluer formellement, cette approche devrait permettre de préciser davantage encore les lignes directrices de ces actions à compter de 2012. Sur les 7 structures concernées, seulement deux ont renvoyé la fiche d'évaluation établie, les autres ayant dispersé les informations demandées dans un rapport d'activité plus global. De ce fait, les deux seules réponses reçues

ne sont pour le moment pas exploitables. Le processus d'évaluation n'est pas encore totalement maîtrisé.

Concernant les actions de sensibilisation menées dans le cadre de la semaine régionale, une subvention est accordée par la Région pour la coordination et une prise en charge de 50 % des dépenses des organismes partenaires associés est assurée, sous réserve pour ces derniers d'autofinancer l'opération au minimum à hauteur du montant octroyé par le Conseil Régional.

En 2012, dans le cadre de la nouvelle gouvernance de la Chaîne d'appui et du co-pilotage de la politique lorraine de la création d'entreprise, avec les compagnies consulaires, un atelier spécifique « sensibilisation » a été créé et chargé de déterminer les actions à mener par les différents acteurs dans ce domaine avec un budget prévisionnel dédié de 180 000 €.

Budget du Conseil régional de Lorraine consacré à la sensibilisation depuis 2006 :

	Montant Affecté	Mandaté
SENSIBILIS. A LA CREATION D'ENTREP. 06	209 791,45 €	209 791,45 €
SENSIBILIS. A LA CREATION D'ENTREP. 07	184 427,38 €	184 427,38 €
SENSIBILIS. A LA CREATION D'ENTREP. 08	157 474,30 €	157 474,30 €
SENSIBILIS. A LA CREATION D'ENTREP. 09	227 022,73 €	227 022,73 €
SENSIBILIS. A LA CREATION D'ENTREP. 10	210 000,00 €	205 025,60 €
SENSIBILIS. A LA CREATION D'ENTREP. 11	164 957,00 €	93 085,87 €
	1 153 672,84 €	1 076 807,31 €

Source : conseil régional de Lorraine

Les actions de sensibilisation ont essentiellement ciblé, géographiquement et en nombre, les agglomérations de Nancy et Metz-Thionville, avec cependant un public étendu.

Bilan / recommandation

En 2011, ce sont plus de 5 000 personnes qui ont bénéficié d'actions de sensibilisation (modules, concours, renseignement sur forum...), dont plus de 500 étudiants et 3000 demandeurs d'emploi. Au total, depuis 2007 et avec un montant moyen annuel de dépenses avoisinant les 173 000 €, ce sont plus de 80 % des publics sensibilisés qui sont entrés dans un parcours entrepreneurial coordonné avec un membre de la Chaîne régionale d'appui à la création d'entreprise. Cependant, en dehors de la constitution récente du pôle entrepreneuriat étudiant lorrain, le public majoritairement ciblé reste les demandeurs d'emplois, incitant par là-même l'amorçage d'un cursus et relativisant ces bons résultats apparents. Il eût été pertinent de compléter cet élément statistique en déterminant la part des « sensibilisés » arrivant au bout du parcours coordonné.

**A - L'initiative du conseil régional pour la formation de
créateurs d'entreprise (PRACE)**

Le Programme Régional d'Aide à la Création/reprise d'Entreprise (PRACE) permet à des porteurs de projet en création ou reprise d'entreprise d'accéder à un programme de formation en les préparant à leur métier de chef d'entreprise, et de réunir les informations nécessaires pour construire un plan d'affaires et disposer d'un outil de gestion au démarrage de leur activité. Entre 2008 et janvier 2012, le programme a concerné 231 porteurs entrés en formation et représenté 306 804 € de subventions accordées par la Région Lorraine (partie formation du PRACE). Ce dispositif est complété par un autre volet en matière économique : en effet, les 60 accompagnements spécifiques sont menés par deux réseaux d'accompagnement de la Chaîne d'appui (PROMOTECH et RLPE), qui bénéficient d'une aide forfaitaire régionale de 1 220 € par accompagnement.

Bilan / recommandation

Des marges de progrès pourraient être proposées quant à la définition du public visé, au nombre limité de places (60 accompagnements pour toute la Lorraine) et au risque éventuel d'un double accompagnement pour certains porteurs de projet (pépinière, couveuse). Les dossiers proposés sont majoritairement réalisés par deux organismes (PROMOTECH et RLPE), avec une localisation des projets concernés majoritairement en Meurthe et Moselle.

Ce dispositif, qui offre une sécurité renforcée dans la démarche de création d'entreprise, doit cibler tout porteur de projet, dès lors qu'il est demandeur d'emploi, bénéficiaire de minimas sociaux ou jeune diplômé et ne bénéficie pas d'un statut offrant un parcours sécurisé. Afin de mesurer l'impact du dispositif selon le profil des porteurs de projet, une grille de lecture pourrait être jointe au dossier de candidature établi par l'organisme accompagnateur, pour permettre une identification plus précise de la cible et, le cas échéant, diriger certains porteurs de projets sur d'autres dispositifs plus adaptés à leurs profils.

Si les critères d'éligibilité ne sont pas nécessairement à remettre en cause, en revanche, plusieurs éléments nouveaux pourraient désormais être pris en compte : les projets éligibles seraient ainsi exclusivement ceux ayant dépassé le stade de l'idée et qui auraient été validés lors de la phase d'accueil individuel spécialisé (première étape de la phase accompagnement du référentiel métier de la chaîne d'appui).

Afin de limiter tout risque de cumul de plusieurs dispositifs similaires pour un même porteur de projet, les bénéficiaires d'un PRACE ne pourraient pas être en même temps en accompagnement couveuse ou pépinière. En effet, ces dernières placent déjà les porteurs dans un accompagnement sécurisé, par rapport à un accompagnement classique, en ce qu'elles offrent un hébergement juridique et économique permettant de tester l'activité : démarcher des clients, trouver des fournisseurs, rédiger des supports de communication, gérer les premières dépenses et rentrées d'argent.

De manière complémentaire, le Conseil Régional de Lorraine a indiqué vouloir passer d'une logique de guichet à une logique de parcours, en liant les dispositifs PRACE et FFAIR (Fonds pour la Formation en Accès Individuel Régional, volet création d'entreprise).

A l'issue d'une réflexion menée conjointement par la Région Lorraine et les chambres consulaires, il apparaît qu'une remise à plat des dispositifs conjuguant les items formation et création d'entreprise, s'avère incontournable pour les acteurs de la formation et du développement économique.

Pour se faire, les services du conseil général ont indiqué que, dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau PRACE, le Centre de Ressources Régional²⁹ sera mobilisé pour :

- apporter son expertise et être force de proposition auprès des services de la Région Lorraine afin que PRACE puisse devenir un dispositif phare en matière de création d'entreprise,
- animer et coordonner le dispositif,
- assurer l'instruction des dossiers,
- participer au comité de sélection des candidats PRACE.

B - Susciter et accompagner la création dans le domaine particulier de l'ESS³⁰

En Lorraine, l'économie sociale et solidaire réunit près de 6 000 structures employeuses : associations, coopératives, mutuelles et fondations, mais aussi les entreprises d'insertion. Elle salarie près de 80 000 personnes.

Les activités développées sont diverses et souvent porteuses d'innovations : services à la personne, agriculture, tourisme, culture, BTP, éducation, industrie, recyclage, nettoyage... L'ESS représente 13,4% de l'emploi privé en Lorraine et les structures de l'ESS distribuent près de 2 milliards d'euros en salaires par an.

Des dispositifs d'intervention et de financement de réseaux favorables au développement de projets entrepreneuriaux sous statut ESS (associations, sociétés coopératives et participatives, entreprises d'insertion et entreprises adaptées) ont été, depuis 2010, développés par le conseil régional de Lorraine.

Les actions régionales de soutien à la création, reprise d'entreprise dans ce champ intègrent également les entreprises « d'utilité sociale » relevant de statuts élargis (ex. SAS, SARL, EURL), et sont reconnues sous le terme générique « d'entrepreneuriat social ». Dans les faits, deux dispositifs ont été mis en œuvre : les conventions d'objectifs d'une part, les appels à projets d'autre part.

Quatre conventions d'objectifs ont été conclues par la Région avec des opérateurs de l'ESS pour réaliser l'accueil de porteurs de projets et l'accompagnement vers la création d'entreprise, sous statut de l'ESS ou sous

²⁹ Voir infra

³⁰ Economie sociale et solidaire

un autre statut. Les opérateurs conventionnés sont de deux ordres : Les opérateurs membres de la Chaîne régionale d'appui à la création/reprise d'entreprise (ADIE et Cap'Entreprendre), les opérateurs fédératifs représentant un sous-secteur de l'ESS et regroupés au sein de l'UREIL (Union régionale des entreprises d'insertion) ou de l'UREST (Union régionale des SCOP de l'Est).

Budget consacré aux réseaux SCOP et EI :

	Montant Affecté	Mandaté
ENT D'INSERT ET COOPERATME 2011	99 863,00 €	53 902,00 €
ENT D'INSERT ET COOPERATME 2012	0,00 €	0,00 €
	99 863,00 €	53 902,00 €

Source : conseil régional de Lorraine

Un appel à projets collectif, lancé fin 2009 par la Région Lorraine en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations, a donné lieu à une convention de projets associant Lorraine Initiative, l'UREST et l'UREIL, sous le pilotage du PLUS (Pôle Lorrain de l'Utilité Sociale), avec pour objectif notamment l'accompagnement en commun de porteurs de projets souhaitant entreprendre autrement sous statut de l'ESS et/ou porteurs d'une activité économique d'utilité sociale.

Budget consacré à l'ESSE depuis 2006 :

	Montant Affecté	Mandaté
ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE 2006	160 991,50 €	160 991,50 €
ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE 2007	155 125,00 €	155 125,00 €
ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE 2008	178 375,00 €	178 375,00 €
ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE 2009	455 949,26 €	372 148,02 €
ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE 2010	434 560,68 €	317 521,68 €
ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE 2011	615 572,00 €	222 100,00 €
	2 000 573,44 €	1 406 261,20 €

Source : conseil régional de Lorraine

Bilan / recommandation

Quand bien même les masses financières en présence ne sont pas dimensionnantes à l'échelle d'une région, le secteur d'activité représente suffisamment de structures employeuses et d'employés pour s'y attarder : l'expérimentation menée est intéressante en terme de filière. Elle a permis de préfigurer le travail de structuration et d'animation engagé dans la cadre de la démarche liée à la filière ESS, à savoir la mise en œuvre d'un processus de formation et de sensibilisation des accompagnateurs à la création/reprise d'entreprises des statuts, valeurs et spécificités de l'ESS, pour permettre aux porteurs de projets de concrétiser leur activité économique sous statuts d'ESS ou dans un contexte d'utilité sociale.

Cette expérimentation a permis, de plus, la rédaction d'une définition commune de « l'entrepreneuriat social », utilisée par la Région pour le lancement d'un appel à projets fin 2011.

Enfin, l'expérimentation de l'accompagnement en commun de porteurs de projets a porté sur 4 accompagnements et donné lieu à la création effective d'une activité économique. Il s'avère qu'une fois le champ d'activité identifié et la faisabilité du projet avérée, le porteur de projet s'oriente vers un statut donné, et est de fait accompagné jusqu'à finalisation par un seul opérateur.

II - Les dispositifs d'aides directes

Les aides régionales directes en faveur des entreprises, initialement définies dans le cadre de règlements d'intervention, sont désormais mises en œuvre depuis 2011 via des appels à projets thématiques.

Les anciens règlements d'intervention (RI) (années 2006-2010) avaient un double objectif : soutenir la création d'emplois et d'activités en Lorraine ; renforcer la capacité financière des TPE et des PME, au moment de leur création et contribuer à leur pérennisation. Des dispositifs d'aide régionale à la création de TPE (ARCTPE) et de primes régionales à la création de PME avaient, ainsi, été institués (PRCE-ARCE).

Budget du Conseil régional de Lorraine consacré à la création de TPE depuis 2006:

	Montant Affecté	Mandaté
AIDE REGION. A LA CREATION DE TPE 2006	1 941 982,00 €	1 941 982,00 €
AIDE REGION. A LA CREATION DE TPE 2007	1 216 372,00 €	1 216 372,00 €
AIDE REGION. A LA CREATION DE TPE 2008	2 100 545,33 €	2 100 545,33 €
AIDE REGION. A LA CREATION DE TPE 2009	1 416 710,00 €	1 382 710,00 €
AIDE REGION. A LA CREATION DE TPE 2010	1 143 000,00 €	1 080 500,00 €
	7 818 609,33 €	7 722 109,33 €

Source : conseil régional de Lorraine

Dossiers de création de TPE votés et emplois liés

Année	Nombre de dossiers votés	Emplois créés
2006	564	850
2007	586	755
2008	849	1285
2009	566	808
2010	551	810
TOTAL	3 116	4 508

Source : conseil régional de Lorraine

Afin d'apprécier l'efficacité de ces dispositifs, le Conseil Régional a mené, en 2010, une démarche d'évaluation des aides régionales à la création de TPE portant sur les aides attribuées en 2008. Cette évaluation a été menée en deux phases : envoi d'un questionnaire et d'un courrier à un échantillon représentatif de 780 entreprises (sur les 849 aidées au total) ; collecte, relance et analyse des questionnaires reçus en retour.

Bilan / recommandation

Malgré un taux de réponse qui pourrait être jugé perfectible (290 entreprises ont répondu au questionnaire, soit 37 % des entreprises interrogées), un certain nombre d'éléments se dégagent de la mise en œuvre du dispositif.

L'aide financière accordée dans le cadre des règlements d'intervention est utile à cette phase de création : 61 % des porteurs de projets estiment que cette aide a permis un meilleur développement du projet. En revanche, 16 % des sondés déclarent que le projet aurait été mené à bien, sans cette aide. L'aide est majoritairement utilisée au renforcement de la trésorerie (43 %), ce qui souligne l'apport réel de l'aide pour un besoin auquel ne semble pas suffisamment

LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN MIS EN PLACE PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

répondre le secteur bancaire (34 % ont acquis du matériel et 13% ont réglé des factures en cours). Les contraintes liées au montage du dossier administratif n'ont jamais été mentionnées.

Concernant les PME, l'aide régionale à la création d'entreprise en faveur des PME-PMI avait pour objectif de renforcer la structure financière des entreprises en création et de contribuer à améliorer leur pérennité, au cours des 3 premières années. Elle prenait la forme d'une subvention plafonnée au montant du capital social libéré, dans la limite de 3 500 € par emploi et de 35 000 € de subvention.

Sur la période concernée, les 107 PME-PMI aidées par le conseil régional ont bénéficié d'un montant moyen d'aide par dossier de 24 325 € pour un nombre moyen d'emplois créés par dossier de 9,5 soit un montant moyen d'aide par emploi de 2 314 €.

Budget du Conseil régional de Lorraine consacré à la création de PME depuis 2006 :

	Montant Affecté	Mandaté
AIDE REGION. A LA CREATION ENTREP. 2006	854 637,50 €	854 637,50 €
AIDE REGION. A LA CREATION ENTREP. 2007	274 748,00 €	274 748,00 €
AIDE REGION. A LA CREATION ENTREP. 2008	514 200,00 €	492 533,00 €
AIDE REGION. A LA CREATION ENTREP. 2009	608 900,00 €	608 900,00 €
AIDE REGION. A LA CREATION ENTREP. 2010	372 000,00 €	372 000,00 €
	2 624 485,50 €	2 602 818,50 €

Source : conseil régional de Lorraine

Dossiers de création de PME votés et emplois liés à ces créations depuis 2006

Année	Nombre de dossiers votés	Emplois créés
2006	34	397
2007	17	101
2008	21	227
2009	21	170
2010	14	230
TOTAL	107	1 125

Source : conseil régional de Lorraine

Bilan / recommandation

Les dispositifs ARCTPE et PRCE-ARCE se sont avérés d'efficacité inégale. Malgré un nombre d'emplois créés moins important sur la période (du fait de la structure même des entreprises concernées), l'effet de levier « emploi créé / euro investi » du dispositif en faveur des TPE est supérieur à 2, contre moins de 1 dans le cadre du dispositif en faveur des PME.

Concernant les appels à projets, menés depuis 2011, les objectifs poursuivis ont été ajustés et les modalités de mise en œuvre de la politique régionale de développement économique ont été revisitées. La Région a ainsi exprimé sa volonté de s'inscrire désormais davantage dans un rôle d'animateur et de coordinateur, et non plus d'être simplement financeur d'accompagnement. L'action économique régionale a donc évolué vers une logique de soutien à l'initiative et intégrant l'effet de levier et l'incitativité des aides, sur des priorités ciblées. Au total, ce sont cinq appels à projets en faveur des créateurs d'entreprises artisanales qui ont été votés, 3 en faveur des TPE et 2 en faveur des PME. La réponse apportée n'est plus simplement une réponse financière à des flux de dossiers.

Budgets consacrés aux différents appels à projets (AAP)

Budget consacré à l'AAP Objectif Lorraine TPE :

	Montant Affecté	Mandaté
AAP CREATION DDEURS EMPLOIS 2011	100 000,00 €	93 000,00 €
AAP CREATION DDEURS EMPLOIS 2012	415 100,00 €	95 800,00 €
	515 100,00 €	188 800,00 €

Budget consacré à l'AAP Jeunes Créateurs :

	Montant Affecté	Mandaté
AAP JEUNES CREATEURS 2011	118 000,00 €	110 000,00 €
AAP JEUNES CREATEURS 2012	200 000,00 €	0,00 €
	318 000,00 €	110 000,00 €

Budgets consacrés aux AAP créateurs employeurs et reprise de TPE 2012 :

	Montant Affecté	Réalisé
AAP CREA REP EMPLOYEURS 2011	201 000,00 €	187 000,00 €
AAP CREA EMPLOYEURS 2012	200 000,00 €	0,00 €
AAP OBJECTIF REPRISE 2012	150 000,00 €	0,00 €
	551 000,00 €	187 000,00 €

Sources : conseil régional de Lorraine

LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN MIS EN PLACE PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'ensemble des partenaires régionaux a dressé le bilan des premiers AAP (TPE et PME) menés au cours de l'année 2011 afin d'en dégager les points forts, les marges de progrès, et en vue de proposer de nouveaux AAP 2012.

Bilan des premiers AAP

Mois de CP	Thématique de l'AAP	AAP TPE 2011						
		Nombre de dossiers présentés en Comité de sélection	Nombre de dossiers présentés en Commission Permanente	Montant subvention	Montant investissement	Emplois repris	Emplois créés	Nombre de rejets
décembre 2011	Objectif Lorraine TPE demandeurs d'emploi	83	27	100 000,00 €	826 250,00 €	2	33	20
janvier 2012			36	115 100,00 €	913 655,00 €	4	51	
décembre 2011	Artisans Lorrains Créateurs-Repreneurs Employeurs	31	23	201 000,00 €	2 411 180,00 €	44	56	8
décembre 2011	Jeunes créateur TPE	43	34	118 000,00 €	1 548 938,00 €		46	9
Total		157	120	534 100,00 €	5 700 023,00 €	50	186	37

Mois de CP	Thématique de l'AAP	AAP PME 2011						
		Nombre de dossiers présentés en Comité de sélection	Nombre de dossiers présentés en Commission Permanente	Montant subvention Région	Montant Feder	Montant investissement	Emplois à créer	Nombre de rejets
Décembre 2011	Création de PME par des jeunes dirigeants de moins de 35 ans	4	3	50 500,00 €	42 500,00 €	586 000,00 €	34	1
	Création de PME dans les marchés de l'environnement	2	0					2
Total		6	3	50 500,00 €	42 500,00 €	586 000,00 €	34	3

Budgets consacrés aux AAP Jeunes (PME) et Créateurs de projets environnementaux :

	Montant Affecté	Mandaté
AAP CREATION JEUNES 2011	93 000,00 €	93 000,00 €
AAP CREATION JEUNES 2012	100 000,00 €	0,00 €
AAP CREATION ETP ENVIRO 2011	0,00 €	0,00 €
AAP CREATION ETP ENVIRO 2012	100 000,00 €	0,00 €

Sources : conseil régional de Lorraine

La politique régionale d'AAP a été reconduite pour l'année 2012, en priorisant certaines pistes d'amélioration :

- Le concours à l'économie de proximité sont prioritaires ;
- Renforcement du rôle du conseil régional en tant qu'animateur de la dynamique économique, avec le partenariat avec les CCI et les CMA ;
- Un travail de conception des AAP en collaboration avec les différents partenaires, acteurs régionaux du développement économique, dans des groupes de travail en vue de la rédaction de cahiers des charges et de critères d'appréciation des projets applicables ;
- Un accompagnement sur les projets à fort développement pour les filières, avec la création de nouveaux AAP spécifiques (par exemple deux nouveaux AAP ont été lancés en mai 2012 « filière automobile » et « grands projets ») ;

- Plusieurs périodes de lancement sont prévues, pour davantage de réactivité et d'efficacité.

Bilan /recommandation :

La période d'observation est encore trop restreinte pour dégager une tendance. Pour autant, le premier constat réside dans l'effet de levier « inversé » dans ce genre de dispositif. En effet, contrairement aux résultats observés dans le cadre des règlements d'intervention, le coût d'un emploi créé dans le cadre de PME est deux fois moins important que dans le cadre des TPE (respectivement 1485 € contre 2871 €).

Le bilan des actions 2011, partagé avec le conseil régional, présente un certain nombre de forces et d'opportunités, mais également des faiblesses et des menaces. Au rang des principales forces et opportunités, nous retiendrons un montant des aides potentielles plus conséquent pour les projets structurants ou encore une plus grande modularité des aides en fonction de la nature et de l'intérêt des projets. Certaines thématiques ont suscité un réel intérêt. Les appels à projet semblent présenter une complémentarité intéressante avec les dispositifs type FEDER. En revanche, une date unique de rendu en 2011 des dossiers a entraîné une arrivée massive de réponses à l'appel à projets et non en flux progressif : le délai laissé aux partenaires pour l'analyse qualitative des dossiers et de la situation des entreprises est jugé insuffisant. Dans les faits et de façon induite, beaucoup de dossiers sont arrivés incomplets ou imprécis (certains projets n'étaient pas finalisés). L'application des critères de sélection, par rapport aux cibles envisagées, s'est avérée difficile (par exemple peu de dossiers sur « investir vert »). Par ailleurs, la conjoncture macro-économique, difficile et incertaine, associée aux difficultés d'accès aux financements bancaires, ne favorisent pas la concrétisation des projets des entreprises. Les délais 2011 se sont avérés très contraignants pour le montage de certains dossiers et pour le recueil des avis extérieurs. L'incitativité de l'aide est parfois inférieure à d'autres dispositifs (ADEME). Enfin, les TPE et structures de l'ESS ne souhaitent pas mobiliser des fonds FEDER (exigence d'ingénierie trop importante au regard des montants potentiels).

Pour mémoire, nous noterons qu'un dispositif d'intervention régionale (DIR) a été créé en 2011 à destination des entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire : le DIR bourse émergence SCOP est une aide individuelle accordée à des salariés souhaitant créer/reprendre leur entreprise en SCOP. L'aide régionale accordée permet de consolider le capital initial de l'entreprise avant création.

Budget consacré aux bourses SCOP :

	Montant Affecté	Mandaté
BOURSES A LA CREATION DES TPE 2011	99 900,00 €	55 700,00 €
	99 900,00 €	55 700,00 €

Source : conseil régional de Lorraine

III - Les dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles

A - Les fonds spécifiques mobilisés

Le conseil régional de Lorraine intervient dans la mise en place d'outils financiers (fonds spécifiques de prêts d'honneur gérés par les PFIL³¹ et le Réseau Entreprendre Lorraine ou de garantie gérés par Lorraine Active) afin de soutenir la création d'entreprise et s'investit dans le Fonds Régional pour l'Innovation en Lorraine (FRIL) pour les projets relevant d'une logique d'innovation.

La première PFIL de Lorraine date de 1998. Afin d'accompagner cet outil d'ingénierie financière, la région lorraine a abondé au cours des 3 premiers exercices de leur existence, les PFIL, afin de les aider à constituer leur fonds de prêts d'honneur. En moyenne plus de 600 prêts d'honneur sont octroyés par an. Afin de mutualiser les besoins en prêt d'honneur, la Région a mis en place un dispositif spécifique FRCI, dispositif auquel émargent également le Réseau Entreprendre Lorraine et l'ADIE (volet prêt d'honneur à taux 0).

659 prêts sont accordés par an en moyenne (3,89 M€) correspondant à un prêt moyen de 5 902 € et à 40 888 383 € de prêts bancaires associés. 1 511 emplois sont créés ou consolidés par an, dans les entreprises en portefeuille. L'activité se répartit en 59 % création, 37 % reprise / transmission, 4 % développement. Plusieurs produits spécifiques sont proposés.

³¹ Plateforme d'initiative locale

Pour le conseil régional, la mobilisation financière correspondante à l'ensemble de ces dispositifs a représenté :

- financement des fonds de dotation des PFIL pour leurs 3 premières années d'existence : 68 602 € par PFIL, soit 891 826 € pour les 13 PFIL,
- financement du fonctionnement des PFIL : 382 000 € en moyenne par an,
- financement des dotations des dispositifs Fonds Régional Complémentaire Inter APH et Lorraine Transmission, gérés par le Réseau « Lorraine Initiative » : 427 248 € pour FRCI et 354 591€ pour Lorraine Transmission.

La contribution à la dynamique de l'emploi est de 1 511 emplois créés / consolidés par an, dans les entreprises en portefeuille. L'activité se répartit en 59 % création, 37 % reprise / transmission, 4 % développement.

Concernant l'association Réseau Entreprendre Lorraine, il s'agit d'une association constituée de chefs d'entreprises qui se proposent de coacher des créateurs d'entreprise et d'assurer leur suivi post-crétion sur 2 ans. Elle comprend 113 adhérents cotisants. Le réseau fait partie de la chaîne d'appui lorraine de la création d'entreprises, sur la partie financement. Le cœur de cible de Réseau Entreprendre est constitué de projets potentiellement destinés à devenir des PME, c'est-à-dire les créations et reprises ayant au moins 3 emplois lors du démarrage et projetant la création d'au moins 14 emplois en 5 ans.

Budget consacré au réseau Lorraine Entreprendre depuis 2006 :

	Montant Affecté	Mandaté
LORRAINE ENTREPRENDRE 2006	37 000,00 €	37 000,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2007	22 000,00 €	22 000,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2008	10 000,00 €	10 000,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2009	0,00 €	0,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2010	0,00 €	0,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2011	30 000,00 €	30 000,00 €
	99 000,00 €	99 000,00 €

Source : conseil régional de Lorraine

Le Fonds de Garantie TPE Lorraine Active permet de cautionner les prêts bancaires réalisés par des créateurs, repreneurs ou développeurs de TPE en Lorraine en situation de chômage et/ou bénéficiaires de minimas sociaux, au moment de la création ou la reprise de l'entreprise, et dans les 3 ans suivant cette date. Le montant du fonds est de 700 000 € (objectif de 1,2 Millions d'euros). Il se répartit de la façon suivante : 57 % sur les dotations de la Région Lorraine, soit 400 000 € ; 43 % sur les dotations de la Caisse des Dépôts et consignations (Fonds de Cohésion Sociale), soit 300 000 €. La garantie n'excède pas 50% du montant du prêt ou 65 % pour les entreprises en création ou ayant moins de trois ans d'existence. Le montant maximal d'encours de garantie dont peut bénéficier une même entreprise, au titre du présent fonds de garantie, ne peut dépasser un plafond de 45 000 €. Sur la période observée, 133 garanties ont été engagées, 108 mises en place représentant un montant total de 579 310 €. Un montant financier de 1 110 135 € a été investi pour 95 emplois créés ou consolidés, se répartissant de la façon suivante : 70 % création, 15 % reprise / transmission, 15 % développement

Pour le conseil régional, la mobilisation financière correspondante à l'ensemble du dispositif a représenté 400 K€ de fonds investis à la date de juin 2012.

Budget du fonds de garantie Lorraine Active :

	Montant Affecté	Mandaté
FONDS DE GARANTIE LORRAINE TPE 2009	150 000,00 €	150 000,00 €
FONDS DE GARANTIE LORRAINE TPE 2010	150 000,00 €	150 000,00 €
FONDS DE GARANTIE LORRAINE TPE 2011	100 000,00 €	100 000,00 €
	400 000,00 €	400 000,00 €

Source : conseil régional de Lorraine

Le Fonds Régional de garantie Lorraine, géré en partenariat avec OSEO, permet de favoriser l'accès des créateurs, des entrepreneurs et des chefs d'entreprise aux financements bancaires par une garantie du concours bancaire jusqu'à 70 % en co-garantie avec les Fonds Nationaux de Garantie d'OSEO. Les grandes caractéristiques des concours garantis (finalité et nature des concours) et des entreprises bénéficiaires sont présentées chaque trimestre. Le compte rendu du 31 décembre 2011 fait apparaître les indications suivantes pour la création d'entreprise :

Finalité de l'opération	Nombre de concours	Montant d'intervention	Montant garanti d'origine	Montant de l'encours garanti	Montant de l'exposition au risque
Création	680	86 979 447 €	31 678 984 €	7 939 771 €	8 951 019 €

Source : conseil régional de Lorraine

Le Conseil Régional, au travers du Pôle des Partenariats / secteur Innovation, soutient par ailleurs la création d'entreprises innovantes selon plusieurs modalités : aides aux porteurs des projets, via le FRIL (Fonds Régional pour l'Innovation en Lorraine); fonds de maturation de la recherche, dont un des débouchés possibles est la création de start-up ; financement des structures d'accompagnement des porteurs de projets.

Depuis 2006, le bilan « FRIL » se présente comme suit :

□

- 33 dossiers ont été accompagnés dans la catégorie « émergence » pour un montant total de 770 350 €,
- 10 dossiers ont été accompagnés dans la catégorie « Création » pour un montant total de 1 507 812 €.

Le fonds de maturation régional, qui a vocation à financer des projets à fort potentiel de transfert ou de valorisation de la recherche académique vers le champ économique, s'adresse aux laboratoires des établissements publics ou équipes de recherche situés en Lorraine.

En 2009, le bilan des créations du fonds s'est établi de la façon suivante :

- 12 projets accompagnés pour un total de dépenses de 2.1 M€,
- 1.8 M€ de subventions accordées.

Nous comptons enfin plusieurs dispositifs d'accompagnement des porteurs de projets, au premier rang desquels l'incubateur lorrain, pour lequel le conseil régional de Lorraine est le deuxième financeur de l'Incubateur aux côtés de l'Etat (Ministère de l'Enseignement Supérieur et la Recherche et Agence Nationale de la Recherche). L'incubateur a bénéficié de plus de 1,6 M€ de subventions régionales depuis 10 ans (dont environ 50 % pour le financement du fonctionnement de la structure). A partir de 2008, les modalités de soutien du conseil régional ont évolué pour ne financer que les frais internes de l'incubateur, soit 406 000 € sur la période 2008-2012.

Le Parcours Interrégional de Plans d'Affaires «1,2,3,GO» a été créé en 2000 pour promouvoir l'esprit d'entreprise dans la Grande Région (Luxembourg, Lorraine, Wallonie, Sarre et région de Trèves) et aider des porteurs d'idées innovantes à concrétiser et réussir le démarrage de leur activité. Une force de ce parcours semble résider dans son réseau transfrontalier de plus de 350 entrepreneurs qui conseillent les créateurs en toute confidentialité dans l'élaboration de leur plan d'affaires.

La promotion du dispositif est assurée par trois rencontres interrégionales par an, ainsi que par de nombreuses réunions régionales. Depuis 2000, «1,2,3,GO» a aidé en Grande Région plus de 880 projets, dont 240 ont débouché sur la création d'entreprises représentant 1000 emplois au total. En Lorraine sur la même période, 398 projets ont été reçus, 211 ont été acceptés et conseillés par les experts du réseau et 41 projets ont été récompensés. Le réseau «1,2,3,GO» a ainsi contribué à la création ou au développement de 52 entreprises innovantes en Lorraine. Pour l'édition 2011 (qui représentait la 11ème édition du parcours), 186 projets ont été déposés (45 en Lorraine) soit en légère progression par rapport à l'édition précédente (175 projets). 86 ont été acceptés soit 42 % (26 en Lorraine) et 37 porteurs sont allés jusqu'au bout du processus en déposant leur Business Plan (11 en Lorraine). 8 projets ont été récompensés in fine dont 2 en Lorraine (Symbiome Pôle et Equitaxe).

B - La mobilisation des fonds européens

Les crédits européens ne sont pas contractualisés dans la maquette financière du CPER.

Pour la période 2007-2013, le conseil régional de Lorraine est gestionnaire d'une subvention globale FEDER, objectif Compétitivité Régionale et Emploi, d'un montant global de 101 996 415 €. Deux fiches-action du Programme Opérationnel FEDER (fonds européen de développement régional) Lorraine 2007-2013 gérées en subvention globale par le conseil régional, permettent de soutenir la création d'entreprises. Il mobilise ces deux fiches-action en contrepartie d'une intervention dans le cadre de ses propres dispositifs de soutien à la création d'entreprises, ou d'une contrepartie publique.

Pour la même période, le conseil régional est également gestionnaire d'une subvention globale FSE (fonds social européen), objectif Compétitivité Régionale et Emploi, d'un montant de 42 447 424,09 €.

La sous-mesure 1.3.1 du Programme Opérationnel FSE « Accompagnement des créateurs ou repreneurs d'entreprises et/ou d'activités », dotée d'une enveloppe globale de 3 697 666 €, est partiellement déléguée au Conseil Régional de Lorraine. Une répartition décidée au début de la période de programmation prévoit que la DIRECCTE, autorité de gestion déléguée du PO FSE, subventionne les dossiers d'accompagnement à la création d'entreprise. Le FSE géré par le conseil régional a, pour sa part, vocation à intervenir en faveur de la formation des créateurs/repreneurs.

Bilan / recommandation

La Région, en s'engageant financièrement auprès des entreprises, apporte une réponse à leur problématique de financement. Cette politique d'ingénierie financière s'articule autour de fonds spécifiques ou de fonds européens qui lui ont été confiés en gestion (directe ou partenariale).

La mobilisation financière de la Région reste minoritaire par rapports aux fonds soulevés depuis le secteur privé : les garanties accordées par la région jouent le rôle d'effet de levier en termes d'emprunt accordé par le secteur privé.

Il serait intéressant de comparer l'effet de levier « lorrain » euro prêté/euro garanti aux effets de leviers constatés dans les autres régions afin de dégager une tendance nationale.

Seuls les fonds spécifiques mis en œuvre dans le cadre des PFIL font l'objet d'une évaluation de la contribution à la dynamique de l'emploi. Tous les autres dispositifs mis en œuvre sont difficilement évaluables, et les leviers en matière de création d'emplois sont inconnus. D'ailleurs, la superposition des

dispositifs de soutien ne permet pas toujours d'attribuer le mérite à un dispositif plus qu'à un autre : seule une appréciation globale, du nombre d'emplois créés en regard des moyens mis en œuvre par la Région, pourrait être établie. Par ailleurs, la mobilisation des fonds européens semble faible, eu égard aux montants des fiches-action et au montant global des dossiers effectivement programmés.

Chapitre III

Les dispositifs de soutien de l'Etat : leur mise en œuvre sur le territoire de la région

I - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprise

En dehors du dispositif NACRE, la DIRECCTE intervient dans la gestion du FSE. La sous-mesure 1.3.1 du Programme Opérationnel FSE « Accompagnement des créateurs ou repreneurs d'entreprises et/ou d'activités », dotée d'une enveloppe globale de 3 697 666 €, est partiellement déléguée au Conseil Régional de Lorraine. Une répartition décidée au début de la période de programmation prévoit que la DIRECCTE, autorité de gestion déléguée du PO FSE, subventionne les dossiers d'accompagnement à la création d'entreprise. Le FSE géré par le Conseil Régional a, pour sa part, vocation à intervenir en faveur de la formation des créateurs/repreneurs. Cette partie représente 697 666 €.

Bilan / Recommandation

La DIRECCTE étant très sollicitée sur les projets d'accompagnement lié à la formation, elle a sollicité le Conseil Régional afin de récupérer une partie des crédits qui lui sont délégués et ainsi cofinancer directement ces dossiers. Le conseil régional a approuvé cette modification de maquette, actée lors du Comité Régional de Suivi des fonds structurels de juin 2012. Cette gestion conjointe devra faire l'objet a minima d'une procédure écrite afin d'optimiser le fonctionnement du dispositif et sécuriser l'emploi des fonds.

II - Les dispositifs d'aide directe

Concernant ces dispositifs, les réponses apportées par la DIRECCTE ont essentiellement concerné le dispositif NACRE, qui a succédé en 2009 aux chèques conseils et au dispositif d'avance remboursable EDEN. Concernant ces deux derniers dispositifs, seuls des tableaux statistiques ont été fournis. Les données chiffrées des trois dispositifs sont présentées en annexe 1.

Concernant le dispositif NACRE, la CDC (caisse des dépôts et consignations) est chargée d'animer le dispositif et de négocier l'enveloppe des prêts à taux zéro en déterminant un nombre de prêt, un montant moyen et une enveloppe. L'ASP (agence de service et de paiement) collecte les informations au travers de l'extranet et rémunère en conséquence des accompagnateurs, selon les actions réalisées. La DIRECCTE coordonne, anime et répartit les moyens de financement, en partenariat avec le conseil régional. La gestion du dispositif est assurée par un tiers temps d'ETP d'attaché d'administration.

Le comité de pilotage comprend la DIRECCTE, la CDC, le conseil régional de Lorraine et l'OATR (Opérateur d'Accompagnement Technique Régional : le Centre de Ressources Régional, pour l'assistance technique). Il est chargé de négocier les moyens avec la DGTEFP, de les répartir et d'animer le dispositif (conventionnement et labellisation).

NACRE propose un parcours coordonné en trois phases : une première phase d'aide au montage du projet, une deuxième phase d'appui pour le financement du projet, une dernière phase d'appui au démarrage et au développement.

Le dispositif s'appuie sur un réseau d'opérateurs d'accompagnement, labellisés et pour lesquels un conventionnement est réalisé. La DGEFP a demandé à partir de 2011 d'avoir le moins d'opérateurs possible. Dans la pratique lorraine, cela a été difficile dans la mesure où le mode opératoire est calqué sur le périmètre d'intervention préexistant à chaque structure.

Concernant la labellisation, elle a tout d'abord été réalisée suivant les critères chaîne régionale d'appui à la création. Puis elle a été accordée à tout expert-comptable qui en avait fait la demande auprès du conseil régional de l'ordre des experts comptables (mi 2009). En dehors des demandes d'explications en cas de refus de labellisation (qui n'ont d'ailleurs pas généré de contentieux administratif), il n'y a pas eu de souci particulier. Cependant, en termes de mise en œuvre, certaines difficultés se présentent. Nous remarquerons d'abord qu'aucun réexamen n'a été réalisé sur la labellisation valable de 2009 à 2011. Pour 2012, les labellisations ont toutes été prorogées

pour les labellisés. Par ailleurs, le référentiel de la chaîne régionale d'appui ne pourra plus pleinement être utilisé pour les opérateurs intervenant en PM2 (phase métier 2). En effet, il a fallu faire une entorse au partitionnement de la chaîne, en permettant aux opérateurs PM2 de poursuivre pour certains dossiers en PM3.

Chapitre IV

Les réseaux d'accompagnement des créateurs

I - Les principaux acteurs de l'accompagnement

Afin d'apporter aux porteurs de projets un ensemble de conseils clairs et accessibles, le Conseil Régional (en partenariat avec la Caisse des Dépôts), a souhaité que leur soit proposée une «chaîne régionale d'appui à la création – reprise d'entreprises». En rejoignant la «chaîne régionale d'appui à la création- reprise d'entreprises», les organismes de la création d'entreprise en Lorraine s'engagent :

- Vis-à-vis des créateurs : à accueillir tout porteur de projet lorrain, à l'informer sur les services et compétences de l'ensemble des acteurs et l'orienter en fonction des besoins,
- Vis-à-vis de leurs partenaires : à promouvoir la chaîne d'appui à la création et les opérateurs qui la constituent, à s'informer mutuellement sur le parcours partagé d'un porteur de projet, à échanger des expériences et des informations pour enrichir les métiers de la création d'entreprises.

En 2010, ce sont 7 974 personnes qui ont été accueillies et renseignées par les membres de la Chaîne. 4 385 personnes ont notamment bénéficié des prestations personnalisées et spécialisées offertes par ces mêmes membres (3 422 « accompagnements » et 963 « financements ») et 1 898 personnes ont concrétisé leur projet de création ou de reprise (sur 6 377 immatriculations d'entreprises dites classiques et 15 500 entreprises y compris auto-entreprises en Lorraine). Ces 1 898 entreprises soutenues par un réseau ont généré quelque 2 200 emplois et bénéficient d'un suivi post création de 3 à 5 ans.

A - Les réseaux d'accueil spécialisé et d'accompagnement ante-crédation

Les réseaux d'accueil spécialisé et d'accompagnement ante-crédation sont en charge des personnes qui sont au stade du projet voire, de l'idée, et qui ambitionnent un avenir entrepreneurial. Pour ce faire, ces réseaux permettent à ces « porteurs de projets » de bénéficier de conseils, d'un accompagnement technique, notamment grâce au montage d'un plan d'affaires. Le Réseau Lorrain des pépinières d'Entreprises (RLPE), ALACA et ALEXIS LORRAINE réalisent ces missions.

B - Les couveuses : réseaux de test ante création

Une couveuse d'entreprises est un outil d'accompagnement à la création d'entreprises pour sécuriser le parcours des créateurs. Elle s'appuie sur un concept : le test grandeur nature de l'activité encadré par le Contrat d'Appui au Projet d'Entreprise (CAPE), issu de la loi pour l'Initiative Economique (août 2003). Elle se propose d'accueillir les personnes portant une initiative de création mais qui n'ont pas encore de certitudes suffisantes concernant leur marché ou dont le futur métier de chef d'entreprise ne semble pas complètement maîtrisé.

Deux couveuses d'activités et d'emploi (CAE) sont répertoriées en Lorraine : PACELOR et COHERENCE PROJETS. Une coopérative assure la promotion et réalisation du statut d'entrepreneur salarié : CAP'ENTREPRENDRE. Ces structures bénéficient du soutien financier du Conseil Régional de Lorraine.

C - Les réseaux de financement

Quatre réseaux en Lorraine sont spécialisés dans le financement de projets. Cette intervention s'établit sous trois formats : octroi de microcrédits (ADIE), de prêts d'honneur à taux zéro (PFIL – Lorraine Initiative et REL) et garantie de prêts bancaires (Lorraine Active).

Budgets consacrés à l'extranet des réseaux et aux réseaux d'accueils (dont pépinières du RLPE) :

	Montant Affecté	Mandaté
ANIM TERRI DE LA CHAÎNE D'APPUI	0,00 €	0,00 €
EXTRANET RESEAUX	460 386,64 €	17 569,24 €
RESEAUX D'ACCUEIL DCATPE 2008	1 264 930,37 €	1 264 930,37 €
RESEAUX D'ACCUEIL DCATPE 2009	1 513 966,61 €	1 493 464,61 €
RESEAUX D'ACCUEIL DCATPE 2010	1 095 397,45 €	1 093 797,45 €
RESEAUX D'ACCUEIL DCATPE 2011	1 079 600,00 €	944 180,00 €
	10 500 797,83 €	9 900 458,44 €

Source : conseil régional de Lorraine

Budgets consacrés aux réseaux conventionnés depuis 2006 (hors RLPE, ADIE et LORRAINE ACTIVE) :

	Montant affecté	Mandaté
ALACA 2008	24 000,00 €	24 000,00 €
ALEXIS 2008	635 150,00 €	635 150,00 €
CAP ENTREPRENDRE 2008	60 800,00 €	60 800,00 €
PLATEFORMES D'INITIATIVE LOCALE 2008	387 679,00 €	387 679,00 €
RESEAU LORRAIN DES PFIL 2008	157 301,37 €	157 301,37 €
	1 264 930,37 €	1 264 930,37 €

	Montant affecté	Mandaté
ALACA 2009	27 000,00 €	27 000,00 €
ALEXIS 2009	629 800,00 €	629 800,00 €
CAP ENTREPRENDRE 2009	70 600,00 €	70 600,00 €
COHERENCE PROJETS EXERCICE 2009	0,00 €	0,00 €
PLATEFORMES D'INITIATIVE LOCALE 2009	666 566,61 €	646 064,61 €
RESEAU LORRAIN DES PFIL 2009	120 000,00 €	120 000,00 €
	1 513 966,61 €	1 493 464,61 €

	Montant affecté	Mandaté
ALACA 2010	26 500,00 €	26 500,00 €
ALEXIS 2010	610 000,00 €	610 000,00 €
CAP ENTREPRENDRE 2010	70 000,00 €	70 000,00 €
COHERENCE PROJETS EXERCICE 2010	15 000,00 €	15 000,00 €
PLATEFORMES D'INITIATIVE LOCALE 2010	364 000,00 €	362 400,00 €
RESEAU LORRAIN DES PFIL 2010	9 897,45 €	9 897,45 €
	1 095 397,45 €	1 093 797,45 €

	Montant affecté	Mandaté
ALACA 2011	30 000,00 €	15 000,00 €
ALEXIS 2011	646 600,00 €	633 180,00 €
COHERENCE PROJETS EXERCICE 2011	21 000,00 €	21 000,00 €
PLATEFORMES D'INITIATIVE LOCALE 2011	364 000,00 €	266 000,00 €
RESEAU LORRAIN DES PFIL 2011	18 000,00 €	9 000,00 €
	1 079 600,00 €	944 180,00 €

	Montant affecté	Mandaté
ALACA 2010	26 500,00 €	26 500,00 €
ALEXIS 2010	610 000,00 €	610 000,00 €
CAP ENTREPRENDRE 2010	70 000,00 €	70 000,00 €
COHERENCE PROJETS EXERCICE 2010	15 000,00 €	15 000,00 €
PLATEFORMES D'INITIATIVE LOCALE 2010	364 000,00 €	362 400,00 €
RESEAU LORRAIN DES PFIL 2010	9 897,45 €	9 897,45 €
	1 095 397,45 €	1 093 797,45 €

	Montant affecté	Mandaté
ALACA 2011	30 000,00 €	15 000,00 €
ALEXIS 2011	646 600,00 €	633 180,00 €
COHERENCE PROJETS EXERCICE 2011	21 000,00 €	21 000,00 €
PLATEFORMES D'INITIATIVE LOCALE 2011	364 000,00 €	266 000,00 €
RESEAU LORRAIN DES PFIL 2011	18 000,00 €	9 000,00 €
	1 079 600,00 €	944 180,00 €

Budget consacré au réseau Lorraine Entreprendre depuis 2006 :

	Montant Affecté	Mandaté
LORRAINE ENTREPRENDRE 2006	37 000,00 €	37 000,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2007	22 000,00 €	22 000,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2008	10 000,00 €	10 000,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2009	0,00 €	0,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2010	0,00 €	0,00 €
LORRAINE ENTREPRENDRE 2011	30 000,00 €	30 000,00 €
	99 000,00 €	99 000,00 €

Sources : conseil régional de Lorraine

II - La coordination des rôles : son organisation ; ses résultats

A - La coordination des réseaux : l'action du conseil régional

Le conseil régional soutient l'action des réseaux : 2,5 M€ par an en moyenne sont accordés dans des programmes de soutien à la création et reprise d'entreprise. En Lorraine, il existe une multiplicité d'acteurs sur les différents créneaux, allant du premier accueil au suivi-post création.

Le soutien régional à l'action et technique de ces structures se fait via des conventions d'objectifs annuelles fixant les moyens financiers et des objectifs qualitatifs et chiffrés pour chaque structure, sur la base d'un programme d'actions mettant en application le référentiel commun aux réseaux partenaires de la création/reprise d'entreprise. L'élaboration des conventions met en évidence la recherche d'une cohérence d'objectifs et d'équité entre les structures. En effet, tant la mention au référentiel métier annexée à la chaîne d'appui que le mode de financement des actions métiers (sommes forfaitaires selon l'action réalisée vers le porteur de projet) sont communs aux différentes structures. La subvention allouée variera uniquement en fonction des résultats des actions à réaliser.

B - Les actions partenariales spécifiques

Deux actions partenariales spécifiques sont à mentionner : le travail avec la DIRECCTE (notamment dans le cadre de Nacre) et les opérations à caractère indirect avec les organismes consulaires.

Le travail de coordination réalisé avec l'Etat (service de la DIRECCTE) a facilité l'évolution des dispositifs ACCRE et EDEN vers le dispositif NACRE en Lorraine. A ce titre, une grande convergence entre la chaîne d'appui et le contenu des étapes et du cahier des charges du dispositif NACRE est à souligner. Le Conseil Régional de Lorraine s'est inscrit comme un partenaire actif de la réforme (présence dans le copilotage NACRE notamment), au regard de cette convergence de méthode et d'objectifs.

Depuis 2004, le Conseil Régional de Lorraine est également partenaire de la Chambre Régionale (CRMA) et des quatre Chambres Départementales de Métiers et de l'Artisanat en vue de favoriser l'installation artisanale, et avec pour objectif d'articuler les compétences respectives des cosignataires en matière de formation professionnelle continue et de développement de l'artisanat.

Pour l'année 2011 une subvention de 195 000 € a été allouée à la CRMA et aux 4 chambres départementales au titre du suivi conseil individuel.

Budget consacré aux opérations à caractère indirect depuis 2006 :

	Montant Affecté	Mandaté
OPERATIONS A CARACTERE INDIRECT TPE 2006	249 990,00 €	249 990,00 €
OPERATIONS A CARACTERE INDIRECT TPE 2007	0,00 €	0,00 €
OPERATIONS A CARACTERE INDIRECT TPE 2008	380 985,00 €	380 985,00 €
OPERATIONS A CARACTERE INDIRECT TPE 2009	188 952,50 €	188 952,50 €
OPERATIONS A CARACTERE INDIRECT TPE 2010	192 694,00 €	192 694,00 €
OPERATIONS A CARACTERE INDIRECT TPE 2011	195 000,00 €	191 027,50 €
	1 402 456,50 €	1 203 649,00 €

Source : conseil régional de Lorraine

Bilan / Recommandation :

Le réseau d'accompagnement des créateurs compte un nombre important d'intervenants. Pour autant, il apparaît clairement que l'effort de structuration, notamment par la création de la chaîne d'appui, constitue un atout dans le dispositif régional. L'accompagnement étant reconnu comme un des facteurs clé de pérennité, la chaîne d'appui y contribue directement. Il apparaît que les créateurs et repreneurs d'entreprise bénéficiant des services des organismes signataires de la Chaîne régionale affichent d'ailleurs des taux de pérennité avoisinant les 80 % à 5 ans, soit supérieurs de plus de 20 points à la moyenne régionale. Une incitation plus forte (en matière d'attribution de ses subventions) de la part de la Région, incitant tous les acteurs à signer la charte et rejoindre la chaîne d'appui, pourrait constituer un levier.

III - Le rôle des chambres consulaires de commerce et d'industrie (CCI Régionale et CCI Territoriale)

Le réseau des CCI bénéficie d'une légitimité « historique ». Il jouit d'une bonne visibilité en termes d'accueil à la création d'entreprise et les moyens dont il dispose rendent efficace son positionnement et sa lisibilité comme acteur de la création d'entreprise. A l'instar des chambres consulaires des autres régions, les CCIR et CCIT de Lorraine ne dérogent pas au fonctionnement commun, à savoir assurer les prestations imposées par la loi et proposer des prestations optionnelles, spécifiques à chacune d'elles.

Pour autant le travail de structuration, entamé depuis la réforme des chambres de commerce, n'est pas encore abouti. Les approches et niveaux de suivi des actions sont inhomogènes entre les différentes CCIT. C'est notamment le cas du suivi post-crétation, au titre duquel les créateurs ne remplissent pas systématiquement des formulaires de satisfaction. Ce suivi a dû être transformé en priorité dans le schéma sectoriel « création-transmission 2013-2015 ».

Bilan / Recommandation :

Une convergence de méthode entre les CCIT devrait être recherchée. Une évaluation a minima des dispositifs mis en œuvre n'existe pas toujours.

Une approche dynamique en matière de prestations supplémentaires a été cependant constatée. A titre d'exemple, la CCIT de la Moselle propose de nombreuses prestations complémentaires : Matinales de la Création

d'Entreprise, Soirée Osez Entreprendre, Observatoire Départemental des Porteurs de Projets, Pôle Banque.

Bilan / Recommandation :

Les actions complémentaires ainsi menées s'apparentent cependant plus à un rôle de « facilitateur ». L'effet engendré, que ce soit en matière de création ou d'expansion, est difficilement mesurable. Les chambres consulaires concernées ne disposent d'ailleurs pas d'indicateurs de suivi dédiés.

Chapitre V

Le pilotage et la gouvernance d'ensemble

I - Le rôle de l'Etat

L'aide à la création d'entreprises ne constitue pas un axe stratégique du contrat de projets État-Région (CPER) 2007-2013. C'est dans sa partie 8 que le soutien à la création/reprise et transmission est évoqué (partie 8.2.2 du CPER). Quatre types d'actions sont présentés comme devant être confortés, et parmi eux le financement de la création, l'accompagnement et le suivi, et enfin la formation des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises.

Bilan / Recommandation

Aucun élément relatif aux moyens à mettre en œuvre, au partage des responsabilités ou encore aux objectifs formels n'est présenté dans le CPER. Par ailleurs, la DIRECCTE apparaît en retrait dans la politique d'aide à la création des entreprises : aucune fonction de coordination d'envergure ne lui est attribuée.

Les outils à sa disposition semblent d'ailleurs limités. Son rôle spécifique dans le cadre du dispositif NACRE lui permet cependant d'entretenir des relations avec les principaux acteurs des réseaux d'accompagnement. Le « trait d'union » avec le dispositif global et les collectivités locales réside en fait dans la chaîne d'appui qui pourrait être assimilée, à défaut d'être fédératrice et unanimement partagée par les acteurs, à un modèle ou à un référentiel d'organisation régionale.

Concernant la vision d'ensemble de la DIRECCTE sur d'autres dispositifs tels que l'ACCRE ou l'ARCE, les services disposent tant du nombre de bénéficiaires que des moyens financiers alloués. Ils ne disposent pas des caractéristiques des publics. L'observation d'un cumul entre NACRE, ACCRE et ARCE nécessiterait un identifiant commun pour les porteurs de projet, ce qui n'est pas le cas. Aucune enquête n'a été réalisée auprès de bénéficiaires posant une question sur l'accès aux 3 dispositifs.

Enfin, concernant les actions conduites par la Direction régionale de Pôle Emploi, il apparaît que jusqu'à 2012 au moins, il y a eu peu d'échanges, d'interactions ou encore de travaux d'information / coordination. Les

services de la DIRECCTE ont indiqué que 2012 constituera un objectif d'ouverture vers l'accompagnement à la création de Pôle Emploi, de la part de la Direccte concernant NACRE, mais aussi du conseil régional et du Centre Régional de Ressources pour les accompagnements en formation des demandeurs d'emploi créateur/repreneurs. Un accord régional est en cours pour présenter NACRE et la chaîne régionale d'appui à la création auprès des conseillers Pôle Emploi création en agence mais aussi auprès des prestataires ateliers, parcours, EPCE, OPCRE³². Les actions de premier niveau permettrait de repérer des demandeurs d'emploi ayant forte chance de déboucher sur une création/reprise. A l'instar de ce qui se pratique à la Direccte Rhône-Alpes, les demandeurs d'emploi ayant suivi une OPCRE complète pourraient être repérés et orientés directement vers une phase métier 2 (financement) voire 3 (accompagnement post-crédation dans nacre. Cela permettrait d'éviter le doublon de suivi sur la phase 1 de montage de projet nacre. Ceci nécessiterait d'avoir accès aux fichiers des demandeurs d'emploi sous OPCRE (pour éviter à coup sûr les doublons) ou encore que les accompagnateurs OPCRE orientent vers NACRE les accompagnés en phase 2 ou 3.

II - Le rôle des collectivités locales

L'adoption par le Conseil Régional, en 2006, d'un Schéma Régional de Développement Economique a marqué les fondements de la politique du Conseil Régional de Lorraine en faveur de la création d'entreprise, autour des priorités clés suivantes : choix d'une procédure de concertation avec l'ensemble des acteurs ; identification des deux leviers à privilégier (promotion et accompagnement de la création d'entreprises, mobilisation et coordination des outils financiers). Il rejoint sur ces points le CPER mais en présentant un niveau de détail un peu plus important.

En partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations, dans le cadre d'une convention intitulée « Action lorraine pour une économie de proximité » (ALEP), le Conseil Régional a impulsé la création d'une Chaîne d'appui à la création reprise, finalisée en 2008, s'appuyant d'abord sur un référentiel métier bâti avec les réseaux d'accompagnement et de financement, tout en rédigeant une charte – prévue dans le SRDE - définissant les prestations et engagements à l'égard des porteurs de projets, des autres réseaux ainsi que des financeurs.

³² Evaluation préalable à la création ou reprise d'entreprise (EPCE) et Objectif projet création ou reprise d'entreprise (OPCRE)

A compter de 2010 – 2011, et dans le cadre de son projet politique, le Conseil Régional a souhaité revoir les outils et modalités de sa politique de développement économique. Trois importantes évolutions sont intervenues sur le plan de la création d'entreprises :

- le pilotage du développement économique et social a été revu et coordonné ;
- la Région a engagé une démarche de structuration des 12 filières clés de l'économie lorraine ;
- des parcours opérationnels indissociables ont été mis en place :
 - **le parcours économique**, pour doter la Lorraine de nouveaux outils de production ;
 - **le parcours formation**, pour sécuriser les lorrains dans leurs parcours professionnels ;
 - **le parcours territorial**, qui vise le développement économique, le développement humain et social par et pour les territoires.

Afin de concentrer ses interventions directes sur des priorités plus affirmées, le Conseil Régional a développé une nouvelle approche sous la forme d'appels à projets portant sur des objectifs plus clairement définis. Ces appels à projets ont été conçus au sein de groupes de travail partenariaux et les dossiers retenus ont été examinés au sein de comités de sélection. Un bilan des appels à projets précités a été établi, dans une approche concertée confirmée.

L'organisation du Pôle des Entreprises du conseil régional a également été revue. A la différence de l'ancienne architecture qui reposait sur la taille des entreprises visées par les dispositifs (TPE ou PME), la nouvelle organisation s'appuie sur le cycle de vie de l'entreprise, ainsi que sur les axes de partenariat conclu avec les CCI et CMA.

La perspective d'un acte III de la décentralisation va probablement conduire le Conseil Régional de Lorraine à engager l'élaboration d'un nouveau Schéma Régional de Développement Economique pour l'avenir. La politique régionale en faveur de la création d'entreprise, dont le caractère prioritaire a récemment été réaffirmé dans le cadre du partenariat engagé avec les CCI et CMA, devrait y avoir toute sa place au regard de son rôle pour dynamiser l'économie de proximité.

Entre 2001 et 2010, apparaît un bilan plutôt positif, mettant en évidence une forme de dynamisme de l'économie de proximité en Lorraine :

- évolution annuelle en Lorraine de + 6,3 % des créations d'entreprises, à comparer du + 4,9 % en France hors Ile-de-France,

- 14 485 création en lorraine en 2011, dont 5813 hors auto-entreprise : le taux de création 2011 est de 15,9 % (à comparer à 15,4 % en France, province),

En 2010, près de 8 000 porteurs lorrains de projets ont été accueillis et/ou accompagnés par la chaîne d'appui.

Quelques chiffres clés
concernant le nombre création d'entreprises, l'évolution et les emplois créés
en Lorraine (source Insee)

		2006	2007	2008	2009	2010
France	Nombre de créations	322 000	321 478	327 396	261 090*	262 300*
	Evolution	+1,7%	-0,16%	+1,84%	-20,25%	+0,46%
LORRAINE	Nombre de créations	7 917	8 337	8 200	6 367 *	6 052*
	Evolution	+2,4%	+17,2%	-1,9%	-23 %	-4,9%
	Emplois créés	6 400	12 000	11 700	11 500	11 220

* hors auto-entrepreneurs

Source : conseil régional de Lorraine

Bilan / Recommandation

La période 2006-2011 est marquée par un changement de portage stratégique. Si la création d'entreprises apparaissait dans le SRDE comme un objectif en soi, elle s'apparenterait aujourd'hui plus à une conséquence du développement des filières.

En ce qui concerne l'économie, le Conseil Régional de Lorraine a exprimé sa volonté politique et stratégique de construire un nouveau modèle de développement économique et social afin de faire émerger de nouvelles modalités de collaborations avec les acteurs institutionnels régionaux et territoriaux. Cette volonté s'est traduite par un double changement :

- sur le fond : passer d'une politique d'interventions segmentées par domaines cloisonnés (développement exogène, endogène, création et transmission d'entreprises, innovation, compétences) pour impulser et animer une logique de développements par filières,

concrétisée par la mise en œuvre de projets transversaux intégrant, et articulant, ces différents domaines ;

- sur la forme : sortir d'une pratique de financement de structures spécialisées pour engager une démarche de financement de plans d'actions, construits et contractualisés à partir d'objectifs partagés en amont.

Parallèlement à ces initiatives opérationnelles, le Conseil Régional de Lorraine a engagé aussi une démarche de retrait du financement des associations intervenant habituellement en la matière, mais de manière segmentée, (Adielor, 3I Lorraine et Lorraine Internationale). De son côté, l'association 3i Lorraine a décidé de resserrer la liste de ses membres afin de la rendre compatible avec cette démarche. Cette association disparaissant, c'est un « Centre de Ressources Régional », dédié à ces nouvelles modalités d'interventions partenariales, qui a émergé.

Par conséquent, le « Centre de Ressources Régional » répond pleinement à la démarche initiée par le Conseil Régional de Lorraine, à savoir rechercher l'unité régionale en co-construisant en direct avec ces partenaires du développement économique et social, ou encore financer des plans d'actions qui découleront directement de ces décisions prises dans le partenariat amont, et non plus des structures associatives intermédiaires.

La signature de la convention partenariale de pilotage du développement économique et social en Lorraine entre le Conseil Régional de Lorraine, la Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat, les Chambres des Métiers départementales, la Chambre de Commerce et d'Industrie Régionale de Lorraine, les Chambres de Commerce et d'Industrie Territoriales, s'est déroulée à l'Hôtel de Région de Metz, le jeudi 1er mars 2012.

La démarche engagée s'articule autour de deux piliers : « Construire un nouveau mode de collaboration, Engager une démarche de pilotage du développement économique et social ».

Faire vivre une démarche de co-construction en amont de projets partagés, avec un financement de plans d'actions ; Sortir d'une logique de guichet segmentée par dispositifs.

Cette démarche s'est concrétisée par la mise en place de cinq groupes de travail composés de techniciens de la collectivité, des Chambres de Métiers et de l'Artisanat ainsi que des Chambres de Commerce et d'Industrie. Ils ont ainsi partagé des objectifs prioritaires, recensé l'existant et élaboré des plans d'actions, validés par les représentants élus, lors des comités de pilotage stratégique concernant les thématiques.

Afin que le travail partenarial mené conjointement par la Région Lorraine et les Chambres Consulaires soit efficient et puisse être contrôlé puis évalué, un schéma de fonctionnement a été élaboré. Ce schéma de mise en œuvre de la gouvernance est composé de 3 instances : le comité de pilotage stratégique, les comités projets propres à chacune des 5 thématiques, les groupes de travail techniques en lien avec chacune de ces thématiques.

Un premier plan d'actions relatif à la chaîne d'appui a été validé en comité stratégique les 3 et 4 janvier 2012. Afin que ce plan d'actions puisse être mis en œuvre, 3 ateliers ont été créés dont l'animation relève respectivement des CMA, CCI et CRL : Atelier sensibilisation - Animation CMA ; Atelier coordination - Animation CRL ; Atelier nouveaux enjeux - Animation CCI.

En matière de coordination, l'atelier éponyme devra porter les éléments indispensables à la poursuite de la structuration. En effet, même si le maillage territorial est satisfaisant, une problématique subsiste toutefois concernant l'articulation entre les maillons de la chaîne d'appui. Des redondances d'actions et une vision concurrentielle des acteurs entre eux persiste sur certains territoires. Il n'existe pas un dispositif mais des dispositifs, alors que la chaîne régionale d'appui devrait être le dispositif des acteurs de la création/reprise et des porteurs de projets. Il faut toutefois préciser que la coordination régionale ne s'oppose pas aujourd'hui à une coordination complémentaire de niveau local (existence notamment de chaînes d'appui par territoires).

La pluralité des offres proposées par les organismes permet aux porteurs de projets de disposer d'un choix, ce qui ne doit pas être contradictoire avec une bonne gestion des deniers publics.

Afin de renforcer la chaîne régionale d'appui à la création d'entreprise dans son rôle de coordination et de promotion des ressources et compétences mobilisables sur le territoire, le Centre de Ressources Régional se propose d'assurer, en partenariat avec les différents acteurs, la mise en œuvre d'un extranet au service de l'ensemble des entités d'accompagnement. Cet outil de travail collaboratif s'adresse aux trois cibles que sont les porteurs de projets, les entités d'accompagnement et les financeurs. L'extranet permettra notamment de partager les informations relatives à un même créateur, suivi par plusieurs structures en fonction de l'avancement de son projet.

De ce fait, le Centre de Ressources apportera un appui technique opérationnel concernant la coordination du réseau extranet et informera ses instances dirigeantes des avancées des travaux.

Bilan / Recommandation

Comme évoqué un peu plus tôt, le changement de portage stratégique donne potentiellement un nouveau visage à la création d'entreprises en Lorraine. Pour autant, il était légitime d'attendre une structure associée à la mise en œuvre de ces nouvelles orientations. Les éléments présentés mettent en évidence que c'est effectivement le cas. La démarche, jugée originale, de réduction d'échelle en supprimant certains niveaux intermédiaires de gestion (associations 3i Lorraine, Adielor et Lorraine International) traduit dans les faits la volonté locale de structuration. Cette structuration se décline en plusieurs niveaux :

- Un centre de ressources régional, véritable « tête de pont » du dispositif. Ce centre vient d'ailleurs en soutien de l'Etat puisque c'est à lui qu'a été confié le recensement pour 2012 des dispositifs d'accompagnement (mesure RGPP 95) :

- La signature d'une convention

- La conception et la mise en œuvre d'un extranet des réseaux d'accompagnement.

Sans préjuger des résultats qui seront obtenus, ces premiers éléments de structuration sont encourageants et vont, a priori, dans le sens de la résorption des dysfonctionnements structurels identifiés un peu plus tôt (échanges difficiles entre les acteurs, limites des systèmes d'information, ...)

ANNEXE 1

Les dispositifs d'aides de l'Etat en région Lorraine : bilan 2006-2011***A - Dispositifs EDEN et Chèques conseil, par département
(Dépt Vosges non disponible)*****MEURTHE ET MOSELLE**

Tableau de synthèse des moyens mobilisés et nombre de bénéficiaires –
CHEQUES CONSEILS - Année 2006 à 2008 (AE = Autorisation
d'Engagement)

Année	AE déléguées	Nombre de bénéficiaires de CHEQUES CONSEILS
2006	36 615	77
2007	96 916	193
2008	103 349	185
TOTAL	236 880	455

Tableau de synthèse des moyens mobilisés et nombre de bénéficiaires -
EDEN - Année 2006 à 2008

Année	AE déléguées	Mandatement (CP)	Nombre de dossiers
22006	455 817,80 €	455 817,80 €	Non disponible
22007	261 699,80 €	178 537,30 €	45
22008	196 224,60 €	165 109,00 €	100
Total	913 742,20 €	799 464,10 €	145

MEUSE

Tableau de synthèse des moyens mobilisés et nombre de bénéficiaires –
CHEQUES CONSEILS - Année 2006 à 2008

Année	AE déléguées	CP délégués	AE mobilisés	CP mobilisés *	Nombre de bénéficiaires de CHEQUES CONSEILS
2006	45 399	47 912	38 696	18 525	137
2007	51 337	51 337	51 137	21 803	181
2008	32 000	41 000	31 103	38 101	110
TOTAL	128 736	140 249	120 935	78 428	428

* Les crédits mobilisés correspondent à l'ensemble des crédits mobilisés au cours de l'année considérée sur le dispositif (ils peuvent donc intégrer des soldes correspondant à des années précédentes).

Tableau de synthèse des moyens mobilisés – EDEN - Année 2006 à 2008

Année	AE déléguées	CP délégués	AE mobilisés	CP mobilisés *	Avances remboursables (CP)	Frais de gestion (CP)	Nombre total de bénéficiaires
2006	99 514	97 001	99 514	87 147	77 758	9 389	38
2007	113 272	113 272	113 253	107 225	98 480	8 745	25
2008	35 018	35 018	35 018	38 995	30 450	8 545	22
TOTAL	247 804	245 291	247 785	233 367	206 688	26 679	85

* Les crédits mobilisés correspondent à l'ensemble des crédits mobilisés au cours de l'année considérée sur le dispositif (ils peuvent donc intégrer des soldes correspondant à des années précédentes).

MOSELLE

Tableau de synthèse des moyens mobilisés et nombre de bénéficiaires –
CHEQUES CONSEILS - Année 2006 à 2008

Année	AE mobilisés	CP mobilisés	Nombre de bénéficiaires de CHEQUES CONSEILS
2006	33 051	7 866	56
2007	13 233	1 281	30
2008	0	0	0
TOTAL	120 935	78 428	428

Tableau de synthèse des moyens mobilisés – EDEN - Année 2006 à 2008

Année	avance remboursable	Frais de gestion	CP mobilisés	Nombre de dossiers
2006	455 817,80 €	54 985,00 €	510 802,80 €	120
2007	178 537,30 €	37 355,00 €	215 892,30 €	100
2008	165 109,00 €	18 496,00 €	183 605,00 €	31
Total	799 464,10 €	110 836,00 €	910 300,10 €	251

B - Dispositif NACRE (pour le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise sur la période 2009 – 2012ⁱ)

En 2009

Budgétaire	Conventionnées	Réalisées	Payées
Action généraliste	534 090	338 968,94	267 141,22
Expertise spécialisée	235 400	3 456,63	3 456,63

Objectif de parcours	Démarrées
Entrées dans le parcours	541
Poursuites de parcours	24

En 2010

Budgétaire	Conventionnées	Réalisées	Payées
Action généraliste	894 969,69	735 612,56	546 006,81
Expertise spécialisée	63 800	7 652,65	7 652,65

Objectif de parcours	Démarrées
Entrées dans le parcours	839
Poursuites de parcours	180

En 2011

Budgétaire	Conventionnées	Réalisées	Payées
Action généraliste	656 367,06	569 629,06	266 013,22
Expertise spécialisée	2000,00	1800	1800

Objectif de parcours	Conventionnées	Démarrées
Entrées dans le parcours	524	430
Poursuites de parcours	979	465

En 2012

Budgétaire	Conventionnées	Réalisées	Payées
Action généraliste	467792,31	96617	5930
Expertise spécialisée	0	0	0

Objectif de parcours	Conventionnées	Démarrées
Entrées dans le parcours	543	87
Poursuites de parcours	1 181	118

Le montant des projets financés :

	Nombre de projets financés	Montant des plans de financements	Montant moyen des plans de financements
2009	146	10 504 389,00 €	71 947,87 €
2010	346	27 889 980,46 €	80 606,88 €
2011	234	24 625 669,37 €	105 237,90 €
Total	726	63 020 038,83 €	86 804,46 €

Répartis de la façon suivante :

	0-9 999 €	10 000-19 999 €	20 000-49 999 €	50 000-99 999 €	100 000 € et plus
2009	12	15	55	32	32
2010	14	38	129	78	87
2011	8	13	97	49	67
Total	34	66	281	159	186

Le montant des prêts à taux zéro accordés :

	Nombre de PTZ	Montant des PTZ	Montant moyen des PTZ
2009	145	760 400,00 €	5 244,14 €
2010	338	1 904 986,00 €	5 636,05 €
2011	225	1 359 420,00 €	6 041,87 €
Total	708	4 024 806,00 €	16 922,06 €

Répartis de la façon suivante :

	1 000-2 499 €	2 500-4 999 €	5 000-7 499 €	7 500-10 000 €
2009	13	44	61	27
2010	30	72	151	85
2011	18	37	92	78
Total	61	153	304	190

Le taux de sinistralité des PTZ :

	Contentieux	Taux de sinistralité
2009	25	17%
2010	36	11%
2011	3	1%
Total	64	9%

Les prêts complémentaires

	Nombre de projets financés par un prêt complémentaire	Montant total des prêts complémentaires
2009	145	6 218 471,00 €
2010	338	15 291 082,00 €
2011	225	13 957 640,67 €
Total	708	35 467 193,67 €

Annexe 4 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région Midi-Pyrénées

Sommaire

Chapitre I - La situation de la création d'entreprises en Midi-Pyrénées.	163
Chapitre II - Le pilotage et la gouvernance d'ensemble.	165
I - Le rôle de l'Etat.	165
A - Le Projet d'Action Stratégique de l'Etat 2011-2013 (PASE).	165
B - Le Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013.	165
II - Le rôle de la Région.	166
A - Le Schéma régional de développement économique (SRDE).	166
B - Le pilotage du Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées »	168
III - La mise en œuvre de la mesure RGPP 95.	171
Chapitre III - Les dispositifs de soutien mis en place par la Région.	173
I - Les aides à l'accompagnement	174
II - Les aides au financement.	174
A - Aides visant le renouvellement du tissu des entreprises de service et commerce	174
B - Aides en faveur des entreprises de l'économie solidaire.	175
III - Les aides aux entreprises innovantes.	176
A - Le fonds régional de garantie	176
B - Le fonds d'amorçage Midi-Pyrénées (FAM) et la création d'IRDINOV	176
C - Les interventions de Midi-Pyrénées Croissance.	178
D - Le soutien aux entreprises incubées	178
IV - Les aides à la formation	180
Chapitre IV - Les dispositifs de soutien de l'Etat et de ses agences.	181
I - Les actions mises en place par la DIRECCTE.	181
A - Le dispositif NACRE	181
B - Le suivi des anciens dispositifs EDEN et chèque conseil	185
II - Les dispositifs mis en place par Pôle Emploi	186
A - Une convention annuelle signée avec l'Etat	186
B - Les moyens mobilisés	187

C - Les liens avec les autres acteurs de l'aide à la création d'entreprise	187
III - L'action d'OSEO	188
Chapitre V - La Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse.	189
I - Les dispositifs de la CCI.	189
A - Des actions collectives, financées par le FSE	189
B - Des dispositifs individuels	190
C - Des prestations post-crétation	191
II - Les moyens mis en œuvre	191
III - Analyse de l'accompagnement individuel	193
A - L'action « Entreprendre en France – Haute Garonne »	193
B - « Entreprendre en France Innovation - Haute-Garonne »	194
C - Un fonctionnement de type « guichet »	195
Chapitre VI Les réseaux de l'économie solidaire	197
I - L'association « Midi-Pyrénées Actives »	197
A - L'accompagnement des projets	198
B - Une activité en forte croissance depuis 2006	201
C - Des risques maîtrisés	202
D - Un modèle efficient	206
II - L'association « BGE Sud-Ouest »	207
A - L'activité	207
B - Les ressources financières de l'association	209
C - Les résultats	209
Chapitre VII L'accompagnement des entreprises innovantes : l'association « Incubateur Midi-Pyrénées »	211
I - Les modalités d'intervention	211
II - Les objectifs	212
III - Le budget de l'association	213
IV - Les résultats	213
A - Etude d'un échantillon de projets entrés en incubation en 2009	213
B - Bilan dressé par l'Incubateur Midi-Pyrénées	214
V - Le projet stratégique 2012 – 2015 : améliorer le contenu en croissance et en emplois	215
A - Un positionnement plus orienté vers le marché	215
B - Des incertitudes sur le financement	216

Résumé

L'évaluation menée en Midi-Pyrénées a mis en exergue la complexité des dispositifs d'aide à la création d'entreprises et la faible coordination entre les acteurs de l'Etat et des collectivités territoriales.

1 - L'organisation des dispositifs d'aide à la création d'entreprises

Si le CPER n'aborde la question de la création d'entreprise que de manière marginale, et sans financement identifié, le SRDE comporte un plan « Entreprendre Midi-Pyrénées » qui vise à coordonner les initiatives et les acteurs, et à simplifier et rendre plus lisible l'accès aux aides. Ce plan positionne la Région comme l'acteur chef de file de la création d'entreprise en Midi-Pyrénées. Cependant, des mesures d'aide à la création se retrouvent disséminées en dehors du plan.

L'organisation de l'accompagnement à la création d'entreprises présente trois caractéristiques en Midi-Pyrénées:

.- le dynamisme des réseaux d'opérateurs sur lesquels s'appuient l'Etat et les collectivités pour mener à bien l'accompagnement, et la bonne coopération des nombreux acteurs privés de l'aide à la création, qui pallie la faible coopération des acteurs publics ;

- le déficit d'évaluation du plan « Entreprendre Midi-Pyrénées » par la Région ;

- l'absence de coopération entre la DIRECCTE, gestionnaire du dispositif NACRE, et les collectivités locales : ainsi, la DIRECCTE est-elle absente du comité de pilotage du plan « Entreprendre Midi-Pyrénées ». La mesure RGPP 95 reste à mettre en oeuvre en Midi-Pyrénées.

2 – Les financements mobilisés et leur utilisation

Si l'aide de la Région à la création d'entreprises solidaires et d'entreprises innovantes est importante, elle est plus modeste pour l'aide « standard » à la création, qui s'appuie sur les réseaux consulaires. Il est vrai que la priorité du conseil régional va d'abord à la reprise d'entreprise, alors que certaines parties du territoire sont confrontées au risque de désertification.

L'accompagnement à la création par les réseaux de l'économie solidaire, qui s'appuie notamment sur les outils financiers développés par France Active et l'ADIE, apparaît comme un point fort des dispositifs, en raison notamment de la qualité des opérateurs (Midi-Pyrénées Actives, BGE

Sud Ouest) et des parcours mis en place. S'ils permettent la création de micro -entreprises, le profil des personnes accompagnées n'est pas pour autant sensiblement différent de celui des personnes accompagnées dans les réseaux consulaires.

S'agissant de l'accompagnement de l'innovation, les résultats de l'« Incubateur Midi-Pyrénées » apparaissent plus contrastés, notamment parce que, dans le processus de sélection des projets aidés, la dimension technique semble avoir pris le pas sur la viabilité du modèle économique. L'incubateur n'a pas su sélectionner, jusqu'à présent, des projets présentant un fort potentiel de croissance, et entend remédier à cette lacune en modifiant sa stratégie en profondeur.

Les coûts de l'accompagnement au regard des emplois créés sont variables selon les opérateurs : 539€ par emploi pour l'association « Midi-Pyrénées Actives », 614€ pour la CCI de Toulouse. Les différences des coûts de l'accompagnement traduisent autant les différences d'approche de l'accompagnement à la création, que des écarts d'efficience.

Les coûts d'accompagnement de l'« Incubateur Midi-Pyrénées », à 18410€ par emploi créé, ne sont pas strictement comparables, puisqu'ils incluent des dépenses de prestation externes pouvant atteindre 100 000€ par projet, et s'adressent à des projets comportant un risque élevé lié au processus d'innovation.

3 – Les deux modèles de l'accompagnement

En conclusion, deux modèles d'accompagnement se dégagent :

- un accompagnement de type guichet dans lequel le porteur de projet a l'initiative du rythme de l'accompagnement, d'où une grande difficulté à suivre les parcours compte tenu des discontinuités et des abandons : c'est le modèle des réseaux consulaires ;
- un accompagnement, pouvant inclure le montage financier du projet, dans lequel l'opérateur sélectionne les projets : le prototype en est l'association « Midi-Pyrénées Actives ».

Ces deux modèles répondent à des logiques complémentaires : si la logique de type guichet du réseau consulaire correspond à un service public de l'accompagnement ouvert à tout public, les accompagnements qui s'adressent à des publics spécialisés (économie solidaire, projets innovants) offrent un meilleur encadrement, une plus grande valeur ajoutée pour le porteur de projet et maîtrisent mieux l'abandon.

Chapitre I

La situation de la création d'entreprises

en Midi-Pyrénées

Le nombre d'entreprises créées en Midi-Pyrénées s'est élevé à 29 518 en 2010, dont 17 220, soit 58,3 %, sous le régime de l'auto-entreprise. Ce nombre a sensiblement fléchi en 2011, à 25 299 créations, soit une diminution de -14,3 % supérieure à celle observée en France (hors Ile-de-France), limitée à - 12,1 %.

Le département de la Haute-Garonne a concentré à lui seul 50,2 % des créations d'entreprises de la région en 2011. Les 7 autres départements de la région ont enregistré chacun entre 5,2 % et 11 % des créations régionales.

Le taux de création d'entreprises était de 15,5 % en Midi-Pyrénées en 2011, contre 15,6 % en moyenne nationale, mais avec des écarts sensibles selon les départements, de 11 % en Aveyron à 17,9 % en Haute-Garonne.

Les enquêtes de l'INSEE montrent une meilleure pérennité des entreprises créées en Midi-Pyrénées que dans le reste de la France : le taux de survie à cinq ans des entreprises créées en 2002 s'élevait à 53,5 %, contre 51,9 % en moyenne nationale ; le taux de survie à trois ans des entreprises créées en 2006 s'élevait à 68,8 %, contre 65,9 % en moyenne nationale.

Chapitre II

Le pilotage et la gouvernance d'ensemble

I - Le rôle de l'Etat

A - Le Projet d'Action Stratégique de l'Etat 2011-2013 (PASE)

L'Etat a élaboré en 2011 un Projet d'Action Stratégique de l'Etat (PASE) pour la période 2011-2013. Ce document définit 6 orientations, 18 priorités et 40 actions.

Si l'orientation 1 s'intitule « *Préparer la compétitivité et les emplois de demain* », elle ne fait pas référence aux dispositifs d'aide à la création d'entreprise, qui reste une thématique absente de ce document.

B - Le Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013

Le Contrat de Projet Etat-Région (CPER) 2007-2013 comporte un volet régional qui se décline en 10 projets, et un volet territorial. Il porte sur un montant global de 1 583M€. L'aide à la création d'entreprise n'apparaît que comme une composante marginale de ce document de programmation.

Le projet 1, article 2, est intitulé « *Soutien de la croissance de l'appareil productif de Midi-Pyrénées et accompagnement des filières d'excellence* ». Son paragraphe 2.1 « *aide à la création, au développement et à la reprise d'entreprises* » affiche un objectif d'accompagnement des porteurs de projet par la sensibilisation-formation à l'entrepreneuriat, et la mise en œuvre et l'animation du plan régional de création d'entreprises, sans que figurent d'autres précisions sur le contenu de ce plan. Son paragraphe 2.2

« l'accroissement de l'offre d'infrastructures d'accueil collectives d'entreprises » a pour objet de favoriser la création de pépinières et hôtels d'entreprises, destinées à accueillir les porteurs de projet. Son paragraphe 2.4 « le développement des réseaux d'entreprises » vise à favoriser, entre autres, les programmes immobiliers spécialisés en vue de l'accueil des pépinières fonctionnant en réseau.

Les financements publics en faveur de l'aide à la création d'entreprises en Midi-Pyrénées ne sont pas identifiés avec précision dans le CPER, mais regroupés dans une ligne dédiée au financement de l'appareil productif régional. Globalement, le financement de l'article 2 est inscrit dans le CPER à hauteur de 35,8M€ (11,8M€ pour l'Etat, 12M€ pour la Région et 12 M€ pour les autres partenaires), mais il concerne l'ensemble de l'article 2 et non le seul point 2.1.

Le CPER renvoie enfin à la nécessaire complémentarité entre le CPER et le Schéma régional de développement économique (SRDE), dans les termes suivants : « *En outre, considérant que le développement économique régional repose également sur d'autres objectifs et actions que ceux relevant du seul Contrat de projets, le Conseil régional mettra en œuvre un plan d'actions complémentaire, fondé sur les perspectives ouvertes par le Schéma Régional de Développement Economique. A ce titre, seront notamment soutenus par le Conseil régional :*

- l'accompagnement du développement et de la compétitivité des entreprises, par la mise en œuvre d'une série de contrats d'appui, adaptés à toutes les phases de la vie des entreprises (création, développement, innovation, transmission) et à tous les types d'entreprises régionales(...) »

II - Le rôle de la Région

A - Le Schéma régional de développement économique (SRDE)

Le SRDE 2007-2010 et son successeur, le SRDE 2011 – 2016, ont tous deux pour objectif, dans le domaine de la création d'entreprise, de coordonner les aides publiques, d'accompagner, et de suivre les projets de création. Il était précisé dans le premier SRDE que « *l'objectif sera donc de signer avec l'entreprise en création un contrat qui précisera pour chaque création la mobilisation des aides spécifiques à prévoir.* » Si le SRDE 2007-2010 ne mentionne aucun objectif chiffré et renvoie la définition d'objectifs à la conclusion de contrats d'objectifs avec les partenaires, cette notion

apparaît *a posteriori* dans le bilan de ce SRDE³³, avec un objectif chiffré pour l'accompagnement individualisé de 3500 créateurs d'entreprises (et 500 porteurs de projets de reprise) par an.

1 - SRDE 2007 -2010 : la mise en place du « Plan Entreprendre Midi-Pyrénées »

Le « Plan Entreprendre Midi-Pyrénées » visant à promouvoir la création, la transmission et la reprise d'entreprises dans la région constituait la déclinaison majeure de l'orientation stratégique 2, axe 1 du SRDE 2007 – 2010, intitulé « *développer les initiatives et soutenir la modernisation des TPE-PME aux étapes clés de leur croissance* », à travers notamment les mesures 1, 2 et 7, intitulées respectivement « *accompagner les femmes et les hommes qui entreprennent* », « *optimiser les dispositifs de proximité d'aide à la création et au développement d'entreprises* » et « *soutenir la structuration financière des TPE-PME* ».

Cette orientation se déclinait en outre hors Plan de deux autres manières³⁴ : en abondant les associations membres des réseaux Entreprendre et France initiatives de prêts d'honneur facilitant l'accès aux concours bancaires, et en finançant le réseau régional des pépinières.

On retrouve enfin des aides à la création disséminées dans d'autres orientations stratégiques : ainsi, l'orientation stratégique 1 « *favoriser la croissance durable des territoires* » promeut l'aide à la création d'activités artisanales, de commerces et de services en zones rurales ou dans les petites zones urbaines (axe 3 – mesure 1 : dispositifs locaux de soutiens à l'initiative locale).

La vocation du Plan à coordonner les aides publiques et les rendre plus visibles est ainsi contrariée par l'existence de ces mesures hors Plan., qui accroissent la complexité des dispositifs et empêchent les bilans et évaluations du Plan de présenter un caractère exhaustif.

³³ figurant en introduction du SRDE 2011-2016, page 47

³⁴ cf SRDE 2011-2016, chapitre 2 « bilan quantitatif du SRDE 2007-2010 », 2.1. – Soutien au développement des entreprises et filières, page 47

2 - SRDE 2011-2016 : un accent mis sur l'économie solidaire

Le SRDE 2011 – 2016 poursuit le Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées », et met l'accent sur les créations d'entreprises relevant de l'économie solidaire. L'aide à la création d'entreprise est incluse aujourd'hui dans l'orientation stratégique 4.3.3 « *structurer l'économie de proximité et favoriser l'économie solidaire* ». Implicitement, l'objectif n'est plus seulement de faire émerger des entreprises pour enrichir le tissu économique local, mais aussi de permettre à des chômeurs de créer leur propre emploi. L'action d'appui « Entrepreneuriat » prévoit ainsi la mobilisation des outils financiers de l'économie sociale et solidaire (contrat d'apports associatifs, fonds d'amorçage associatif, fonds de garantie, capital risque solidaire). Cet objectif n'était pas inscrit en tant que tel dans le SRDE 2007 -2010 ; néanmoins, le bilan qui en est fait³⁵ montre qu'il avait été pris en compte : il est ainsi mentionné que dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, les dispositifs d'appui à la création sont spécifiques, non intégrés au Plan Entreprendre Midi-Pyrénées et font plus particulièrement appel à des acteurs tels que les couveuses et les boutiques de gestion pour accompagner et suivre des projets de créations portés par un public souvent éloigné de l'emploi.

Le SRDE 2011 – 2016 comporte en outre une orientation stratégique 4.3.1 – « *Renforcer le dynamisme et l'attractivité des territoires* », qui prévoit notamment l'aide aux pépinières d'entreprises et l'aide à la création d'activités commerciales, artisanales ou de services en milieu rural.

B - Le pilotage du Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées »

1 - Un comité de pilotage dont l'Etat est absent

La composition du Comité de pilotage du « Plan Entreprendre Midi-Pyrénées » permet de constater la présence, aux côtés de la Région, d'organismes partenaires (CCIR, CRMA, URSCOP, réseau des pépinières, ordre des experts comptables, fédération française des banques, incubateur régional, Midi Pyrénées Expansion et Midi Pyrénées Initiatives), mais l'absence des services de l'Etat en tant que tels, même si figure une agence de l'Etat, OSEO, et s'il est prévu que la CDC rejoigne le comité de pilotage à compter de 2012.

³⁵ cf SRDE 2011-2016, chapitre 2 « bilan quantitatif du SRDE 2007-2010 », 2.2. – soutien au développement économique territorial, page 58

2 - L'animation du Plan confiée à l'association Midi-Pyrénées Expansion (MPE)

La Région a confié l'animation et la coordination avec l'ensemble des acteurs locaux à l'association Midi-Pyrénées Expansion (MPE), l'agence de développement économique régional. Un animateur de MPE assure la coordination avec les trois services de la Région concernés (DAEI, DFPA et DEDD³⁶)

La Région signe chaque année une convention financière avec MPE, assortie d'une annexe technique qui fixe des objectifs chiffrés et le calendrier des interventions principales de l'association. Outre la gestion du portail régional (www.entreprendre.midipyrenees.fr), MPE anime les comités techniques des principaux partenaires du Plan, qui se réunit 6 à 8 fois par an, anime également les dispositifs départementaux et met en place un programme de formation à l'intention des conseillers en création-reprise d'entreprise (10 stages, 149 stagiaires en 2011) en vue d'harmoniser les approches.

Le budget 2010 de cette opération est de 260 000 €, financé par la Région (104 000 €), le FEDER (104 000 €) et les chambres consulaires (8800 €), avec un autofinancement de 43 200 €.

3 - Un engagement des partenaires de la Région : la charte qualité

La Région a fédéré les opérateurs régionaux au sein du Comité de pilotage, a signé des conventions avec eux et leur a fait signer une charte qualité le 11 décembre 2008, qui les engage à mettre leur expertise au service du Plan.

L'acte d'engagement des partenaires dans le dispositif régional porte notamment sur deux points: réserver un accueil individualisé qui permette aux porteurs de projet de recueillir des informations fiables et organisées sur les partenaires, avec mise à disposition d'un référent unique par les réseaux départementaux des structures régionales d'accompagnement ; établir le plan d'action individuel du porteur de projet et l'orienter vers les partenaires en adéquation avec son projet. Il prévoit en outre la participation des partenaires aux actions de communication.

³⁶ Direction de l'action économique et de l'innovation, direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage, direction de l'environnement et du développement durable

Chaque réseau fédéré par le Comité de pilotage a ainsi engagé des actions, assorties d'objectifs chiffrés, visant d'une part à l'accueil et d'autre part au suivi des porteurs de projets. L'ordre du jour des Comités de pilotage porte essentiellement sur le suivi quantitatif des actions mises en place par chaque réseau partenaires.

4 - Le contrôle de la Région sur le dispositif

a) Le fonctionnement des comités de pilotage

Les comités de pilotage du Plan se sont tenus à un rythme irrégulier (un comité en 2008, deux comités en 2009, zéro en 2010 et un en 2011). Ils ont néanmoins été l'occasion, pour chaque partenaire, de confronter ses objectifs chiffrés avec ses réalisations et de demander à justifier les écarts.

Midi-Pyrénées Expansion anime 6 à 8 réunions par an du comité technique régional et, à un rythme identique, des comités techniques départementaux, émanation départementale des partenaires du Plan.

b) Le bilan annuel du Plan par Midi-Pyrénées Expansion

MPE produit chaque année un bilan du Plan, qui rassemble les principales informations : ce bilan a essentiellement un caractère descriptif, même s'il comporte de brèves conclusions relatives aux points forts du dispositif et à ses axes d'amélioration. Il est par ailleurs basé sur des informations incomplètes, puisque toutes les mesures en faveur de la création d'entreprises ne figurent pas dans le Plan. Ainsi, le chiffre de 3660 porteurs de projets accompagnés chaque année apparaît sous-estimé, puisqu'il n'inclut pas les projets accompagnés dans le cadre de l'économie solidaire.

c) L'évaluation du SRDE

Au-delà du Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées », la Région a mis en place des évaluations portant sur l'ensemble du SRDE, incluant donc les mesures en faveur de la création d'entreprises disséminées hors Plan :

- le bilan de la mise en œuvre du SRDE 2007 – 2010 a été réalisé par la Région. Ce document essentiellement descriptif, qui énumère des éléments chiffrés, ne comporte pas de dimension analytique.

- le bilan quantitatif et évaluatif du SRDE 2007 – 2010 figure en première partie du SRDE 2011 – 2016. S'il analyse les points forts et les points faibles du dispositif, il relève également que « *dans l'ensemble, les*

compétences, la culture et les dispositifs de suivi et d'évaluation des actions engagées sont à renforcer (impact sur l'emploi en particulier) »

En conclusion, les outils d'évaluation du Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées » mis en œuvre par la Région apparaissent insuffisants pour réorienter, le cas échéant, les dispositifs.

III - La mise en œuvre de la mesure RGPP 95

Par circulaire du 19 octobre 2011, le DGEFP et le DGCIS ont demandé aux préfets de régions et aux DIRECCTE, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (mesure 95), d'améliorer la coordination des financeurs des réseaux d'accompagnement de la création d'entreprise.

Au mois de mai 2012, la DIRECCTE Midi-Pyrénées soulignait que *« les travaux à mener dans le cadre de la RGPP95 permettront de recenser les autres interventions en matière de soutien à la création d'entreprise »*. La mesure RGPP 95 reste donc à mettre en œuvre en Midi-Pyrénées.

* * *

Bilan critique / recommandations

En lançant le Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées » en 2007, la Région s'est positionnée comme chef de file des politiques en faveur de la création d'entreprises en Midi-Pyrénées, dont elle entend coordonner les acteurs publics et privés tant au niveau régional qu'au niveau départemental, et auxquelles elle souhaite donner une meilleure lisibilité.

La coopération entre la Région et les services de l'Etat sur ce dossier reste toutefois limitée, bien qu'ils s'appuient sur les mêmes réseaux d'opérateurs pour mettre en œuvre leurs dispositifs propres. La DIRECCTE est centrée sur la gestion du dispositif NACRE et ne fait pas partie du comité de pilotage du Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées ». Elle n'a pas encore mis en œuvre la mesure RGPP 95, destinée à mieux coordonner les financeurs des réseaux d'accompagnement de la création d'entreprise.

Si le Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées » constitue un point d'ancrage fort des politiques publiques en faveur de la création d'entreprises, sa cohérence n'est pas complète puisque les dispositifs d'accompagnement de l'économie solidaire, qui sont loin d'être marginaux, ne font pas partie du Plan. En outre, ce Plan est insuffisamment évalué.

Recommandations :

réintégrer dans le Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées » le volet économie solidaire ;

renforcer l'évaluation du Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées », notamment en mettant en place des indicateurs de résultat ;

renforcer la coopération de la DIRECCTE et de la Région dans le domaine des aides à la création d'entreprises, en prévoyant notamment la participation de la DIRECCTE au comité de pilotage du Plan « Entreprendre Midi-Pyrénées ».

Chapitre III

Les dispositifs de soutien mis en place par la Région

En application de la loi du 13 août 2004 et de la circulaire du 3 juillet 2006, les Régions sont chargées de l'établissement d'un bilan annuel, quantitatif et qualitatif, des aides et régimes d'aides mis en œuvre sur leur territoire. Le dernier bilan disponible date de 2009 et porte sur les 113 collectivités et EPCI de plus de 5 000 habitants de Midi-Pyrénées.

Sur les 63,4M€ d'aides économiques mandatées en 2009 à 8465 bénéficiaires, 54,3M€, soit 86% du total, ont été mandatées par le Conseil régional à 4108 bénéficiaires, dont 6M€ de fonds FEDER.

Les aides à la création d'entreprise, identifiées comme telles, représentent une faible part de ces montants : 1,8% des subventions, soit 840 227€, au titre des aides versées par les Départements pour les créations et reprises d'entreprises en milieu rural. Les aides du Conseil régional à la création d'entreprises ne sont pas répertoriées comme telles dans cette enquête, et sont incluses dans des rubriques plus larges. Il n'existe pas de données agrégées susceptibles de mesurer l'effort de la Région dans le domaine des aides à la création d'entreprise, qui s'éparpille dans une série de dispositifs ciblés.

I - Les aides à l'accompagnement

Le tableau n° 1 détaille les aides à l'accompagnement de la Région, qui s'inscrivent dans le cadre du plan « Entreprendre Midi-Pyrénées » et s'appuient prioritairement sur le réseau consulaire.

Tableau n° 1 : Les aides à l'accompagnement de la Région

PRCT		2008 / 2009 (18 mois)			2010*			2011		
		CR	FEDER	Total	CR	FEDER	Total	CR	FEDER	Total
MPE	Animation			0	104 000	104 000	208 000	89 000	89 000	178 000
CCIR	Création	87 916	87 916	175 832	94 919	94 919	189 838	0	233 153	233 153
	Transmission	135 089	135 089	270 178	107 834	107 834	215 668	0	249 786	249 786
	Diag / Eval	0	0	0	56 000	56 000	112 000	0	60 800	60 800
CRMA	Création	76 108	76 108	152 216	112 223	112 223	224 446	0	149 940	149 940
	Transmission	183 835	183 835	367 670	307 206	307 206	614 412	0	462 620	462 620
	Diag / Eval	68 842	68 842	137 684						
URSCOP	Créat*/Transmiss*	114 600	0	114 600	126 059	0	126 059	136 792	0	136 792
	dt transmiss*							37%		
TOTAL		866 390	551 790	1 218 180	908 241	782 182	1 690 423	225 792	1 245 299	1 471 091
Dont transmission					517 682	471 040	988 722	50 613	773 206	823 819

* CMA : 2° exercice sur 18 mois

(source : Région Midi-Pyrénées)

La Région a signé des conventions avec la CCIR, la CRMA et l'URSCOP, organismes auxquels elle assigne des objectifs annuels en termes de nombre de personnes accompagnées. En termes d'effort financier, la transmission d'entreprise apparaît prioritaire au regard de la création. L'accompagnement à la création d'entreprises *stricto sensu* ne représente qu'un effort assez modeste, de l'ordre de 0,7M€ par an, qui est en outre co-financé avec des crédits FEDER. Cependant, 70% des porteurs de projet accompagnés, soit 11 000 accompagnements, relèvent de la création d'entreprise.

Les modalités de mise en œuvre de ces aides par les opérateurs seront examinées infra au chapitre V.

II - Les aides au financement

A - Aides visant le renouvellement du tissu des entreprises de service et commerce

La Région a mis en place une série d'aides au financement visant à faciliter le renouvellement du tissu régional des entreprises de services et de commerce :

- elle a abondé les prêts d'honneur des 13 plateformes d'initiatives locales à hauteur de 2,362M€ entre 2007 et 2011, soit 0,472M€ en moyenne par an ;
- elle a abondé un fonds de garantie artisanal et de commerce en octobre 2009 à hauteur de 1,5M€, dont 1M€ de crédits du FEDER. Ce fonds est dédié plus particulièrement aux PME du commerce et de l'artisanat, en co-garantie avec la SIAGI ;
- elle a apporté 3,9M€ au capital de « Midi-Pyrénées croissance » (soit 38% du capital), société de capital risque de proximité créée en 1996 à l'initiative de la Région avec le soutien des 8 Conseils généraux.

B - Aides en faveur des entreprises de l'économie solidaire

La Région a créé deux outils de financement qui répondent aux besoins du réseau France Active et sont mobilisés exclusivement par cet opérateur. Leur fonctionnement sera examiné infra chapitre.

– Midi-Pyrénées Développement Solidaire a été créé en mai 2009 : ce fonds régional d'investissement solidaire vise à favoriser la création et la consolidation d'emplois pour les personnes en situation difficile par rapport à l'emploi, à travers le financement des associations et entreprises d'utilité sociale qui créent ou consolident des emplois. Il s'agit de renforcer les fonds propres des structures de l'économie sociale et solidaire grâce à un apport octroyé par la SIFA (Société d'Investissement France Active) sous forme de prêt participatif garanti de 5000 à 60 000€ au taux de 2%.

Le fonds a été doté au démarrage d'un capital de 2,2M€, apporté par la SIFA. Les partenaires régionaux participent au dispositif de garantie associé (CDC – Fonds de cohésion sociale pour 50%, Région pour 34%, mairie de Toulouse pour 11%, Caisse d'Epargne pour 0,45%).

Midi-Pyrénées Développement Solidaire –Coopératives, créée en septembre 2010, s'adresse aux SCOP et aux SCIC solidaires qui n'entrent pas dans le champ d'application de Midi-Pyrénées Développement Solidaire.

La Région gère en outre elle-même deux outils : d'une part, le fonds d'amorçage associatif, qui a vocation à aider les petites associations s'inscrivant dans une démarche d'utilité sociale, qui créent et pérennisent de

l'emploi (création récente du premier emploi, modèle économique encore fragile, part d'activité économique encore faible) ; d'autre part, le contrat d'apport associatif, qui a vocation à aider les structures d'insertion par l'activité économique, les entreprises de travail adapté et les associations de service à la personne.

III - Les aides aux entreprises innovantes

A - Le fonds régional de garantie

Un fonds régional de garantie a été constitué auprès d'OSEO, pour un montant porté à 10M€ en 2009, dont 3,8M€ de crédits du FEDER. Il vise à faciliter les projets de création et reprise d'entreprises innovantes, via la garantie de la Région sur les concours des partenaires financiers, à hauteur maximale de 80% pour les dossiers de création, en co-garantie avec OSEO garantie. Il est géré et activé par OSEO, après validation des dossiers par la Région. L'aide à la création *stricto sensu* représente en moyenne 28% du nombre de dossiers et 12% des engagements du fonds.

Tableau n° 2 : Montant des garanties accordées auprès des entreprises

(en M€)	Nombre de concours	Garanties accordées	Montant total des prêts
2009	45	4,903	21,321
2010	81	7,569	41,384
2011	41	5,065	17,347

(source : Région Midi-Pyrénées)

B - Le fonds d'amorçage Midi-Pyrénées (FAM) et la création d'IRDINOV

Le Fonds d'Amorçage Midi-Pyrénées (FAM) est un fonds de capital risque dédié à la création d'entreprises technologiques, créé en 2001 avec l'appui de la Région Midi-Pyrénées sous la forme d'une société de capital risque à durée limitée à 12 ans pour répondre aux critères de l'appel à projet de l'Etat, « Incubation et capital d'amorçage ».

Le FAM est une société anonyme dotée d'un capital de 4 330 300 € : 35,22 % détenus par l'Institut Régional de Développement Industriel de Midi-Pyrénées (IRDI), 21,94 % par la CDC Entreprises, 17,55 % par la Région Midi-Pyrénées, 17,55 % par l'Etat et le solde par SAFIDI (EDF),EADS Développement et Rapp Neuf (France Télécom).

Ce fonds investit exclusivement en Midi-Pyrénées, dans des sociétés de moins de trois ans en amorçage ou en création portant des projets technologiques issus de la recherche. Comme stipulé dans ses statuts, le FAM devait entrer en phase de désinvestissement en juin 2008. Cette date de fin d'investissement a été prorogée par le Conseil d'administration jusqu'en mars 2011, dans l'attente de la mise en œuvre d'un nouveau fonds dédié au financement des entreprises innovantes.

L'Assemblée générale extraordinaire du 15 mars 2012 a décidé de placer le FAM dans une phase de pré-dissolution, sa structure juridique étant maintenue pour engager les opérations de sortie du capital des entreprises affiliées. Le capital sera réduit au fur et à mesure des cessions par retour de la trésorerie disponible vers les actionnaires. Les estimations permettent d'envisager un retour vers les actionnaires d'environ 4,8 M€ sur 5 ans.

Tableau n° 3 : Indicateurs de performance du FAM

Exercice du 01/07/n-1 au 30/06/n	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Nombre d'affiliés	14	16	18	15	14	15
Nombre d'entreprises créées	17	19	21	15	21	21
Résultat net (K€)	-32	107	-308	131	-332	-105
Investissements de l'exercice (K€)	785	689	690	423	45	414
Nombre d'investissements de l'exercice	8	9	11	6	2	3
Situation nette au 30/06 (K€)	4 199	4 306	3 997	4 128	3 796	3 691
Actif immobilisé au 30/06 (K€)	1 334	2 018	2 384	2 163	1 719	1 857

(Source : rapports d'activité d'IRDI)

Depuis sa création, le FAM a investi 4,21 M€ dans 23 entreprises régionales, dont la moitié est issue de l'Incubateur Midi-Pyrénées. Ces entreprises ont levé, après son intervention, plus de 50 M€ auprès d'investisseurs privés. Douze sociétés sont encore au portefeuille du FAM.

Au 31 décembre 2011, le FAM disposait d'une trésorerie de 1,8 M€. Le nombre d'emplois créés et pérennisés par le FAM à cette date et depuis sa création s'élevait à 286.

IRDINOV, société par actions simplifiée à capital variable et à durée de vie limitée à 12 ans, a vocation à succéder au FAM. Ce projet a été élaboré dans le cadre du Plan d'investissement d'avenir et labellisé début mars 2012 par le Fonds National d'Amorçage (FNA) géré par la CDC Entreprises. IRDINOV devrait être doté de 35 M€, soit 25 M€ au cours d'une première levée de fonds. Le FNA a donné son accord pour intervenir à hauteur de 20 M€ (dont 15 M€ en première phase), l'IRDI doit apporter

7 M€ (4 M€ au premier tour et 3 M€ au deuxième tour), la Région Midi-Pyrénées 2 M€ (décision de son assemblée délibérante du 28 juin 2012), la Région Aquitaine 2 M€, les investisseurs privés 4 M€ (2 M€ au premier tour et 2 M€ au deuxième tour). La participation du Limousin n'a pas encore été communiquée.

Les objectifs d'IRDINOV sont de réaliser 20 à 25 investissements durant la période d'investissement fixée à 5 ans, et d'obtenir une rentabilité d'au moins 5 %.

C - Les interventions de Midi-Pyrénées Croissance

La Région a confié à Midi-Pyrénées Croissance, société de capital-risque dont elle est actionnaire à hauteur de 37,9 %, la mission de financer l'amorçage des petites entreprises innovantes. Son plafond d'intervention en faveur de la création a été relevé en 2012 de 150 000 € à 250 000 €. La Région souhaite en outre ouvrir les interventions de Midi Pyrénées croissance à la reprise d'entreprises par les salariés. Ces orientations nouvelles et l'accroissement des activités traditionnelles de la société nécessitent une recapitalisation de 4M€.

Tableau n°4 : Interventions de Midi-Pyrénées Croissance pour des entreprises en création (moins de 3 ans)

	Nombre de concours	Montant des aides (en€)	Nombre d'emplois
2008/2009	2	372 000	5
2009/2010	2	340 000	21
2010/2011	2	300 000	28

(source : Région Midi-Pyrénées)

D - Le soutien aux entreprises incubées

La Région soutien l'action de l'association « Incubateur Midi-Pyrénées », dont l'action sera analysée en détail au chapitre VII, qu'elle subventionne chaque année en moyenne à hauteur de 370 000€

En outre, les entreprises en sortie d'incubation ont pu bénéficier de contrats d'appui-innovation, pour un montant de 1,72M€ depuis 2007.

Tableau n° 5 : Entreprises créées et sorties de l'incubateur ayant bénéficié d'un contrat d'appui innovation de la Région de 2007 à 2011

Date de sortie de l'incubateur	Entreprise	Montant de la subvention(€)	Date de notification
30/11/2007	NAVONTIME	112 000	juil-10
31/01/2008	FITTING BOX	275 000	déc-09
31/01/2008	NUTRITIS	13 504 363 490	sept-10 juil-10
30/09/2008	AMBIOTIS	27 918 16 220	oct-10 mars-11
30/09/2009	GVS GLOBAL VISION SYSTEM (31)	200 000	mars-12
30/09/2009	MECO CONCEPT (31)	83 377	juil-10
30/04/2010	SYNELVIA	11 150 18 000	févr-11 sept-10
30/06/2010	EDERMA	18 000	mars-11
31/10/2010	SIGFOX WIRELESS	563 196	avr-12
31/10/2010	SYNTIVIA	17 400	mars-11
	TOTAL	1 719 255	

(source : Région Midi-Pyrénées)

Les contrats d'appui constituent le dispositif phare de la Région en matière économique, et une aide directe en faveur des entreprises. Ce dispositif, mis en place en 2007, a pour objectif d'accompagner individuellement la création, la transmission et le développement des entreprises, sur la base d'un appui global associant à la fois un soutien technique et un soutien financier.

Il est doté de crédits importants (12,6M€ en 2009, dont 5M€ de crédits FEDER), avec des moyens humains dédiés (un service du conseil régional), et concerne en principe tous les stades de développement de l'entreprise, à commencer par la création.

En pratique, parmi les entreprises en création, seules les entreprises incubées reçoivent cette aide directe. Les critères d'intervention du contrat d'appui innovation ont été définis dans le cadre du SRDE en 2007.

IV - Les aides à la formation

La Région a mis en place 2 types de formations pour l'aide à la création d'entreprise sur son territoire (marchés à bons de commande de formation professionnelle), dans le cadre du Programme régional de formation professionnelle :

- le diagnostic préalable à la création reprise d'entreprise permettant au porteur de projet d'analyser les points forts et les points faibles de son projet, d'en formaliser les grandes lignes, d'en estimer la faisabilité, avant de décider de poursuivre ou de suspendre sa mise en œuvre (durée maximale de 40 heures) ;
- la formation à la création reprise d'entreprise constituant une étape de finalisation avant le démarrage d'une activité et permettant au porteur de projet de préparer le lancement de l'activité et d'acquérir les outils indispensables dans le futur métier de chef d'entreprise (durée maximum de 160 heures).

Tableau n° 6 : Bilan des aides à la formation

	2009		2010 - 2012	
	Nombre de stagiaires	Nombre d'heures	Nombre de stagiaires	Nombre d'heures
Diagnostic préalable à la création d'entreprise	156	6 240	1008	40 320
Formation à la création d'entreprise	164	27 040	1847	275 330

(source : Région Midi-Pyrénées– DFPA)

Chapitre IV

Les dispositifs de soutien de l'Etat et de ses agences

I - Les actions mises en place par la DIRECCTE

Les actions de soutien de la DIRECCTE en faveur des couveuses, des associations d'accompagnement et de micro-crédit, des incubateurs et mises en place dans le cadre de la convention DEVECO signé avec les chambre de commerce et d'artisanat, qui ont bénéficié d'un financement de 550 000€ en 2012, restent marginales au regard de la gestion du dispositif NACRE, qui constitue depuis 2009 le principal dispositif de soutien de l'Etat à la création d'entreprise géré par la DIRECCTE.

A - Le dispositif NACRE

1 - L'animation du dispositif

La DIRECCTE et la Direction régionale de la Caisse des Dépôts et Consignations sont en charge de :

- l'instruction des demandes de labellisation, la vie et le contrôle du label ;
- la gestion des enveloppes de crédits régionales ;
- e pilotage du parcours d'accompagnement NACRE et d'un réseau d'environ 50 opérateurs conventionnés au niveau régional ;

- l’animation du comité de pilotage régional.

Le suivi et l’animation régionale du dispositif sont effectués avec le soutien d’un organisme d’appui technique régional, CRP Consulting, pour un coût de 30 000€ par an. L’animation du dispositif est assurée par un chargé de mission régional de la DIRECCTE, avec le concours de 8 agents des unités territoriales de la direction.

2 - Les moyens affectés au dispositif

Tableau n° 7 : Coût de l’accompagnement du dispositif NACRE (en €)

NACRE BOP 103	Accompagnement généraliste	Expertise spécialisée	Total Etat
2009	1 232 550	581 100	1 813 650
2010	1 811 100	126 100	1 937 200
2011	1 405 950	27 300	1 433 250
2012 (1 ^{ère} délégation)	958 808	26 250	985 058

(source : DIRECCTE Midi-Pyrénées)

La diminution des crédits constatés à partir de 2011 provient, selon la DIRECCTE Midi-Pyrénées, « de l’ajustement de l’enveloppe aux besoins réels constatés sur cette période, compte tenu d’un taux d’abandon important au niveau national ».

Tableau n° 8 : Taux de financement des projets par les prêts NACRE

	Nombre de créateurs en phase 2	Nombre de prêts NACRE décaissés	Taux de financement
2009	744	578	78%
2010	1127	874	78%
2011	761	457	60%
Total	2632	1909	73%

(source : DIRECCTE Midi-Pyrénées)

Tableau n° 9 : Montant des prêts NACRE

	Nombre de prêts NACRE décaissés	Montant total des prêts NACRE décaissés (en€)	Nombre de projets financés	Montant total des plans de financement (en €)	Montant moyen du plan de financement (en €)
2009	578	1 353 985	277	15 206 816	54 898
2010	874	4 726 010	856	54 657 316	63852
2011	457	3 633 748	619	36 794 316	59 442
Total	1909	9 713 743	1752	106 658 448	60 878

(source : DIRECCTE Midi-Pyrénées)

	Nombre de prêts complémentaires liés à des prêts NACRE décaissés	Montant total des prêts complémentaires (en €)	Montant moyen des prêts complémentaires (en €)	Nombre prévisionnel d'emplois créés
2009	277	8 269 992	29 856	376
2010	856	28 675 027	33 499	1269
2011	627	20 234 538	32 272	890
Total	1760	57 179 557	32 488	2535

(source : DIRECCTE Midi-Pyrénées)

3 - Suivi et performance du dispositif

Compte tenu de la précision du suivi informatique mis en place, la DIRECCTE dispose d'informations nombreuses sur le profil des bénéficiaires du dispositif NACRE.

Tableau n° 10 : Nombre de primo entrants dans le dispositif NACRE

	2009	2010	2011
Création	1112	1403	893
Reprise	134	142	66
Total	1246	1545	959

(source : DIRECCTE Midi-Pyrénées)

L'agence de services et de paiement (ASP) assure la prise en charge administrative des dossiers de créateurs repreneurs et assure les paiements. Un système d'informations de type extranet, centralisé et administré par l'ASP, permet la saisie de l'ensemble des parcours d'accompagnement NACRE et la mise à disposition d'outils de reporting pour les pilotes nationaux, régionaux, les opérateurs d'accompagnement et les établissements bancaires et têtes de réseau d'accompagnement.

La performance 2011 fait apparaître un résultat général coté 7/10, avec un taux de transformation des projets en entreprises³⁷ de 91,7% (coté 10/10), mais un taux d'abandon de parcours³⁸ de 45,5% (coté 0/10).

4 - Les entreprises créées à l'issue de l'accompagnement

En regard de la précision des informations dont dispose la DIRECCTE sur les bénéficiaires du dispositif et les modalités de financement des projets, les informations relatives aux créations d'emplois sont partielles.

Tableau n° 11 : Répartition par taille d'entreprises créées

		2009	2010	2011
Nb fiches entreprises		930	1 148	664
Taille entreprise en nombre de salariés	0	17	14	0
	1	377	350	2
	2	121	82	2
	3	31	32	0
	4	5	11	1
	5	2	10	1
	6	2	1	0
	7	0	2	0
	8	0	1	0
	9	0	0	0
	10 et plus	3	9	0
	Non renseigné	688	1 033	953

(source : DIRECCTE Midi-Pyrénées)

Pour la cohorte la plus ancienne, en 2009, 688 dossiers d'entreprises ne sont pas renseignés sur le critère du nombre de salariés, soit un taux de renseignement de 44,7 %.

Sous l'hypothèse que la répartition de l'ensemble des entreprises créées en 2009 est la même que celle pour laquelle la DIRECCTE a obtenu des renseignements, le nombre d'emplois créés en 2009 serait de 1773³⁹.

³⁷ nombre de créateurs entrés dans NACRE depuis plus de 9 mois et avec une entreprise créée pendant le parcours/nombre total de créateurs entrés en parcours depuis plus de 9 mois et ayant démarré une PM 2 – nombre d'abandons avant création.

³⁸ nombre de créateurs ayant démarré au moins une PM1 ou 2 depuis plus de 6 mois et sans poursuite de parcours + nombre de créateurs ayant démarré et rompu une PM3/nombre total de créateurs ayant démarré au moins une PM1 ou une PM2 depuis plus de 6 mois + nombre de créateurs ayant démarré une PM3.

³⁹ 794 emplois recensés x 1246 entreprises créées/ 558 entreprises recensées

En rapportant ce montant aux 1 813 650€ de dépenses d'accompagnement engagés par l'Etat en 2009, le coût d'un emploi créé au titre de NACRE s'élève à 1 023€. Compte tenu des lacunes de l'information disponible, il ne s'agit que d'un ordre de grandeur, probablement sous-estimé dans la mesure où ne sont pas prise en compte les dépenses d'administration de la DIRECCTE et de l'ASP.

B - Le suivi des anciens dispositifs EDEN et chèque conseil

Le nombre de bénéficiaires d'EDEN et chèques conseil n'est pas disponible, ni le tableau de remboursement des avances dans le cadre de ce dispositif.

Sur ce point, la DIRECCTE indique que « *les associations délivrant les prêts ont commencé à récupérer les avances. L'état des lieux de l'avancée de la récupération des avances et le processus de récupération est en cours.* » Le contrôle de BGE Sud-Ouest a montré que cette association assurait le suivi du remboursement de l'avance EDEN en Haute-Garonne et dans le Tarn, pour les avances octroyées par BGE Sud-Ouest depuis 2008.

Les montants d'aide octroyés dans le cadre des dispositifs EDEN et chèque conseil sont résumés dans le tableau n°12.

Tableau n° 12 : Evolution des montants d'aide EDEN et Chèque conseil (en €)

EDEN	AE notifiés	CP notifiés	AE réalisés	CP réalisés
2 006	2 384 531	2 384 531	2 166 567	2 116 303
2 007	1 638 630	1 638 630	1 073 526	1 377 227
2 008	1 072 078	1 072 078	814 834	811 130
2 009	48 505	49 505	22 007	22 007
2 010	38 369	43 300	15 351	15 351
2 011	25 158	25 158	25 158	25 158
Total	5 207 271	5 213 202	4 117 443	4 367 176
CHEQUES CONSEIL	AE notifiés	CP notifiés	AE réalisés	CP réalisés
2 006	926 033	926 533	619 083	523 870
2 007	654 782	654 782	456 126	616 222
2 008	651 827	651 827	637 219	624 023
2 009	3 800	41 431	4 124	4 879
2 010	-	-	-	-
2 011	-	-	-	-
Total	2 236 442	2 274 573	1 716 552	1 768 994

(source : DIRECCTE Midi-Pyrénées)

II - Les dispositifs mis en place par Pôle Emploi

Pôle Emploi Midi-Pyrénées intervient comme opérateur de la politique de soutien à la création d'entreprise. Depuis 2009, l'offre de service est triple :

- l'information et l'orientation du projet de création vers des partenaires, et la prescription de prestations/formations pour accompagner les porteurs de projet ;
- l'accompagnement : en interne, Pôle emploi suit les demandeurs d'emploi inscrits dans le cadre du parcours « créateurs » ; en externe elle mobilise l'expertise des prestataires, dans le cadre de l'EPCE ou de l'OPCE : l'objectif fixé en 2012 est l'accompagnement en EPCE ou OPCE de 2 922 demandeurs d'emploi ;
- le démarrage du projet après l'immatriculation, à travers la mobilisation des aides dédiées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises dans le cadre de la Convention d'assurance chômage. Il s'agit d'une part de l'ARCE (aide à la reprise ou à la création d'entreprise), versée aux bénéficiaires de l'ACCRE, d'autre part des règles de cumul avec l'ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi). S'agissant des demandeurs d'emploi inscrits dans le cadre du régime de solidarité, Pôle emploi verse soit l'ACCRE/ASS, soit le dispositif d'intéressement pour les non bénéficiaires de l'ACCRE.

A - Une convention annuelle signée avec l'Etat

La convention annuelle signée avec l'Etat, sur le fondement de l'article L.5312-11 du code du travail, précise les conditions dans lesquelles Pôle emploi participe à la mise en œuvre des actions relevant de la politique de l'emploi et coopère avec les autres intervenants du service public de l'emploi.

La convention 2012 évoque les dispositifs d'aide à la création d'entreprise sous l'angle des moyens : il est prévu que Pôle emploi consacre en 2012 sur le territoire de la région Midi-Pyrénées un budget de 1,956M€ à la préparation à la reprise et à la création d'entreprise (soit 3000 parcours), et que l'Etat finance 1050 primo entrants dans le dispositif NACRE.

Parmi les 17 indicateurs d'impact suivis dans le cadre de la convention, un seul (le nombre de conventions conclues avec les agences de

développement) est susceptible de concerner les aides à la création d'entreprises.

B - Les moyens mobilisés

Pôle Emploi a mobilisé les anciens réseaux de l'ANPE et des ASSEDIC pour construire un réseau unique de 125 correspondants, qui ne consacrent qu'une partie de leur temps à la politique de soutien à la création d'entreprises.

Le tableau n°13 montre l'importance des fonds versés au titre de l'ARCE, financé par les fonds de l'UNEDIC. Cette allocation n'est pas à proprement parler une action d'accompagnement à la création, mais constitue une modalité de gestion de l'assurance chômage, liée à l'immatriculation d'une entreprise créée par un demandeur d'emploi. Il n'y a pas de lien entre la qualité d'un projet de création et les sommes versées.

Tableau n° 13 : Les moyens mobilisés par Pôle Emploi en Midi-Pyrénées

Années	ARCE Dépenses en €	ARCE Nombre de bénéficiaires	ACCRE Dépenses en €	ACCRE Nombre de bénéficiaires	EPCE engagements en €	EPCE Nombre de bénéficiaires
2006	6 530 622	ND	1 713 183	ND	608 505	ND
2007	23 116 625	ND	2 086 086	ND	733 596	ND
2008	27 900 751	ND	2 246 777	ND	565 113	ND
2009	36 296 551	4965	1 721 904	612	557 655	1645
2010	52 494 386	6697	2 478 945	825	622 743	1837
2011	51 896 726	6504	2 895 528	982	533 532	1550

(source : Pôle-Emploi, Direction régionale Midi-Pyrénées)

Pôle emploi précise que « les données antérieures à la fusion ne sont plus accessibles dans le détail ».

En 2011, le montant moyen de l'ARCE a été de 7 979€ par dossier.

C - Les liens avec les autres acteurs de l'aide à la création d'entreprise

Si Pôle Emploi Midi-Pyrénées n'a pas un rôle de coordination en matière d'aide à la création d'entreprise, il participe activement à l'orientation des demandeurs d'emplois vers les partenaires habilités

(chambres consulaires, conseil régional, ADIE, autres associations) et entretiens des relations étroites avec la CCIR, BGE, la CMA, Midi Pyrénées expansion, Adie et le réseau des pépinières.

Ainsi l'association BGE Sud-Ouest, en raison de son expertise, est-elle un interlocuteur privilégié des référents création d'entreprise de Pôle emploi Midi-Pyrénées. L'association a réalisé 609 prestations EPCE en 2009 et 2010.

III - L'action d'OSEO

OSEO Midi-Pyrénées décline en région les dispositifs nationaux, qui recouvrent 4 lignes de métier :

- la garantie des prêts bancaires et des interventions en fonds propres en faveur de la création d'entreprise (via le fonds national de garantie CREATION, et pour certains secteurs d'activité via le Fonds Régional de Garantie MIDI-PYRENEES en complément) ;
- le financement de la création d'entreprise avec le PCE (Prêt Création d'Entreprise) ;
- le financement des avances de trésorerie « AVANCE + » des entreprises de moins de 3 ans ;
- l'aide à l'innovation, via notamment le Concours National d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes, et le Prêt Participatif d'Amorçage.

L'organisation et la stratégie d'OSEO ne permettent pas d'avoir accès à des éléments de résultats en région Midi-Pyrénées, hormis le nombre d'entreprises accompagnées en création, soit 1605 en 2010. Compte tenu de son implantation (25 personnes travaillent à OSEO Midi-Pyrénées pour l'ensemble de ses missions), OSEO apparaît cependant comme un acteur dynamique auprès des réseaux de l'accompagnement : en particulier, il est prescripteur de l'« Incubateur Midi-Pyrénées », participe au Comité de pilotage du plan « Entreprendre en Midi-Pyrénées » et a constitué avec la Région un fonds de garantie pour les créateurs et repreneurs d'entreprises.

Chapitre V

La Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse

I - Les dispositifs de la CCI

L'intervention de la CCI de Toulouse en faveur de la création d'entreprises s'organise autour de trois types d'actions :

A - Des actions collectives, financées par le FSE

Le « *Rendez-vous des créateurs* » : deux sessions collectives de « *sensibilisation à la création-reprise d'entreprise* » organisées chaque mois à la CCI, et présentant la méthodologie à adopter pour mener à bien son projet. 22 réunions d'une demi-journée organisées en 2011 ont réuni 1013 participants, auxquels s'ajoutent 139 participants pour l'antenne de Saint Gaudens. La prestation est gratuite.

- deux sessions collectives « *Je crée mon entreprise en solo* » organisées chaque mois à la CCI, pour présenter les formes juridiques adaptées au choix de démarrer seul (auto-entreprise, EURL, entreprise individuelle, EURL, SASU). Cette réunion bimensuelle remplace depuis janvier 2012 la réunion « *tout savoir sur le statut d'auto-entrepreneur* » qui avait rassemblé 716 participants en 2011. La prestation est gratuite.

- des stages « 5 jours pour entreprendre » s’adressant à des porteurs de projet ayant, au minimum, démarré une étude de marché : approfondissement des connaissances sur l’ensemble des thématiques d’un projet de création (marché, communication, juridique, fiscal, assurances, financement). Stage payant : 120€ co-financé par la CCI et la DGCIS. 7 sessions ont été organisées en 2011, pour 121 participants, auxquels s’ajoutent 20 participants pour l’antenne de Saint Gaudens.

B - Des dispositifs individuels

« *Entreprendre en France – Haute Garonne* » : accompagnement par les des conseillers de la CCI, complété en tant que de besoin par des partenaires professionnels (avocats, fiscalistes, expert comptable etc). Il s’agit de valider l’ensemble des démarches, sécuriser et pérenniser le projet, aider à construire un projet solide et convaincant ou choisir une autre orientation. En 2011, 340 porteurs de projet ont été accompagnés et 407 rendez-vous assurés⁴⁰, auxquels s’ajoutent 186 porteurs de projets accueillis à l’antenne de Saint Gaudens. La prestation est gratuite et co-financée par la CCI et la Région, avec des crédits FEDER. L’accompagnement individuel des auto-entrepreneurs est réalisé dans un cadre distinct par un agent du CFE : seuls 8 auto-entrepreneurs ont souhaité un accompagnement en 2011.

- « *Entreprendre en France – Haute Garonne Innovation* » : il s’agit du même dispositif d’accompagnement que précédemment, mais adapté aux projets innovants. En 2011, 82 porteurs de projet ont été accompagnés dans ce cadre et 182 rendez-vous assurés. La prestation est gratuite.

- « *Appui au financement de la jeune entreprise* » : assuré par des conseillers de la CCI, il s’adresse aux projets dont le business-plan est construit. Cette action, non éligible aux fonds publics en 2011, n’a pas fait l’objet de demande de financement du FEDER en 2011. En revanche, la CCI prévoit de traiter 80 dossiers en 2012. La prestation est gratuite.

- *NACRE* : la CCI est conventionnée depuis 2009 pour les phases 1 et 3 du dispositif. En 2011, la CCI a suivi 13 porteurs de projet en phase 1 et 6 entrées en phase 3. La prestation est gratuite.

⁴⁰ 310 pour des dossiers de création, 30 pour des dossiers de reprise,

- *Evaluation préalable pour la création d'entreprise (EPCE)* : la CCI de Toulouse est conventionnée depuis février 2012, via la CCIR⁴¹, la prescription étant réalisée par un conseiller de Pôle Emploi. La prestation (6 entretiens d'1h30 répartis sur 3 à 4 semaines) est gratuite et assurée par les conseillers de la CCI et financée par l'Etat. L'objectif 2012 est fixé à 176 bénéficiaires.

- *Convention pour la promotion de l'emploi (CPE)* : ce dispositif, piloté par la DIRECCTE, permet d'assurer une information complète aux porteurs de projet intéressés par le statut d'auto-entrepreneur, notamment dans le secteur des services à la personne. La prestation est gratuite et assurée par des conseillers du centre de formalité des entreprises, avec des entretiens individuels d'une heure. En 2011, la CCI a accueilli 1087 bénéficiaires.

C - Des prestations post-crétation

- *« le club des jeunes entreprises »* : dispositif collectif visant à permettre aux dirigeants d'entreprises de moins de 3 ans de prendre du recul sur leur quotidien, et de tisser un premier réseau relationnel : 4 réunions de 3 heures chaque année, 153 participants en 2011. La prestation est gratuite.

- *« Entreprendre en France – Haute Garonne »* : dans la lignée de l'accompagnement ante-crétation, il s'agit d'assurer un suivi individuel des dirigeants d'entreprises de moins de 3 ans. La prestation est gratuite, cofinancée par la CCI et la Région avec des crédits du FEDER ;

- *l'agenda électronique de l'entreprise* : c'est un outil électronique personnalisable regroupant les démarches et échéances fiscales, sociales et alertant le dirigeant par mail. La prestation est gratuite.

II - Les moyens mis en œuvre

Les moyens mobilisés sont modestes au regard du budget global de la CCI de Toulouse et des autres missions qui incombent à la chambre. Le budget de la CCI de Toulouse est en effet de l'ordre de 62M€, dont 40M€ au titre de l'Ecole supérieure de commerce.

⁴¹ La valeur du marché octroyée en 2012 par Pôle emploi à la CCIR est de 2,157M€. L'objectif est de délivrer 4032 prestations EPCE sur l'ensemble du territoire régional.

En 2011, l'effectif de la CCI affecté à l'aide à la création s'élevait à 6 personnes équivalent temps plein.

Les tableaux n° 14 et 15, établis grâce la comptabilité analytique de la CCI, montrent que l'aide à la création d'entreprises a coûté 173 701€ à la chambre en 2011, hors dispositif NACRE.

Tableau n° 14 : Financement des actions collectives menées en 2011

Dépenses réalisées		Ressources mobilisées	
Total	64 453 €	Total	64 453 €
dont		<i>dont financement public</i>	
Dépenses directes de personnel**	47 470 €	FSE	21 790€
Dépenses de fonctionnement directement rattachables	3 256 €	DGCIS	9 473 €
Prestations externes	3 582 €	<i>dont autofinancement</i>	
Dépenses indirectes de fonctionnement (frais généraux)	10 145 €	"Recettes générées"	16 030 €
		Autre autofinancement	17 160 €

(source : CCIT, bilan d'exécution 2011)

Tableau 15 n°15 : Financement des actions individuelles menées en 2011 (hors dispositif NACRE)

Dépenses réalisées		Ressources mobilisées	
Total	109 248 €	Total	109 248 €
dont		<i>dont financement public</i>	109 248 €
Dépenses internes de conseil**	103 312 €		
Frais de conseil externes	897 €		
Autres frais (déplacement, fournitures, frais postaux, télécommunications, etc.)	5 936 €		

(source : CCIT, bilan d'exécution 2011)

III - Analyse de l'accompagnement individuel

A - L'action « Entreprendre en France – Haute Garonne »

Il a été procédé à l'analyse d'un échantillon de 30 dossiers de commerce ou service ouverts en décembre 2011 au titre de l'action « Entreprendre en France – Haute Garonne ».

Au cours des entretiens d'une durée généralement de 2h30, les conseillers analysent les points forts et les points faibles du dossier et orientent le porteur de projet vers des partenaires de la CCI (notaires, experts en assurance, banquiers, avocats, experts comptables etc) qui interviennent à titre gratuit. Les entretiens, dont le nombre n'est pas limité, ont lieu à la demande du porteur de projet.

Un taux de création de 40%

A la date du 27 août 2012, sur les 30 dossiers ouverts en décembre 2011 :

- 17 dossiers avaient fait l'objet d'un seul entretien individuel, éventuellement précédé de la participation à une action collective. Sur ces 17 dossiers, 11 étaient en l'état au 27 août sans que la CCI ait connaissance des suites, positives ou négatives, données par le porteur de projet ; 1 porteur de projet avait fait savoir qu'il abandonnait ; 5 dossiers avaient donné lieu à une création d'entreprise ;

- 12 projets ont donné lieu à la création d'une entreprise, soit 40% de l'échantillon. La CCI était informé de 10 créations, l'instruction a pu mettre en évidence 2 créations supplémentaires;

- 1 dossier NACRE avait fait l'objet d'un entretien en phase 1 : la CCI de Toulouse n'étant pas labellisé en phase 2, il est possible que ce dossier ait fait l'objet d'un traitement ultérieur par un autre opérateur ; en outre, 2 dossiers NACRE avaient fait l'objet d'entretien en phase 1 et en phase 3, ainsi que d'entretiens supplémentaires et de rendez-vous avec les partenaires. Ces trois dossiers en parcours NACRE ont tous donné lieu à une création ;

- 13 projets avaient fait l'objet de 2 entretiens ou plus, assorti dans 6 cas de rendez-vous avec des partenaires. Sur ces 13 projets, 7 ont donné lieu à une création d'entreprise, un projet a été abandonné et la CCI n'avait pas d'information sur les 5 projets restants.

L'examen du parcours des dossiers permet d'observer l'hétérogénéité du degré de maturation des projets donnant lieu à création. Ils se retrouvent aussi bien parmi les projets ayant donné lieu à un seul entretien individuel (5

créations), que parmi les projets ayant donné lieu à un accompagnement plus lourd (7 créations), ce qui montre que le porteur de projet peut venir chercher soit un véritable accompagnement, soit un regard extérieur sur un projet déjà parvenu à maturité.

B - « Entreprendre en France Innovation - Haute-Garonne »

La CCI de Toulouse a créé en 2000 un service dédié à l'accompagnement des projets de création d'entreprises innovantes.

La cellule du service dédiée à l'innovation comprend 3 chargés de mission du service « Innovation, R&D et Financement », soit 3,5 ETP, qui traitent 80 à 100 dossiers par an. Les mesures d'accompagnement mise en œuvre, hors suivi des pépinières, sont financées par le FEDER. Il n'y a pas d'autres sources de financement.

L'accompagnement individualisé se déroule en 4 phases et conduit à la délivrance du « Passeport Entreprendre Innovation » :

- le pré-diagnostic permet d'assurer le caractère innovant du projet. Il est validé par un « comité d'accompagnement », composé de représentants des partenaires de la CCI, qui formule des recommandations. Le comité se réunit 10 fois par an, soit environ 1 fois par mois.
- la faisabilité et le développement
- le lancement
- la vie de l'entreprise : la CCI assure le suivi post-crétion des entreprises à leur demande, sauf pour les entreprises hébergées par la pépinière du Grand Toulouse avec laquelle elle a conclu une convention qui prévoit un point de gestion obligatoire tous les trimestres.

Selon la CCI, depuis sa création, le service a accompagné 600 projets, 242 entreprises innovantes ont été créées, soit un taux de création de l'ordre de 40 %.

15 projets déposés en janvier et février 2011 avaient donné lieu, au 27 août 2012, à la création de 6 entreprises.

C - Un rythme d'accueil à l'initiative du porteur de projet

En conclusion, l'accompagnement individuel de la CCI de Toulouse s'adresse à une population extrêmement hétérogène dans ses motivations et ses projets, avec un taux d'abandon du suivi individuel de l'ordre de 60% qui doit être analysé avec précaution : dissuader un projet voué à l'échec fait partie de la mission de la CCI et constitue une valeur ajoutée

L'accompagnement standard fonctionne principalement comme une prestation de service à l'initiative du porteur de projet. Il s'ensuit une difficulté à suivre les dossiers dans le temps, notamment lorsque les porteurs de projets abandonnent ou diffèrent la création, le plus souvent sans en avertir la CCI. Celle-ci dispose néanmoins d'un outil interne de gestion des métiers alimenté par le centre de formalité des entreprises et l'INSEE, qui permet de connaître le nombre d'emplois déclarés au moment de la création. Avec 283 emplois créés en 2011, le coût de l'accompagnement par emploi créé s'élève à 614€. Ce chiffre apparaît cependant sous-estimé, puisqu'il ne prend pas en compte les coûts de l'accompagnement du dispositif NACRE.

L'accompagnement des projets innovants propose un parcours assez peu différent du parcours standard, mais des moyens plus importants au regard du nombre de dossiers traités (3 conseillers pour une centaine de dossiers par an, contre 4 conseillers pour 340 dossiers pour les projets standards examinés sur le site de Toulouse) et la mobilisation, après la phase de pré-diagnostic, d'un comité d'accompagnement chargé de formuler des recommandations. Sur l'échantillon contrôlé, le taux de création n'apparaît pas différent de celui des projets standards, de l'ordre de 40%. La CCI ne se pose pas en concurrent d'acteurs existants, comme l'Incubateur Midi-Pyrénées, mais elle cherche à jouer la carte de la complémentarité en prenant en charge les projets à potentiel innovant moindre.

A l'inverse du l'accompagnement standard, qui laisse l'initiative au porteur de projet, le dispositif NACRE est enserré dans des contraintes fortes, avec un calendrier obligatoire d'entretiens, qui facilite le suivi du dossier.

Au regard du modèle observé dans les réseaux de l'économie solidaire ou de l'innovation, l'accompagnement de la CCI de Toulouse présente ainsi trois caractéristiques distinctes : elle ne sélectionne pas ses bénéficiaires ; elle leur laisse l'initiative du rythme de l'accompagnement et offre ainsi un fonctionnement de type guichet ; elle propose un service d'accueil et d'orientation à la carte, avec un référent unique,, en s'appuyant sur un réseau de professionnels partenaires qui interviennent à titre gratuit, sans proposer

elle-même des solutions de financement. Elle constitue de ce fait un service public de l'accompagnement, ouvert à tous et facilement accessible, pour un coût modéré.

Chapitre VI

Les réseaux de l'économie solidaire

Parmi les opérateurs régionaux de l'accompagnement à la création appartenant aux réseaux de l'économie solidaire, les associations « Midi-Pyrénées Actives » et « BGE Sud-Ouest » ont fait l'objet d'un examen particulier.

I - L'association « Midi-Pyrénées Actives »

Fondée en août 2004 par France Active, la Région Midi-Pyrénées, la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse d'Epargne de Midi-Pyrénées, et la Fondation MACIF, l'association « Midi-Pyrénées Actives » (MPA) a pour mission de favoriser les projets, réputés viables, de création ou de consolidation d'emplois. Pour ce faire, elle facilite l'accès au crédit bancaire des personnes en difficulté qui créent ou reprennent des entreprises, et elle finance la création ou le développement d'associations et d'entreprises solidaires ou d'utilité sociale.

MPA est organisée en deux pôles, dits TPE⁴² et FINES⁴³, respectivement dédiés à l'examen des projets relevant du domaine du micro-entrepreneuriat et du secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS)

⁴² Très petites entreprises.

⁴³ Financement de l'économie solidaire.

A - L'accompagnement des projets

1 - La procédure

Au stade de l'accueil, les chargés de mission de l'association ont pour objectif de s'assurer que le projet entre dans son champ d'intervention. Une fois déclaré éligible, le projet fait l'objet d'un examen, afin d'apprécier sa viabilité, ainsi que les besoins de financement et la capacité de MPA à y répondre. Il se voit attribuer une note de cotation du risque de financement, qui associe une échelle chiffrée⁴⁴ et lettrée⁴⁵.

Une note de synthèse est établie, comportant une proposition relative aux outils financiers à mobiliser et aux conditions de leur mobilisation, faisant apparaître, le cas échéant, des recommandations. Elle est soumise à un comité d'engagement composé de partenaires du secteur public, du réseau bancaire et du milieu associatif.

2 - La mobilisation d'une large gamme d'outils financiers

MPA propose aux porteurs de projet trois types de solutions de financement : des garanties bancaires, des apports en fonds propres et des prêts à taux zéro NACRE.

a) Les garanties bancaires

MPA peut mobiliser différents fonds de garantie au profit des porteurs de projet, portés par une des filiales de France Actives, la société financière « France Active Garantie » créée en 1995. Il s'agit :

- pour le secteur TPE : la garantie « France Active Garantie » Midi-Pyrénées - (FAG) ; la garantie « Fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement des entreprises à l'initiative des femmes » - (FGIF) ;

- pour le secteur FINES : la garantie « Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie » - (FGIE) ; la garantie « Fonds de garantie pour les entreprises adaptées » - (FGAP) ;

⁴⁴ Cette note, allant de 1 à 5 en fonction de l'intensité croissante du risque encouru, est émise par une application informatique sur la base des caractéristiques du projet

⁴⁵ Cette note, allant de A pour un projet peu risqué à E pour un projet présentant un risque avéré, est attribuée par le chargé de mission.

b) les apports en quasi fonds propres

Les solutions proposées par MPA concernent le seul secteur FINES. Il s'agit :

- du Fonds Régional d'Investissement Solidaire « Midi-Pyrénées Développement Solidaire » (FRIS – MPDS), créé en 2009 par la Région Midi-Pyrénées, la commune de Toulouse, la Caisse d'Epargne Midi-Pyrénées, la CDC, la SIFA et MPA et doté de 2,2M€. Ce fonds régional intervient sous forme de prêts participatifs. Ces apports s'adressent aux entreprises locales de l'ESS qui créent ou consolident des emplois par le développement d'activités économique⁴⁶ pour répondre à deux types de besoins : besoin en fonds de roulement, et financement d'investissements liés au développement de l'entreprise ;
- des interventions de la Société Financière France Active (SIFA), filiale de France Active créée en 1991, qui a pour objectif de mobiliser des ressources destinées à renforcer les capitaux permanents des entreprises solidaires. Son concours, qui a lieu sous forme de prêts participatifs ou d'intervention en capital social et compte courant, est destinée à financer deux types de besoins : BFR et financement d'investissements liés au développement de l'entreprise, à l'exception de tout frais de fonctionnement ;
- du Fonds d'Amorçage Associatif (FAA) qui s'adresse, sous la forme d'un apport en quasi fonds propres (fonds associatifs) avec droit de reprise, aux petites associations s'inscrivant dans une démarche d'utilité sociale, qui présentent certaines caractéristiques (création récente du 1^{er} emploi, modèle économique encore fragile, part d'activité économique encore faible). Il répond à différents besoins (BFR, investissements, stratégie de développement).
- du « Contrat d'Apport Associatif » (CAA). Cet outil est destiné aux associations d'utilité sociale créant ou pérennisant des emplois par le développement d'activités à caractère économique.

c) Les prêts

- le prêt à taux zéro NACRE : en sa qualité d'opérateur NACRE, MPA est habilité à délivrer des prêts aux porteurs de projet de

⁴⁶ Structures d'insertion par l'activité économique, entreprises de travail adapté, associations d'utilité sociale porteuse d'activités économique et d'emplois, SCIC, SCOP, coopératives d'activité et d'emploi.

création ou de reprise d'entreprise, qu'elle en ait ou non assuré l'accompagnement en phase métier 1.

- les prêts participatifs de la SIFA et de Midi-Pyrénées développement Solidaire.

MPA intervient ainsi tantôt sur fonds propres du réseau France Active, tantôt en partenariat avec la Région et tantôt en tant qu'opérateur labellisé par l'Etat.

3 - Le suivi post financement

Pour les TPE, les actions de suivi mises en place par MPA, qui débutent dès la confirmation de la mobilisation des solutions de financement, donc de la levée des réserves, interviennent dans trois cadres distincts :

- la phase 3 du dispositif NACRE, étant précisé que l'association se concentre sur des projets ayant mobilisé d'importants financements et correspondant à ses compétences spécifiques ;
- le dispositif FGIF 31, instauré au profit des projets fragiles justifiant un accompagnement renforcé ;
- le partenariat conclu avec l'association des bénévoles ECTI, appuyée par la Caisse des dépôts et consignations.

Les actions de suivi TPE se concrétisent par l'élaboration de documents, qui en assurent la traçabilité, correspondant à différentes étapes :

- la proposition d'intervention, réalisée à l'issue du premier entretien avec le créateur et tenant compte des recommandations émises par le comité des engagements ;
- les comptes-rendus d'entretien (4 la 1^{ère} année de suivi puis 2 les années suivantes), portant à minima sur la qualité de la gestion et la situation financière de la structure ;
- l'analyse des comptes annuels, transmis par le dirigeant ou son comptable.

Les projets FINES font systématiquement l'objet d'un suivi annuel, voire ponctuel en fonction de la fragilité du projet, pendant toute la durée des solutions de financement. Ce suivi prend fin de manière anticipée en cas de remboursement de tous les financements et de liquidation judiciaire de l'entreprise ou de dissolution de l'association.

B - Une activité en forte croissance depuis 2006

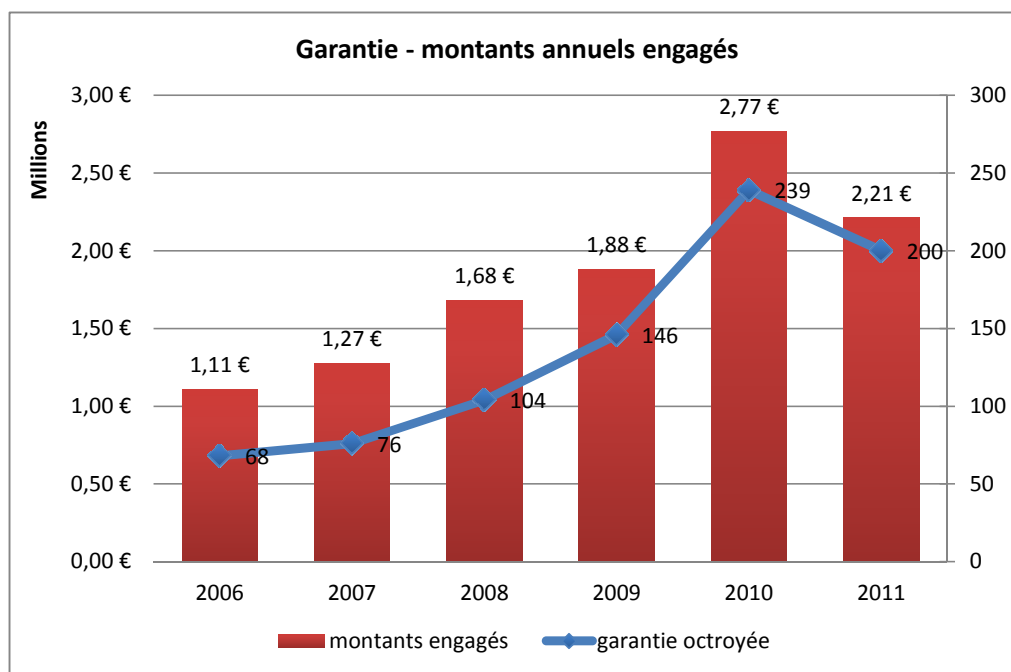
L'activité de MPA, secteurs TPE et FINES confondus, a cru fortement, comme le montrent l'évolution du nombre de contacts (+ 81,3% entre 2006 et 2011) et des projets expertisés (+113,1% entre 2006 et 2011). Si 80 à 90% de ses bénéficiaires sont demandeurs d'emploi, leurs profils, contrôlés à partir d'échantillon, apparaissent peu différents de ceux des bénéficiaires de l'accompagnement du réseau consulaire.

Le total des montants engagés annuellement par l'association au titre des projets FINES et TPE a connu une croissance de 151%, de 1,862M€ en 2006 à 4,675M€ en 2011.

Le plan de financement moyen accordé en 2010 et 2011 montre la place déterminante des financements garantis par MPA ou accordés par son intermédiaire, qui constituent par exemple près de 50% des plans de financements du secteur TPE.

L'impact sur l'emploi régional des créations d'entreprises soutenues par MPA est significatif et en augmentation sur la période, passant de 677 emplois créés ou consolidés en 2006 à 1063 en 2011.

Tableau n°16 : Evolution des montants engagés en garantie dans l'activité TPE

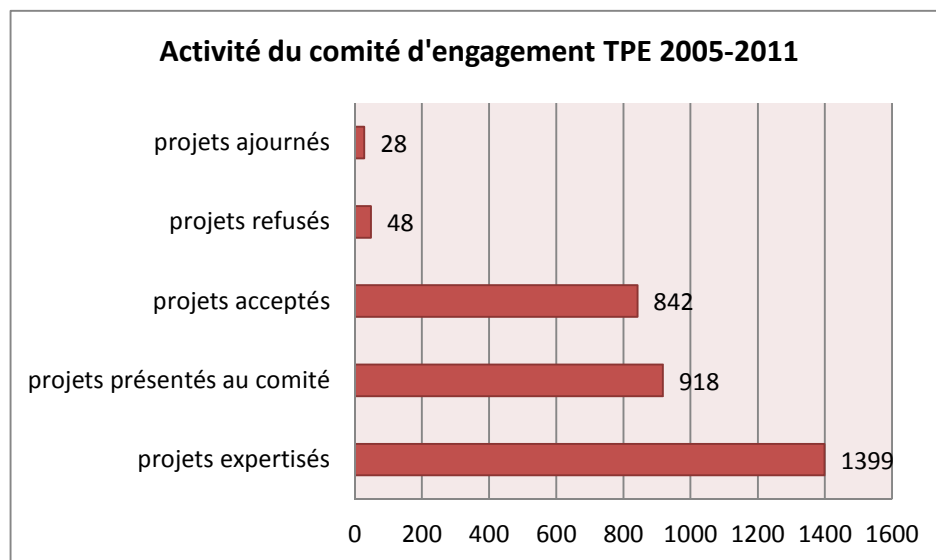
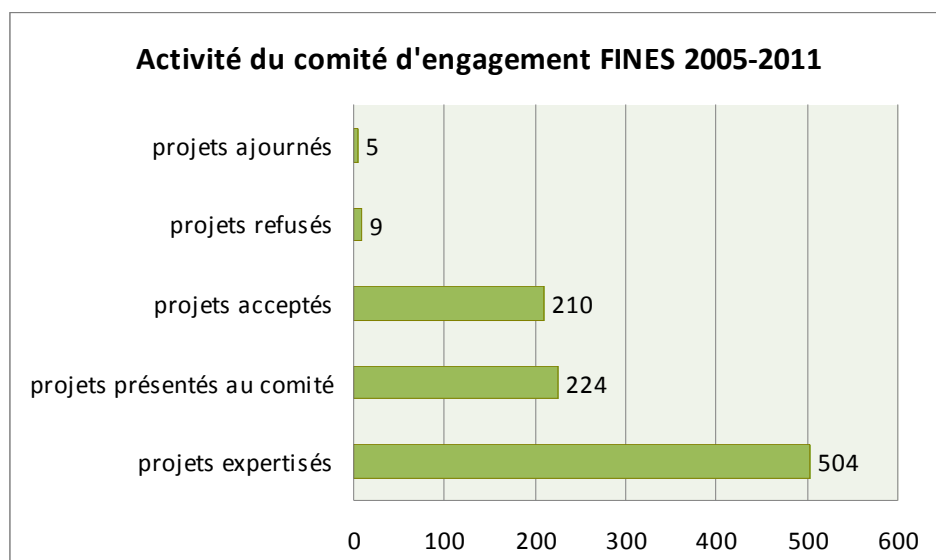


(source : MPA)

C - Des risques maîtrisés

1 - Une sélection rigoureuse des projets

Le tableau n°17 illustre le caractère particulièrement sélectif de la procédure mise en œuvre par MPA, étant précisé que les projets expertisés ont déjà fait l'objet d'une sélection au stade de l'accueil, et que les porteurs de projet qui s'adressent à l'association ont été orientés vers elle en amont par d'autres partenaires (CCI, Pôle emploi etc), qui constituent un premier filtre.

Tableau n° 17 : Devenir des projets TPE expertisés*(source : MPA)***Tableau n° 18 : Devenir des projets FINES expertisés***(source : MPA)*

2 - Les moyens mobilisés par l'association

a) Les moyens de fonctionnement de MPA

MPA employait 10,17 ETP en 2011, contre 2,83 ETP en 2006, et ses dépenses de fonctionnement s'élevaient à 573 024€ en 2011, pour 512 177€ de recettes.

Tableau n° 19 : Origine des ressources de fonctionnement de MPA en 2011

Ressources publiques	(en €)	
<i>Etat (CPE, NACRE, DDDFE)</i>	135 450	30,30%
<i>CDC</i>	103 627	23,18%
<i>Région</i>	98 000	21,92%
<i>Départements</i>	25 000	5,59%
<i>Communes</i>	15 000	3,36%
<i>FSE</i>	70 000	15,66%
total	447 077	100%
Ressources privées		
<i>France Active</i>	49 100	75,42%
<i>fondations</i>	16 000	24,58%
<i>autres associations</i>	0	0,00%
<i>entreprises</i>	0	0,00%
total	65 100	100%

(source : MPA)

En rapportant ces dépenses de fonctionnement aux 1063 emplois créés en 2011, sachant que l'activité de l'association est exclusivement dédiée à l'accompagnement à la création d'entreprise, le coût d'accompagnement par emploi créé s'élève à 539€. Ce chiffre ne prend pas en compte l'apport des bénévoles de l'association, valorisé à 100 800€ pour l'exercice 2011.

b) les financements mobilisés en faveur des porteurs de projet

Le tableau n°20 identifie l'origine des 3,354M€ mobilisés en 2011, étant précisé que les fonds de garantie utilisent un coefficient d'engagement de 5 qui multiplie la capacité de garantie de l'association.

Tableau n° 20 : Origine des financements 2011

Milliers d'€	Apports en Fonds Propres		Fonds de garantie			Cumul dotations	Répartition
Partenaires	FAA	CAA	FAG MPDS	FAG MPDS SCOP	FAG Midi-Pyrénées		
CDC	70	465	220		631,15	1 386,15	41,3 %
Région	20	120	150	150	307,99	747,99	22,3 %
Caisse d'Epargne	50	160	20		114	344	10,3 %
France Active	20	180			79,60	279,60	8,3 %
IDE/MPA		80			105	185	5,5 %
Fondation Agir Pour l'Emploi					120	120	3,6 %
Conseil général de l'Aveyron		40			50	90	2,7 %
StorageTek					79	79	2,4 %
Mairie de Toulouse			50			50	1,5 %
Communauté urbaine du grand Toulouse					30	30	0,9 %
Fondation MACIF					22	22	0,7 %
Freescall					21	21	0,6 %
Total	160	1 045	440	150	1 559,74	3 354,74	100 %

(source : MPA, bilan d'activités 2011)

Ce tableau identifie 3,354M€ de ressources mobilisables sur les projets, avant mise en œuvre des coefficients de garantie qui permettent de dégager un effet de levier (cf infra tableaux n°21 et 22)

c) La gestion des risques

Au 31 décembre 2011, MPA garantissait 14,7M€ de prêts et comptait 4,6M€ d'engagements en fonds propres au titre de ses différents instruments financiers.

Tableau n°21 : Cumul des prêts garantis et des prêts NACRE au 31 décembre 2011

En €	Encours total	dont 2011
FAG Midi-Pyrénées	9 303 390	1 973 875
FGIF	3 680 886	602 200
NACRE	1 691 100	575 700
Total général	14 675 376	3 151 775

(source : MPA, bilan d'activités 2011)

Tableau n° 22 : Cumul des engagements en fonds propres au 31 décembre 2011 (hors NACRE)

En €	Encours total	dont 2011
Midi-Pyrénées CAA	1 176 500	129 000
Midi-Pyrénées FAA	234 000	67 000
Midi-Pyrénées SIFRA FRIS	926 000	301 000
Midi-Pyrénées SIFRA FRIS SCOP	54 000	45 000
SIFA Principale	1 664 500	437 500
FCP	532 000	
Total général	4 587 000	979 500

(source : MPA, bilan d'activités 2011)

11,7% des encours garantis par MPA, et 4,6 % des encours prêtés par l'association faisaient l'objet d'une alerte encours au 31 décembre 2011, ce qui traduit une bonne maîtrise des risques par l'association.

D - Un modèle efficient

En conclusion, le modèle de Midi-Pyrénées Actives apparaît efficient : fondé sur une forte sélectivité des projets, l'accompagnement ne se contente pas d'orienter les projets, mais il met en œuvre une ingénierie financière sans laquelle le financement des projets, et *in fine* la création effective des entreprises, ne seraient pas assurés. Si les bénéficiaires du secteur TPE sont pour l'essentiel demandeurs d'emploi, ce qui les rattache de ce fait à l'économie solidaire, leur profil n'est pas sensiblement différent du profil des porteurs de projet qui s'adressent au réseau consulaire. En tout état de cause,

le coût d'accompagnement par emploi créé, qui s'élève à 539€ en 2011, est faible.

II - L'association « BGE Sud-Ouest »

BGE Sud-Ouest (anciennement « CREER Boutiques de gestion ») est une association créée en 1979 dont la vocation est d'aider les créateurs et dirigeants de petites entreprises à réussir leurs projets, notamment dans le secteur de l'économie sociale. Son champ d'intervention couvre 6 des 8 départements de Midi-Pyrénées, ainsi que le Cantal, le Lot-et-Garonne et la Gironde.

Outre l'accueil et l'accompagnement des créateurs d'entreprises, l'association gère 11 couveuses d'entreprises réparties dans 9 départements et a des activités d'ingénierie financière (gestion régionale des mesures FSE 4.2.3., NACRE 2, DLA en Lot-et-Garonne, mise en œuvre du PCE)

A - L'activité

Le nombre annuel de bénéficiaires des actions de l'association (hors FSE mesure 423) s'est élevé à 6877 en 2011, étant précisé qu'un parcours est susceptible de se retrouver à cheval sur 2 voire 3 années, et qu'une même personne peut ainsi être comptabilisée sur 2 ou 3 années.

Tableau n° 23 : Nombre de bénéficiaires des dispositifs en faveur de la création/reprise d'entreprise

Dispositifs	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EPCE et CIBLE (Pôle Emploi)	2 884	3 029	2 287	3 110	3 633	3 574
Economie solidaire (Région)	706	726	566	609	693	623
EIC (Région)	351	393	448	342	235	233
NACRE				456	1 001	1 289
Chèques conseils	953	1 282	1 017			
AGEFIPH	917	812	943	1 032	810	900
Couveuses	108	133	295	261	364	258
Total	5 919	6 375	5 556	5 810	6 736	6 877

(source :BGE Sud-Ouest)

En 2011, près de 52 % des publics accueillis l'ont été dans le cadre de dispositifs « Pôle Emploi », principalement EPCE et CIBLE⁴⁷, après que l'association eut répondu à un appel d'offres.

Les bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi à hauteur de 75%, des bénéficiaires de minimas sociaux à hauteur de 12% et des salariés à hauteur de 12%. La vocation sociale de l'association apparaît clairement affirmée.

La répartition des actions d'accompagnement est la suivante :

Tableau n° 24 : Répartition des actions d'accompagnement à la création

En nombre de bénéficiaires	2009	2010	2011
Sensibilisation/émergence	155	45	230
Accueil diagnostic	6 125	6 420	5 987
Accompagnement	4 550	5 065	5 089
Financement	241	508	801
Formation	862	690	811
Couveuses	261	364	258
Appui au développement	1 068	987	1 489
Total	13 262	14 079	14 665

(source :BGE Sud-Ouest)

La ligne « financement » du tableau n° 24 indique que l'association est décisionnaire, directement ou indirectement, pour l'attribution de financements des personnes accompagnées dans le cadre de NACRE 2, EDEN (phase de suivi des remboursements), des bénéficiaires de la sous-mesure 423 en Midi-Pyrénées, du DLA de Lot-et-Garonne et du PCE.

S'agissant de la formation, les ressources proviennent de l'Etat et des Régions, essentiellement de la Région Midi-Pyrénées, pour un total de 393 834 € en 2011

Enfin, le suivi post-crédation (dénommé « appui au développement ») est fonction des conventions signées avec les financeurs publics. En pratique, outre les dossiers NACRE phase 3 qui instaurent un suivi financier, il intervient dans le cadre de conventions signées avec :

- l'AGEFIPH ;

⁴⁷ Le dispositif CIBLE a pour objectif d'amener le bénéficiaire à retrouver une activité professionnelle correspondant à ses capacités et à la réalité du marché du travail, via, en cas de nécessité, la construction ou la validation d'un projet professionnel. Pôle emploi adresse à l'association des demandeurs d'emploi susceptibles de créer une entreprise.

- la région Midi-Pyrénées, d'une part dans le cadre du programme EIC (Entreprise Initiative création) et d'autre part, hors politique de la ville, sur l'ensemble du territoire régional ;
- le département du Lot.

B - Les ressources financières de l'association

Le financement du fonctionnement de BGE Sud Ouest s'est élevé à 3,756M€ en 2011.

Tableau n° 25 : Sources de financement de « BGE Sud Ouest »

Origine des ressources de BGE (en €)	2007	2008	2009	2010	2011
Etat	805 413	583 420	351 330	529 495	706 137
Régions	514 218	581 852	494 562	539 973	552 039
Départements	128 542	132 397	152 359	95 036	100 672
Autres collectivités	41 736	54 677	86 690	80 452	110 240
Pôle Emploi, AGEFIPH	1 592 619	1 450 625	1 572 778	1 887 512	1 894 436
Organismes privés	64 641	51 528	92 712	55 007	89 082
Autres	71 612	65 676	49 280	84 050	94 506
Union Européenne	252 759	262 616	373 040	340 176	209 344
Total	3 471 540	3 182 791	3 172 751	3 611 701	3 756 456

(source :BGE Sud-Ouest)

C - Les résultats

L'association souligne elle-même sa difficulté à identifier les créations d'entreprise, compte tenu notamment du temps écoulé entre la fin de l'accompagnement et l'immatriculation de la nouvelle entreprise. Pour une partie des personnes accompagnées, l'association ne dispose d'aucune information, étant précisé que toutes ne vont pas créer une entreprise, un certain nombre réorientant leur projet vers une formation qualifiante ou un emploi salarié.

Les chiffres du tableau n°2 6 apparaissent donc sous-estimés.

Tableau n° 26 : Evaluation du taux de création d'entreprises

Exercice	Nombre de création/reprises d'entreprises	Nombre d'accompagnements	Taux de création
2009	1 134	4 550	24,9 %
2010	1 708	5 065	33,7 %
2011	1 752	5 089	34,4 %

(source :BGE Sud-Ouest)

Le nombre d'emplois créés ne fait pas l'objet d'un suivi, mais d'une estimation, cet indicateur étant renseigné sur certaines conventions. Il apparaît ainsi qu'un chef d'entreprise crée en moyenne 0,2 emploi en sus de son propre emploi. L'estimation du nombre d'emplois créés en 2011 serait donc de l'ordre de 2100.

Le taux de pérennité des entreprises créées n'est pas suivi mais a fait l'objet d'une mesure lors du dernier audit qualité de l'association mené fin 2009. Le taux de survie à 3 ans des entreprises créées en 2005, calculé à partir d'un échantillon de 666 entreprises, ressortait à 63,1%, ce qui apparaît satisfaisant compte tenu du fait que les entreprises créées sont des TPE, mobilisant très peu de capitaux au démarrage, créées ex-nihilo et majoritairement portées par des personnes fragilisées, autant de caractéristiques accentuant le risque d'échec.

Une autre étude, menée en mars 2009 par les services de la Région en partenariat avec l'ADIE, a examiné le devenir de 364 personnes ayant bénéficié en 2004 et 2005 d'un dispositif mis en place par la Région, prévoyant un accompagnement renforcé avant et après (pendant un an maximum) la création d'entreprise, et une aide financière attribuée par l'ADIE⁴⁸. Cette étude a montré un taux de pérennité à trois ans pour les entreprises créées de 60% et un taux d'issues positives (personnes ayant retrouvé un emploi après la cessation d'activité de l'entreprise) de 71,4 %.

⁴⁸ Les porteurs de projet concernés étaient les bénéficiaires du RMI, des chômeurs de longue durée ou des personnes sans ressources ou ayant difficilement accès au crédit bancaire.

Chapitre VII

L'accompagnement des entreprises innovantes : l'association « Incubateur Midi-Pyrénées »

Créée en septembre 2000, l'association « Incubateur Midi-Pyrénées » (IMP) avait à l'origine pour mission d'accompagner les projets de création d'entreprises technologiques innovantes issus ou adossés à un laboratoire de recherche publique. Cette mission a ensuite été élargie à l'accompagnement de porteurs de projets indépendants ou issus d'entreprises régionales, notamment dans le cadre de plans sociaux.

IMP est le seul acteur en Midi-Pyrénées sur son créneau.

I - Les modalités d'intervention

L'incubation se déroule sur 24 mois au maximum. Le suivi du projet est réalisé en interne par les trois chargés d'affaires de l'incubateur. Il se déroule en 2 phases. En outre, un budget maximal de 100 000 € peut être engagé pour la réalisation de prestations externes nécessaires au projet, fournies par des prestataires référencés par l'incubateur (frais d'hébergement, études de marché, études relatives à

l'analyse de brevetabilité et à la protection de la propriété intellectuelle du projet etc.).

Lorsque les projets sortent de l'incubateur, seules les entreprises installées dans la Communauté urbaine du Grand Toulouse bénéficient d'un suivi d'IMP au moyen de réunions trimestrielles. Les autres entreprises ne sont plus suivies par IMP, ce dernier n'intervient que lorsque le porteur de projet le lui demande, le plus souvent en cas de problèmes.

L'aide n'est pas gratuite : c'est une avance remboursable en cas de succès. En sortie d'incubation, IMP adresse à la société créée une facture selon les principes inscrits dans la convention type :

- montant à payer = coût total des dépenses externes HT x coefficient de 1,3 (destiné à couvrir une partie des coûts de structure) ;
- différé de remboursement de 1 an, puis remboursement sur 3 à 4 ans selon les montants.

En revanche, si le projet est orienté ou réorienté en cours d'incubation sans donner lieu à création d'entreprise, il ne donne pas lieu à facturation par IMP. C'est une perte pour l'incubateur, qui correspond à sa prise de risque dans une phase où il est le seul acteur susceptible d'intervenir, et justifie l'octroi de subventions publiques.

II - Les objectifs

Les objectifs sont fixés par convention avec les deux principaux financeurs, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ne finance que la part des projets adossés à la recherche, et la Région Midi-Pyrénées :

- la convention signée en 2011 avec le ministère prévoyait les moyens nécessaires à l'accueil et l'incubation de 13 projets éligibles (15 projets en 2010), c'est-à-dire les projets liés ou issus de la recherche publique ; la subvention octroyée était de 325 000€ ;
- la convention signée avec la Région le 8 novembre 2010 portait sur les années 2010 et 2011. Elle était seulement adossée à un plan de financement, mais ne disait rien des objectifs fixés en termes de nombre de projets à incuber, ou de la qualité de ces dossiers.

Ces objectifs ne concernent donc que l'équilibre financier de l'association et le nombre de projets qu'elle porte.

III - Le budget de l'association

Entre 2006 et 2011, le budget moyen est de l'ordre de 1,15M€.

Tableau n° 27 : Budget annuel de l'association (2006 -2011)

Dépenses	en €	Recettes	en €
Salaires et charges	450 000	Subvention du Ministère de l'enseignement et la recherche	380 000
Dépenses individuelles /projet	500 000	Subvention de la Région	370 000
Dépenses collectives / projet	200 000	Subvention des Départements	98 000
		Subvention des EPCI	106 000
		Remboursement des incubants	196 000
Total	1 150 000	Total	1 150 000

(source : IMP)

Les remboursements des bénéficiaires, qui constituent un des critères de réussite de l'incubation, n'ont représenté que 17 % des recettes de l'association, les 83% restants étant assurés par les subventions publiques, même s'il faut préciser que la faiblesse de ce chiffre tient aussi au rééchelonnement de nombreux remboursements et au volume des impayés. Pour l'avenir, IMP souhaite mettre en place un encadrement plus strict des remboursements des entreprises incubées.

IV - Les résultats

Les projets orientés vers IMP proviennent essentiellement du réseau qu'il a constitué depuis sa création et de prescripteurs tels qu'OSEO et Midi-Pyrénées Innovation.

A - Etude d'un échantillon de projets entrés en incubation en 2009

Il a été procédé à l'étude d'un échantillon des 15 premiers projets entrés en incubation en 2009, qui présentent les caractéristiques suivantes :

- le caractère innovant des projets ne fait pas de doute, au regard de leur objet ;
- les dépenses de prestations extérieures financées par IMP sont variables, mais peuvent être élevées : 5 apports supérieurs ou égal à 50 000€, 5 apports compris entre 10 000€ et 50 000€ et 5 apports inférieurs à 10 000€ ;
- 3 ans et demi après leur entrée en incubation, les projets incubés ont donné lieu à 12 créations d'entreprises et 3 abandons ;
- les informations disponibles aujourd'hui font apparaître 52 emplois dans les 12 entreprises, soit 4,3 emplois par entreprise créée. En appliquant aux dépenses externes prises en charges par IMP sur les 15 projets un taux de 2,3 qui permet de passer des dépenses individuelles (500 000 €) aux dépenses totales (1,15 M€), le coût d'accompagnement estimé s'élève à 1 085 142 €. Rapporté aux 52 emplois créés, le coût estimé s'élève à 20 868€ par emploi créé.

B - Bilan dressé par l'Incubateur Midi-Pyrénées

Le bilan transmis par IMP confirme les tendances observées dans l'échantillon observé. Entre 2001 et 2011, soit en 11 ans de fonctionnement :

- 547 porteurs de projets ont été rencontrés ;
- 220 projets ont été présentés en comité de sélection ;
- 161 projets sont entrés en incubation, soit une moyenne de 14,6 par an ;
- 140 projets sont sortis, soit un taux d'abandon dans la période d'incubation de 5,9 % ;
- sur les 140 projets sortis, 53 ont été arrêtés ou réorientés (taux d'échec de 38 %), 87 entreprises ont été créées (taux de réussite de 62 %) et ont créé 570 emplois (460 ETP), soit 52 par an (42 ETP par an) ;
- sur les 87 entreprises créées, 23 ont cessé leur activité, soit un taux de pérennité de 74 %.

En comptabilisant un montant moyen annuel de 1,15 M€ de dépenses d'accompagnement, le coût de fonctionnement par emploi créé est de 22 192 €, et de 27 500 € par ETP créé, financé à 83 % par des ressources publiques. Ce chiffre ne concerne pas seulement les dépenses

d'accompagnement stricto sensu (salaires des conseillers, frais généraux de l'association), mais aussi les dépenses de prestations externes, plafonnées à un montant très élevé, 100 000 € par projet, qui impactent le bilan de l'accompagnement.

Si on tient compte qu'une partie de ces dépenses fait l'objet d'un remboursement ultérieur, le coût de fonctionnement par emploi créé financé par subvention publique est de 18 410€⁴⁹, et de 22 813⁵⁰€ par ETP créé. Ces chiffres apparaissent compatibles avec ceux calculés ci-dessus dans le cadre de l'étude de l'échantillon.

Aucun élément ne vient établir le potentiel de croissance des entreprises incubées. Le projet stratégique 2012-2015 souligne au contraire que c'est une dimension qui a été jusqu'à présent absente des projets incubés par IMP.

V - Le projet stratégique 2012 – 2015 : améliorer le contenu en croissance et en emplois

Le conseil d'administration de l'association a voté, dans sa réunion du 6 juin 2012, un projet stratégique 2012 – 2015, qui tente de remédier aux faiblesses mises en lumière par une évaluation nationale, qui relevait le nombre réduit d'emplois par entreprise créée, soit 5 ETP au niveau national (5,3ETP pour l'association IMP).

Le positionnement actuel d'IMP, multisectoriel, sur toutes formes d'innovation (technologiques ou d'usage) n'implique plus, de fait, un lien systématique avec le milieu académique. IMP ambitionne de se repositionner en vue d'accroître le nombre de projets à forts potentiel pour augmenter la création de valeur et d'emplois.

A - Un positionnement plus orienté vers le marché

Le projet 2012-2015 s'articule autour de deux axes stratégiques :

- devenir un acteur plus orienté vers le marché, en augmentant la maturité et le potentiel des projets en phase de sélection, en développant des partenariats avec tous les acteurs

⁴⁹ 954 000 € (recettes annuelles de subvention) x 11 années de fonctionnement/570

⁵⁰ 954 000 € (recettes annuelles de subvention) x 11 années de fonctionnement/460 ETP

(académiques, institutionnels de l'innovation, entreprises, investisseurs) et en réduisant le temps d'accès au marché ;

- renforcer le processus d'accompagnement en bâtissant des liens plus étroits avec l'écosystème économique, ce qui suppose de renforcer l'ingénierie de projet par une « contractualisation » avec l'incubé, de mettre « la pression » sur l'incubé en lui fixant une date butoir de sortie et de mobiliser des fonds de venture capital et des business angles au plus tôt dans le process.

IMP distinguerait deux groupes de projets, réclamant une stratégie différenciée :

- groupe 1 : les projets standards et historiques de l'incubateur (10 à 12 par an, objectif de 10 à 15 ETP à 3 ans par projet, un taux de transformation de 75 % - contre 62 % aujourd'hui – avec 12 à 18 mois d'incubation) ;
- groupe 2 : des entreprises innovantes à fort potentiel de croissance (3 à 4 par an, objectif de 20 à 50 ETP à 5 ans par projet, taux de transformation de 80 % avec 18 à 24 mois d'incubation).

La phase de détection et de sélection serait fortement amendée avec :

- l'élargissement de la détection aux entreprises régionales, aux particuliers et aux projets hors région ;
- la mise en place de critères de sélection permettant de retenir des projets plus matures et proches du marché, et mobilisant un réseau d'experts technologiques, avec un nouveau comité de sélection composé principalement d'industriels et de financiers.

B - Des incertitudes sur le financement

Des incertitudes pèsent sur l'avenir de ce projet stratégique, puisque les projections budgétaires de l'association font apparaître un besoin de financement de 298 000€ en 2013 et de 483 000€ en 2015.

Annexe 5: Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région Nord-Pas-de-Calais

Sommaire

Chapitre I - La situation de la création d'entreprises en Nord – Pas-de-Calais.	221
Chapitre II - Le pilotage et la gouvernance d'ensemble.	225
I - La gouvernance partagée Etat – Région.	225
A - Les grands programmes 2007 – 2013.	225
B - Le schéma régional de développement économique.	226
II - Le conseil régional, stratège de l'aide à la création d'entreprise.	227
A - La stratégie régionale.	227
B - Les programmes régionaux d'aide à la création d'entreprise.	227
III - Bilan.	231
Chapitre III - Les dispositifs de soutien mis en place par les collectivités territoriales du Nord – Pas-de-Calais.	233
I - La coordination opérationnelle des programmes régionaux.	234
A - Les instances de coordination.	234
B - L'organisation opérationnelle du PRCTE.	236
II - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises.	237
A - Le développement de la culture d'entreprise.	237
B - L'accompagnement des porteurs de projet.	238
III - Les aides financières à la création.	241
A - Les prêts d'honneur	241

B - Les subventions de la Région.	242
C - Le financement de la création innovante.	243
D - Les dispositifs de garantie d'emprunts.	244
IV - Le bilan.	244
Chapitre IV – Les dispositifs de soutien de l'Etat en Nord – Pas-de-Calais.	248
I - L'Etat et ses satellites.	248
A - Les services déconcentrés.	248
B - Les acteurs para-publics.	249
II - Les actions pour susciter et accompagner la création d'entreprises.	250
A - Les dispositifs EDEN / chèques-conseil.	250
B - Le dispositif NACRE.	251
C - Les dispositifs d'accompagnement de Pôle emploi.	253
III - Les dispositifs d'aides directes.	254
A - Le prêt NACRE à taux zéro.	254
B - Les aides financières de Pôle emploi.	255
C - Les aides financières d'OSEO.	255
D - Les aides financières de la Caisse des dépôts.	256
IV - Bilan.	257
Chapitre V - les réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprise en Nord – Pas-de-Calais.	259
I - Les acteurs du PRCTE.	259
A - Les têtes de réseau du PRCTE.	260
B - Les autres opérateurs de l'accompagnement du PRCTE.	261
C - Les réseaux de financement du PRCTE	262
II - Les acteurs de la création innovante.	264
A - Les incubateurs.	264
B - Les associations.	265

Résumé

Région traditionnellement peu créatrice d'entreprises, le Nord – Pas-de-Calais fait preuve depuis plus de 10 ans d'un dynamisme nouveau. Le taux régional de création d'entreprises a connu à compter de 2003 une progression supérieure à la moyenne nationale qui ne s'est pas démentie dans le temps. Cependant malgré cette évolution positive, le taux d'entrepreneuriat⁵¹ du Nord – Pas-de-Calais reste inférieur à la moyenne nationale et la région n'a que partiellement réussi à réduire son retard à l'exception de la métropole lilloise.

Le panorama régional de l'aide à la création d'entreprise est très hétérogène. Le nombre d'entités, collectivités publiques, associations, personnes morales de droit privé, actrices de l'aide à la création d'entreprises est proche des 200. Et le nombre et la diversité des aides proposées aux créateurs d'entreprises ne cèdent en rien en foisonnement et complexité. Ce pourrait être un frein rédhibitoire à l'efficacité du soutien apporté aux créateurs d'entreprise. L'expérience régionale semble démontrer le contraire. L'efficace coordination des opérateurs locaux, l'expérience développée par ces mêmes opérateurs depuis 30 ans, la complémentarité des compétences mise au service des « jeunes » créateurs constituent des atouts substantiels qui confortent la politique mise en œuvre.

L'aide à la création d'entreprise en Nord – Pas-de-Calais apparaît comme une politique publique structurée reposant sur une stratégie clairement définie, inscrite dans la durée, et pilotée avec efficacité par l'Etat et le conseil régional. Elle constitue un des axes majeurs de leurs plans d'actions 2007-2013 (contrat de projets Etat – Région et programme opérationnel FEDER). L'aide à la création d'entreprise est aussi depuis près de quinze années un axe essentiel de l'action économique conduite par le conseil régional et figure à ce titre comme enjeu stratégique du schéma régional de développement économique qu'il a adopté en 2005.

La stratégie régionale d'aides à la création d'entreprise est mise en œuvre sur la base de plusieurs programmes pluriannuels dont le plus emblématique est le programme régional de création et de transmission des entreprises (PRCTE). Le PRCTE a permis la mutualisation pérenne des financements publics et la mise en réseau d'une grande majorité des opérateurs d'accompagnement et de financement. Les procédures et

⁵¹ Le nombre d'entreprises pour 1 000 habitants

pratiques communes qui se sont ainsi instaurées et perfectionnées entre tous les acteurs ont éclairci et simplifié l'offre proposée aux porteurs de projets. Les dispositifs d'orientation permettent aujourd'hui aux créateurs d'entreprise d'identifier le(s) parcours d'accompagnement et le(s) financement(s) qui l'aideront à concrétiser leur projet.

Après dix années, la politique d'aide mise en œuvre en Nord – Pas-de-Calais par les acteurs publics qui en sont les stratèges (Etat, conseil régional), a atteint ses objectifs et peut être regardée comme une réussite. Mais l'impact économique de cette politique d'aides à la création d'entreprise reste difficilement mesurable. Les chiffres de créations rendent compte d'une réelle dynamique régionale. A l'inverse, le taux de pérennité des entreprises à 3 ans est dans la moyenne nationale et semble évoluer défavorablement. Et rien ne permet de mesurer le potentiel de croissance des entreprises nouvelles. Le profil socio-économique de la majorité des « jeunes » créateurs et les chiffres d'affaires moyens qu'ils réalisent, laissent penser que ce potentiel est faible. La majorité des créateurs sont en effet des demandeurs d'emploi porteurs de petits projets et dont l'apport personnel est limité. Leur motivation est d'abord de créer leur propre emploi sans envisager un projet d'entreprise plus ambitieux et assis sur des perspectives de développement. L'effet de démultiplication espéré, un demandeur d'emploi entrepreneur crée plusieurs emplois, reste limité.

L'accompagnement à la création d'entreprise innovante beaucoup plus prometteuse en termes de développement et de créations d'emplois, est encore balbutiant. Les initiatives prises depuis 2009 pour lui donner une impulsion nouvelle semblent porter leurs premiers fruits (entre 80 et 100 projets accompagnés depuis 2008) sans qu'on puisse espérer des bénéfices significatifs à court terme.

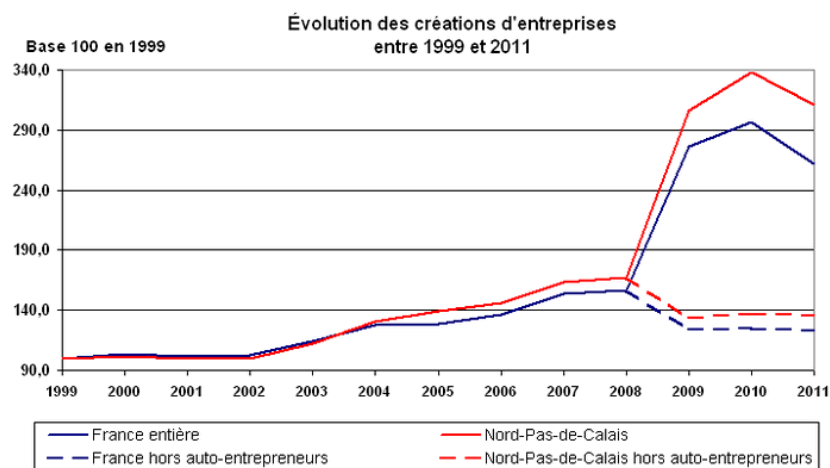
Le bilan financier de la politique d'aides publiques à la création d'entreprise dans la région Nord – Pas-de-Calais n'est pas facile à dresser en raison de plusieurs facteurs : difficultés à distinguer les crédits consommés par l'aide à la création, l'aide à la transmission, l'aide au développement ; impact non mesurable des garanties ; etc...

Ces réserves posées, le coût global des aides publiques à la création et à la transmission d'entreprises serait supérieur à 700 M€ pour la période allant de 2006 à 2011 (cf. annexe 1). Les programmes régionaux, PRCTE en tête, mobilisent 56 % des fonds engagés (398 M€). Les collectivités territoriales apparaissent comme les principales contributrices avec 302 M€ mais l'Etat et ses satellites (OSEO, CDC, Pôle emploi) consentent un effort très significatif (258 M€).

Chapitre I

La situation de la création d'entreprises en Nord – Pas-de-Calais

En 2001, 1^{ère} année de mise en œuvre du programme régional de création et de transmission d'entreprises (PRCTE), le nombre d'entreprises créées en Nord – Pas-de-Calais dépasse tout juste 7 500. La région affiche alors une densité d'établissements faible, synonyme d'un passé peu créateur d'entreprise. A partir de 2003, on observe un mouvement de création d'entreprises qui s'accroît les années suivantes et fait apparaître une dynamique régionale de création qui connaîtra un fléchissement en 2009 et 2010 avant de repartir à la hausse en 2011.



Source : répertoire des entreprises et des établissements (Insee).

Au 1^{er} janvier 2006 la région compte 130 000 établissements économiquement actifs pour une population de 4 019 000 personnes, soit le plus faible nombre d'établissements pour 1 000 habitants en France Métropolitaine (32,3 contre 48,4). Mais cette même année 2006, la région Nord – Pas-de-Calais se distingue par un taux de création d'entreprise⁵² de 9,2 % qui la situe au 9^{ème} rang des 22 régions métropolitaines. Or si chaque secteur économique avait connu le même taux de création qu'au niveau national, la région se serait placée en 21^{ème} position et non en 9^{ème}. Le dynamisme observé est inexpliqué au regard des grandes caractéristiques régionales de population et de structure économique.

Sur la période couverte par l'évaluation, de 2006 à 2011, le nombre annuel brut de créations d'entreprise en Nord – Pas-de-Calais a plus que doublé passant d'environ 11 500 à 24 500.

⁵² Rapport entre le nombre des créations d'entreprises d'une année et le stock d'entreprises au 1er janvier de cette même année.

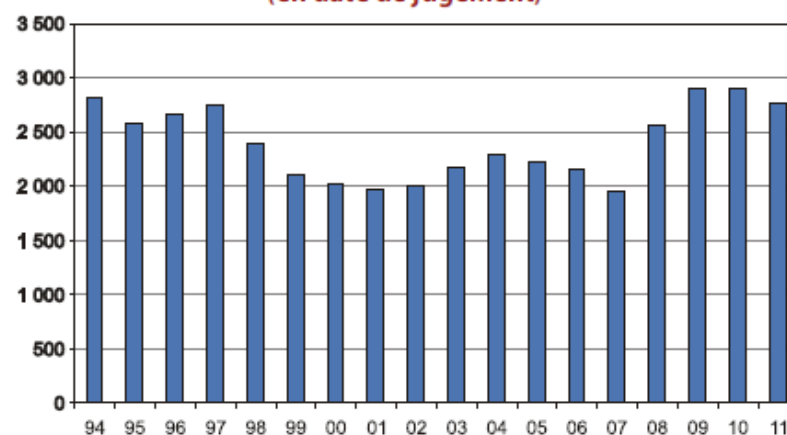
Exercice	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nombre total d'entreprises créées en Nord - Pas de Calais	11 488	12 848	13 116	24 085	26 540	24 425
Nombre d'entreprises créées en Nord - Pas de Calais hors auto-entreprises	11 488	12 848	13 116	10 520	10 776	13 812
Evolution	-	+12%	+2%	-20%	+2%	+28%

Source : INSEE

La création du statut d'auto-entrepreneur en 2009 explique en grande partie, comme pour les autres régions françaises, cette évolution exponentielle. En fait, déduits les chiffres ressortissant du nouveau statut, il apparaît que le nombre d'entreprises créées a progressé de 20% entre 2006 et 2011, après avoir connu une chute spectaculaire de 20 % en 2009. L'exercice 2011 marque un rebond important, + 28 %.

Ce sont au total 72 500 entreprises qui ont été créées dans la région durant ces 6 dernières années quand dans le même temps ont été constatées 17 000 disparitions, soit un peu plus de 23 %. Le solde net s'établit à plus de 55 000 créations.

Évolution du nombre de défaillances d'entreprises dont le siège est en Nord-Pas-de-Calais d'octobre à septembre depuis 1993 (en date de jugement)



Source : Insee, Bodacc.

Quant au taux de survie des entreprises créées en 2002 dans le Nord – Pas-de-Calais, l'INSEE a établi qu'il était sensiblement égal avec la moyenne des autres régions métropolitaines, 50 % au bout de 5 ans.

Enfin, le profil du créateur régional est marqué par la crise. 45 % des « jeunes » créateurs sont des demandeurs d'emploi (40 % au niveau national). Ils déclarent plutôt vouloir quitter une situation de chômage, que d'être indépendant ou d'augmenter leurs revenus. Il s'agit plus souvent de personnes n'ayant jamais créé d'entreprise auparavant (77 % contre 73 % France entière) et qui, par rapport au niveau national, ont plus fréquemment recours à l'appui d'un organisme d'aide à la création (38 % contre 31 % au niveau national) et moins souvent à un spécialiste, avocat ou comptable (16 % contre 23 % pour la France entière).

Chapitre II

Le pilotage et la gouvernance d'ensemble

I - La gouvernance partagée Etat – Région

A - Les grands programmes 2007 – 2013

Le contrat de projets Etat – Région (CPER) 2007-2013 et le programme opérationnel (PO) FEDER « Compétitivité régionale et Emploi Nord – Pas-de-Calais » 2007 – 2013 ont permis le déploiement d'une gouvernance partagée entre l'Etat et le conseil régional. C'est dans ce cadre que le conseil régional a pris en charge la gestion d'une partie des crédits européens affectés au PO FEDER. Les fonds structurels européens alloués à la Région s'élèvent à 318.34 M€⁵³ pour la période 2007-2013.

Pour la mise en œuvre opérationnelle des deux programmes stratégiques interdépendants, il a été institué une gouvernance unique où services de l'Etat, Région et les deux Départements partagent des responsabilités de chef de file selon les cinq priorités d'intervention et les opérations qui en découlent. La Région est chef de file de la priorité n°1 « Promouvoir une économie régionale performante et innovante » (CPER) et de l'axe n°1 « Recherche et développement, innovation,

⁵³ Pour le FEDER, 231,7 M€ (33 % des crédits FEDER alloués au plan régional) et 86,6 M€ pour le FSE (22 % des crédits FSE alloués au plan régional).

politique de l'entreprise » (PO FEDER) qui tous deux comportent des actions d'aides à la création d'entreprise.

La coordination de l'action économique entre Etat et Région a atteint un haut niveau d'intégration :

- La définition de la stratégie, la planification des engagements financiers et la programmation des actions se font à travers de documents uniques conjoints (« gouvernance unique CPER-PO »)
- L'instruction et la sélection des dossiers éligibles aux financements ouverts par le CPER et par les fonds structurels européens, se font par des procédures uniques où interviennent selon les étapes les services de l'Etat et ceux de la Région.

B - Le schéma régional de développement économique

Alors qu'avait prévalu jusque dans les années 1990 un développement des entreprises basé sur des aides non coordonnées, le conseil régional du Nord – Pas-de Calais s'est lancée dans une réflexion stratégique sur l'action économique. L'ébauche a été dessinée par les orientations de 1998 (« *Une grande région économique en Europe* ») qui ont servi de base au développement de politiques sectorielles, comme le PRCTE, le textile, le ferroviaire, la santé, les nouvelles technologies, etc... Ces orientations ont préfiguré le schéma régional de développement économique (SRDE) que le conseil régional a adopté lors de sa séance plénière du 24/11/2005. La stratégie économique régionale qui en est la trame, repose sur des principes simples déclinés en huit grands enjeux.

Sur le plan des principes, le SRDE affirme la nécessité de développer les activités en suscitant l'innovation, l'entrepreneuriat, et de développer l'emploi sur une base sociale et solidaire. En termes d'enjeux « opérationnels », depuis les orientations stratégiques de 1998 (13 enjeux) et jusqu'au SRDE (8 enjeux), la Région adosse son action économique sur des axes persistants :

- La création et la transmission d'entreprises ;
- Le renforcement des outils financiers ;
- Le soutien à l'innovation et à la valorisation de la recherche ;
- L'action économique à l'international ;
- La territorialisation de l'action économique avec les plans locaux de développement économique et les pôles de compétence.

Ces axes opérationnels ont servi de base à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans inscrits dans la durée (PRCTE, stratégie régionale de l'innovation, plans locaux de développement, etc...). Ils constituent la trame des priorités d'intervention inscrites dans le CPER et le PO FEDER 2007-2013 en matière de développement économique.

II - Le conseil régional, stratège de l'aide à la création d'entreprise

A - La stratégie régionale

La caractéristique essentielle de la politique locale d'aide à la création d'entreprise tient au rôle central joué par le conseil régional du Nord – Pas-de-Calais. Stratège de l'aide économique depuis 15 ans, la Région a encore renforcé sa prééminence en s'investissant dans le rôle de chef de file de l'action économique que lui ont donné la loi « démocratie de proximité » en 2002 et la seconde loi de décentralisation en 2004. L'adoption du schéma régional de développement économique (SRDE) en 2005 a marqué l'aboutissement de cette évolution.

L'adoption, à l'initiative de la Région, du PRCTE en 2000 suivi par d'autres programmes régionaux spécialisés (artisanat, entreprises du commerce, économie sociale et solidaire, innovation) a structuré l'articulation des dispositifs proposés et l'organisation des acteurs chargés de leur mise en œuvre.

En 2012, les programmes régionaux mettent en œuvre les cadres juridiques et les ressources financières pour :

- susciter l'esprit d'entreprise,
- accompagner les créateurs dans la finalisation de leur projet,
- financer les créations,
- aider les entreprises créées à se développer.

B - Les programmes régionaux d'aide à la création d'entreprise

La stratégie régionale d'aides à la création d'entreprise est mise en œuvre sur la base de plusieurs programmes pluriannuels dont le plus emblématique est le PRCTE. Le PRCTE se distingue par sa dimension culturelle. Parti d'un constat sans concessions du développement

économique de la région, il propose de substituer l'esprit d'entreprise au salariat traditionnel et très hiérarchisé du Nord – Pas-de-Calais.

1 - Le programme régional de création et de transmission des entreprises

Le 16 janvier 2001, l'Etat, le conseil régional, les conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais, la Caisse des dépôts, avec l'appui de l'APCE, créent le PRCTE. Le PRCTE 1 (2000-2009) marque l'ambition pour la Région Nord – Pas-de-Calais de rattraper un retard important en matière de taux d'entrepreneuriat avec comme objectif chiffré de passer de 10 000 à 15 000 créations d'entreprises par an.

Le PRCTE 1 repose sur sept objectifs :

1. Amener le Nord – Pas-de-Calais au niveau national de la création et de la reprise d'entreprises ;
2. Faciliter l'égal accès de tous les publics à l'initiative ;
3. Mobiliser l'ensemble des acteurs pour susciter en région l'esprit d'initiative et l'envie d'entreprendre ;
4. Sensibiliser les chefs d'entreprises susceptibles de céder leur entreprise et préparer les transmissions ;
5. Organiser un dispositif de proximité lisible et performant destiné à accueillir, accompagner et former les porteurs de projets et suivre les entreprises nouvelles ;
6. Permettre la création d'un dispositif de financement et de garantie adapté aux besoins de toutes les entreprises ;
7. Encourager la mise en œuvre des acteurs, renforcer les coopérations territoriales et fonctionnelles, faciliter les échanges d'informations et d'expériences.

Ces objectifs ont été élargis dans le cadre du PRCTE 2 (2010-2013)⁵⁴ par l'adoption de nouveaux axes d'action :

1. Développer des politiques en faveur de certains publics spécifiques (femmes, jeunes, auto-entrepreneurs) ;
2. Territorialiser le PRCTE en s'appuyant notamment sur les communautés d'agglomération ;
3. Développer des dispositifs de formation à la création et la reprise d'entreprises et le volet ressources humaines ;
4. Articuler le PRCTE aux autres thèmes du SRDE.

⁵⁴ 9^{ème} conférence permanente du SRDE tenue le 2 décembre 2009

2 - Les autres programmes régionaux d'aide à la création d'entreprise

a) Le plan régional de développement de l'artisanat

Le PRDA a été adopté le 2 juillet 2007 par le conseil régional et a été matérialisé par la signature d'une convention de partenariat entre la Région et les deux chambres départementales de métiers et de l'artisanat.

L'ambition du PRDA 2007-2013 est d'amener la région au tout premier rang national en termes de développement de l'artisanat. Le PRDA est articulé autour de 5 axes principaux dont le 1^{er} vise à favoriser la création d'entreprises (passer de 3.800 créations d'entreprises par an en 2006 à 6.000 à l'horizon 2013 et accompagner 50% des créations annuelles les premières années).

Plus qu'un programme d'aide à la création d'entreprise, le PRDA a conforté dans le temps sa vocation de programme de développement de l'artisanat en accentuant ses efforts vers la reprise d'entreprise, enjeu considéré comme étant plus stratégique.

b) Le programme régional de dynamisation des entreprises commerciales et de services

Le PRDECS (2009-2013) vise à favoriser les conditions d'évolution du commerce et des services dans la région Nord – Pas-de-Calais⁵⁵. Tout comme le PRDA, ce programme a d'abord pour vocation de consolider le tissu des commerces et entreprises de service. Cet enjeu doit être atteint par le déploiement de cinq moyens d'actions, dont particulièrement le soutien à la création – transmission – reprise d'entreprises commerciales et de services, dans le but de densifier et diversifier l'offre marchande (objectif d'augmentation des créations – transmissions de 3 % par an).

Le soutien au commerce et aux services doit se faire par le biais de la mobilisation des actions du PRCTE (accompagnement en amont du projet de création de l'entreprise) et du PRDA (avances remboursables pour la reprise d'entreprises, avances remboursables, garanties ...).

⁵⁵ La région compte sur son territoire :

- 35 000 entreprises commerciales et de services soit 180 000 emplois
- 11 000 hôtels et entreprises dans le secteur de la restauration, soit 40 000 emplois

c) Le plan régional de développement de l'économie sociale et solidaire

Le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) est un objectif ancien de la stratégie économique régionale dont l'importance est allée croissant. Le conseil régional et ses principaux partenaires (l'Etat, les départements du Nord et du Pas-de-Calais, la Caisse des dépôts) ont formalisé leur engagement dans le PRDESS au travers d'une convention de partenariat signée en décembre 2009.

Les principaux enjeux soutenus au sein du PRDESS sont :

- Diffuser les valeurs et les pratiques de l'ESS.
- Aider le secteur à se structurer, par le soutien aux stratégies de développement local.
- Soutenir la création d'activité.

La déclinaison opérationnelle du PRDESS comporte un volet de soutien à la création d'activité substantiel reposant sur des outils d'accompagnement à l'élaboration de projets (micro projet associatif, fonds d'investissement pour le développement de l'entrepreneuriat social et solidaire) et d'aide au démarrage de l'activité (contrat de création du conseil régional, fonds d'investissement associatif, etc...).

d) La stratégie régionale de l'innovation

Depuis 2000, le conseil régional a successivement mis en œuvre un programme régional de l'innovation, puis une plateforme régionale pour l'innovation et la valorisation de la recherche. Validée en décembre 2009 par le conseil régional, la SRI a dégagé trois orientations thématiques prioritaires :

1. Etre incontournable, au niveau européen, sur un nombre limité de secteurs innovants où le Nord – Pas-de-Calais est en pointe : transports ferroviaires, commerce du futur, santé – nutrition – alimentation
2. Accompagner, par l'innovation, des secteurs en forte mutation : automobile, matériaux avancés (biosourcés, textiles, composites), bâtiment et éco-construction, mécanique
3. Faire le pari de l'innovation pour l'émergence de nouvelles filières : énergies et électronique de puissance, traitement des déchets, images et création numérique, e-santé

Ces orientations prioritaires sont portées par des axes d'effort transversaux dont le premier, « **Soutenir la création d'entreprises innovantes** », promeut la sensibilisation à l'entrepreneuriat, la valorisation des potentiels de l'enseignement supérieur et la coordination des structures d'accompagnement. L'objectif est de doubler d'ici 2013 le nombre de créations d'entreprises innovantes.

III - Bilan

La politique publique d'aide à la création d'entreprise mise en œuvre depuis près de 15 années en Nord – Pas-de-Calais, a été élaborée et déployée de façon concertée par deux partenaires principaux, l'Etat et le conseil régional. Cette politique et les actions en découlant, ont été inscrites dans les grands programmes régionaux 2007-2013 de mise en œuvre des politiques publiques, le CPER et le programme opérationnel FEDER. La programmation financière pluri-annuelle CPER-PO⁵⁶ qui comporte un axe « création d'entreprise » et la gestion conjointe de ces crédits par l'Etat et la Région illustre l'esprit de coopération qui préside entre les deux partenaires.

Les programmes régionaux spécifiques d'aide à la création d'entreprise, le PRCTE et ses déclinaisons, manifestent aussi la très bonne coopération des acteurs locaux, collectivités territoriales, réseaux associatifs, financeurs para-publics, pôles de recherche, qui à la très grande majorité d'entre eux se sont ralliés à la démarche stratégique initiée par l'Etat et le conseil régional.

⁵⁶ Contrat de Projets Etat – Région et Programme Opérationnel FEDER 2007 – 2013.

Chapitre III

Les dispositifs de soutien mis en place par les collectivités territoriales du Nord – Pas-de-Calais.

Le PRCTE, et les programmes qui en ont été la déclinaison, se sont donnés pour ambition d’embrasser l’ensemble des aides proposées et des organismes porteurs, pour les coordonner et les organiser afin d’aider le plus efficacement le créateur d’entreprise.

Concrètement, le conseil régional a dans un premier temps fédéré les financeurs des dispositifs d’aides de la région (Etat, collectivités territoriales, acteurs para-publics, etc...) en les associant à l’élaboration de ses programmes régionaux. Le conseil régional a ensuite réorganisé l’ensemble des opérateurs de l’aide à la création d’entreprise (collectivités, territoriales, chambres consulaires, associations, etc...) en conditionnant le financement de leurs actions à la mise en œuvre de procédures communes (parcours normalisé du créateur, alimentation d’une base de données commune, etc.).

Pour atteindre ces objectifs, les animateurs du PRCTE, services du conseil régional et PACTE (pôle d’animation de la création et de transmission d’entreprises), ont spécialisé les opérateurs parties prenantes au programme (chambres consulaires, associations) selon les publics et selon les « métiers » identifiés (accueillir, accompagner, financer, suivre). Une approche identique est progressivement appliquée pour d’autres

programmes régionaux, le PRDESS (programme régional de développement de l'économie sociale et solidaire) ou la SRI (stratégie régionale de l'innovation).

Compte tenu du nombre de financeurs et d'opérateurs impliqués dans l'aide à la création au niveau régional, près de 200 acteurs au total, il n'a bien sûr pas été possible de tous les associer aux programmes existants. Mais les acteurs les plus importants en font partie.

I - La coordination opérationnelle des programmes régionaux

A - Les instances de coordination

1 - Le pôle d'animation pour la création et la transmission d'entreprise

L'une des raisons de l'adoption du PRCTE avait été qu'en dépit d'un réseau dense du conseil et du financement à la création d'entreprise dans la région Nord – Pas-de-Calais, les porteurs de projets mobilisaient peu les opérateurs existants. De ce constat, les concepteurs du PRCTE avaient tiré la conclusion qu'il était indispensable de les coordonner (objectif n°7 du PRCTE).

En avril 2001, l'Etat, le conseil régional et l'APCE décident de confier l'animation opérationnelle du PRCTE à une cellule dédiée à cette seule tâche et qui prend le nom de pôle d'animation pour la création et la transmission d'entreprises (PACTE). Le PACTE sera constitué avec des personnels issus de l'agence locale de l'APCE et financé à parité par l'Etat et la Région, puis par d'autres acteurs⁵⁷. En 2011, son budget est de 940 000 €.

Le PACTE est chargé de mener les missions suivantes :

- Assister, professionnaliser et coordonner les acteurs de la création d'entreprise ;
- Développer la communication sur le PRCTE par tous les moyens existants (médias, Internet, etc...) ;
- Assurer une fonction d'observatoire de la création d'entreprises dans la région : centralisation des données, développement d'un

⁵⁷ Conseil général du Nord, Caisse des dépôts, OSEO, l'Union européenne

extranet commun à tous les opérateurs, information des opérateurs PRCTE sur l'actualité de la création ;

- Assister et conseiller les financeurs du PRCTE dans la mise en œuvre technique du programme ;
- Développer l'esprit d'initiative en région à travers des campagnes de communication annuelles et des actions de sensibilisation ;
- Animer le dispositif NACRE en région en lien avec les financeurs du dispositif ;
- Animer et structurer le programme régional de développement de l'économie sociale et solidaire (PRDESS).

La principale réussite du PACTE a été de fédérer la grande majorité des nombreux opérateurs de l'aide à la création d'entreprise de la région et de leur faire adopter des pratiques communes dans la prise en charge des porteurs de projet. Sont aussi à mettre au crédit du PACTE, le développement d'une communication grand public (sites Internet, réseaux sociaux, numéro vert, médias) et le déploiement d'un Extranet qui s'est imposé comme la base de données unique du PRCTE.

2 - Nord France Innovation Développement, coordonnateur de la création d'entreprise innovante.

A l'instar du PRCTE, la Région a voulu confier la mise en œuvre de la SRI à une structure unique chargée de mener les missions transversales d'animation et de coordination. Nord France Innovation Développement (NFID), association partenaire du conseil régional dans le secteur de l'innovation depuis la fin des années 1990, devient en 2010 la cheville ouvrière de la SRI.

Chargée de stimuler, de coordonner et d'accompagner la mise en œuvre de la SRI, NFID pilote directement l'axe transversal « Soutenir la création d'entreprises innovantes » et conduit dans ce cadre les missions suivantes :

- la professionnalisation des processus d'accompagnement de l'innovation ;
- la mise en œuvre et le suivi d'appels à projets ;
- le portage et l'animation de L'Extranet ASTRIDE⁵⁸ ;

⁵⁸ ASTRIDE est la base de données unique du réseau des opérateurs d'aide à la création d'entreprise innovante de la région Nord – Pas-de-Calais

- la promotion et la valorisation des actions du réseau « J'innove en Nord-Pas de Calais »⁵⁹.

NFID dont le budget annuel avoisine 3 M€, est financé pour plus de 50 % par des crédits de l'Union européenne (FEDER et INTERREG⁶⁰), par les collectivités territoriales (Région, Département du Nord, Lille Métropole) et par OSEO.

B - L'organisation opérationnelle du PRCTE.

Pour ce qui est du « cœur de métiers » du PRCTE, **l'accompagnement** entendu au sens large (accueil, orientation, information, validation du projet, appui, suivi post-crétation), le conseil régional a noué un partenariat étroit avec les structures dont l'expérience est grande, et dont l'implantation territoriale repose sur un maillage dense. Les chambres consulaires, chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) et chambres de commerce et d'industrie (CCI), et le réseau associatif boutique de gestion (BGE) sont les têtes de réseaux du PRCTE et en constituent ainsi un des deux piliers.

Autre pilier, les plateformes d'initiatives locales (PFIL) issues du réseau associatif France Initiative, l'ADIE, le réseau Entreprendre, prennent en charge **le financement** en attribuant les prêts d'honneur destinés à renforcer les fonds propres des entreprises en voie de création. Pour ce faire, elles disposent de fonds de prêt alimentés par les prescripteurs du PRCTE, la Caisse des dépôts au premier chef. Les PFIL ne cantonnent pas leur activité au seul financement PRCTE et apparaissent souvent comme délégataires d'autres aides financières pour la création d'entreprise comme NACRE, le PCE, etc...

En complément des têtes de réseaux et des PFIL, d'autres opérateurs spécialisés exercent des missions d'accompagnement financées par le PRCTE et destinées à un public ciblé. Ainsi les comités locaux d'aide aux projets (CLAP), instances armées par les missions locales⁶¹. De même, certaines structures spécialisées dans l'hébergement des porteurs de projets sont également des opérateurs PRCTE. C'est le

⁵⁹ NFID est porteur des sites www.jinnove.com et www.objectifpme.fr, de *Jinnove* le magazine, et coordonne la semaine de l'innovation

⁶⁰ Le programme européen de coopération territoriale INTERREG IVc 2007-2013 finance les actions interrégionales sur le territoire de l'UE. Les domaines d'action sont l'innovation et l'économie de la connaissance, l'environnement et la prévention des risques. Le programme contribue à la modernisation économique et à la compétitivité de l'Europe dans le cadre des objectifs de Lisbonne.

⁶¹ Les CLAP appuient les projets d'insertion par l'économie portés par de jeunes créateurs (18-30 ans).

cas des ruches du Nord (pépinières d'entreprise du conseil général du Nord).

II - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises.

A - Le développement de la culture d'entreprise.

La communication est un des vecteurs importants des programmes régionaux. Mise en œuvre par le PACTE et NFID, elle s'appuie sur l'utilisation de tous les médias pour viser un large public : affichage, messages radios et télévision, articles de presse. Elle est également développée sur Internet avec plusieurs sites www.jecree.com, www.demainjecree.com, www.jecree.mobi, www.jinnove.com, et la création d'une page Facebook.

La Région s'est par ailleurs associée aux chambres consulaires, pour organiser à partir de 2007 le salon « Créer », 1^{er} salon européen de la création, du développement et de la reprise d'entreprise. Le salon se déroule chaque année au mois de septembre sur trois jours à Lille. La manifestation draine entre 15 000 et 20 000 visiteurs pour 150 à 180 exposants.

La sensibilisation à la culture d'entreprise constitue un autre vecteur. En 2004, les premières actions de sensibilisation en milieu scolaire et universitaire ont été lancées. Chaque année environ 3 000 élèves de lycées et de centre de formation des apprentis testent leurs capacités entrepreneuriales en étant les acteurs de démarche de projet ou de stratégie de jeux de plateaux (environ 800 000 € en 2011).

En 2006 a été créée la Maison de l'Entrepreneuriat. Elle est armée par le PRES Université Lille-Nord de France et réunit l'ensemble des universités et grandes écoles du Nord – Pas-de-Calais. Sa mission est de développer la culture entrepreneuriale chez les étudiants par des séances d'information et par le développement de « hubhouses », lieux d'information où les étudiants sont accueillis et trouvent les informations concernant la création d'entreprise. Le budget annuel est supérieur à 1 M€.

En juin 2012, une étape nouvelle a été franchie avec l'adoption par la conférence permanente du SRDE, de la Stratégie Régionale Initiatives et Entrepreneuriat (SRIE) dont l'objectif est de susciter la prise d'initiatives économiques. La SRIE a donné lieu en décembre 2011 à la signature d'une convention de partenariat avec la délégation régionale

aux droits des femmes et à l'égalité et d'un accord-cadre de partenariat avec l'académie de Lille.

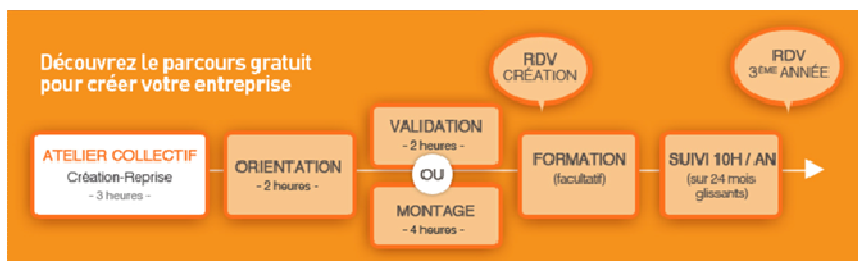
B - L'accompagnement des porteurs de projet.

1 - Le PRCTE.

Les actions d'accompagnement, financées par la Région, constituent le « cœur de métiers » du PRCTE. Le conseil régional a fait évoluer leur contenu par étapes successives pour arriver en 2010 à une définition précise des actions à conduire par les opérateurs chargés de conduire cette mission . Les actions réalisées sont regroupées en trois blocs (cf. annexe 3 pour détail) :

- Le 1^{er} bloc recouvre toutes les actions d'accueil collectif et d'orientation
- Le 2^{ème} bloc concerne la validation et le montage des projets
- Le 3^{ème} bloc est relatif au suivi « post-crédation »

PRCTE – Schéma du parcours-type du porteur de projet accompagné



- Entre 2006 et 2011, 125 000 personnes ont été accueillies par les opérateurs d'accompagnement, soit en moyenne 21 000 chaque année ;
- Près de 80 000 de ces personnes accueillies, soit 64 %, ont développé leur projet et ont bénéficié d'un accompagnement approfondi ;
- Près de 34 000 des projets accompagnés, soit 42,5 %, ont débouché sur la création d'une entreprise ;
- Enfin 53 % des entreprises créées font l'objet d'un suivi post-crédation.

PRCTE – L’accompagnement des porteurs de projet entre 2006 et 2011

Exercice	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1er bloc Accueil & Atelier collectif	26 146	25 711	24 662	29 426	22 953	21 272
2ème bloc Accompagnement personnalisé	14 444	15 570	15 149	16 711	26 587	25 478
3ème bloc Suivi post-création	4 342	4 320	4 833	5 431	6 153	6 767
Projets accompagnés débouchant sur une création d'entreprise	4 662	5 530	4 893	6 714	5 943	6 008
Nombre total d'entreprises créées en Nord - Pas de Calais	11 488	12 848	13 116	24 085	26 540	24 425

Source : Extranet PACTE

2 - L’accompagnement à la création d’entreprise innovante.

En Nord – Pas-de-Calais, l’accompagnement est développé par les incubateurs (MITI et bio-incubateur Eurasanté⁶², GENI⁶³, etc...) ou des réseaux associatifs spécialisés (Lille Métropole Innovation, Entreprendre) et prend des formes très diverses car :

- Chaque incubateur a développé son parcours d’accompagnement ;
- Chaque projet appelle des réponses personnalisées contrairement à la création d’entreprise plus « classique ». Les prestations prises en charge par les opérateurs d’accompagnement vont ainsi du montage juridique et financier des projets jusqu’aux démarches de dépôt de brevets, ou à des études très pointues, etc...

⁶² Le MITI a pour mission de renforcer l’incubation de projets menée en coopération étroite avec les établissements d’enseignement Supérieur et de Recherche – Eurasanté est un GIE chargé du développement économique du secteur santé autour du CHU de Lille.

⁶³ Grandes Ecoles Nord Incubation est un groupement de 3 incubateurs sous la tutelle de plusieurs grandes écoles de la région : Skema Lille, Mines de Douai, Arts et Métiers, ENSAIT, Centrale Lille

Les projets innovants de la région Nord – Pas-de Calais accompagnés

Nombre de projets	Année du premier contact			
	2008	2009	2010	2011
Projets incubés	48	59	44	28
Nombre d'entreprises créées	16	33	29	11

Source : NFID (base de données ASTRIDE)

Les collectivités territoriales soutiennent financièrement ces structures. Depuis l'adoption de la SRI, l'accompagnement des projets se coordonne peu à peu grâce à l'action conduite par NFID. Sur le modèle de ce qui a été fait avec le PRCTE, NFID a lancé en 2011 l'élaboration d'un cahier des charges dont l'objectif est de rationaliser les parcours des porteurs de projets innovants et de coordonner les acteurs de la création d'entreprises innovantes. Le projet de parcours est décomposé en 5 étapes : l'émergence, l'analyse et l'orientation, l'incubation, la création et le démarrage et la croissance de l'entreprise. Il devrait se généraliser à partir de 2013.

3 - L'hébergement.

Les pépinières d'entreprises de la région reposent principalement sur deux réseaux.

- Les 9 ruches du Nord (Département du Nord) couvrent l'ensemble du territoire départemental. Elles font partie intégrante du PRCTE mais ne sont pas financées par le conseil régional.
- Les 6 pépinières de la communauté d'agglomération de l'Artois sont implantées à Béthune et aux alentours. La gestion et l'animation de ce réseau ont été confiées par délégation de service public à l'association Artois Initiatives.
- 9 autres pépinières sont implantées plutôt à l'ouest de la région et sur la métropole lilloise.

Les prestations proposées par les pépinières de la région sont standardisées et reposent « a minima » sur la mise à disposition de bureaux et de moyens matériels (reprographie, téléphonie, etc...).

Certaines d'entre elles proposent en plus des ateliers qui permettent d'initier une activité de type artisanal.

En région Nord – Pas-de-Calais, **les couveuses d'entreprises** n'ont pas été développées et ne sont pas gérées par les collectivités territoriales. Elles ont été développées principalement par les BGE, la première couveuse ayant été mise en place par la BGE Hauts de France en 1998. Fin 2011, le dispositif a suscité suffisamment d'intérêt parmi les collectivités territoriales pour que soit mis sur pied un programme co-financé par le conseil régional, le conseil général du Nord, 3 EPCI⁶⁴, l'AGEFIPH et des crédits FEDER. L'enveloppe allouée dépasse 1 M€ pour 18 mois d'exercice, durée pendant laquelle la BGE Hauts de France a prévu d'accompagner 250 porteurs de projet.

III - Les aides financières à la création

A - Les prêts d'honneur

Le prêt d'honneur est un prêt personnel à taux zéro sans garantie alloué au créateur. Il facilite l'accès aux prêts bancaires. Le prêt d'honneur est le premier outil de financement de la création d'entreprise dans la région Nord – Pas-de-Calais et c'est un dispositif essentiel à la réussite du PRCTE.

Ce sont en premier lieu les PFIL (plateformes d'initiatives locales) qui les accordent. Les PFIL sont des associations sous statut loi 1901 membres du réseau France Initiative. D'autres opérateurs associatifs, l'ADIE, le réseau Entreprendre, attribuent également des prêts d'honneur dans le cadre du PRCTE.

Entre 2006 et 2011, les opérateurs de financement du PRCTE ont attribué 10 430 prêts d'honneur sur l'ensemble du territoire régional pour un total de près de 72 M€. Le montant moyen du prêt est de 6 524 €⁶⁵. Le montant des prêts s'échelonne de 950 € à 37 000 €.

⁶⁴ Lille Métropole, communauté urbaine d'Arras et communauté d'agglomération de Saint-Omer

⁶⁵ La moyenne nationale des prêts d'honneur de France Initiative en 2011 s'élevait à 8 150 €

PRCTE – Attribution de prêts d'honneur en région Nord-Pas de Calais

Exercice	2006	2007	2008	2009	2010	2011
nombre de prêts	1736	1808	1773	1586	1770	1757
montant engagé (en k€)	11 119	11 789	12 377	11 216	12 329	13 109
montant moyen (en €)	6074	6186	6618	6655	6696	6916
montant min (en €)	973	1090	1220	1338	1311	951
montant max (en €)	37 067	30 900	33 000	2 5236	30 323	31 273

Source : Extranet PACTE

B - Les subventions de la Région

Les dispositifs d'aide à la création sous forme de subvention émanent principalement du conseil régional et s'insèrent dans des programmes d'aides existant (PRCTE, PRDESS, PRDECS, PRDA). Ces dispositifs sont ciblés vers les demandeurs d'emplois ou des créations d'entreprises artisanales et de services ou encore des projets sous-tendus par des investissements et des créations d'emplois significatifs. On peut estimer que l'effort global consenti par le conseil régional sur la période 2006 – 2011 aura été un peu supérieur à 10 M€.

Le contrat de création constitue une brique spécifique et adaptée du PRCTE et du PRDESS. L'objectif est de soutenir financièrement les projets de créations générateurs d'emplois. Le montant du contrat de création est calculé sur la base d'un programme prévisionnel d'emplois et d'investissements, établi sur trois ans.

Le contrat ACES (Artisanat, Commerce, Entreprises de Services) constitue une brique spécifique et adaptée du PRCTE, du PRDA et du PRDECS. Le contrat ACES est un dispositif très ciblé dont les conditions d'octroi sont strictement encadrées (entreprises commerciales et artisanale localisées en Nord – Pas-de-Calais dont la surface et le chiffre d'affaires sont limités⁶⁶) et dont le taux est fonction des investissements réalisés et éventuellement des actions de promotion spécifiques.

⁶⁶ Surface de vente inférieure à 1 000 m² et chiffre d'affaires H.T. inférieur à 1 M€ comptes consolidés

Le dispositif régional d'aide aux chômeurs créateurs (DRAC) est une brique spécifique et complémentaire du PRCTE⁶⁷. Il a pour but de sécuriser les projets portés par les créateurs d'entreprises demandeurs d'emploi. L'octroi de cette aide, versée aux bénéficiaires par les PFIL, est conditionné par l'obtention d'un prêt d'honneur. Plafonné à 2 000 €, le DRAC vient compléter le financement des projets ne dépassant pas 45 000 €. Il peut être cumulé avec d'autres dispositifs de financement comme les prêts d'honneur, NACRE, PCE, etc...

C - Le financement de la création innovante

Le soutien financier aux projets innovants est particulièrement complexe et peu lisible parce que l'accompagnement de la création d'entreprise innovante appelle des solutions sur-mesure capables de répondre à tous les cas de figure se présentant de l'amorçage du projet jusqu'à sa concrétisation, voire, ça n'est pas rare, au-delà.

On retrouve comme dans les aides à la création « classique » des modes de financement très proches basés sur les subventions, les prêts ou les avances remboursables.

Les aides financières à la création d'entreprise innovante (en euros)

	2008	2009	2010	2011	Total
Incubateurs Allègre Eurasanté et MITI ⁶⁸	35 843	64 669	452 842	31 679	585 033
Incubateurs régionaux Innotex, APUI, Tonic ⁶⁹	260 692	369 776	765 903	472 222	1 868 593
Réseau Entreprendre Lille Métropole Innovation ⁷⁰	363 000	432 500	2 183 500	422 500	3 401 500
Total	659 535	866 945	3 402 245	952 543	5 855 126

Source : NFID (base de données ASTRIDE)

⁶⁷ Il est dans ce cadre proposé par les opérateurs du PRCTE (réseau ADIE et plateformes d'initiative locale)

⁶⁸ Avance remboursable

⁶⁹ Subvention

⁷⁰ Prêt d'honneur

D - Les dispositifs de garantie d'emprunts

La Région a participé à la dotation de fonds de garanties en faveur de la création, de la reprise et du développement des entreprises artisanales et de commerce (PRDA et PRDECS). L'attractivité de l'offre est indéniable compte tenu de ses caractéristiques : le niveau de garantie proposée est de 80 %) et le cautionnement n'est pas imposé à l'emprunteur. Deux entités portent ces fonds de garantie :

- Les associations Nord Actif et Pas-de-Calais Actif ;
- la Société Interprofessionnelle Artisanale de Garantie d'Investissements (SIAGI).

Deux dotations, 2 M€ au total, ont été accordées par la Région à ces fonds entre 2006 et 2011. Depuis 2009, 487 créations d'entreprise dans la région ont bénéficié de ce dispositif pour le PRDA, et 356 créations pour le PRDECS.

IV - Le bilan

Depuis 1998, le conseil régional a fait de l'aide aux créateurs d'entreprise un axe stratégique du développement économique régional. Cet engagement, assis sur la volonté de susciter une révolution culturelle dans l'esprit des agents économiques, ne s'est pas démenti dans le temps et se poursuit. Il a conduit à l'élaboration d'ambitieux programmes d'aides dont la mise en œuvre, difficile les premières années, a fini par produire les effets escomptés :

- le nombre de créations d'entreprises a réellement décollé dès lors que les programmes d'aides ont été déployés. La région Nord – Pas-de-Calais a créé un dynamisme particulier qui semble avoir peu d'équivalent sur le territoire national.
- Les très nombreux opérateurs régionaux du soutien à la création d'entreprise ont à une grande majorité rejoint le mouvement fédérateur initié par la Région et se sont inscrits dans le processus de normalisation des offres d'accompagnement et de financement. Un processus identique est à l'œuvre pour la création d'entreprise innovante et dans le domaine de l'économie sociale et solidaire.
- Les bénéficiaires des aides déployées dans le cadre des programmes régionaux correspondent aux « publics ciblés », et d'abord les demandeurs d'emploi ou les salariés.

Pour autant, ces indiscutables succès ne sauraient occulter les constats plus nuancés :

- Le réel impact économique des programmes régionaux d'aides à la création d'entreprise reste difficilement mesurable. Les chiffres de créations rendent compte d'une réelle dynamique régionale. Mais à l'inverse, le taux de pérennité des « jeunes » entreprises à 3 ans est dans la moyenne nationale et semble évoluer défavorablement. Et rien ne permet de mesurer le potentiel de croissance des entreprises nouvelles. Le profil socio-économique de la majorité des « jeunes » créateurs et les chiffres d'affaires moyens qu'ils réalisent, laissent penser que ce potentiel est faible.
- Le paysage régional de la création d'entreprises innovantes est dense, morcelé et peu lisible. Il s'apparente à un patchwork de dispositifs avec un manque de cohérence globale.
- Si les dispositifs de financement, prêt d'honneur en premier lieu, créent un véritable effet de levier, les outils de capital investissement (amorçage, développement) interviennent trop tardivement, sur des volumes parfois insuffisants. Ils se limitent trop souvent à l'apport en capital en négligeant les volets fiscaux et l'ingénierie financière.
- Un déficit d'accompagnement post – création des porteurs de projets innovants : il n'y a pas aujourd'hui de dispositif suffisant permettant d'assurer la croissance et l'internationalisation des jeunes entreprises innovantes.

Le coût des programmes régionaux est élevé, plus de 500 M€ en six années, 400 M€ hors innovation et valorisation de la recherche. Ce bilan doit être observé avec prudence parce qu'il ne distingue pas création et transmission, et que les chiffres relatifs à la création innovante demanderaient à être précisés.

**Le bilan financier des programmes régionaux d'aides à la création
d'entreprise – Période de 2006 à 2011(En millions d'euros)**

	Etat	Région	Collect, locales	FEDER FSE	OSEO (Etat)	CDC (Etat)	Autres outils financiers	CCI CMA	TOTAL
PRCTE	18	78	21	18	0	6	20	13	175
PRDA	18	24	3	4	0	0	12	1	62
PRDECS	4	7	0	0	0	0	3	14	29
PRDESS	4	30	67	0	0	5	27	0	133
Innovation valorisation recherche		32	40	33	15	0	0	6	126
TOTAL	44	171	131	56	15	11	62	35	524
Garantie et prêts	1	20	0	0	339	0	383	4	747

Source : conseil régional du Nord – Pas-de-Calais

Chapitre IV

Les dispositifs de soutien de l'Etat en Nord – Pas-de-Calais

I - L'Etat et ses satellites

A - Les services déconcentrés

Le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) joue son rôle d'interface et de coordination des services déconcentrés ; mais la prééminence de la Région, tout autant comme stratège que comme animateur de la politique régionale d'aide à la création d'entreprise, ne permet pas au SGAR d'être à l'initiative.

Les aides déconcentrées de l'Etat à la création d'entreprise étaient gérées jusqu'en 2010 par la DRTEFP⁷¹, laquelle assurait la mise en œuvre des dispositifs ACCRE⁷², EDEN ou chéquiers-conseil. Cette mission a été reprise en 2010 par **la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**, désormais cheville ouvrière du dispositif NACRE⁷³ venu

⁷¹ Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

⁷² L'ACCRE (aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise) est un dispositif d'encouragement qui regroupe plusieurs volets : une exonération des charges sociales, le maintien de certains minimas sociaux et le bénéfice de l'ARCE (aide à la reprise ou à la création d'entreprise) dont l'attribution relève de Pôle emploi.

⁷³ Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprise d'Entreprise.

se substituer à EDEN⁷⁴ et aux chéquiers-conseil⁷⁵. NACRE est la principale aide directe, sous forme d'accompagnement et de financement des projets de création, que l'Etat apporte aux « jeunes » créateurs.

La DIRECCTE contribue aussi à la déclinaison régionale du dispositif des « fonds de confiance »⁷⁶, mis en place au niveau national à l'initiative de la Caisse des dépôts. Ce fonds dénommé FIDESS (fonds d'intervention pour le développement de l'économie sociale et solidaire) est porté par France Active et co-financé par le conseil régional, les conseils généraux, la Caisse des dépôts et la DIRECCTE. Le FIDESS est une des briques du PRDESS.

Dans le secteur de la création innovante, **la délégation régionale à la recherche et à la technologie (DRRT)**, apporte un soutien financier,

- soit par des subventions allouées (225 000 € en 2011) aux deux incubateurs « Allègre » de la région, MITI et le bio-incubateur Eurasanté,
- soit en primant les lauréats du concours national d'aide à la création d'entreprise innovante. Sur les 62 lauréats de 2012, 3 d'entre eux l'ont été pour la région Nord – Pas-de-Calais dans les domaines de la santé, des TIC et du développement durable. Le montant des aides allouées est d'environ 750 000 €.

B - Les acteurs para-publics

Pôle emploi aide les demandeurs d'emploi porteurs de projet par un accompagnement spécifique appelé parcours « créateur d'entreprise ». Ce dispositif est national. Pour la mise en œuvre opérationnelle, chaque agence locale de Pôle emploi Nord – Pas-de-Calais dispose d'un ou plusieurs conseillers référents création-reprise d'entreprise qui se consacrent partiellement à cette mission. Ils sont plus de 140 référents dans la région tant en agence de proximité qu'en agence spécialisée.

OSEO est un acteur financier indispensable à la création d'entreprise. Ce rôle de pilier financier va sans cesse croissant dans la région et participe très activement à la consolidation des programmes déployés par le conseil régional.

⁷⁴ Encouragement au Développement d'Entreprises Nouvelles. Il instaurait 2 aides: une avance remboursable et un accompagnement personnalisé du créateur.

⁷⁵ Constitués de 6 chèques de 45 euros chacun. Le coût de l'heure de consultation étant fixé à 60 euros, le bénéficiaire devait payer 15 euros par heure de conseil facturée.

⁷⁶ L'objectif de ce fonds est de prendre en charge le portage d'un projet de création d'une structure de l'ESS pendant le temps de la réalisation d'une étude de faisabilité.

C'est d'abord avec le prêt à la création d'entreprise (PCE)⁷⁷ qu'OSEO intervient dans le cadre du PRCTE ; c'est aussi par le biais des garanties bancaires qu'OSEO sécurise les plans de financement des nouvelles entreprises.

Dans le secteur plus spécifique de la création innovante, OSEO offre divers soutiens à la création qui vont de l'aide financière directe (aide à la création d'entreprise innovante, aide pour le développement de l'innovation, prêt participatif d'amorçage, etc...) jusqu'à la labellisation des projets innovants⁷⁸ qui facilite l'intervention des fonds d'investissement privés.

La Caisse des dépôts soutient financièrement les deux principaux programmes d'aides à la création de la région, le PRCTE et le PRDESS. Pour le PRCTE, la Caisse des dépôts participe concurremment avec les autres financeurs⁷⁹ du programme, à la constitution des fonds de prêts d'honneur gérés par les PFIL. Pour le PRDESS, la Caisse des dépôts est engagé à travers le FIDESS qu'elle a créé avec le réseau France Active.

II - Les actions pour susciter et accompagner la création d'entreprises

A - Les dispositifs EDEN / chèques-conseil

La mise en œuvre de ces dispositifs en région Nord – Pas-de-Calais n'a pas donné lieu à d'évaluation significative. Mais il ressort des appréciations portées par la DIRECCTE, et par les opérateurs de terrain rencontrés dans le cadre de l'évaluation que le bilan n'est pas positif. Les principales critiques sont surtout dirigées contre EDEN et portent sur les points suivants :

- absence de coordination entre les opérateurs labellisés ;
- effet d'aubaine pour certains bénéficiaires en l'absence d'une instruction suffisamment fouillée des dossiers de demande ;
- accès aux crédits bancaires trop limité pour les créateurs ;

⁷⁷ Le PCE est un crédit de 2000 à 7000 € à un taux bonifié sans aucune garantie qui permet de financer tous types de besoin lors de la création d'entreprise. Le créateur doit pour bénéficier du PCE, obtenir un financement bancaire du double du montant du PCE.

⁷⁸ Qualification « entreprise innovante » pour l'accès aux Fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) et aux marchés publics de haute technologie

⁷⁹ FEDER, Etat, conseil régional, conseils généraux, EPCI

- absence de suivi post-création ;

Sur les 5 exercices de mise en œuvre (2004 à 2008), 9,3 M   de crédits ont été consommés par les deux dispositifs, 1,8 M   pour les chèques-conseil et 7,5 M   pour EDEN. Ce sont surtout les chiffres de la sinistralité qui frappent par leur ampleur. Sur les 2 517 avances accordées, près de 28 % d'entre elles ont donné lieu à des problèmes de remboursement. Au 31/12/2011, le taux de recouvrement restait en deçà de 80 %.

B - Le dispositif NACRE

1 - La mise en œuvre

La mise en œuvre de NACRE dans la région Nord – Pas-de-Calais a soulevé plusieurs difficultés. Tout d'abord, NACRE est venu concurrencer directement les dispositifs d'accompagnement et de financement du PRCTE. Conscients des risques qu'il y aurait à laisser se développer des systèmes d'aides à la création « concurrents », le conseil régional et la DIRECCTE se sont rapprochés début 2009 pour trouver les meilleures voies pour articuler les deux systèmes. Un comité de pilotage a été institué entre les deux partenaires et le PACTE (structure d'animation du PRCTE) a été associé étroitement à toutes les phases de montée en puissance de NACRE. NACRE constitue désormais un élément du PRCTE.

Une seconde difficulté est n  e de la volonté première de la DIRECCTE Nord – Pas-de-Calais de labéliser un nombre élevé d'opérateurs NACRE. 180 structures se sont portées candidates et, 63 d'entre elles ont reçu la labellisation contre 37 en moyenne dans les autres régions métropolitaines. L'examen des candidatures dans la région a fait apparaître que les opérateurs PRCTE disposaient des moyens et compétences requis pour mettre en œuvre le dispositif NACRE et qu'à l'inverse les experts-comptables fortement incités à candidater, avaient présenté des offres souffrant de nombreuses insuffisances.

Au terme de trois années d'exercice, 2 500 porteurs de projets ont été accompagnés en phase 1 de NACRE. Selon les éléments donnés par la DIRECCTE, les premiers résultats des indicateurs de performance (communiqués pour la première fois dans le cadre du dialogue de gestion en juin 2011, puis mis à jour pour la programmation 2012), montrent un taux de transformation des projets en création et un taux de financement satisfaisants. Par contre, le taux d'abandon des parcours, voisin de 50 % en moyenne, est très supérieur à l'objectif recherché (en deçà de 20 %).

Et ce sont seulement 12 % des créateurs (305) qui après le processus de création font l'objet d'un suivi en phase 3.

Nombre de porteurs de projets primo-accédants aidés par le dispositif NACRE entre 2009 et 2012

	2009	2010	2011	Total
Phase 1	642	1199	732	2 573
Phase 2	358	493	251	1 102
Phase 3	182	87	36	305
Total	1 182	1 779	1 019	3 980
Coût	2 115 525 €	1 879 061 €	1 268 572 €	5 263 158 €

Source : DIRECCTE Nord – Pas-De Calais

2 - Bilan du dispositif NACRE

L'impact de NACRE en Nord – Pas-de-Calais sur les projets est difficile à appréhender. Quelques constats peuvent cependant être faits⁸⁰ :

- 80% des bénéficiaires ayant créé ou pas, se montrent satisfaits de l'accompagnement. 60 % des bénéficiaires estiment que les conseils reçus au cours de la phase 1 ont eu une influence sur la mise en œuvre de leur projet sans pour autant juger que c'ait été le seul facteur décisif.
- L'utilité du dispositif NACRE est mise en avant principalement pour le montage du plan de financement, l'accompagnement sur les questions juridiques et fiscales et l'aiguillage vers les différents interlocuteurs.
- L'effet du prêt à taux zéro sur le passage à l'acte et la concrétisation des projets semble être plus décisif que le seul accompagnement technique. 25 % des bénéficiaires ont fait part du fait que leur projet aurait été abandonné sans l'obtention du prêt. Les principales remarques négatives émises concernent les délais de décaissement des aides, jugés trop longs.

Les opérateurs NACRE de la région interrogés sont souvent critiques et insistent sur les points suivants :

NACRE génère des charges administratives élevées et redondantes avec celles du PRCTE.

⁸⁰ Rapport ID-ACT de mars 2010 sur l'évaluation du dispositif NACRE

Trop d'opérateurs sont labellisés ce qui entraîne un effet de dispersion des enveloppes et un manque de lisibilité pour les porteurs de projet.

Les objectifs chiffrés sont trop élevés avec pour conséquence de faire bénéficier des prêts NACRE aux créateurs qui ne sont pas ceux en ayant le plus besoin. Le montant moyen du co financement (environ 45 000 €) l'atteste.

C - Les dispositifs d'accompagnement de Pôle emploi

1 - La mise en œuvre

Pôle Emploi Nord – Pas-de-Calais accompagne le demandeur d'emploi en fonction de l'état d'avancée de son projet. Si ce projet de création est validé après plusieurs entretiens avec le conseiller référent création d'entreprise, le demandeur d'emploi est inscrit dans un parcours spécifique proposant une offre de services en rapport avec son projet : des ateliers sur la création d'entreprise, des formations, une évaluation du projet, etc...

Les ateliers « créateurs » aident le demandeur d'emploi à mieux définir son projet. Le premier, « Créer son entreprise, pourquoi pas ? » permet au porteur de projet de prendre la mesure de l'engagement qui doit être le sien pour mener sa démarche à son terme. Le second, « Organiser son projet de création d'entreprise » vise à définir, préparer et coordonner les moyens humains, techniques, financiers, commerciaux à rassembler et les démarches qu'il faudra mener. Enfin dans certaines agences de Pôle emploi de la région Nord – Pas-de-Calais, un atelier interne « Création d'entreprise » porte une thématique particulière de la création. Tous ces ateliers sont déclinés sur une demi-journée.

Par ailleurs, Pôle Emploi Nord – Pas-de-Calais propose aux porteurs de projet les prestations d'accompagnement nationales, l'Objectif Projet Création ou Reprise d'Entreprise (OPCRE) et l'Evaluation Préalable à la Création ou reprise d'Entreprise (EPCE).

Le bilan des budgets consacrés à ces actions d'accompagnement, environ 1,3 M€ de 2008 à 2011, semblent bien faibles s'ils sont rapprochés des montants des aides financières accordées aux créateurs d'emploi et qui dépassent 50 M€ par an depuis 2010. Une raison simple suffit à l'expliquer. Le temps consacré par chacun des 140 conseillers-référents aux actions d'accompagnement qu'ils réalisent, n'est pas comptabilisé.

En 2009, 10 340 demandeurs d'emploi se sont inscrits en parcours création d'entreprise. En août 2010, 39 % d'entre eux avaient terminé leur projet et créé leur entreprise, 27 % étaient toujours en cours de réalisation de leur projet et 34 % l'avait abandonné⁸¹.

Sur le terrain, la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement est variable d'une agence locale à une autre. Certaines d'entre elles orientent directement les porteurs de projets vers les structures d'accompagnement du PRCTE (CCI, CMA, boutiques de gestion). D'autres organisent des ateliers collectifs pour informer les créateurs potentiels. La moitié des demandeurs d'emploi déclarent avoir été accompagnés par un opérateur tête de réseau du PRCTE, boutiques de gestion, CMA ou CCI, pour monter son projet.

2 - Bilan des dispositifs de Pôle emploi

Selon les études qualitatives réalisées par Pôle emploi⁸², 50 % des demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une des aides financières estiment qu'ils n'auraient pas créé leur entreprise sans cet appui financier. 40 % pensent qu'ils auraient pu créer ou reprendre leur entreprise sans l'aide de Pôle emploi mais avec plus de difficultés. Enfin, seuls 10% des demandeurs d'emploi estime que sans aide il aurait créé son entreprise dans les mêmes conditions.

Il convient par ailleurs de souligner que le suivi administratif individuel des porteurs de projets accompagnés par Pôle emploi a été rendu plus efficace depuis le regroupement de l'ANPE et des ASSEDIC. Il a permis de regrouper les bases de données et de suivre ainsi globalement le demandeur d'emploi créateur d'entreprise, situation tout autant bénéfique pour Pôle emploi (le changement de situation du demandeur d'emploi est immédiatement connu) que pour le demandeur d'emploi désormais en prise avec un seul interlocuteur dans tout son parcours de création.

III - Les dispositifs d'aides directes

A - Le prêt NACRE à taux zéro

Les opérateurs NACRE de la région ont attribué près de 1 900 prêts depuis 2009. Le montant moyen du prêt est de 4 927 €.

⁸¹ Repères & Analyses n°4 (publication Pôle emploi Nord – Pas-de-Calais) Avril 2011

⁸² Ibid

Les prêts NACRE à taux zéro attribués en Nord – Pas-de-Calais

Exercice	2009	2010	2011	Total
Nombre de prêts décaissés	311	828	751	1 890
Montant décaissé	1 494 421 €	4 047 100 €	3 770 888 €	9 312 409 €

Source : DIRECCTE Nord – Pas-de Calais

B - Les aides financières de Pôle emploi

Pôle emploi finance les projets des demandeurs d'emploi en leur proposant d'opter soit pour le maintien partiel des allocations d'aide au retour à l'emploi, soit pour l'ARCE (Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise). Le bilan global des aides financières versées aux créateurs d'entreprise du Nord – Pas-de-Calais, et le nombre de leurs bénéficiaires, place Pôle emploi parmi les opérateurs majeurs du secteur. De 2009 à 2011, Pôle emploi a versé plus de 150 M€ d'aides financières.

Bilan des aides financières (ARCE) attribuées par Pôle emploi en Nord – Pas-de-Calais

Exercice	2011	2010	2009
Nombre de bénéficiaires	6418	6139	5300
Montant moyen ARCE	8 792 €	8 549 €	8 400 €
Montant global	56 427 056 €	52 482 311 €	44 520 000 €

Source : Pôle emploi Nord – Pas-de-Calais

C - Les aides financières d'OSEO

Le soutien apporté par OSEO se fait sous la forme du prêt à la création d'entreprise (PCE). Dans la région, les principaux opérateurs du PRCTE (CCI, CMA, boutiques de gestion, plateformes d'initiative locale, réseau ADIE, réseau Entreprendre, réseau France Active) sont habilités à attribuer le PCE. Sur la période couverte par l'évaluation, près de 6 500 entreprises, soit 1 300 par an, en cours de création ont bénéficié du PCE. Le montant moyen des prêts attribués est légèrement supérieur à 5 000 €, soit un montant total de 33 M€ entre 2006 et 2010.

Le prêt à la création d'entreprise (PCE) en Nord – Pas-de-Calais

Exercice	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre entreprises	989	1526	1575	1297	1100
Montant global (en M€)	4,5	8,1	8,3	6,4	5,5
Prêt moyen	4 550 €	5 308 €	5 270 €	4 934 €	5 000 €

Source : SGAR de la préfecture de région Nord – Pas-de-Calais

OSEO intervient aussi pour garantir les emprunts des jeunes entreprises avec un succès qui ne se dément. Entre 2006 et 2010, le nombre de projets de création dont les emprunts ont été garantis, a plus que doublé pour atteindre près de 1 500 sur le dernier exercice.

La garantie Création d'OSEO en Nord – Pas-de-Calais

Exercice	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre entreprises bénéficiaires	613	729	1120	1260	1450
Montant garanti (en M€)	42	46	67	74	77
Montant total emprunts (en M€)	85	92	124	141	147
Taux garanti	49%	50%	54%	52%	52%

Source : SGAR de la préfecture de Région Nord – Pas-de-Calais

D - Les aides financières de la Caisse des dépôts

La participation financière de la Caisse des dépôts au PRCTE se fait sous forme de subventions accordées aux PFIL pour constituer/reconstituer les fonds de prêts d'honneur. Pour la période 2006 à 2011, la CDC a abondé les fonds de prêts d'honneur à hauteur de 6,5 M€.

Pour le PRDESS, la Caisse des dépôts est engagé à travers le FIDESS qu'elle a créé avec le réseau France Active. Ce fonds est utilisé en partenariat avec des réseaux reconnus de l'EES et a été financé par la Caisse des dépôts en région Nord – Pas-de-Calais à hauteur de 4,5 M€ depuis 2006.

IV - Bilan

La participation financière de l'Etat et de ses satellites au soutien à la création d'entreprise a été supérieure à 250 M€ entre 2006 et 2011. Une partie de ces financements est consacrée aux programmes du conseil régional, PRCTE et programmes associés. Le constat essentiel tient à la part prépondérante de Pôle emploi, 60 %, dans ce bilan.

Le montant des aides de l'Etat et organismes para-publics à la création d'entreprise – Période de 2006 à 2011 (en millions d'euros)

	Etat	OSEO	CDC	Pôle emploi	Total
Aides création entreprise	43,70	47,40	11,05	153,40	255,55
Garanties	0,90	338,80	0,00	0,00	339,70

Source : SGAR Nord – Pas-de-Calais et Pôle emploi Nord – Pas-de-Calais

L'Etat (et ses satellites) reste un financeur majeur et indispensable de la politique publique de soutien à la création d'entreprise même si les collectivités territoriales de la région, en premier lieu le conseil régional, en sont aujourd'hui les principaux stratèges et pilotes. Pour autant une mauvaise coordination règne entre les services de l'Etat.

Politique de l'emploi et incitation à créer des entreprises sont étroitement liées comme en atteste l'émergence des DIRECCTE. Cette nouvelle approche stratégique n'a cependant pas encore produit tous ses effets culturels en région Nord – Pas-de-Calais. Les liens institutionnels et fonctionnels restent timides entre Pôle emploi, la DIRECCTE, OSEO ou la Caisse des dépôts. Ce qui donne lieu à des constats troublants, comme celui ne pas voir apparaître dans les bilans 2006-2010 des engagements financiers de l'Etat, la moindre mention des actions de Pôle emploi, ou du MESR dans le secteur de la création innovante.

En fait, la coordination des acteurs de l'Etat a une dimension plus aboutie au sein des instances d'animation du PRCTE, notamment le comité des financeurs. Le paradoxe est là : la coordination des services de l'Etat et de ses structures associées, se fait à l'initiative du conseil régional. Ce constat, il est plus largement celui de la gouvernance du SRDE.

Chapitre V

Les réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprise en Nord – Pas- de-Calais

I - Les acteurs du PRCTE

L'un des principes d'organisation du PRCTE, a été de spécialiser les opérateurs entre les entités impliquées dans le financement de projets et les structures d'accompagnement. Parmi ces dernières, trois acteurs majeurs ont été institués têtes de réseau : les chambres de commerce et d'industrie (CCI), la chambre de métiers de de l'artisanat (CMAR) et les boutiques de gestion. Les têtes de réseau ont été les partenaires opérationnels de la première heure du PRCTE et prennent en charge plus de 90 % des actions d'accompagnement.

Les plateformes d'initiatives locales (PFIL) affiliées au réseau France Initiative, très présentes sur le territoire, sont le principal opérateur de financement. Elles interviennent auprès de plus de 80% des bénéficiaires recevant un prêt d'honneur. On retrouve également parmi les opérateurs de financement : le réseau Entreprendre, l'ADIE, Germinal, les CLAP.

A - Les têtes de réseau du PRCTE

Opérateurs historiques de l'accompagnement, les têtes de réseau du PRCTE constituent la colonne vertébrale du programme, en premier lieu par leur implantation locale qui leur permet de couvrir l'ensemble du territoire.

Les têtes de réseau du PRCTE

Têtes de réseau	Implantation	Public type
Chambres de commerce et d'industrie	1 CCI région 4 CCI territoriales 9 antennes	30% de salariés et 30% de demandeurs d'emploi de moins d'un an. Niveau de diplôme intermédiaire
Chambre de métiers et de l'artisanat régionale	1 CMAR 15 antennes	45% de salariés (ouvriers sur-représentés) Classe d'âge 35-45 ans Niveau de formation BEP/CAP
Les boutiques de gestion	3 boutiques de gestion 24 antennes	65 % demandeurs d'emploi Classes d'âges diversifiées Niveau de formation moyen ou faible

Les chambres de commerce et d'industrie ont été profondément réformées. Depuis le 1er janvier 2011, le réseau consulaire Nord-Pas de Calais s'articule autour d'une CCI de région à laquelle sont rattachées 4 CCI territoriales. Conformément aux dispositions de la loi du 2 août 2005, la CCI de région a adopté en janvier 2012 le schéma sectoriel obligatoire dont le volet création d'entreprise a été dénommé « Entreprendre en Nord – Pas-de-Calais ». La CCI de région a également adopté un plan stratégique régional articulé en 12 projets. La création d'entreprise est l'un d'entre eux sous l'intitulé « L'entrepreneuriat, moteur de développement ».

Le 1^{er} janvier 2011, **la chambre de métiers et de l'artisanat** région Nord – Pas-de-Calais (CMAR NPDC) est venue remplacer par fusion institutionnelle les 3 chambres de métiers et de l'artisanat respectives du Nord, du Pas de Calais et de la région. En 2010, les 3 CMA avaient finalisé un programme régional d'animation économique

dont l'un des domaines d'actions est le soutien à la création, transmission et reprise d'entreprises du secteur des métiers.

La région Nord – Pas-de-Calais est le berceau historique des associations « **boutiques de gestion** ». Très présentes sur le territoire, les 3 boutiques de gestion, en premier celle des Hauts de France (Lille), ont développé un maillage très dense.

Les têtes de réseau du PRCTE accueillent, accompagnent et suivent les porteurs de projet selon le parcours-type prescrit par la Région (cf. annexe 8). Elles ont donc un rôle essentiel car elles assurent la cohérence du dispositif et garantissent l'accès de tous les créateurs à une offre uniforme sur le territoire régional. Elles proposent en complément des accompagnements plus personnalisés (par exemple stage « 5 jours pour entreprendre » pour les porteurs accueillis par les CCI et les CMA) financés hors PRCTE par d'autres acteurs publics ou par une contribution des créateurs eux-mêmes.

B - Les autres opérateurs de l'accompagnement du PRCTE

En complément des têtes de réseaux PRCTE, deux réseaux d'accompagnement ont également un rôle important dans le PRCTE compte tenu de leur importance et de la particularité de leur action.

Les 22 **comités locaux d'aide aux projets** (CLAP) de la région sont opérateurs d'accompagnement et de financement et œuvrent au bénéfice des jeunes gens âgés de 16 à 30 ans. Ils proposent aux créateurs d'activité un soutien logistique (téléphone, Internet, etc...) et un accompagnement « classique » d'aide au montage et à la validation de leur projet. Ils peuvent octroyer une subvention d'un montant maximal de 2 000 € par projet de création d'entreprise.

Marqué par une très forte culture entrepreneuriale, financé en majorité par des fonds privés, le réseau **Entreprendre** fondé dans la région Nord – Pas-de-Calais par André Mulliez, est aujourd'hui présent sur l'ensemble du territoire national. Entreprendre se donne pour vocation de faire émerger des projets de haut niveau dont le potentiel de développement est élevé (création de 10 à 15 emplois par entreprise créée au bout de 5 ans d'activité). Cette politique élitiste fait que le nombre de projets accompagnés est assez faible (une trentaine par an pour Nord Entreprendre, l'association de l'agglomération lilloise). Le cœur de métier des associations d'Entreprendre est l'accompagnement mais elles sont aussi opérateurs de financement (prêts d'honneur). Elles soutiennent également les projets innovants.

Entreprendre développe un dispositif d'accompagnement dense caractérisé par la durée et un suivi constant des porteurs de projets. La phase de maturation du projet peut être assez longue et le suivi post-crédation dure au moins trois ans. Il est assuré par un entrepreneur expérimenté qui rencontre les jeunes créateurs une fois par mois⁸³. C'est très sûrement ce mode de suivi post-crédation, basé sur le parrainage des jeunes créateurs par un entrepreneur confirmé, à la différence des autres opérateurs d'accompagnement, qui est une des clés de la pérennité des projets aboutis.

C - Les réseaux de financement du PRCTE

1 - Les associations de prêt d'honneur

La région Nord-Pas de Calais compte 46 opérateurs de financement affiliés au PRCTE. Ces opérateurs sont des associations qui s'adressent selon leur réseau d'appartenance à des publics différents qui vont des demandeurs d'emploi en situation très précaire jusqu'aux porteurs de projet de haut niveau (entreprise innovante, projet à fort potentiel).

Toutes ces associations ont pour particularité de s'appuyer pour leur fonctionnement sur de petites équipes de salariés et sur de nombreux bénévoles dont le concours est indispensable à la réussite des missions qu'elles remplissent. L'analyse de la démarche commerciale, des plans de financement des projets examinés lors des demandes de prêt, est confiée à des professionnels (avocats, chefs d'entreprise, banquiers, etc...) qui interviennent sans être rémunérés. Ils fiabilisent grandement les projets qui leur sont présentés et garantissent ainsi la crédibilité des créateurs bénéficiaires d'un prêt d'honneur auprès des établissements bancaires.

⁸³ Pour l'association Nord Entreprendre le temps consacré au parrainage en 2011 par les 470 chefs d'entreprise membres a été estimé à 6 644 heures

Le réseau des opérateurs de financement du PRCTE

Opérateurs	Implantation	Public type	Observations
France Initiative 19 PFIL	Tout le territoire	Demandeur d'emploi, Plutôt « jeune » (30-50 ans) Peu diplômé	80% des prêts d'honneur attribués (~7 000 €) 11 PFIL sont opérateurs NACRE
Réseau Entreprendre 4 associations	Villeneuve d'Ascq Côte d'Opale (Ferques) Artois (Douvrin) Hainaut (Petite Forêt)	Age : 50% ont plus de 40 ans CSP ++: 65% ont un diplôme égal ou supérieur à licence Anciens cadres pour près de 70% d'entre eux	Projets à haut potentiel créateur de chiffre d'affaires et d'emplois Prêts de de 15 à 50K€
22 CLAP	Tout le territoire	Jeunes 16-30 ans Insertion par l'économique	Micro-projets 2 000 € par projet
ADIE	Lille	85 % demandeurs d'emploi Porteurs de projets âgés Pas de diplômes	Micro-projets financés par des petits prêts d'honneur

2 - Les acteurs de la garantie bancaire.

Acteurs majeurs de l'ESS, Nord Actif et Pas-de-Calais Actif sont les fonds territoriaux de France Active dans la région Nord – Pas-de-Calais. Ils ont pour but de favoriser le retour à l'emploi par la création d'activités individuelles ou collectives dont ils sécurisent le financement par des prêts ou des garanties d'emprunts bancaires. Pour agir, ces deux structures départementales bénéficient d'un ensemble de partenaires bancaires et institutionnels. Ces deux associations sont opérateurs NACRE et PCE.

Nord Actif et Pas-de-Calais Actif mènent deux types d'action :

- D'une part, ils facilitent l'accès au crédit bancaire de créateurs de micro-entreprises grâce à une garantie d'emprunt bancaire.

- D'autre part, ils financent le développement de l'emploi dans les entreprises solidaires, c'est-à-dire des structures, entreprises, associations ou SCOP qui développent des activités d'utilité sociale à caractère économique au bénéfice de personnes dans la précarité, à la recherche d'un emploi ou qui subissent des disparités (les femmes par exemple).

II - Les acteurs de la création innovante

A - Les incubateurs

Structures de soutien mises à disposition des créateurs d'entreprises innovantes, les incubateurs permettent le passage du stade de l'idée à la maturation puis à la concrétisation du projet de création. Ils sont souvent partie prenante d'un pôle de recherche.

La région Nord – Pas-de-Calais dispose de 10 incubateurs qui présentent plusieurs caractéristiques :

- - 2 incubateurs « Allègre »⁸⁴ sont installés sur la métropole lilloise :
 - Le bio-incubateur Eurasanté (filiale Biologie-Santé-Nutrition) développe son activité dans l'environnement immédiat du CHU de Lille ;
 - L'incubateur MITI est généraliste et accueille les projets de création innovante issus des établissements d'enseignement supérieur et de recherche de la Région ;
- - 3 incubateurs regroupés sous le label GENI (Grandes Ecoles Nord Incubation)⁸⁵ :
 - L'incubateur APUI à Douai soutient les projets innovants dans le domaine de l'environnement et de l'énergie ;
 - Innotex à Roubaix est spécialisé dans les projets innovants des domaines textiles ;
 - Tonic Incubation à Lille est généraliste et tend plutôt à soutenir les projets reposant sur une approche commerciale innovante ;

⁸⁴ Les incubateurs « Allègre » ont été créés dans le cadre de l'appel à projets prévu par la loi sur la recherche et l'innovation de juillet 1999. Au nombre de 30 en France, leur mission première est de favoriser le transfert de technologies développées dans les laboratoires de recherche publics vers le privé par la création d'entreprises.

⁸⁵ Ecole des Mines de Douai, Skema Business School de Lille, Ecole Centrale de Lille et Ecole nationale supérieure des arts et industries textiles de Roubaix

- 4 incubateurs plus spécialisés : Plaine Images (Tourcoing), Euratechnologies (Lille), Cre'Innov est l'incubateur du PRES Lille 1 Halieucap (Boulogne sur mer).

Tous les incubateurs offrent des plateformes d'accueil où des bureaux et des moyens de communications sont mis à dispositions des porteurs de projets. Certains d'entre-eux proposent en plus des plateaux techniques (laboratoires, salles de culture, ateliers, etc...)

B - Les associations

Sans que les dispositifs d'accompagnement et de financement soient différents, les associations du réseau **Entreprendre** apportent aussi leur soutien à la création d'entreprise innovante. Les projets soutenus sont reconnus comme innovants dès lors qu'ils portent une dimension de recherche et développement (R&D) ou qu'ils reposent sur des innovations validées par des brevets.

Lille Métropole Innovation (LMI), membre de France Initiative, est une association loi 1901 créée en 1983 par la CCI Grand Lille. LMI a pour objectif de financer et d'accompagner les créateurs d'entreprises innovantes sur l'ensemble de la région Nord – Pas-de-Calais. A ce titre LMI est membre du réseau des acteurs de l'innovation piloté par NFID et participe à la mise en œuvre de la SRI. Tout comme le réseau Entreprendre, LMI est affiliée au PRCTE en tant que PFIL mais elle est également opérateur d'accompagnement.

Annexe 1 : Le bilan financier des aides publiques à la création d'entreprise – Période de 2006 à 2011

(en M€)

	Etat	Région Collectivités territoriales	FEDER FSE	OSEO CDC	Pôle emploi	Autres outils financiers	CCI CMA	TOTAL
Programmes régionaux: PRCTE, PRDESS, PRDA, PRDECS	44	230	22	11	-	62	28	398
Prêt à la création d'entreprise (PCE)	-	-	-	33	-	-	-	33
Aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE)	-	-	-	-	154	-	-	154
Innovation recherche	1	72	33	15	-	-	6	127
TOTAL	45	302	55	59	154	62	35	712
Garanties	1	20	0	306		383	4	714

Source : SGAR Nord – Pas-de-Calais et conseil régional (DAE) Nord – Pas-de-Calais

Annexe 2 : L'évaluation des objectifs du PRCTE

Les objectifs du PRCTE	Les résultats observés, et les perspectives, sur la création d'entreprise en Nord – Pas-de-Calais
Amener le Nord-Pas de Calais au niveau national de la création et de la reprise d'entreprises	✚ Au regard de la situation initiale de la création d'entreprises en Nord – Pas-de-Calais, la progression est proportionnellement parmi les plus fortes de France entre 2001 et 2010 ▪ Mais l'écart du taux d'entrepreneuriat régional à la référence nationale reste stable
Faciliter l'égal accès de tous les publics à l'initiative	✚ Le PRCTE accompagne des publics qui, sans son intervention, franchiraient moins souvent le pas de la création
Mobiliser l'ensemble des acteurs pour susciter en région l'esprit d'initiative et l'envie d'entreprendre	✚ Le PRCTE parvient à fédérer les acteurs de l'accompagnement à la création d'entreprises
Organiser un dispositif de proximité lisible et performant destiné à accueillir, accompagner et former les porteurs de projets et suivre les entreprises nouvelles	✚ La connaissance des grands opérateurs d'accompagnement est répandue ✚ Pôle emploi joue dans la région un rôle de prescripteur qui en fait dans le Nord-Pas de Calais un acteur décisif du succès du PRCTE ▪ Le suivi post-crédation est à améliorer
Permettre la création d'un dispositif de financement et de garantie adapté aux besoins de toutes les entreprises	✚ Les dispositifs de financement proposés (subventions des collectivités, prêts d'honneur), la complémentarité des offres de garantie d'OSEO et de France Active ont un effet de levier indiscutable pour l'obtention de prêts bancaires ▪ Parmi les porteurs de projet qui abandonnent en chemin, 35% le font en raison d'un problème de financement
Encourager la mise en œuvre des acteurs, renforcer les coopérations territoriales et fonctionnelles, faciliter les échanges d'informations et d'expériences	✚ Le PRCTE a indiscutablement réussi à fédérer un nombre important d'acteurs de l'aide à la création d'entreprise. ▪ Les opérateurs sont encore souvent animés par une vision « commerciale » de leur activité. Etant financés sur la base du nombre d'accompagnements réalisés, ils cherchent à accroître leurs « parts de marché » et peuvent ainsi entrer en concurrence sur un même territoire. ▪ La « diffusion locale » du PRCTE reste un point faible. Les EPCI de la région, tout aussi compétents en matière d'action économique que le conseil régional, s'engagent de façon très variable dans l'aide à la création d'entreprise

Annexe 3 : Les subventions publiques d'aide à la création d'entreprise en Nord – Pas-de-Calais.

Financiers	Intitulé de l'aide	Programme	Caractéristiques
Conseil régional	Contrat de création	PRCTE, SRI, PRDESS	Subvention calculée sur la base d'un programme prévisionnel d'emplois et d'investissements, établi sur trois ans
Conseil régional	DRAC	PRCTE	Soutien aux créateurs d'entreprises demandeurs d'emploi Conditionnée par l'obtention d'un prêt d'honneur
Conseil régional	Contrat ACES	PRDECS	Dispositif très ciblé Participation à l'investissement matériel, aux dépenses subventionnables
Conseil régional	Subvention CLAP	PRCTE	Aide à l'insertion par l'économie pour les 18-30 ans Maximum 2 000 € par projet
CDC France Active Région CG 59	FIDESS	PRDESS	Versée à toute entreprise solidaire souhaitant contribuer à la création d'une nouvelle entreprise solidaire 70% des frais de l'étude-action conduite par le porteur de projet 30 000 € maximum par projet
CG 62	Pas-de-Calais Investissement Création		Aide à la création d'entreprises pour les bénéficiaires du RSA du Pas-de-Calais Subvention d'un montant maximum de 4 600 €
Conseil régional	Aide à la création et au développement des EI et des ETTI		Subvention égale à 30 % du coût total HT des investissements 1 600 € maximum par poste de travail créé Subvention max 54 000 € sur trois ans.
Conseil régional	Aide à la création des groupements d'employeurs		Subvention de 15 500 € à condition de créer 10 emplois sur trois ans

DRAC : Dispositif régional d'aide aux chômeurs créateurs

CLAP : Comité local d'aides aux projets

ACES : Artisanat, Commerce, Entreprises de Services

FIDESS : Fonds d'investissement pour l'entrepreneuriat social et solidaire

EI : Entreprises d'insertion / ETTI : Entreprises de travail temporaire d'insertion

Annexe 4 (suite): Les subventions publiques d'aide à la création d'entreprise innovante en Nord – Pas-de-Calais.

Financiers	Intitulé de l'aide	Programme	Caractéristiques
MESR Conseil régional OSEO	Concours national d'aide à la création d'entreprise innovante	SRI	Aide aux projets de création d'entreprises de technologies innovantes Subvention de 45 000 € maximum pour les lauréats "en émergence"
Conseil régional OSEO	Aide à la création d'entreprise innovante	SRI	Aide à la conception et à la définition du projet (études juridiques, commerciales, financières) Subvention ou avance remboursable
FEDER Conseil régional Conseil général 62 LMCU OSEO	Aide au projet de recherche, développement et d'innovation	SRI	Aide attribuée pour un projet de R&D Subvention ou avance remboursable
Incubateurs GENI Incubateur MITI		SRI	Prise en charge études juridiques, commerciales, financières, etc...
Conseil régional	Allocation forfaitaire aux porteurs de projets	SRI	Créateur d'entreprise innovante bac+5 1 250 € par projet
Conseil général du Nord	Contrat d'accès au transfert de technologie et de compétences	SRI	Aide aux laboratoires et centres techniques collaborant avec des créateurs d'entreprise innovante

MESR : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

LMCU : Lille Métropole Communauté Urbaine

GENI = Grandes Ecoles Nord Incubation

Annexe 5 : Les prêts d'aide à la création d'entreprise en Nord – Pas-de-Calais

Financeurs	Intitulé de l'aide	Programme	Caractéristiques
FEDER Conseil régional Conseils généraux Caisse des dépôts EPCI	Prêt d'honneur	PRCTE, et programmes associés	Mode de financement principal du PRCTE 23 associations dans la région (19 réseau France Initiative et 4 réseau Entreprendre) Prêt de 1 000 à 50 000 € par projet Montant moyen du prêt 6 500 € par projet
FEDER Conseil régional Conseils généraux Caisse des dépôts EPCI	Prêt d'honneur ADIE	PRCTE et programmes associés	Jusqu'à 6 000 € sous forme micro-crédit
Etat	Prêt NACRE	PRCTE et programmes associés	Montant : 1 000 à 10 000 € Durée : 1 à 5 ans Taux : 0%
OSEO	Prêt création d'entreprise (PCE)	PRCTE, programmes associés, SRI	Prêt de 2 000 à 7 000 € à toutes les entreprises en phase de création
Conseil régional	Allocation forfaitaire aux porteurs de projets	SRI	Attribuée aux créateurs d'entreprise innovante bac+5 1 250 € par projet
OSEO Conseil régional	Prêt participatif d'amorçage	SRI	Prêt de 50 000 à 150 000 € pour les projets ayant déjà bénéficié d'une aide à la création innovante
Incubateurs "Allègre" (MITI, Eurasanté)	Prêt ou avance remboursable	SRI	Avance remboursable pour prestations et études de faisabilité Montant moyen 50 000 €

Annexe 6 : Les dispositifs de capital-risque pour aider la création d'entreprise en Nord – Pas-de-Calais

Financeurs	Intitulé de l'aide	Programme	Caractéristiques
Inovam (conseil régional actionnaire à 21%)	Participation en fonds propres	PRCTE, SRI	Investissements (50 à 200 K€) sur des créations d'entreprises NTIC, électronique, biotechnologie provenant de la recherche publique
Finorpa (conseil régional actionnaire à 43%)	Participation en fonds propres Fonds d'amorçage	PRCTE, SRI	Participation minoritaire limitée dans le temps (5 à 7 ans) Prêts participatifs de 50 à 500 K€
Autonomie et solidarité (conseil régional actionnaire à 9%)	Participation en fonds propres (Capital Risque ESS)	PRCTE, SRI, PRDESS	Participation minoritaire et temporaire au capital de l'entreprise (5 000 à 30 000 €)
Fonds d'investissement Croissance Nord-Pas de Calais	Nord Création	PRCTE, SRI	Apport en fonds propres de 50 à 200 K€ Actionnaire principal: Institut régional de développement (financement des projets issus de la recherche publique)

Annexe 7 : Les dispositifs de garantie pour aider à la création d'entreprise en Nord – Pas-de-Calais

Financeurs	Intitulé de l'aide	Programme	Caractéristiques
OSEO	Garantie création	PRCTE, SRI	Garantie à 70% des prêts contractés pour la création d'entreprise
Fonds régional de garantie (groupe Finorpa)	Fonds Régional de Garantie «Création »		Entreprise moins de 20 salariés implantée en région Nord-Pas-de-Calais Garantie à 65% pour un emprunt maximum de 160 000 €
Nord Actif et Pas-de-Calais Actif (France Active)	Garanties sur emprunts bancaires	PRCTE, PRDA, PRDESS, PRDECS	Garantie des prêts contractés par des créateurs demandeurs d'emplois Garantie jusqu'à 45 000 €
Société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité (SIAGI)	Garantie pro	PRDA, PRDECS	Garantie des emprunts mobilisés pour les opérations d'investissements incorporels

Annexe 8 : Le parcours-type d'accompagnement du porteur de projet dans le cadre du PRCTE.

Bloc	Action	Contenu	Observations
1^{er} BLOC	Ateliers collectifs (3h)	1. Présentation des grands axes du parcours du créateur d'entreprise.	1. Apporter l'information générale et opérer un premier filtre. 2. Les opérateurs peuvent adapter le volume et le contenu des ateliers collectifs et de l'orientation « au niveau » des porteurs de projet.
		2. Emergence de nouveaux types d'accueils, d'actions innovantes.	L'objectif est d'amener les opérateurs à proposer des nouvelles actions comme par exemple des ateliers interactifs par petits groupes.
	Orientation (2h)	1. Présentation du projet de création	
		2. Identification des spécificités du porteur de projet, de ses demandes et de ses besoins	
		3. Estimation du temps d'accompagnement nécessaire dans le 2 ^{ème} bloc (validation ou montage)	

Annexe 8 (suite) : Le parcours-type d'accompagnement du porteur de projet dans le cadre du PRCTE.

Bloc	Action	Contenu	Observations
2^{ème} BLOC	Validation (2h)	A destination des porteurs de projet, déjà bien avancés dans leur démarche, nécessitant un accompagnement court ou spécifique pour finaliser leur projet	1. Il est proposé au porteur de projet soit la phase « validation » soit la phase « montage » et non les deux cumulées. 2. Le choix du module est fait au cours de la période « orientation » en fonction de l'avancement du projet. 3. Les opérateurs apprécient les volumes d'heures effectués au sein de chaque type d'accompagnement, afin de coller à la réalité des besoins des porteurs de projet.
	Montage (4h)	A destination des projets moins aboutis et nécessitant plus de temps pour les finaliser.	
	Rendez-vous Création	Entretien individuel à l'issue de la création effective et après participation aux modules validation ou montage	
L'ensemble des deux premiers blocs s'étend sur 12 mois glissants.			
3^{ème} BLOC	Suivi	Suivi post-crétation proposé au porteur de projet sous la forme d'entretiens individuels	1. 10 h par an sur une période de 24 mois glissants. 2. Les créateurs d'entreprise de moins d'un an n'ayant pas été accompagnés peuvent bénéficier d'heures de suivi sous réserve d'un « diagnostic » spécifique réalisé par l'opérateur dans le cadre d'un module validation.
	Rendez-vous 3 ^{ème} année	Entretien individuel à l'issu du parcours de suivi.	Minimum de 10h de suivi sur 24 mois glissants.

Annexe 6: Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région PACA

Sommaire

Chapitre I La situation de la création d'entreprises en PACA	
280	
Chapitre II Le pilotage et la gouvernance d'ensemble	281
I - Le rôle de l'Etat.....	281
A - Le Projet d'Action Stratégique de l'Etat 2011-2013 (PASE).....	281
B - Le Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013.	282
II - Le rôle du Conseil régional.....	282
A - Le Schéma régional de développement économique (SRDE).	282
III - La mise en œuvre de la mesure RGPP 95	284
IV - Bilan critique / recommandations	285
Chapitre III Les dispositifs de soutien mis en place par la Région	
287	
I - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises : le soutien aux structures d'accompagnement	287
A - Le soutien de la Région aux réseaux d'accompagnement	288
B - Les pépinières	289
C - Les incubateurs	290
II - Les dispositifs d'aides directes : les prêts aux créateurs d'entreprises.....	291
A - Le prêt régional à la création d'entreprises (PRCE)..	291
B - Le prêt régional à la création-innovation (PRCI)	296
C - Bilan critique / recommandations.....	298
III - Les dispositifs de capital risque.....	298

A - PARGEST est un outil pour le soutien à la création et au développement des SCOP.....	299
B - Le triptyque du début des années 2000 : PROENCIA, SAMENAR, PRIMAVERIS est mis en sommeil.....	300
C - PACA Investissement : un nouvel outil de co-investissement créé en 2009.	302
D - Bilan critique / recommandations.....	305
Chapitre IV Les dispositifs de soutien de l'Etat	307
I - Les actions pour susciter et accompagner la création d'entreprises.....	307
II - Les dispositifs d'aides directes	308
III - Bilan critique / recommandations.....	309
Chapitre V Les Chambres de commerce et d'industrie	311
I - Présentation générale des CCI de l'échantillon	311
II - L'approche générale des CCI en matière de création d'entreprises.....	311
III - Les différents types d'actions mises en œuvre dans le domaine de la création	312
A - Les missions de service public	312
B - Le financement direct de la création d'entreprises par les CCI	317
C - Les offres complémentaires d'accompagnement.....	318
D - La coordination des CCI avec les autres réseaux d'accompagnement	322
IV - La coordination des CCI avec les collectivités locales et l'Etat	323
V - Bilan critique / recommandations.....	324
A - Le coût de l'accompagnement du créateur d'entreprise est faible.....	324
B - L'accompagnement bénéficie finalement à peu d'entreprises.....	326
C - L'évaluation des dispositifs est faible.....	327
D - Recommandations	328

Résumé

Dans une région où les créations d'entreprises sont nombreuses mais où la mortalité à 5 ans est supérieure de trois points à la moyenne nationale, les acteurs de l'accompagnement des créateurs (Etat, collectivités locales, organismes consulaires, réseaux d'accompagnement) ne se fixent pas d'objectifs en termes de nombre d'entreprises créées.

Le discours est relativement unanime sur le fait que les efforts doivent porter d'une part sur la simplification des démarches pour le créateur, notamment via une meilleure orientation vers les structures les mieux à même de répondre aux attentes propres de chacun, et d'autre part vers un renforcement de l'accompagnement post création. Mais, si l'Etat, la Région et les chambres de commerce et d'industrie se rejoignent sur les diagnostics, ils coordonnent peu leurs actions dans les faits.

Le nombre d'acteurs est très important (plus de 150 intervenants dans la région).

Certaines actions généralistes sont dupliquées et des réseaux parallèles, voire concurrents, se développent en poursuivant les mêmes objectifs.

Des initiatives de coordination existent cependant, pouvant déboucher sur des partenariats informels ou conventionnels, voire sur la mise en place d'outils communs. Peu d'actions de rationalisation des structures sont mises en œuvre.

De nombreuses aides financières existent (plus d'une centaine recensées en PACA sans que l'on puisse exclure que ce panorama ne soit pas exhaustif).

Les aides de la Région concernent in fine relativement peu d'entreprises, ce qui permet de douter d'un réel impact macro-économique de ces outils.

La politique régionale en matière de capital risque apparaît hésitante et plusieurs sociétés sont en sommeil alors que d'autres ont été créées récemment.

Les taux d'incidents des entreprises soutenues (redressement ou liquidation judiciaire) sont sensiblement inférieurs au taux de mortalité moyen des entreprises. Cependant, compte tenu de la sélectivité des processus d'attribution, il est difficile d'en tirer des conclusions

définitives sur un lien causal et direct de ces dispositifs sur la survie des entreprises.

Les moyens financiers mobilisés pour la création d'entreprises apparaissent in fine relativement faibles : la Région consacre, hors opération exceptionnelle (dotation en capital d'une société de capital-risque notamment), environ 2 à 3 M€ chaque année à la création d'entreprises directement (PRCE) ou via le subventionnement de structures d'accompagnement (PFIL notamment). Le coût de la création d'entreprises est estimé à 1 M€ annuel pour la CCI de Marseille Provence.

L'offre de prestations d'accompagnement ante création des CCI apparaît complète et professionnalisée et propose aux créateurs une large gamme de prestations individualisées, personnalisées et dispensées par divers professionnels (conseillers internes, comptables, administrations, réseaux ...). La facilité d'accès à ces informations et prestations (téléphone, internet, guichets physiques, réunions d'information décentralisées) laisse penser qu'un créateur « moyen » peut y avoir accès facilement. De plus, la quasi-totalité de ces prestations sont gratuites et le coût n'apparaît donc pas comme un frein à l'accompagnement pour le créateur.

Les CCI mettent en œuvre les prestations obligatoires prévues par les lois et règlements et ont par ailleurs développé plusieurs offres complémentaires, principalement dans le domaine de la post création. Celles-ci reposent principalement sur la mise en relation, des entretiens individualisés et quelques actions de professionnalisation. Les volumes de ces prestations restent cependant modestes et elles ne concernent généralement que quelques dizaines de créateurs. Ces offres nécessitent de plus un réel travail de « marketing » pour attirer les bénéficiaires potentiels.

Hormis pour quelques actions ponctuelles (parrainage par exemple), il n'existe pas de suivi régulier sur le long terme des créateurs par les CCI.

D'une manière générale, les moyens dédiés au suivi des entreprises et à l'évaluation de l'efficacité des dispositifs apparaissent limités ou, quand ils existent, ne sont pas mis en œuvre de manière systématique et régulière.

Chapitre I

La situation de la création d'entreprises en PACA

La région PACA est la deuxième région française après l'Ile de France pour la création d'entreprises. En 2008 (avant la création du statut de l'auto-entrepreneur) 37.639 entreprises ont été créées. Le nombre de créations a progressé de 48 % entre 2000 et 2008.

En valeur absolue, les Bouches du Rhône se posent en « locomotive » de la région PACA. Si on rapporte le nombre d'entreprises à la population, les départements les plus dynamiques sont les Alpes Maritimes et le Var.

Au total plus de 200 établissements⁸⁶, (y compris les multi-implantations de chaque chambre de commerce et d'industrie ou des services de l'Etat – dgfip-, Urssaf ...) sont susceptibles d'apporter un soutien aux créateurs. Plus d'une trentaine de structures revendiquent pouvoir intervenir sur l'ensemble du territoire de la région.

Eu égard au nombre de créations d'entreprises, les « petits » départements (Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence) apparaissent très dotés en structures s'accompagnement.

Le taux de pérennité est inférieur à la moyenne nationale. Cinq ans après la création, l'écart est de trois points (48,9% contre 51,9%). A trois ans, le taux de survie tend cependant à se rapprocher de la moyenne nationale (65,7% contre 65,9%).

⁸⁶ Moteur de recherche « qui peut vous aider ? » sur www.apce.com.

Chapitre II

Le pilotage et la gouvernance d'ensemble

I - Le rôle de l'Etat

A - Le Projet d'Action Stratégique de l'Etat 2011-2013 (PASE)

L'Etat a élaboré en 2011 un Projet d'Action Stratégique de l'Etat (PASE) pour la période 2011-2013. Ce document définit cinq grandes priorités qui se déclinent en actions concrètes et qui précisent les sources de financement et les échéanciers, accompagnés d'indicateurs de suivi et de résultats.

Il est fait référence à la création d'entreprises dans la partie 2 du PASE « Priorité stratégiques : agir pour l'emploi et la compétitivité ». Un des axes de l'orientation 2B « favoriser la coopération entre les entreprises, le système éducatif, la recherche et l'enseignement supérieur dans une perspective convergente d'innovation » est de « *Développer l'esprit entrepreneurial et l'appui à la création d'entreprises innovantes* ».

Aucun chiffrage de moyens ni d'indicateurs précis ne sont associés à ces orientations dans le PASE.

Aucune action précise et identifiable ne semble avoir été mise en œuvre pour répondre à ces objectifs. *Cf. infra.*

B - Le Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013

Si le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 (CPER) faisait de la création d'entreprises un objectif explicite (1-2-1-1 *encourager la création d'activité et l'initiative locale*), le Contrat de Projet Etat-Région 2007-2013 ne reprend pas cet objectif ni ne mentionne explicitement la création d'entreprises comme un objectif à part entière. Elle apparaît davantage comme étant la résultante des autres actions menées dans le cadre du CPER.

Ainsi, le renforcement des pôles de compétence pour l'enseignement supérieur et la recherche doit-il permettre « la création d'activités issues de la recherche (start-up) »⁸⁷. D'une manière globale, le CPER 2007-2013 utilise davantage les termes « création d'emplois » que ceux de « création d'entreprises » pour évoquer les résultats attendus des projets.

II - Le rôle du Conseil régional

A - Le Schéma régional de développement économique (SRDE)

La Région a engagé en 2005, l'élaboration d'un Schéma régional de développement économique (SRDE). Il a été adopté par la délibération n° 06-100 du 12 juin 2006.

1 - La création d'entreprises dans le diagnostic partagé

Le diagnostic partagé fait ressortir une faible pérennité des entreprises créées et des enjeux autour de la transmission d'entreprises. Il pointe :

- le faible taux d'accompagnement des porteurs de projets en PACA (9% contre 14% dans certaines régions) ;
- un accès à l'information complexe pour les créateurs et une absence de communication d'ensemble ;
- un manque de coordination du financement des structures du réseau et une absence de coordination générale;
- la concurrence entre les structures et l'absence de professionnalisation ;

⁸⁷ p.47 CPER 2007-2013

- le vieillissement de la population et le départ programmé à la retraite de nombreux dirigeants en place.

Le diagnostic identifie également l'existence de carences dans les outils de financement, notamment en capital développement et en financement de l'innovation d'amorçage.

Pour « financer et accompagner les porteurs de projets ». Deux volets sont exposés :

- l'accompagnement technique, qui précise notamment « *qu'il est donc important de remédier au manque de lisibilité de l'offre d'accompagnement, et de clarifier les rôles et les missions dévolues à chaque structure* »⁸⁸.
- L'accompagnement financier, dont il faut « *clarifier la lisibilité de la gamme de financement* ». De même pour les entreprises innovantes, « *un vaste chantier doit s'engager sur les conditions de l'offre de financement aux besoins des entreprises régionales* ».

2 - Les réponses aux constats dans la stratégie économique et les orientations opérationnelles

La Région a souhaité impulser trois grands chantiers, qui ressortent de l'axe 3 « la création et la reprise d'entreprise » :

3-1 : *améliorer le parcours du créateur par un management territorial ;*

3-2 : *la création d'un dispositif spécifique à la reprise ;*

3-3 : *le soutien à la création d'entreprises innovantes ou à fort potentiel de développement.*

Le SRDE ne fixe pas d'objectifs chiffrés et n'évoque pas non plus les instruments d'intervention susceptibles de servir sa mise en œuvre.

L'axe 3-1 prévoyait la réalisation d'un certain nombre d'actions, sans définition de calendrier précis concernant la mise en place d'un parcours personnalisé du créateur.

Pour cela, l'élaboration sur chaque territoire de « chartes territoriales d'engagement pour mieux entreprendre » devait être mises en œuvre.

⁸⁸ Diagnostic partagé, page 94.

Une seule charte territoriale a été élaborée, mais en dehors du cadre du SRDE et sans être portée par le Conseil régional⁸⁹.

Des outils communs devaient être mis en œuvre, notamment une fiche de suivi du créateur et un dossier unique destiné à faciliter une organisation collective depuis l'accueil jusqu'au suivi post création.

Le financement de l'accompagnement post création devait être assuré dans le cadre d'une convention entre les collectivités territoriales, les CCI et d'autres partenaires.

La création d'une association régionale des acteurs de la création d'entreprises pour animer le réseau, fixer des objectifs au niveau territorial et évaluer l'activité des partenaires des réseaux.

Sur ces trois derniers points, l'ambition initiale n'a pas été mise en œuvre même si des avancées doivent être notées. Ainsi, une association des plates-formes d'initiatives locales régionales (« PACA-initiative ») a été créée en 2007 pour permettre de mieux coordonner leurs pratiques et le collectif transversal ART'CREA a été créé dans les Bouches du Rhône, sans toutefois impliquer les services régionaux.

III - La mise en œuvre de la mesure RGPP 95

Par circulaire du 19 octobre 2011, le DGEFP et le DGCIS ont demandé aux préfets de régions et aux DIRECCTE, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (mesure 95), d'améliorer la coordination des financeurs des réseaux d'accompagnement de la création d'entreprise.

Au mois de mai 2012, le recensement exhaustif n'avait pas encore été effectué, ni même réellement engagé. La DIRECCTE PACA ne dispose donc pas d'outil de recensement des différents types d'aides à la création d'entreprises, même si il convient de noter cependant qu'il existe d'ores et déjà un « *guide des acteurs du financement de l'entreprises* » réalisé par le PRIDES⁹⁰ *Finances & Conseil Méditerranée* (FCM),

⁸⁹ La « charte territoriale d'engagement 2008-2013 » des acteurs de la création d'entreprise dans les Bouches du Rhône (ACT'CREA) a été signée le 23 septembre 2008. Si elle ne fixe pas d'objectifs en termes de créations d'entreprises ou de croissance, elle comporte des objectifs en matière de créations d'emplois et de pérennité

⁹⁰ Les Pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) sont proches dans l'esprit (et souvent recouvrent) les Pôles de compétitivités créés par l'Etat. Il s'agit de réseaux d'entreprises qui maillent

associant également la Préfecture de région, la Région et la Caisse des dépôts). Il semble malgré tout que ce guide ne soit pas exhaustif et présente encore l'action de certains dispositifs mis en sommeil comme l'IAD ou PROXIPACA (*cf. infra*).

IV - Bilan critique / recommandations

Il n'existe pas de réel chef de file en matière de création d'entreprises sur le territoire Provence-Alpes-Côte-D'azur.

On ne peut pas considérer l'Etat comme un leader sur ce sujet. D'une part, ses outils et ses réflexions se limite à NACRE (*cf. infra*). D'autre part, ses actions de mobilisation et de coordination semblent principalement tournées vers les services déconcentrés.

De même, la Région peine à jouer le rôle de coordonnateur en matière de création d'entreprises. En particulier du fait de la clause de compétence générale qui permet à chaque niveau de collectivité territoriale d'intervenir dans ce domaine, de créer ses propres outils ou d'inciter à la création de nouvelles structures d'accompagnement sur son territoire.

Cet éparpillement des responsabilités est d'autant plus préjudiciable que la majorité des constats, des problématiques, voire les objectifs d'interventions sont globalement les mêmes pour tous les intervenants (Etat, collectivités territoriales, Chambre de commerce et d'industrie) : foisonnement des acteurs d'accompagnement à la création, manque de coordination, problème de pérennité des entreprises nouvelles, manque de suivi post création, nécessiter d'une orientation des créateurs vers les prestataires de services adéquats.

L'Etat et la Région ont cependant deux approches différentes :

- l'Etat ne fait plus du nombre de créations d'entreprises un objectif à part entière. Ainsi le fait que le CPER et le PASE ne fixent pas d'objectifs dans ce domaine résulte d'un choix assumé. L'Etat privilégie dans ses axes stratégiques la création d'un environnement favorable au développement des entreprises via la politique de l'innovation, les transports ou

l'ensemble du territoire et représentent la plupart des filières de compétences des acteurs économiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur. On compte 29 PRIDES labélisés en PACA.

encore la formation. La création d'entreprises devient donc une simple conséquence de ces orientations stratégiques.

- La Région, au travers du SRDE, fait en revanche de la création d'entreprises, un objectif principal et affiché en tant que tel. Il n'en reste pas moins que le SRDE de la région apparaît comme un cadre peu contraignant puisqu'il ne se fixe pas d'objectifs précis et chiffrés pouvant faire l'objet d'une évaluation a posteriori.

S'il a le mérite d'exister et de formaliser dans un document des objectifs ambitieux dans le domaine de la création d'entreprises, il reste cependant relativement flou du fait de l'absence de cibles chiffrées et de calendriers de mise en œuvre. En tout état de cause, le SRDE reste un document d'orientation qui ne peut être considéré comme un outil de pilotage.

Ce document gagnerait à intégrer des objectifs plus précis et indicateurs et à les relier aux outils dont dispose la Région pour mettre en œuvre sa politique.

Recommandations :

formaliser dans un document commun des objectifs précis sur la base des constats partagés par les principaux acteurs régionaux (Etat, Conseil régional, CCI de Région, conseils généraux) afin de servir de plan d'action ;

désigner un chef de file opérationnel et des chefs de file dans les territoires.

Chapitre III

Les dispositifs de soutien mis en place par la Région

Il n'existe pas de comptabilité analytique « officielle » recensant les moyens financiers consacrés à la création d'entreprise. On peut cependant estimer que la Région consacre entre 2 et 3 M€ annuellement à cette politique, auxquels il convient d'ajouter de grosses opérations ponctuelles, par exemple lors de la dotation en capital d'une société de capital risque (cf. infra).

I - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises : le soutien aux structures d'accompagnement

La Région n'exerce pas, en propre, de dispositif spécifique destiné à susciter la création d'entreprises. Ces actions, ainsi que l'accompagnement, sont totalement dévolues aux associations d'accompagnement qu'elle subventionne ou aux chambres de commerce.

Ce mode de fonctionnement apparaît comme le plus opérationnel et le plus efficient pour la Région en évitant que ses agents se consacrent à des événements ponctuels ou à un accompagnement régulier alors même que nombre de structures, disposant de ce savoir-faire, existent sur le territoire.

A - Le soutien de la Région aux réseaux d'accompagnement

La Région finance chaque année des structures d'accompagnement, tant pour leur fonctionnement que pour leurs interventions. Entre 2006 et 2010, 9,2 M€ ont été accordés en subventions de fonctionnement à diverses structures intervenant dans le domaine de la création d'entreprises. Au total 66 structures auraient été soutenues sur cette période, dont 42 l'étaient encore en 2010.

8 structures ont perçu au total plus de 200.000 euros sur la période pour un total de 5,5 M€ soit 60 % des sommes allouées :

<i>Structure</i>	<i>Montant alloué entre 2006 et 2010</i>
Institut régional de la création d'entreprise (IRCE)	3,07 M€
Association Accès conseil	0,73 M€
Centre de promotion des entreprises	0,36 M€
Association Grand Luminy	0,34 M€
Association pour le conseil des entrepreneurs créateurs (ACEC)	0,31 M€
Centre de promotion de l'emploi par la micro entreprise (CPEM)	0,28 M€
Forum d'initiative dans l'économie régionale entreprendre	0,21 M€
Activ conseil boutique de gestion	0,21 M€

Source : fichier des aides de la région – calculs CRC

L'abondement des fonds de prêts représentait sur la même période, 2,82 M€ pour 29 structures. Six structures ont reçu des abondements cumulés supérieurs à 175.000 € sur la période pour un total de 1,5 M€ soit 54 % des sommes allouées :

<i>Structure</i>	<i>Montant alloué entre 2006 et 2010</i>
Centre de promotion de l'emploi par la micro entreprise (CPEM)	0,38 M€
Pays d'Aubagne, la Ciotat initiative	0,27 M€
Association pour le développement économique de la riviéra française	0,24 M€
Var initiative	0,23 M€
Forum d'initiative dans l'économie régionale entreprendre	0,22 M€
Grand Avignon initiative	0,17 M€

La Région n'est jamais à l'initiative de la création de structures d'accompagnement. Elle soutient des initiatives souvent portées par des collectivités de proximité ou leurs groupements.

Il y a peu d'exemples de réorganisation de structures à l'initiative de la Région. Un cas peut être cité dans le département du Var en 2008 où, suite à une baisse d'activité importante de deux PFIL, la Région a souhaité et obtenu la création d'une seule plateforme départementale autour d'une troisième structure qui donnait satisfaction.

La Région a également accompagné la création d'une association des PFIL régionales (« PACA-Initiative » en 2007) destinée à mieux coordonner leurs actions.

A l'instar de l'Etat ou des Chambres consulaires, la Région n'est donc pas le moteur d'une mutualisation ou d'un regroupement vigoureux des structures d'accompagnement, quand bien même son rôle de financeur le lui permettrait, comme le montre l'exemple du Var. La Région a indiqué en réponse à la Cour qu'elle avait demandé à Paca-initiative d'engager une réflexion sur le rapprochement possible de structures.

B - Les pépinières

La Région soutien à hauteur de 0,4 M€ environ, quatre pépinières d'entreprises en PACA sur plus d'une vingtaine identifiées:

- deux pépinières technologiques labellisées CEEI⁹¹ par l'Union Européenne : Marseille-Innovation et le CEEI de l'Arbois ;
- une pépinière dédiée aux entreprises de biotechnologies (filière est soutenue par la Région au titre du PRIDES « Eurobiomed ») : Grand Luminy ;
- une pépinière urbaine, « Espace Liberté », dédiée aux TPE classiques nouvellement créées et aux jeunes structures associatives et/ou coopératives de l'Economie sociale et solidaire.

⁹¹ Un Centre Européen des Entreprises de l'Innovation (CEEI) est un outil de développement local qui a pour mission d'aider des créateurs d'entreprises ou des responsables d'entreprises existantes à développer des activités nouvelles. Le label CEEI est basé sur un concept reconnu officiellement et labellisé par l'Union Européenne (Direction générale des politiques régionales) depuis 1984. Une évaluation et un contrôle régulier en conditionnent le maintien.

La Région est un partenaire minoritaire puisque le FEDER a par ailleurs abondé les pépinières à hauteur de 7,65 M€ sur la période 2008/2011.

Pépinière	Entreprises accompagnées	Entreprises hébergées	Emplois
Marseille Innovation	108	45	137
CEEI de l'Arbois	80	40	100
Grand Luminy	104	59	400
Espace liberté	321	22	81

Période : 2001 à 2011 sauf Grand Luminy (1995-2011)

C - Les incubateurs

Le dispositif d'incubation en Provence Alpes Côte d'Azur comprend trois incubateurs publics. Ils sont soutenus financièrement, pour le fonctionnement, par la Région à hauteur de 100.000 € annuels chacun. Ce soutien est contractualisé avec l'Etat dans le cadre du CPER, soit 1,8 M€ chacun sur la période 2007-2013. Le FEDER a par ailleurs abondé les incubateurs à hauteur de 1,226 M€ sur la période 2008-2011.

Les taux de création d'entreprises et surtout le taux de pérennité des entreprises incubées se révèlent particulièrement élevés.

2001 à 2011	Impulse	PACA-EST	Belle de Mai	Total
Projets incubés	116	110	120	346
Création d'entreprises	91	85	94	270
<i>Soit</i>	<i>78%</i>	<i>77%</i>	<i>78%</i>	<i>78%</i>
Entreprises encore en activité	75	85	80	240
<i>Soit</i>	<i>82%</i>	<i>100%</i>	<i>85%</i>	<i>89%</i>

Si l'on extrapole sur 10 ans la subvention versée chaque année dans le cadre du CPER, chaque incubateur aurait coûté 1 M€ à la Région sur la période 2001-2011, soit 3 M€ au total pour la Région et 6 M€ en ajoutant le financement l'Etat, soit un coût par entreprise en activité de 25.000 €, ce qui apparaît comme relativement modeste.

II - Les dispositifs d'aides directes : les prêts aux créateurs d'entreprises

La Région a mis en œuvre dès la décentralisation de 1982 et 1983, une politique de soutien à la création d'entreprises.

A - Le prêt régional à la création d'entreprises (PRCE).

Le PRCE « moderne » a été adopté dans le cadre de la délibération n° 7-11 du 9 février 2007 suite au SRDE.

Le conseil régional fixe pour objectif au PRCE de soutenir la création d'entreprises *à fort potentiel de développement* par un fort effet levier sur la mobilisation de concours bancaires. L'objectif réel du PRCE est donc d'infléchir la politique des banques et de les inciter à accorder davantage de crédits aux entreprises, en intervenant à leur côté.

La délibération ne fixe pas d'objectifs chiffrés, en termes de bénéficiaires de prêts. Elle ne prévoit pas non plus de processus d'évaluation du dispositif. Ce dispositif obéit à un principe de guichet mais les critères de sélection rendent par construction le nombre de dossiers éligibles limités.

Le PRCE est un *prêt direct* à l'entreprise de 15.000 € à 75.000 € (maximum 45.000 € pour les sociétés de services administratifs aux entreprises), à taux nul et sans garantie, remboursable sans différé, trimestriellement, sur 7 ans de manière progressive et qui apparaît en fonds propre au bilan de la société. Il ne peut être supérieur ni au capital social apporté par le créateur, ni supérieur aux concours bancaires, ni inférieur à 15% du total capital + prêt.

Les entreprises bénéficiaires (moins d'un an) doivent appartenir aux secteurs d'activités de production industrielle ou artisanale, services à l'industrie, industrie du multimédia, des TIC et activités du domaine de l'audiovisuel, logistique, bâtiment et travaux publics à caractère innovant, négoce de gros à l'exception de la grande distribution, hôtellerie-restauration en zone de Massif.

Le domaine d'éligibilité est donc large et varié et concerne à la fois des secteurs soumis à forte concurrence y compris internationale (production industrielle, industrie des TIC) et des activités de proximité, non délocalisables (hôtellerie, restauration).

■ Le suivi du PRCE par la Région

Les dossiers PRCE sont montés notamment par les CCI, les CMA et les PFIL qui assistent les porteurs de projets. La Région ne dispose pas du nombre global de dossiers reçus par ces organismes. Elle ne dispose pas non plus de données permettant de calculer le nombre de dossiers ayant reçu un avis négatif.

En matière économique la Région dispose, au travers des données de l'ASP, des incidents affectant les entreprises (mises en redressement ou en liquidations judiciaires). Il n'existe en revanche pas d'outil de suivi concernant le profil des bénéficiaires du PRCE, puisque seule l'activité de l'entreprise est recensée lors du montage du dossier.

En matière d'emplois, les entreprises bénéficiaires indiquent une intention de créations d'emplois à trois ans au moment de la constitution du dossier de prêts. Il n'y a pas ensuite de suivi en continu des créations d'emplois effectives. De même la Région ne dispose pas d'outil de suivi de la croissance des entreprises bénéficiant du PRCE.

Un « Bilan du Prêt régional à la création d'entreprise 1998- juin 2008 » a été réalisé en interne à travers l'exploitation des données de la base du CNASEA et de données transmises par la Trésorerie générale, associé à un questionnaire envoyé à 415 entreprises dont 102 ont répondu (cf. infra).

■ Le Coût du PRCE

Pour le financement du PRCE, l'Agence des Services de Paiement dispose d'une part des remboursements de prêts et d'autre part d'abondements ponctuels de la Région. Depuis 2005, elle a ainsi abondé le fonds PRCE à hauteur d'environ 3M€.

Entre 2000 et 2010, 438 prêts à la création d'entreprises ont été accordés au total par la Région pour un montant global de 21 M€, soit 48K€ en moyenne.

Sur cette période, on note à la fois une diminution du nombre de prêts accordés, hormis un net regain d'activité en 2005 et 2006, tandis que le montant moyen reste relativement stable en dehors de quelques années atypiques. Au total, les montants accordés au titre du PRCE diminuent de plus de 53 % entre 2005 et 2010⁹² et les bénéficiaires diminuent de 56 %.

⁹² La Région a indiqué que le nombre de dossiers PRCE est significativement remonté en 2010, du fait d'un resserrement des conditions bancaires sur les reprises d'entreprises et d'un report de ce fait des porteurs de projets sur la création. 57 PRCE ont été votés par la Commission permanente. Seuls 28 ont cependant été engagés

La Région explique la baisse du nombre de dossiers en 2007, 2008 et 2009 notamment par le basculement d'un certain nombre de bénéficiaires dans le régime du Prêt régional à la transmission d'entreprise (PRTE)..

■ L'Efficacité et l'efficienne du PRCE

L'impact du dispositif PRCE sur la création d'entreprises parait relativement faible si on le rapporte au nombre de créations, puisque moins d'une entreprise pour mille en a bénéficié en 2008. Compte-tenu du double effet de l'augmentation du nombre de créations et de la diminution du nombre de prêts, l'impact potentiel du dispositif se réduit d'année en année.

Année délib	Montant total accordé en PRCE	montant moyen	nombre de PRCE	Entreprises créées en PACA	PRCE / Ent Créées
2000	2 133 367	47 408	45	25 410	0,18%
2001	1 467 432	39 660	37	26 054	0,14%
2002	1 930 762	50 810	38	26 659	0,14%
2003	1 965 400	42 726	46	28 814	0,16%
2004	1 378 000	55 120	25	31 085	0,08%
2005	2 943 500	45 992	64	31 231	0,20%
2006	2 860 500	52 972	54	32 704	0,17%
2007	2 107 000	55 447	38	36 807	0,10%
2008	1 360 500	45 350	30	37 639	0,08%
2009	1 540 000	46 667	33		
2010	1 375 300	49 118	28		
Total	21 061 761		438		
moyenne / an	1 914 706	48 297	40		

source : données Conseil régional, calcul CRC

Les prêts accordés en 2010 profitent principalement aux sociétés de programmes et conseils en informatique et aux entreprises d'ingénierie qui reçoivent environ 40 % des prêts.

Les prêts accordés à des activités peu « stratégiques » ou ne subissant pas une concurrence extérieure particulièrement avérée (hôtellerie, restauration, production, publicité, imprimerie, commerce de gros ou détail, travaux de construction de charpente, conseil de gestion), peuvent être estimés entre 40 et 50% des prêts accordés.

L'analyse des engagements 2009 montre elle aussi un nombre important d'entreprises bénéficiaires du PRCE dans des activités « banales » (entreprises de production et de livraison de plats cuisinés, entreprises de fermetures et de volets roulants, station de lavage de camion-citerne, entreprises de menuiserie bois et PVC).

pendant l'année (cf. infra). Par souci de cohérence, et comme pour les années précédentes, seuls les dossiers réellement engagés au cours de l'année 2010 ont été retenus

Ainsi, le PRCE dispose d'une enveloppe relativement faible, qui diminue régulièrement et qui ne paraît pas cibler des activités stratégiques ou particulièrement risquées pour lesquelles les financements « classiques » pourraient faire défaut. En tout état de cause, une partie importante des projets soutenus ne paraît pas relever de la cible fixée par la délibération créant le PRCE (*« les entreprises à fort potentiel de développement »*).

Pour toutes ces raisons et compte tenu du faible nombre d'entreprises soutenues, l'effet incitatif du PRCE sur la création d'entreprises est peu évident. Par ailleurs, les critères d'éligibilité des dossiers, notamment la mobilisation d'un prêt bancaire et l'existence d'un apport personnel significatif, font que le nombre de dossiers potentiels reste par principe limité. La Région indique d'ailleurs dans sa réponse à la Cour que son objectif *« n'est pas de toucher un nombre important d'entreprises mais [...] de faire émerger les PME qui viendront structurer le tissu économique régional »*.

L'efficacité intrinsèque ou micro-économique du dispositif.

Sur les 438 entreprises soutenues dans le cadre du PRCE sur cette période, 86 ont fait l'objet d'un incident (redressement judiciaire ou liquidation), soit près de 20%. 72 ont été liquidées. Les faibles taux d'incidents des dernières années minorent la moyenne, et l'on doit considérer que des défaillances n'ont probablement pas encore eu lieu. Il semble donc raisonnable de considérer que le nombre de défaillances à prendre en compte est davantage compris entre 23 à 28 %, qui constituent les bornes 2003 et 2007 qui permettent d'avoir une vision à 3 ans. Le taux moyen de liquidation serait de 20 % selon la même méthode.

Pour les prêts accordés entre 2003 et 2007, 80 % des entreprises auraient donc survécu. Ce taux est supérieur de 15 points au taux de survie moyen des entreprises en PACA à 3 ans (65 % environ).

Année	nombre PRCE	Incidents	Dont Redressement	Dont Liquidation	% incident	% liquidation	% survie
2000	45	1		1	2%	2%	98%
2001	37	7	1	6	19%	16%	84%
2002	38	15		15	39%	39%	61%
2003	46	13	3	10	28%	22%	78%
2004	25	7	2	5	28%	20%	80%
2005	64	15	3	12	23%	19%	81%
2006	54	12	1	11	22%	20%	80%
2007	38	8		8	21%	21%	79%
2008	30	5	1	4	17%	13%	87%
2009	33	3	3		9%	0%	100%
2010	28	-			0%	0%	100%
Total	438	86	14	72	19,6%		

Source : données Conseil régional, calcul CRC

Selon le bilan ponctuel réalisé par la Région en 2008, 2.140 emplois auraient été créés dans les 415 entreprises soutenues (5,2 emplois en moyenne). Le nombre de créations d'emplois varierait fortement selon les secteurs d'activité allant de 12,7 emplois dans les services à l'industrie ou 9,5 emplois dans le BTP à 1,1 emploi dans l'hôtellerie ou 2,1 emplois dans les technologies de l'information et de la communication.

Il convient cependant d'être prudent sur ces chiffres car :

- il s'agit d'une part de données déclaratives ;
- il s'agit ensuite d'une extrapolation sur la base des 102 entreprises ayant répondu au questionnaire ;
- surtout, la période de référence n'est pas homogène puisqu'elle concerne des entreprises qui ont pu être aidées à 10 ans d'intervalle. L'information sur le nombre d'emplois créés qui en découle est forcément limitée.

Compte tenu des biais méthodologiques, il ne semble pas possible d'exprimer de conclusions définitives en termes de création d'emplois à partir du bilan du PRCE réalisé par la Région.

Une obligation contractuelle de fournir chaque année les effectifs des entreprises permettrait d'avoir une évolution en continue de la taille des entreprises.

La pérennité des entreprises soutenues semble en revanche un critère relativement robuste sans qu'il soit cependant possible de conclure que ces entreprises (qui ont par construction des projets plus solides que la moyenne puisqu'elles ont été sélectionnées par les réseaux d'accompagnement, la commission permanente de la Région et ont bénéficié d'un prêt bancaire) n'auraient pas survécu, même sans PRCE.

Malgré ces réserves et au regard du relatif faible coût du dispositif, cet outil peut être considéré comme relativement efficient pour les bénéficiaires.

B - Le prêt régional à la création-innovation (PRCI)

Ce dispositif spécifique a été supprimé par la délibération n° 11-11 du 18 février 2011 pour être intégré dans un PRCE élargi aux entreprises innovantes.

Le PRCI, issu de la délibération n° 7-11 du 9 février 2007, ciblait les jeunes entreprises (TPE, PME/PMI de moins de 3 ans) qui avaient des difficultés à mobiliser des concours bancaires pour financer des investissements immatériels liés à des programmes innovants pour permettre leur développement et la création d'emplois.

Il s'agissait d'une *avance remboursable* à taux zéro de 150.000 € maximum représentant au maximum 50 % de l'assiette éligible (300.000€) et 40 % du programme total (375.000 €).

Les dépenses prises en compte étaient les dépenses internes et externes, matérielles et immatérielles liées au programme d'innovation dans la phase de pré-lancement industriel d'un produit, d'un procédé ou d'un service (mise au point de préséries, outillages d'essai, études d'industrialisation pour la mise au point définitive, études liés à la fabrication, études de la stratégie marketing, frais de première démonstration ...)

Le PRCI pouvait intervenir dans le cadre du conventionnement avec OSEO-Innovation :

- soit en prolongement des aides à l'innovation d'OSEO-Innovation,
- soit pour appuyer spécifiquement une entreprise dans la phase de pré-lancement industriel.

L'importance des retombées en termes de marchés et de créations d'emplois espérées devait être prise en compte dans l'appréciation du dossier.

Le PRCI pouvait être complété par l'intervention d'une collectivité locale intéressée par le projet de l'entreprise.

L'instruction et la gestion des dossiers étaient confiées par convention à OSEO-Innovation, après identification par les chargés d'affaires OSEO ou les chargés de mission économie de la Région. Elle comportait une visite en commun de l'entreprise par OSEO et la Région.

Les dossiers ayant reçu un avis favorable étaient examinés en comité PRCI.

L'ensemble des dossiers ayant reçu un avis favorable du comité PRCI ont été approuvés par la commission permanente du conseil régional, qui, de fait, n'avait qu'un rôle d'enregistrement.

L'arrivée à échéance de la convention avec OSEO en 2009 a été une occasion de mettre fin au dispositif qui concernait en fait très peu de dossiers.

■ **Le Coût du PRCI**

23 PRCI ont été accordés entre 2007 et 2009 pour un montant de 2,4 M€ dont 2,1 M€ finalement versés aux entreprises. (8 aides en 2007, 9 en 2008, 6 en 2009), soit environ 100 K€ en moyenne. 365.875 € était remboursés au 31 mars 2012, soit un solde de 1.953.521 €.

Parmi les 23 entreprises bénéficiaires, 12 ont également bénéficié d'un prêt PRCE, généralement au plafond maximum soit 75.000 €.

■ **L'efficacité et l'efficience du dispositif**

Comme pour le PRCE, le bilan du PRCI apparaît relativement anodin en termes d'impact macro-économique sur la création d'entreprises du fait du très faible nombre de bénéficiaires.

S'agissant de l'efficacité intrinsèque du dispositif, 5 entreprises bénéficiaires du PRCI ont connus des défaillances, soit 22 %, soit un taux proche de celui du PRCE.

Compte tenu du peu de dossiers concernés et du chevauchement des entreprises éligibles avec le dispositif du PRCE, il semble que c'est à raison que la Région a décidé la suppression du dispositif tel qu'il existait.

C - Bilan critique / recommandations

La fusion du PRCE et du PRCI est une bonne décision, compte tenu du faible nombre de dossiers et des doubles financements que ces dispositifs engendraient.

Sur le fond, si l'on constate une corrélation entre le bénéfice du PRCE et une pérennité accrue, le lien causal reste difficile à établir. Dans l'incertitude et compte tenu du coût relativement faible du PRCE, une suppression du dispositif ne paraît pas recommandable. Des adaptations seraient cependant nécessaires.

On décèle ainsi un hiatus entre les objectifs affichés par la Région (créer des entreprises à fort potentiel de développement, nécessitant des mises de fonds importantes et susceptibles de créer de nombreux emplois) et la réalité des prêts accordés. Beaucoup d'entre eux concernent des activités banales qui suggèrent l'existence d'effet d'aubaine et/ou d'une volonté de saupoudrage sur l'ensemble des territoires de la Région.

De même, si le suivi administratif des prêts est assuré, le suivi « économique » est plus discutable et l'impact des prêts en termes d'emplois et de croissance des entreprises n'est pas mesuré.

Recommandations :

- quantifier le diagnostic sur les lacunes des concours bancaires aux entreprises en phase de création en PACA afin de pouvoir mieux calibrer l'outil susceptible de remédier au problème ;
- réaliser une étude qualitative sur l'impact réel du PRCE sur les décisions des banques d'accorder des crédits aux entreprises (sur la base des entreprises ayant bénéficié du PRCE) ;
- recentrer le dispositif sur les entreprises à fort potentiel de développement ;
- mesurer régulièrement la croissance (chiffre d'affaires, Bilans ...) et l'évolution des emplois des entreprises soutenues ;

III - Les dispositifs de capital risque

Le Conseil régional est engagé directement (actionnaire principal ou minoritaire) ou indirectement (via une holding) dans quatre sociétés de capital-risque intervenant au stade de la création, qui ont été créées sur une période de plus de vingt ans.

Les chambres de commerce et d'industrie peuvent par ailleurs elles aussi détenir des sociétés de capital-risque. Ainsi, la chambre de commerce du Var est actionnaire de la société *2C Invest*, société qui intervient également en complément des sociétés de capital-risque régionale. Ainsi, sur les cinq prises de participation de *Provence Alpes Côte d'Azur Investissements* réalisées fin 2011 (cf. infra), *2C Invest* est le co-actionnaire de référence dans 3 entreprises.

A - PARGEST est un outil pour le soutien à la création et au développement des SCOP

PARGEST a été créée en 1989. Il s'agit d'un dispositif de capital investissement coopératif porté par l'Union régionale des sociétés coopérative et participatives (l'URSCOP) et le Conseil régional, pour les sociétés coopératives en création ou développement, pour suppléer au manque de capitaux propres des salariés.

Le conseil régional détient environ 25 % du capital qui s'élevait à 3,2 M€ au 31/03/2011. Les autres actionnaires principaux sont la Caisse des dépôts (25%), l'union régionale des SCOP (27 %), SOCODEN (union des SCOP) 16%, le solde étant la propriété de 17 SCOP.

Entre 1995 et 2010, PARGEST est intervenu dans 99 créations d'entreprises pour un montant de 4,2 M€ (soit 42.500 € en moyenne) pour 1.534 emplois évalués (15,5 emplois en moyenne).

Sur la même période le nombre de sinistres s'est élevé à 22, soit 22% des interventions représentant 302 emplois (13,7 emplois en moyenne). A l'inverse, 78 % des entreprises soutenues existaient encore. Ce chiffre constitue cependant un plafond puisque, par construction, il ne tient pas compte des sinistres 2011 ou ultérieurs sur des interventions menées récemment par PARGEST.

Ces chiffres sont sensiblement supérieurs au taux de pérennité à 3 ou 5 ans des entreprises constaté en région PACA (pour mémoire respectivement 63% et 49 %) mais sont probablement en revanche, un fois retraités, dans la moyenne du taux de pérennité des SCOP (74 % à 3 ans et 57 % à 5 ans selon l'Insee).

B - Le triptyque du début des années 2000 : PROENCIA, SAMENAR, PRIMAVERIS est mis en sommeil

Le Conseil régional a créé par la délibération n°00-29 du 18 février 2000, un nouveau pôle régional de capital risque, composé de trois sociétés de capital-risque ciblées sur les TPE :

- La première dédiée, PRIMAVERIS, à l'amorçage de projets technologiques.
- La seconde, PROENCIA, traite de capital-initiative, pour apporter des fonds en haut de bilan à des TPE en création ou en premier développement.
- La troisième, SAMENAR, finance des projets de croissance des PME déjà existante. Elle est mentionnée pour la cohérence d'ensemble mais ne sera pas conséquent pas retenue dans l'analyse.

Ces trois sociétés sont chapeautées par une holding, PROXIPACA FINANCES, créée par la délibération 00-101 du 27 mars 2000 dont la Région était actionnaire à 40 % (4,4 M€ sur les 11,1 M€ de capital) aux cotés de Vivéris management, société de gestion de fonds, filiale de la Caisse d'Epargne. En 2012, la Région est toujours actionnaire à hauteur de 37 %.

Le total cumulé des actifs des deux sociétés intervenant au stade de la création (PROENCIA et PRIMAVERIS) était de 10,2 M€ fin 2010 dont 5 M€ net en titres et prêts participatifs, pour environ 70 entreprises en portefeuille, soit environ 70 K€ d'engagement moyen net de provisions.

La valeur brute des titres était de 4 M€. Les dépréciations s'élèvent à 0,4 M€ soit 10% pour une valeur nette de 3,6 M€.

La valeur brute des prêts était de 1,6 M€. Les dépréciations s'élèvent à 0,2 M€ soit 12,5 % pour une valeur nette de 1,4 M€.

	2006	2007	2008	2009	2010
dossiers étudiés	82	102	79	69	56
<i>dont Proencia</i>	60	72	64	40	40
<i>dont Primavera</i>	22	30	15	29	16
investissements réalisés	10	15	15	15	10
<i>dont Proencia</i>	3	9	12	9	6
<i>dont Primavera</i>	7	6	3	6	4

Source : rapport aux AG

L'activité de ces sociétés régionales d'investissement n'est pas négligeable en nombre d'entreprises aidées au regard du marché du capital risque. Elle reste cependant modeste en montants puisque leurs interventions sont très inférieures aux tickets d'entrées moyens des sociétés traditionnelles du secteur.

Ainsi, l'association française du capital investissement français⁹³ (AFIC) qui regroupe les structures de capital investissement installées en France (mais à laquelle n'appartiennent pas les sociétés régionales) estime que 26 entreprises ont été soutenues en capital risque en 2008 en PACA et 27 en 2009⁹⁴. Les montants investis étaient de 50 M€ en 2008 et 53 M€ en 2009, soit des investissements moyens de près de 2 M€.

Sur la base de ces chiffres, il semble *a priori* que les sociétés régionales de capital-investissement permettent une intervention sur des entreprises qui seraient probablement exclues du marché du capital-risque traditionnel.

Cependant, le nombre de dossiers étudiés est en diminution constante. L'année 2010 notamment se révèle une année de faible activité tant en termes d'instruction que de financements. La crise économique et financière est probablement la cause de cet effondrement dans un domaine fortement sensible à la conjoncture.

Mais ainsi, paradoxalement ces structures n'ont pas l'effet contracyclique que l'on pourrait s'attendre à trouver. En effet, l'objectif

⁹³ Au 1er décembre 2011, l'AFIC compte plus de 280 membres actifs et regroupe l'ensemble des structures de Capital Investissement installées en France : Sociétés de Capital Risque (SCR), Fonds Communs de Placement à Risque (FCPR), Fonds Communs de Placement dans l'Innovation (FCPI), Fonds d'Investissements de Proximité (FIP) Sociétés de gestion Sociétés de conseil Sociétés d'investissement Fonds de fonds

⁹⁴ Dossier du colloque « le capital-investissement en PACA et dans les régions du centre est et sud est tenu à Marseille le 18 mars 2011 ».

premier de la création de ces structures est de permettre aux créateurs d'accéder à des financements en cas de défaillance du marché et notamment de provoquer un effet de levier avec les investisseurs privés.

Sur la base des chiffres bruts, il faut constater que l'effet de levier recherché, certes dans une période particulière, semble ne pas avoir fonctionné. On aurait pu s'attendre à voir le nombre de dossiers examinés augmenter fortement en période de crise économique, quand les financements de marché se font plus rares.

Le nombre de sociétés en portefeuille a crû sur la période malgré une forte réduction en 2010, de même que le taux d'entreprises en redressement ou en liquidation judiciaire. On peut probablement attribuer cette dégradation à la crise économique.

PROENCIA (capital initiative) a fortement accrue le nombre d'entreprises en portefeuille (+8 soit +21% entre 2006 et 2010). PRIMAVERIS (amorçage) l'a accrue également (+11 %) même si la faible taille du portefeuille concerné limite les enseignements à en tirer.

Entreprises en portefeuille

	2010			2009			2008			2007			2006		
	total	actives	rj/lj	total	actives	rj/lj	total	actives	rj/lj	total	actives	rj/lj	total	actives	rj/lj
PROENCIA	46	33	13	50	35	15	48	40	8	43	34	9	38	30	8
PRIMAVERIS	20	17	3	21	17	4	18	14	4	19	18	1	18	16	2
total	66	50	16	71	52	19	66	54	12	62	52	10	56	46	10
soit		76%	24%		73%	27%		82%	18%		84%	16%		82%	18%

Le recul d'activité de PROXIPACA Finances est confirmé par la Région qui qualifie la société de « mise en sommeil ».

Cette évolution pourrait être considérée comme un échec au regard des objectifs ambitieux qui étaient formulés dans le SRDE. Ainsi, la Région souhaitait « *favoriser encore l'amélioration de la couverture des besoins de financements dans notamment dans leur phase de développement*⁹⁵ » autour de PROXIPACA.

C - PACA Investissement : un nouvel outil de co-investissement créé en 2009

La stratégie régionale de l'innovation (SRI) lancée par la Région et l'Etat le 4 juillet 2009 mentionnait une difficulté récurrente : le manque de fonds propres des PME régionales, notamment pour les entreprises innovantes en amorçage. Comme pour le SRDE (cf. supra), le marché en jeu et le nombre d'entreprises bénéficiaires potentielles n'était pas précisé.

⁹⁵ SRDE, page 66.

Afin de pallier cette situation la SRI avait préconisé la mise en place d'outils financiers spécifiques, et notamment d'un fonds d'amorçage permettant aux entreprises innovantes de financer les besoins immatériels.

Dans cette optique, la Région a créé par les délibérations n° 09-225 du 30 octobre 2009 et n° 09-343 du 7 décembre 2009, un fonds de co-investissement « *Provence Alpes Côte d'Azur Investissement* ».

Adossé au régime cadre européen n° N 629/2007⁹⁶ relatif au capital investissement, ce fonds a été doté de 12M€ en capital et a bénéficié de 6 M€ de fonds FEDER. Il est détenu à 100 % par la Région, à la différence des sociétés précédentes.

Alors que les considérants de la délibération n° 09-343 indiquent que « les manques sont plus particulièrement significatifs pour les projets en amorçage dont les besoins en financements sont inférieurs à 150 K€ et supérieurs à 500 K€ », les statuts précisent que le fonds interviendra pour des tickets compris entre 150 K€ et 500 K€, soit un montant inférieur au maximum prévu par le régime cadre (1,5 M€ par entreprise cible).

La stratégie du fonds laisse donc de côté les plus petits projets alors que le manque d'outil pour les financer est relevé dans la délibération. La Région estime cependant que la fusion du PRCE et du PRCI permet de répondre à ces projets.

PACA investissement ne doit prendre que des participations minoritaires dans des entreprises. Elle co-investit avec un partenaire dont le capital ne peut être détenu majoritairement par des fonds publics. Leur part cumulée dans l'investissement (comprenant la participation du co-investisseur) doit demeurer inférieure à 50 % du capital de la cible.

Les entreprises soutenues par *PACA investissement* doivent être issues des secteurs d'activité relevant des priorités de la stratégie régionale de l'innovation en termes de filières ou de domaines d'activités stratégiques et doivent être en synergie avec la démarche PRIDES.

⁹⁶ Le régime N 629/2007 a été notifié le 31 octobre 2007 par les autorités françaises à la Commission Européenne. Poussé par les Conseils Régionaux qui souhaitent faciliter l'accès des PME au capital investissement et participer à leur financement, il comporte trois mesures principales :

- la constitution de fonds de co-investissement régionaux (dont *PACA investissements* est un exemple) ;
- la constitution de fonds de capital-risque régionaux ;
- la prise en charge de coûts de prospection que doivent engager les fonds d'investissement pour repérer les PME dans lesquelles ils pourraient investir.

PACA investissement devait intervenir à l'origine dans les PME en phase « d'amorçage » et de « démarrage » au sens prévus par les lignes directrices de l'Union européenne du 18 août 2006.

Par délibération n°11-13 du 18 février 2011, le Conseil régional a souhaité élargir la stratégie d'investissement de la société en créant dans ce fonds un volet « expansion » pour les entreprises de moins de 50 salariés en zone non assistée et de moins de 250 salariés en zone AFR. La même délibération procédait à une augmentation de capital de 3,45 M€ pour le porter à 15,45 M€.

■ **Le processus de sélection des participations**

Un appel à manifestation a été lancé en 2010 pour sélectionner un gestionnaire du fonds. La société de gestion TURENNE Capital a été chargée par convention de prestation par la SAS *PACA Investissement* de :

vérifier l'éligibilité des dossiers ;

d'instruire les dossiers en partenariat avec le ou les partenaires privés en vue de les présenter au comité d'engagement.

Le comité d'engagement est composé de chefs d'entreprises, d'experts scientifiques, d'investisseurs privés et de représentants des banques. Il se positionne sur la viabilité du dossier. La décision finale revient au président de la SAS. A la différence du PRCE, la Région délègue donc complètement le processus de sélection y compris l'approbation de la prise de participation.

■ **Le prévisionnel d'activité de *PACA investissement* et les premières réalisations.**

Fondée fin 2009 et immatriculée en avril 2010, la société n'a pris ses premières participations que fin 2011. Ce « retard à l'allumage » a conduit la commission européenne à réclamer à l'été 2011 le remboursement des 6 M€ de participation du FEDER.

Au 31/12/2010 la société présentait pour seule activité, des charges de 75.046 €, principalement liées à des frais de communications.

Le calendrier prévisionnel d'investissements définis par la Région était le suivant.

Année	2011	2012	2013	2014	2015	total
Investissements de 150 K€ à 300 K€	3	5	5	6	6	
Investissements de 300 K€ à 500 K€	2	3	4	5	6	
Nombre de dossiers	5	8	9	11	2	45
Montants investis en K€	1.400	2.200	2.600	3.200	3.600	13.000

Le réalisé 2011 s'est révélé conforme au provisionnel. 5 Participations ont été prises pour 1,38 M€. Les sociétés soutenues relèvent bien des secteurs économiques cibles prévues par les délibérations.

En 2012, 5 dossiers avaient été validés par le comité d'engagement à fin mai et 3 signés pour 750 K€. La Région envisage dès lors de dépasser le provisionnel et d'engager une douzaine de dossiers sur l'année.

D - Bilan critique / recommandations

L'objectif de la Région est comme dans le cadre du PRCE, d'infléchir le comportement des investisseurs privés afin que ceux-ci prennent davantage de risques dans les PME régionales.

Si l'intervention en amorçage semble répondre à une certaine demande (spécialement pour les faibles tickets d'entrée que semble délaisser le marché), l'on peut être dubitatif sur sa mise en œuvre.

En premier lieu car les constats faits dans les années 2000 (cf. délibération de création de PROXIPACA) restent les mêmes une décennie plus tard (délibération de création de PACA investissement).

Le système peine à trouver sa stabilité, comme en témoigne les tâtonnements sur PACA investissement : la société était limitée à l'amorçage et au démarrage lors de sa création en 2010, pour finalement être élargie un an plus tard à l'expansion.

Sur les quatre sociétés recensées, deux sont en sommeil (PRIMAVERIS, PROENCIA) et le nombre d'entreprises en portefeuille reste finalement peu significatif.

Les résultats des premières interventions de PACA Investissement qui monte en puissance plus vite que le provisionnel permettront peut-être de relancer une dynamique.

Une simplification du paysage du capital investissement régional semble indispensable, à la fois pour question de coût et d'optimisation de la gestion.

Recommandations :

procéder à une étude visant à évaluer les besoins réels (quantifier) de fonds propres des entreprises afin de valider le principe d'un réel problème de manque de capital investissement ;

simplifier le réseau de sociétés mises en sommeil.

Chapitre IV

Les dispositifs de soutien de l'Etat

Deux services de l'Etat sont impliqués dans la politique de soutien à la création d'entreprises : le Secrétaire Général pour les Affaires Régionales (SGAR) et la Direction régionale des Entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et notamment son pôle « emploi, entreprise, économie » où Pôle 3E.

Il n'existe pas de mesures particulières (à l'exception de programme national NACRE) destinées à la création d'entreprises stricto sensu. Les actions mises en place, y compris récemment, concernent les entreprises d'une manière générale, quel que soit leur stade de développement.

I - Les actions pour susciter et accompagner la création d'entreprises

L'Etat estime que le « maquis » des aides et des structures d'accompagnement est difficilement compréhensible et appréhendable pour le créateur d'entreprise. Les outils et les moyens existent, il convient donc de les porter à la connaissance du créateur et de l'orienter sur les bons interlocuteurs.

L'orientation des créateurs d'entreprises fait l'objet d'une démarche nouvelle dite ELISE (Equipe locales interservices de soutien aux entreprises) lancée par le Préfet de région PACA en décembre 2011, qui vise à l'accompagnement des entreprises d'une manière générale.

Le dispositif est construit autour de diagnostics territoriaux (recensement des attentes des entreprises par la DIRECCTE et ses unités territoriales), d'instruments de suivi, d'outils à destination des acteurs du réseau (guide de financement, « kit entreprise » mis au point par la DIRECCTE et présentant l'ensemble des mesures d'accompagnement des entreprises (médiation à la sous-traitance, médiation du crédit, référents PME ...), guichets et foires aux questions pour les acteurs locaux.

Le concept de ce réseau est de faire des sous-préfets, des « points d'entrée » des entreprises, charge à eux de répondre à leurs questions ou de les mettre en relation précisément avec le bon interlocuteur (notamment donner les coordonnées d'une personne physique et non d'une structure).

S'il est trop tôt pour évaluer ce dispositif qui se met en place, il convient cependant de constater la similitude de certains objectifs d'ELISE avec d'autres démarches ou outils mis en place par ailleurs en région PACA.

II - Les dispositifs d'aides directes

Les outils de l'Etat en matière d'aides à la création d'entreprises se limitent au seul dispositif NACRE (nouvel accompagnement à la création d'entreprises), qui a succédé au dispositif EDEN / chèques conseils pour lesquels la DIRECCTE continue d'assurer la fin de gestion⁹⁷ jusqu'en 2013.

Le seul outil de l'Etat en matière de création d'entreprises vise donc au traitement social du chômage.

Depuis le transfert de l'ACCRES aux URSAFF en décembre 2007, la DIRECCTE n'intervient plus dans les missions d'appuis directs pour les demandeurs d'emploi souhaitant créer leurs entreprises. Seule l'information du public demeure, avec une réorientation vers Pôle emploi ou vers une structure labellisée NACRE, pour les missions d'appui.

Par ailleurs, si la DIRECCTE estime que les initiatives de regroupement de structures d'accompagnement des créateurs devraient être encouragées pour donner davantage de lisibilité aux porteurs de projets ou aux créateurs d'entreprises, elle ne semble cependant pas avoir mis en place une politique proactive dans ce domaine sauf à considérer

⁹⁷ Notamment le recouvrement de l'avance remboursable et le paiement des frais de recouvrement aux prestataires.

comme telle le déconventionnement pour les structures qui ne remplissent pas leurs objectifs.

Avant la mise en place de NACRE, l'Etat soutenait des actions d'accompagnement post création *via* les Conventions Promotions de l'emploi (CPE). Ces actions ont été quasiment supprimées s'agissant des demandeurs d'emplois pour une meilleure articulation avec NACRE et une structuration des interventions de l'Etat autour de ce dispositif. Les actions liées à la création d'entreprise sont marginales. Ainsi en 2011, sur 1 M€ consommé au titre des CPE, 156 K€ ont bénéficié à des actions liées à cette politique.

Cet arrêt du financement – pour partie dû à de simples raisons budgétaires – semble de bonne gestion en évitant une concurrence et des dispositifs parallèles avec la procédure NACRE.

La DIRECCTE est membre des comités départemental d'attribution des prêts à la création d'entreprise et des commissions d'attribution du prêt régional à la création innovation (PRCE), mais n'apparaît pas très active dans ces instances. On peut s'interroger sur l'utilité de la présence de l'Etat dès lors qu'il n'a pas d'outil propres qui pourrait doubler avec le PRCE et générer des multi-financements.

III - Bilan critique / recommandations

L'«Etat déconcentré» ne s'intéresse pas à la création d'entreprises en tant que telle : celle-ci est envisagée comme la conséquence logique d'autres politiques menées par ailleurs (innovation, développement économique) ou comme une mesure de traitement social du chômage.

De fait, les publics cibles de NACRE, seul outil dont il dispose, sont les personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi.

Pour les autres créateurs, notamment ceux les plus à même de développer des entreprises à forte valeur ajoutée créatrices d'emplois, l'offre d'accompagnement est laissée à la charge des autres acteurs de la Région.

Chapitre V

Les Chambres de commerce et d'industrie

I - Présentation générale des CCI de l'échantillon

L'enquête a porté sur trois CCI qui semblent *a priori* représentatives du territoire et qui font face à des problématiques différentes, Marseille Provence, Nice Côte d'azur et Pays d'Arles.

Chacune des CCI dispose d'une ou plusieurs antennes sur le territoire de son ressort, et offre ainsi un maillage relativement serré. Sur les deux départements étudiés, on dénombre ainsi outre les 3 sièges, 12 implantations territoriales ouvertes à l'accueil des entreprises et des créateurs, auxquelles peuvent s'ajouter des journées de permanence dans d'autres villes. Les permanences téléphoniques et les sites internet des chambres permettent également un accueil personnalisé.

II - L'approche générale des CCI en matière de création d'entreprises

Aucune des CCI ne se fixe d'objectif en termes de *nombre de créations d'entreprises*, que ce soit de manière globale ou même plus sectorielle (nombre d'entreprises innovantes par exemple).

La problématique de la pérennité des entreprises et de l'accompagnement des créateurs est soulevée par toutes les CCI de l'échantillon et par la CCI de Région qui en fait un axe phare de son schéma sectoriel.

III - Les différents types d'actions mises en œuvre dans le domaine de la création

Les CCI mettent en œuvre différents types d'actions relatives à la création d'entreprises (actions individuelles, actions collectives, outils d'aide à la décision), aux divers stades de la vie de l'entreprise (ante création, immatriculation, post création).

Les prestations individuelles ont toujours été mises en œuvre par la CCI. Même si les prestations font l'objet de constantes adaptations, l'offre reste globalement la même des années 90 et au début des années 2000. Elles sont majoritairement issues de la loi Royer et des décrets d'application de 1995 et 2001.

Ce n'est qu'au milieu des années 2000 que des offres nouvelles font leur apparition, principalement autour d'actions collectives, qui traduisent la montée en puissance de la logique de « réseaux » qui se développe fortement à cette époque.

Avec le développement d'internet, de nombreux outils d'appui à la décision ont été mis en place récemment. Ces outils sont généralement destinés directement aux créateurs pour les aider à affiner leurs choix ou simplement à les orienter dans le « dédale » des acteurs et des procédures de la création d'entreprises.

Plus récemment des outils ayant pour objet l'aide à la décision destinés aux acteurs de l'accompagnement de la création ont été mis en place afin de les orienter dans le choix des actions de soutien à mettre en œuvre. Encore embryonnaires, ces outils peuvent être vus comme un moyen d'influence « soft » destiné à faire monter en compétences les nombreuses structures intervenant dans le domaine de la création, dès lors qu'il n'existe pas de moyens, voire de volonté, de réduire leur nombre par des méthodes plus coercitives (cf. infra)

A - Les missions de service public

Les missions de service public prévues par les lois et règlements sont mises en œuvre par toutes les CCI de l'échantillon. Elles se situent principalement au stade de l'ante création et à celui de l'immatriculation.

Leurs modalités sont relativement similaires. A partir d'un service de renseignement systématique, les créateurs sont orientés vers des prestations de plus en plus spécifiques, plus ou moins longues, jusqu'à l'immatriculation de leur entreprise.

Ces prestations ne sont pas obligatoires pour les créateurs. Les CCI les incitent cependant fortement à les suivre afin d'améliorer ou de finaliser leur projet. La plupart des prestations sont gratuites ou d'un faible montant.

1 - L'entretien « découverte » de 20 minutes

L'entretien « découverte » a pour objectif de faire un premier diagnostic des besoins du créateur potentiel et de l'état d'avancement de son projet. Les CCI de l'enquête organisent cette prestation d'une manière très similaire. Il correspond à une prise en charge que l'on pourrait qualifier de premier niveau.

A titre d'exemple, la CCI Marseille Provence effectue la prise en charge de ses clients *via* différent canaux :

- les centres de relations clients dans les agences CCIMP de Marseille, Aix, Salon, Martigues, Aubagne ;
- son centre d'appel téléphonique ;
- les contacts physiques lors des différentes manifestations orientée création d'entreprises ;
- le site internet de la CCI.

Les chargés de relations clients généralistes réalisent un entretien physique ou téléphonique de 5 à 15 minutes pour qualifier le client, diagnostiquer son besoin ou préciser sa demande d'information, apporter une réponse immédiate (*via* 400 fiches d'information standardisées et un guide d'entretien) ou l'orienter vers une structure tierce (CFE, CMA, Plateforme, expert-comptable, RSI ...). Il peut être également orienté vers des offres de la CCI : « Pass création » (réunion d'information collective) s'il s'agit d'un porteur d'intention ou vers des conseillers CCI spécialisés selon le profil, s'il s'agit d'un porteur de projet (prise en charge dite de deuxième niveau). 15.355 entretiens créateurs ont été traités par le centre de relations clients en 2011.

2 - Le stage d'une demi-journée collective d'information

Ce stage court doit présenter les grandes étapes de la création d'entreprises avec le double objectif de conforter ceux dont le projet et la motivation robustes et d'interpeler les « touristes de la création ».

Par exemple, la CCI du Pays d'Arles a mis en place les « mardis de la création » qui sont organisés à Arles et une fois par mois à Châteaurenard, co-animé avec la Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) des Bouches du Rhône (au travers d'une convention de partenariat). Les objectifs sont similaires aux sessions proposées par les autres chambres : informer sur les différentes étapes chronologiques de la création, les questions clés que le créateur doit se poser, l'existence de structures locales complémentaires.

Pôle emploi et la plateforme d'initiative locale participent à cette matinée. Le plan type d'une matinée fourni par la CCI insiste notamment sur :

- l'étude de marché et incite à la fréquentation du centre de documentation de la CCI et de la base de données économiques des bouches du Rhône (www.base-infoeco13.fr);
- l'étude financière et le calcul du chiffre d'affaires minimum à réaliser pour la viabilité de l'entreprise et la rémunération du créateur,
- le plan de financement et les accompagnements financiers dont peut bénéficier le créateur. Douze dispositifs d'aides sont ainsi présentés (exonérations de charges ACCRE, Subventions, Prêts solidaires, Prêts à taux zéro, Prêts avec ou sans garanties OSEO)
- la forme juridique, le régime fiscal, le régime social
- l'immatriculation
- un développement sur l'importance de ne pas rester isolé pour la finalisation du projet. La présentation des conseillers de la CCI et des différentes structures de conseils existantes sont indiquée au demandeur, ainsi qu'une incitation à participer au stage 5 jours pour entreprendre.

869 participants ont été accueillis gratuitement en 2011 lors de 43 matinées. Ce chiffre qui apparaît très important, car équivalent à celui de la CCI de Marseille, est à nuancer. En effet 300 projets relevaient de l'artisanat (compétence CMA) et 206 des professions libérales ou des agents commerciaux. Seuls 363 projets dépendaient *in fine* directement des compétences de la CCI.

3 - Un stage semi-collectif "les 5 jours pour entreprendre"

Ce stage long est facultatif dans les CCI et obligatoire dans les CMA. Les CCI de l'échantillon ont toutes mis en place ce dispositif.

Récemment (décret n° 2012-246 du 21 février 2012) les CCI ont été autorisées à prévoir une participation des stagiaires aux frais de fonctionnement des stages. De fait, les 5 jours sont payants dans toutes les CCI de l'échantillon.

La CCI Nice Côte d'azur met en œuvre 5 jours collectifs animés en partenariat avec l'ordre des experts comptables, l'ordre des avocats, les organismes sociaux, le centre de gestion agréé, les établissements financiers. Cette formation reprend par ateliers spécialisés les étapes de la formalisation du projet et du business plan avec en dernière journée l'étude en cas pratique des projets des participants.

Le déroulement et le contenu d'un atelier comprend : la présentation du créateur et de son idée, la stratégie commerciale, le juridique, le fiscal, le social, les assurances dans l'entreprise, le rôle des centres de gestion agréé et ce qu'ils apportent, le prévisionnel et l'ingénierie financière, le dossier d'immatriculation au CFE. Des supports de cours sont remis aux participants par atelier traité.

La formation, mensuelle, est déployée sur 4 bassins économiques : Antibes, Cannes, Grasse et Nice. Une participation de 180 € est demandée au créateur. Les 13 sessions organisées par an concerne au total de 130 à 150 participants (10 à 15 stagiaires par session).

Les « cinq jours » reçoivent donc très peu de participants. Le moindre taux de chute constaté à Nice provenant sans doute du fait que le rendez-vous individuel de 3h avec un conseiller est lié à la participation au stage de 5 jours.

	Marseille	Arles	Nice
½ journée création	868	363*	400
5 jours	57	23	130
%	6,6%	6,4%	32,5%

* clients relevant de la CCI

La CCI de Marseille avance pour explication que les participants sont matures, ont déjà validé leur intention de création et défini leur idée d'activité (à la différence de nombreux participants à la ½ journée création, qui ne poursuivront pas dans la démarche de création).

Elles supposent également que le caractère payant du dispositif peut constituer un frein auprès du public, généralement peu solvable, des créateurs d'entreprises. Il convient de noter que ce point peut être

partiellement atténué par des prises en charge de type DIF / DIF Portable / Allocation individuelle de formation de Pôle Emploi, allocation du conseil général pour les allocataires du RSA ou par contributions des fonds de formation professionnelle continue (Opcv).

La CCI du Pays d'Arles évoque également « la concurrence » sur ce segment d'autres structures, financées par les collectivités territoriales (PAIL, API, Sud Conseil, Accès conseil ...) ou encore Pôle emploi qui a mis en place son propre stage. La CCI de Marseille indique par ailleurs qu'elle propose d'autres prestations qui « drainent » une partie des participants.

Enfin, il convient d'insister également sur le manque de disponibilité du jeune entrepreneur, en phase de lancement de son activité, pour une formation d'une durée relativement longue. Cette explication est probablement une des plus convaincantes.

4 - Un rendez-vous individuel d'une durée minimum de 3 heures

Le rendez-vous individuel n'est proposé qu'aux personnes dont le projet est bien finalisé.

La CCI Nice Côte d'Azur assure un suivi individuel après la formation « 5 jours pour entreprendre » : 3 heures de conseil minimum pour accompagner les créateurs ayant suivi la formation pour la finalisation de leur *business plan* avec une expertise sur l'ingénierie financière du projet et une orientation des dossiers finalisés vers les acteurs de la création qui concourent au financement (prêt d'honneur, prêt à la création d'entreprise, microcrédit, NACRE Phase 2, PRCE,...)

50 % des porteurs de projet ayant reçu la formation « 5 jours pour entreprendre » viennent à ce suivi, soit environ 70 à 80 créateurs annuels.

A la CCI Marseille, les « rendez-vous conseillers » (dits prise en charge de niveau 2) s'adressent aux créateurs déjà avancés dans leurs démarches, qui ont confirmé leur intention de création et sont en phase de formation de leur projet, notamment du *business plan*. L'outil *business plan* sert de trame support à cet entretien individuel.

Le rendez-vous est généraliste ou spécialisé selon le porteur de projet ou les besoins et pris en charge par des conseillers thématiques (financements, juridiques, international, NTIC ...) ou filière (commerce, industrie, services à la personne ...). En règle générale plusieurs rendez-vous (entre 1 et 2 heures) par créateur sont nécessaires. Le premier rendez-vous s'appuie sur le dossier « mon projet » remis lors de la demi-journée d'information. 293 créateurs uniques ont été reçus en 2011.

Avant le premier rendez-vous à la CCI Pays d'Arles, le créateur doit compléter un feuillet « votre projet de création ». Ce document, relativement pédagogique, permet de rentrer « dans le vif du sujet », notamment au travers de l'estimation chiffrée relativement précise des besoins nécessaires au démarrage : frais d'établissement, frais d'investissement, frais d'activité, détermination du besoin de fonds de roulement et de la trésorerie, des charges fixes et du chiffre d'affaires ainsi des ressources disponibles du créateur.

221 créateurs uniques ont bénéficié de 324 rendez-vous spécialisés gratuits en 2011 (études de marché, études prévisionnelles, plan de financement).

On notera, que la CCI Pays d'Arles offre un accompagnement important aux créateurs puisque le nombre de bénéficiaires uniques est *quasi* équivalent à celui de Marseille et trois fois supérieur à celui de Nice.

B - Le financement direct de la création d'entreprises par les CCI

Le schéma sectoriel des *aides à la création, à la transmission et au développement des entreprises* adopté le 29 mars 2012 par l'assemblée générale de Chambre de commerce et d'industrie de région (CCIR) éclaire sur la philosophie du réseau des CCI en PACA. Ainsi, il pose le diagnostic suivant :

« Les dispositifs et structures travaillant au financement des entreprises sont nombreux. Par une faible culture financière et une méconnaissance des outils, les TPE/PME ne mobilisent pas toujours les ressources qui leur permettraient de conforter leur développement ».

Et définit les enjeux pour les CCI :

« Le métier des CCI n'est donc pas de se substituer aux financeurs actuels ni même d'avoir un rôle de médiateur du crédit mais bien de participer à l'information, d'accompagner les entreprises dans ce domaine et d'instruire certaines procédures [...] ».

De fait, la CCI Marseille Provence estime que son rôle n'est pas de financer la création d'entreprise et qu'elle n'en a d'ailleurs pas les moyens. Ainsi, aucun dispositif de financement direct ou indirect de la CCI n'existe.

A l'inverse certaines CCI, de taille plus petite, ont mis en place ou sont en cours de réflexion sur la mise en place d'outils financiers au moment de la création d'entreprises. La CCI du Pays d'Arles estime ainsi

que l'offre privé ou publique peut faire défaut pour des prêts de petits montants ou en matière d'amorçage et qu'une offre sur ce segment pourrait être utile aux créateurs locaux.

C - Les offres complémentaires d'accompagnement

Au-delà des offres obligatoires, les CCI ont toute liberté de proposer des ateliers complémentaires. Ainsi, l'article D711-10 du code de commerce prévoit que « *Les chambres de commerce et d'industrie territoriales (...) peuvent également créer et assurer directement d'autres dispositifs de conseil et d'assistance aux entreprises, dans le respect du droit de la concurrence et sous réserve de la tenue d'une comptabilité analytique* ».

1 - Les initiatives locales ante création

La CCI Nice côte d'azur a mis en place deux prestations :

L'Atelier de l'auto entrepreneur : une demi-journée collective qui traite de la compréhension du statut, les avantages et les inconvénients du statut, la méthodologie de l'inscription. En 2011, 40 ateliers ont été tenus pour bénéficier à 100 participants.

Le « rendez-vous expert-comptable » : rendez-vous individuel avec un expert-comptable pour les porteurs de projet qui ne veulent pas faire les « 5 jours pour entreprendre ».

La CCI Marseille a développé une offre complémentaire particulièrement riche comprenant par exemple :

- **Des aides à la définition du marché** des créateurs (*Créacommerce13* : Outil en ligne gratuit d'aide à la définition de la zone de chalandise pour les porteurs de projet de commerce ; *Pré-étude de marché commerce* : Etude de marché payante et personnalisée ou encore *Base Info éco 13* : Outil en ligne d'accès gratuit qui permet d'accéder à un million de données économiques du territoire).

- **Un accompagnement au montage du business plan** et à l'obtention de financements.

Des Rendez-vous partenaires conseils individualisé gratuit d'une heure avec des professionnels tels que des experts comptables, Urssaf, RSI, avocats, douanes....

Des accompagnements thématiques pour les créateurs d'activités à l'international (Pass international), pour les créateurs d'activités en franchise (salon annuel Top Franchise) en 2009 et 2010, ou

encore pour les porteurs de projet dans le domaine des services à la personne (SAP).

2 - Les initiatives locales de prestations supplémentaires post création

C'est à ce stade que l'offre complémentaire est la plus abondante. Elle consiste principalement dans de la mise en relation et du conseil. Marseille a mis en place également quelques outils de professionnalisation des jeunes entrepreneurs. A titre d'exemple on retiendra :

Nice	Ecobiz : Plate-forme collaborative qui a pour but de favoriser la mise en réseau des acteurs économiques
	Les soirées réseaux « jeunes entreprises » pour aborder un thème spécifique, échanger les cartes de visites et promouvoir les relations d'affaires.
	Le café rencontre des nouvelles entreprises pour ceux qui ont immatriculé leur entreprise récemment.
	Les permanences du RSI (Régime Social des Indépendants) pour les chefs d'entreprise qui ont une problématique concernant leurs cotisations sociales.
	Les rendez-vous du Commerce, le rendez-vous des dirigeants : un thème spécifiques est abordé
Arles	Mises en place de permanences particulières gratuites. (Avocats, experts comptable, INPI, RSI ...) – 943 personnes accueillies en 2011.
	PROCAMEX pour objectif accompagner chaque année 5 à 7 entreprises à l'exportation et les suivre.
Marseille	Mise en réseau et conseils aux jeunes entrepreneurs
	Rendez-vous mensuels des Jeunes entrepreneurs : pour sensibiliser et informer sur des thèmes clefs de la gestion et du développement de l'entreprise.
	Parrainage jeunes entrepreneurs (depuis juin 2012) : Accompagnement gratuit individualisé d'un an du jeune chef d'entreprise (12-24 mois d'immatriculation).
	Rendez-vous CCIMP des TIC : Réunion collectives

	d'information visant à partager la connaissance des technologies de l'information et de la communication et identifier leurs applications concrètes dans la gestion et le développement de l'entreprise.
	Rendez-vous CCIMP du Commerce : Réunions collectives d'information ouvertes gratuitement aux créateurs de commerce et aux commerçants installés pour découvrir, échanger et s'informer sur les meilleures pratiques de gestion, de communication, d'aménagement d'un commerce.
	Professionnalisation des jeunes entrepreneurs
	Parcours Jeunes Entrepreneurs : Accompagnement sur 6 mois de 50 heures de formation collective en gestion d'entreprises et en développement commercial et 9 heures de rendez-vous individualisés avec des conseillers spécialisés de partenaires de la CCI (URSAFF, RSI, Mutuelles ...) et des conseillers de la CCI. Prestation Payante.
	Formation « 5 Jours gestion d'entreprise » : Formation payante de 35 heures en gestion.

3 - Focus sur une action d'accompagnement post création

Une convention tri-annuelle (2010-2012) a été signée en 2010 par la CCI du Pays d'Arles avec le Conseil général 13 sur le thème de la post création. La convention expose un objectif de 85% d'entreprises pérennes à 5 ans notamment grâce à un accompagnement renforcé des jeunes entreprises et une augmentation du nombre d'emplois créés. Elle visait notamment :

la réalisation de 25 audits annuels dans des entreprises volontaires ;

l'accompagnement post création de ces 25 entreprises à la fois individuellement et collectivement par l'organisation d'ateliers thématiques ;

l'amélioration des compétences des chefs d'entreprises par l'organisation annuelle de 2 sessions de 2 jours de formation collective dans le domaine de la gestion (besoin exprimé par les créateurs).

Les actions mises en œuvre en 2010 ont finalement été bien moindres. Notamment l'unique réunion s'est tenue le 11 octobre 2010, en présence de 2 entrepreneurs.

La CCI a envisagé des actions correctrices en 2011 :

- une communication plus offensive;
- un marketing direct via des actions de mailing et de contacts téléphoniques direct auprès de 250 entreprises déjà conseillées par la CCI;
- une communication à l'ensemble des partenaires de la CCI.

Les résultats en 2011 se sont fortement améliorés.

- 100 entreprises ont pu être directement contactées par l'intermédiaire de 300 appels téléphoniques ;
- 34 audits en entreprises ont été effectués;
- 31 entreprises ont été accompagnées *in situ*;
- 23 chefs d'entreprises étaient présents aux réunions d'information.

Cette analyse d'une action spécifique amène à la conclusion que l'information et la communication vers les chefs d'entreprises sont d'une importance déterminante dans la réussite de la mobilisation. L'offre d'accompagnement trouve une demande lorsque cette information est correctement mise en œuvre, notamment les actions de marketing direct sont nécessaire pour « aller chercher » les bénéficiaires potentiels.

4 - Les outils d'aides à la décision

Le développement d'internet a donné lieu à la mise en place de plusieurs outils d'aide à la décision. La plupart du temps gratuits, ils sont sensés aider les créateurs d'entreprise à s'orienter dans la complexité du système et à éclairer leurs choix pour améliorer leurs chances de réussites. Ces outils sont généralement issus de la collaboration des CCI avec un ou plusieurs partenaires extérieurs. On peut signaler dans cette catégorie :

- Créacommerce 13 : aide à la définition de la zone de chalandise pour les porteurs de projet de commerces.
- Pré-étude marché commerce : étude de marché personnalisée donnant une analyse de la zone de chalandise, des concurrents et une estimation du marché.
- Base info éco 13 : outil en ligne permettant l'accès à un million de données économiques du territoire.

- Trade Your Mind : en test à la CCI Pays d'Arles, qui permet d'évaluer le potentiel commercial d'une idée de création ou de reprise d'entreprise et d'accéder à une place des affaires.

D - La coordination des CCI avec les autres réseaux d'accompagnement

Les actions de coordination avec les autres structures d'accompagnement peuvent s'envisager sous 4 aspects plus ou moins intégrateurs :

- **la ré-orientation des porteurs** de projets vers d'autres structures. C'est l'action la moins formalisée puisqu'elle ne cherche qu'à tenir compte de l'adéquation des offres de services proposés par ces organismes avec les besoins spécifiques des porteurs de projets. C'est à ce stade que pourrait exister une « sélection » au moins informelle des meilleurs opérateurs par les services de la CCI. Les CCI ne souhaitent pas cependant s'engager dans une démarche de sanction du « professionnalisme » des opérateurs. Elles estiment d'une part que ce n'est pas leur rôle et qu'elles ne disposent pas des éléments objectifs pour le faire.
- **La co-production d'actions.** Par exemple pour la CCI de Marseille, les co-productions récentes ont été mises en œuvre dans le cadre d'« Act créa ». Ainsi du portail « jentreprendsdansle13.com ».
- **La fourniture de données ou d'expertises** pour des initiatives pilotées par d'autres réseaux de la création (intervention d'experts dans des ateliers, forum, conférences ...)
- **L'implication dans les comités techniques d'attribution d'aides**, par exemple les prêts d'honneur des plates-formes d'initiative locales et dans certaines couveuses ou pépinières. A ce titre les CCI analysent les dossiers des candidats et rendent des avis circonstanciés qui participent à la prise de décision d'octroi des aides.

Les créateurs peuvent avoir accès à des prestations d'accompagnement proposées par les différents acteurs d'accompagnement à la création. (Ils peuvent même être prescrits par les opérateurs eux même, notamment en cas de ré-orientation). Le recours multiple à plusieurs prestations d'accompagnement n'est cependant pas mesurable du fait de l'absence d'outils de traçabilité mutualisés sur un même territoire.

Même si de nombreuses structures coexistent, l'utilité d'une réduction drastique de leur nombre ou l'instauration de guichets uniques n'est pas démontrée.

Sur certains territoires (Alpes de Haute Provence, Hautes Alpes par exemple), les difficultés de déplacements rendraient probablement très compliqué pour les créateurs potentiels l'accès aux informations de base.

En revanche, il semble nécessaire de pouvoir rationaliser plus facilement qu'aujourd'hui le réseau d'accompagnement lorsque le besoin s'en fait manifestement sentir : structures similaires et très proches géographiquement, structure défaillante etc.

IV - La coordination des CCI avec les collectivités locales et l'Etat

Les CCI de PACA semblent entretenir davantage de relations avec les collectivités locales qu'avec l'Etat. Avec ce dernier, les seuls vrais liens formalisés semblent résulter du conventionnement NACRE.

La CCI Marseille Provence revendique un partenariat privilégié avec le Conseil général des Bouches-du-Rhône en matière de création, avec qui une convention existe depuis 2004 (qui concerne également la transmission d'entreprises). Les axes et objectifs sont renouvelés annuellement.

Les propositions émanent de la CCI et sont validées par le conseil général. Un suivi de mise en œuvre est effectué ainsi qu'un bilan annuel qui permet de mesurer l'atteinte des résultats.

En 2011, les objectifs sont relativement proches de ceux que la CCI se fixe pour elle-même :

- faire s'engager 160 PME/TPE dans une phase préparatoire de cession-transmission ;
- promouvoir l'entrepreneuriat, la création d'entreprise, l'information sur les démarches et les processus de création, l'orientation vers les acteurs référents de 1.300 porteurs de projets ;
- professionnaliser 30 jeunes entrepreneurs en phase de démarrage d'activité aux principes de la gestion ;
- favoriser la mise en réseau de 400 jeunes chefs d'entreprises.

De fait il ne s'agit pas de développer des actions spécifiques mais de faire contribuer le conseil général au financement de certaines des actions mises en place par la CCI.

Pour le Conseil général l'avantage est d'intervenir dans le domaine de la création sans avoir à développer en propre des outils de mise en œuvre en mettant en place une sorte de sous-traitance.

La CCI Pays d'Arles a également signée une convention avec le Conseil général des Bouches du Rhône dans le domaine de la post création (cf. supra).

V - Bilan critique / recommandations

A - Le coût de l'accompagnement du créateur d'entreprise est faible

Un créateur d'entreprise peut bénéficier quasi gratuitement d'un accompagnement à la création mêlant des actions collectives généralistes et des prestations individualisées avec des conseillers de la CCI ou d'administration.

Sur 8.173 immatriculations au registre du commerce et des sociétés au CFE de la CCIMP, 1.936 créateurs avaient bénéficiés d'au moins une prestation (loi Royer ou complémentaires) lors des trois années précédentes, soit 22%. Ce taux était de 19 % sur les immatriculations 2010 et de 13 % sur la génération 2009.

A titre d'exemple on recense les offres suivantes à la CCIMP

Prestation		Prix	Durée prestation	Bénéficiaires (2011)
Entretien découverte 20 mns*	individuelle	gratuit	Max 20 mn	
Demi-journée collective d'info (« Pass creation »)*	collective	gratuit	3 h	868
Stage 5 jours pour entreprendre*	semi collectif	250 € TTC	5 jours	57
Rendez-vous individuel avec un expert CCI MP*	individuelle	gratuit	1h30	293
Pré étude de marché commerce	individuelle	devis	-	2
Ateliers de la création	Collective	60 € TTC	journée	245
Rendez-vous partenaire conseil (comptable, Ursaff, Rsi, douanes ...)	Individuelle	gratuit	1h	3282
Conseil expert financement	individuelle	gratuit	-	34
Aide au montage PRCE	individuelle	gratuit		
RDV CCIMP des jeunes entrepreneurs	collective	Gratuit	Soirée	399
RDV CCIMP du Commerce	collective	Gratuit	Soirée	10
Parrainage de jeunes entrepreneurs	individuel	Gratuit	-	30
Parcours jeunes entrepreneurs	Semi collective	574 € TTC	6 mois	20
Prédiagnostics innovation inno entrepreneur	individuel	gratuit		61
Concept validation pour jeunes entrepreneurs innovants	Individuel	gratuit		23
Fund raising	individuel	Gratuit		18
RDV CCIMP des TIC	collective	Gratuit	Soirée	74

Le coût global des prestations liées à la création d'entreprise s'élève à environ 1.000.000 € pour la CCI de Marseille Provence (masse salariale 705.000 €, dépenses externes 100.000 €, coûts de fonctionnement et frais de structure 195.000 €)⁹⁸.

Le coût des prestations au titre de la Loi Royer (entretiens découverte, réunions d'information, stages 5 jour pour entreprendre,

⁹⁸ La CCI de Marseille dispose d'une comptabilité analytique permettant de mesurer pour chaque action, les couts engagés en distinguant charges salariales, dépenses externes et frais de structure.

rendez-vous individuels) est de 295.000 € (1/3). Les prestations complémentaires représentent un cout de 700.000 € environ (2/3).

Le coût des actions liées à la création d'entreprise se révèle marginal dans le budget de fonctionnement de la CCI de Marseille, qui s'élevait à 194 M€ exécuté en 2010, soit environ 0,5%.

La CCI du Pays d'Arles ne dispose pas, quant à elle, d'une comptabilité analytique par type de prestation et n'est pas en mesure d'évaluer le coût global de ses activités liées à la création d'entreprises. Suite à une demande de la tutelle (DGCIS), la CCI a essayé d'approcher le coût du stage « 5 jours ». Elle l'évalue à 9.706 € en 2011 dont 6.465 € de dépenses de personnel et 2.328 € de cout de structures. Le cout par stagiaire (23) de la formation s'élèverait donc à 422 €.

B - L'accompagnement bénéficie finalement à peu d'entreprises

La palette d'offre des CCI semble suffisante. Elle couvre l'ante création et la post création, mêle actions collectives et conseils individuels et se décline même, pour les grandes chambres sur des segments spécifiques (service à la personne, entreprise innovante, entreprise d'export ...).

D'une manière générale et hormis pour les offres ante création, la limite principale aux dispositifs d'accompagnement tient au faible nombre d'entreprises bénéficiaires. Les dispositifs de parrainage ou d'audits et de suivis personnalisés mis en place par certaines CCI ne concernent que quelques dizaines d'entreprises chaque année.

Ce constat semble partagé par les CCI elles-mêmes. Ainsi, la CCI de Nice a indiqué lors de la présentation de stratégie à horizon 2015 : *« Nous avons tendance à mettre en place des programmes d'accompagnement efficace, mais souvent limités à quelques dizaines d'entreprises. Notre objectif est de rendre notre offre plus pertinente et accessible à un plus grand nombre⁹⁹ ».*

⁹⁹ Jean-Pierre Savarinot, Vice-Président de la CCI, AZUR, le magazine économique de la côte d'azur, n°90 mai 2012, page 15.

C - L'évaluation des dispositifs est faible.

■ *La structure du réseau d'immatriculation empêche d'avoir un suivi clair des entreprises bénéficiaires de prestations.*

Chaque CCI dispose d'un « fichier clients » qui lui permet de « marquer » les créateurs et de les suivre au fur et à mesure de leur relation avec la chambre. Le croisement des données et des entreprises inscrites au RCS de la CCIMP permettent théoriquement de mesurer la pérennité des entreprises et l'efficacité des dispositifs.

S'il existe bien évidemment une consolidation des fichiers consulaires d'immatriculation des CCI au niveau national, au travers de l'annuaire des entreprises de France, une telle consolidation n'existe pas s'agissant des prestations délivrées par les chambres.

Or, les CCI ne pratiquent pas de sélection systématique à l'entrée des prestations, notamment celles très en amont (Pass création par exemple). Par conséquent les CCI délivrent des prestations ante création à des créateurs qui s'immatriculeront dans d'autres CFE¹⁰⁰.

Inversement, le CFE de la CCI pourra immatriculer des entreprises dont les créateurs auront bénéficié de prestations délivrées par un autre acteur que la CCI. Le recoupement du fichier client de la CCI et de celui du CFE de la CCI ne délivre donc de l'information que sur un cas particulier de créateurs : celui qui fait l'intégralité de son parcours au sein de la CCI. Ce taux est d'environ 20 % en 2011 (chiffres CCI PACA et CCI pays d'Arles). Il n'existe pas de données consolidées au niveau de la région du nombre de créateurs ayant bénéficié d'une prestation ante création quel que soit son lieu d'immatriculation.

Il est compréhensible que chaque CCI, en tant qu'établissement public autonome ayant un territoire d'intervention qui lui est propre, dispose d'outil spécifique de suivi. On peut cependant regretter que l'absence d'outil commun ou même d'une consolidation des bases de données aboutissent à une connaissance très fragmentée et partielle des bénéficiaires de prestations *ante* création et de leur devenir.

■ *Les CCI n'évaluent pas systématiquement l'impact de leurs actions en termes de pérennité et d'emplois*

La CCIMP n'a pas fait le choix de mesurer systématiquement et de manière renouvelée la pérennité des entreprises accompagnées. Elle invoque la lourdeur des requêtes informatiques nécessaires.

¹⁰⁰ Autres CCI, CMA, Greffe, Chambre d'agriculture, Urssaf, Centres des impôts, selon la forme juridique et le domaine d'activité.

En matière d'évolution d'emplois, les CCI s'appuient plus globalement sur les données de l'enquête SINE mises en œuvre tous les trois ans par l'INSEE. Bien que l'augmentation du nombre d'emplois pour les entreprises nouvelles soit une préoccupation pour les CCI, elles ne disposent donc pas à ce jour d'outils propres, à même de mesurer systématiquement l'impact « emplois » des actions qu'elles mettent en place.

Si, compte tenu des délais de transmission des politiques, une périodicité tri-annuelle est probablement suffisante, établir un lien de causalité entre les actions des CCI et les résultats de l'enquête SINE est probablement difficile voire impossible. Seule, une démarche d'évaluation systématique des actions menées semble à même de pouvoir éventuellement mesurer un impact, d'autant que les CCI semblent pouvoir le mettre en œuvre *via* leur base client.

La CCI Nice côte d'azur indique cependant qu'une réflexion en ce sens est en cours *via* l'outil CRTM. Il en est de même pour le CCI du Pays d'Arles.

La CCI de Marseille estime être en mesure de réaliser des études ponctuelles sur ce sujet sur une population donnée ou sur les participants à une prestation *via* des enquêtes individualisées.

D - Recommandations

réfléchir à la mise en place d'un fichier client commun aux CCI de la région ;

évaluer de manière plus systématique la pérennité et la croissance des entreprises bénéficiaires des prestations ;

mettre en place, quand ce n'est pas le cas, une comptabilité analytique et une démarche qualité (questionnaire de satisfaction par exemple) pour chaque prestation d'accompagnement ;

mettre en place un accompagnement régulier plus systématique post création (éventuellement téléphonique).

Annexe 1 : Fiche d'évaluation du PRCE

Diagnostic	Les entreprises à fort potentiel de développement sont limitées du fait d'une restriction de l'accès aux crédits bancaires (SRDE 2006). Diagnostic non chiffré.
Objectif principal du changement	L'objectif réel du PRCE est donc d'infléchir la politique des banques et de les inciter à accorder davantage de crédits aux entreprises, en intervenant à leur côté.
Outil du changement	Un <i>prêt direct</i> à l'entreprise de 15.000 € à 75.000 € (maximum 45.000 € pour les sociétés de services administratifs aux entreprises), à taux nul et sans garantie, remboursable sans différé, trimestriellement, sur 7 ans de manière progressive et qui apparaît en fonds propre au bilan de la société. Il ne peut être supérieur ni au capital social apporté par le créateur, ni supérieur aux concours bancaires, ni inférieur à 15% du total capital + prêt. Les entreprises bénéficiaires (moins d'un an) doivent appartenir aux secteurs d'activités de : - production industrielle ou artisanale - services à l'industrie - industrie du multimédia, des TIC et activités du domaine de l'audiovisuel - logistique - bâtiment et travaux publics à caractère innovant - négoce de gros à l'exception de la grande distribution - hôtellerie-restauration en zone de Massif à l'exception des 4 étoiles et plus
Moyens mis en œuvre	
Coût	3 M€ entre 2005 et 2010.
Bénéficiaires	438 entre 2000 et 2010 (pour mémoire plus de 330.000 entreprises ont été créés sur la période en PACA). Secteurs variés et beaucoup d'entreprises « banales » (40 à 50 %)
Suivi administratif	Oui, même si des lacunes (notamment la Région ne connaît pas le nombre total de dossiers présentés aux guichets – CCI-PFIL- et le nombre de rejets à ce niveau)
Suivi économique	Non (pas de données systématiques sur le nombre d'emplois créés et l'évolution du chiffre d'affaires des entreprises soutenues)

Impacts	
Sur les entreprises en général (effet macro)	<i>Marginal – les entreprises soutenues par le PRCE représentent environ désormais 1 pour 1.000 créées.</i>
Sur les bénéficiaires (effet micro)	<i>On constate un taux de pérennité à trois ans supérieur de 15 points à la moyenne régionale.</i> <i>Aucune information n'est disponible pour pouvoir affirmer que l'entreprise n'aurait pas bénéficié d'un prêt bancaire en l'absence de PRCE.</i>
Evaluation globale	Efficacité du dispositif à démontrer par rapport à l'objectif principal, nécessiterait une enquête auprès des banques. Efficacité macroéconomique marginale Efficacité supposée du PRCE pour les bénéficiaires Relative efficience du dispositif
Recommandations	Quantifier le diagnostic afin de pouvoir mieux calibrer l'outil susceptible de remédier au problème ; Réaliser une étude qualitative sur l'impact réel du PRCE sur les décisions des banques d'accorder des crédits aux entreprises (pour les entreprises ayant bénéficié du PRCE) ; Recentrer le dispositif sur des entreprises à forte valeur ajoutée et à haut potentiel ; Procéder en continu à des mesures relatives aux emplois créés et au chiffre d'affaires et Bilan des entreprises soutenues.

Annexe 2 : Fiche d'évaluation du PRCI

Diagnostic	Les entreprises ont des difficultés à mobiliser des concours bancaires pour financer des investissements immatériels liés à des programmes innovants pour permettre leur développement et la création d'emplois (délibération n° 7-11 du 9 février 2007). <i>Diagnostic non chiffré.</i>
Objectif principal du changement	Se substituer au marché bancaire défaillant.
Outil du changement	Une <i>avance remboursable</i> à taux zéro de 150.000 € maximum représentant au maximum 50 % de l'assiette éligible (300.000 €) et 40 % du programme total (375.000 €).
Moyens mis en œuvre	
Coût	2,1 M€ d'abondement, 0,4 M€ remboursé au 31/03/2012.
Bénéficiaires	23 bénéficiaires entre 2007 et 2009.
Suivi administratif	Oui <i>Défaillance au moment de l'attribution, car 12 entreprises sur 23 ont également bénéficié d'un PRCE.</i>
Suivi économique	Non (pas de données systématiques sur le nombre d'emplois créés et l'évolution du chiffre d'affaires des entreprises soutenues)
Impacts	
Sur les entreprises en général (effet macro)	Marginal compte tenu du faible nombre de bénéficiaires.
Sur les bénéficiaires (effet micro)	On constate un taux de pérennité à trois ans supérieur de 15 points à la moyenne régionale. <i>Aucune information n'est disponible pour déterminer que l'entreprise n'aurait pas bénéficié d'un prêt bancaire en l'absence de PRCI.</i>
Evaluation globale	Dispositif peu efficace au regard de l'objectif principal, compte tenu du faible nombre de bénéficiaire ; Probable effet d'aubaine pour les « abonnés » bénéficiaires du PRCE.
Recommandations	Dispositif abandonné en 2011, fusionné avec le PRCE.

Annexe 3 : Fiche d'évaluation du capital investissement régional depuis 2000

Diagnostic	Les entreprises ont des difficultés de fonds propres ou de quasi fonds propres. (Délibérations 00-29 et 09-225), SRDE (2006), SRI (2009). Il y a une carence dans la gamme des outils financiers existants notamment en phase d'amorçage et de démarrage jusqu'à 150 K€ et au-dessus de 500 K€ (délibération 09-225 et 09-343) Diagnostic non chiffré.
Objectif principal du changement	Apporter des fonds propres aux entreprises innovantes quand le marché est défaillant.
Outils du changement	une société pour l'amorçage de projets technologiques (PRIMAVERIS) une société de capital initiative (PROENCIA) pour tous les secteurs d'activité ; La création d'un fonds de co-investissement en 2009 (PACA investissement) destinée à l'amorçage et au démarrage et étendu à l'expansion en 2011.
Coût	4,4 M€ en 2000 pour PROXIPACA en 2000 15,45 M€ pour PACA Investissement dont 6 M€ FEDER.
Bénéficiaires	65 investissements réalisés entre 2006 et 2010 par les 2 sociétés – 66 entreprises en portefeuille fin 2010, dont 50 actives. 5 investissements réalisés fin 2011 pour PACA investissement
Suivi administratif	Oui.
Suivi économique	Oui – délégué au gestionnaire du fonds. Pour PACA investissement réunion trimestrielle avec les cibles.
Impacts sur les bénéficiaires (effet micro)	Taux de survie supérieur à la moyenne régionale. accès au marché du capital risque pour des petits tickets d'entrées (très inférieur aux tickets d'entrées du secteur privé)
Evaluation globale	Démarche hésitante mais répondant probablement à un besoin réel même s'il n'est pas précisément quantifié.
Recommandations	Quantifier les besoins des entreprises en PACA en matière de fonds propres pour lesquels le marché est réellement défaillant ; Simplifier le paysage des sociétés en sommeil.

Annexe 4 : Fiche d'évaluation des dispositifs post création des CCI

Diagnostic	Compte tenu du faible taux de pérennité des entreprises au-delà de 3 ans en PACA (3 points de moins que la moyenne nationale), il faut accentuer les efforts sur l'accompagnement post création, facteur d'amélioration (Schéma sectoriel de la CCIR, 2012 – PASE 2011-2013, SRDE 2006).
Objectif principal du changement	Augmenter l'offre d'accompagnement post création pour accroître le nombre d'entreprises bénéficiaires.
Objectif secondaire	Entretenir un contact avec l'entreprise après sa création.
Outils du changement	Développement de prestations post accompagnement par les CCI : Mises en relation ponctuelles (ecobiz, soirées réseaux jeunes entrepreneurs, rendez-vous CCI, café commerce, fund raising ...) Parrainage et suivi individuel (parrainage jeunes entrepreneurs, procamex) Actions de professionnalisation des jeunes entrepreneurs (parcours jeunes entrepreneurs, 5 jours gestion d'entreprise) Permanences d'informations (ponctuelles)
Coût	700 K€ à la CCI MP. Non chiffré à la CCI d'Arles.
Bénéficiaires annuels	Procames = 5 à 7 par an Accompagnement renforcé Arles = 25 par an RDV CCIMP des jeunes entrepreneurs Marseille = 399 RDV CCIMP du Commerce Marseille = 10 Parrainage de jeunes entrepreneurs Marseille = 30 Parcours jeunes entrepreneurs Marseille = 20 Prédiagnostics innovation inno entrepreneur Marseille = 61 Concept validation pour jeunes entrepreneurs innovants Marseille = 74 Fund raising Marseille = 18 RDV CCIMP des TIC Marseille = 74
Suivi administratif	Oui – fichier clients par CCI mais pas de consolidation

	<i>régionale des bénéficiaires.</i>
Suivi économique	<i>Non – pas d'évaluation systématique de la pérennité et du développement des bénéficiaires</i>
Impacts	
Sur les entreprises en général (effet macro)	<i>Non mesuré spécifiquement (renvoie à l'étude SINE de l'INSEE).</i>
Sur les bénéficiaires (effet micro)	<i>Non mesuré</i> <i>Questionnaires de satisfaction mis en place pour certaines prestations par certaines CCI. retours plutôt très positifs.</i>
Evaluation globale	Efficacité supposée mais non prouvée car pas de mesure systématique de la pérennité des entreprises bénéficiaires. Sur la prestation « 5 jours pour entreprendre » délivrée en 2010 par la CCI de Marseille, les 9 entreprises créées bénéficiaires étaient actives en juin 2012. Peu de bénéficiaires des prestations par comparaison au nombre total de création d'entreprises. Risque que les créateurs les plus informés et les plus dynamiques bénéficient de prestations au détriment de ceux qui en plus besoin et qui ne font pas démarches volontaires.
Recommandations	• Réfléchir à la mise en place d'un fichier client commun pour mieux appréhender la globalité des prestations délivrées ; • Mesurer plus systématiquement la pérennité des entreprises bénéficiaires des prestations ; • Développer les contacts réguliers avec les entrepreneurs (entretiens téléphoniques) ; • Evaluer systématiquement le coût de chaque prestations (CCI Arles) ; • Mettre en place une démarche qualité sur toutes les prestations (questionnaires de satisfaction systématique) ; • Réflexion sur la mise en place de programmes post création obligatoires, éventuellement sur de très courtes périodes.

Annexe 5 : Fiche d'évaluation de la coordination des acteurs de la création d'entreprises

Diagnostic	Il existe de nombreuses structures d'accompagnement, qui ne se coordonnent pas voire qui se concurrencent. Pour certaines il y a un manque de professionnalisation (SRDE, 2006). Le « maquis » des structures d'accompagnement est difficilement compréhensible et appréhendable pour le créateur d'entreprises (SGAR et DIRECCTE lors d'un entretien avec le rapporteur).
Objectif principal du changement	Orienter le créateur vers le bon interlocuteur déjà existant, proche de chez lui.
Objectifs secondaires	Professionnaliser les structures. Coordonner ou harmoniser leurs actions (formulaires communs envisagés dans le SRDE 2006).
Outils du changement	Mise en place d'une association régionale des acteurs de la création d'entreprises (SRDE, 2006) : Non réalisé. Mise en place d'une association des PFIL en 2007 Mise en place d'une démarche spécifique de l'Etat autour des sous-préfets pour répondre immédiatement aux questions les orienter les demandeurs vers des personnes physiques (Démarche ELISE) – 2012. Mise en place d'un outil internet dans les Bouches du Rhône (jentreprendsdansle13.com) – 2012. Organisation en commun de certaines prestations (CCI / CMA / CRA). Mesure RGPP 95 : Non réalisée.
Coût	Portail internet = 65 K€, Autres, non chiffrés.
Bénéficiaires	Nombre non déterminé. Potentiellement tous les créateurs.
Suivi administratif	Nombre de connexions au portail internet.
Suivi économique	Non.
Impacts	Non évalué.
Evaluation globale	Démarches démultipliées et non coordonnées. La seule démarche devant associer l'Etat et la Région (RGPP 95) n'a pas été mise en œuvre.
Recommandations	Mettre en place l'association régionale des acteurs de la création d'entreprises.

Annexe 7: Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région Pays-de-la-Loire

SOMMAIRE

Chapitre I - Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises de la Région des Pays de la Loire	341
I - Le contexte régional de la création d'entreprises	341
II - Les objectifs poursuivis par la Région des Pays de la Loire en matière de soutien à la création d'entreprises	343
A - Le soutien à la création d'entreprises dans les schémas régionaux	343
B - Le CPER 2007-2013	344
III - Les dispositifs de soutien mis en place par la Région des Pays de la Loire	345
A - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises	345
B. Les dispositifs d'aides directes	347
C. Les dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles	359
IV - Eléments d'évaluation interne et externe des dispositifs de soutien à la création d'entreprise de la Région des Pays de la Loire	374
A - L'appréciation de la Région sur ses dispositifs de soutien à la création d'entreprise	374
B - L'étude des liens entre les aides et la création d'entreprises par l'INSEE	375
V - Bilan/recommandations	376
Chapitre II - Le pilotage et la gouvernance des dispositifs de la Région des Pays de la Loire	381
I - Le pilotage et l'animation des dispositifs financés par la Région des Pays de la Loire	381
II - Le rôle de chef de file de la Région des Pays de la Loire vis-à-vis des autres collectivités locales	382
III - La coordination entre la Région des Pays de la Loire et l'Etat	383
IV - Bilan /recommandations	384

Résumé

Le dynamisme économique de la région des Pays de la Loire, illustré par le troisième rang qu'elle occupe par les régions industrielles françaises et la part qu'elle représente dans la richesse nationale (4,9 %), ne se reflète pas à l'identique dans le classement des créations d'entreprises. Malgré une progression rapide des créations d'entreprises entre 2002 et 2007, elle se place seulement en dixième position (hors auto-entrepreneurs) des régions françaises et le taux d'entrepreneuriat¹⁰¹ est inférieur à la moyenne nationale hors Ile de France (5 % contre 5,7%).

Le soutien à la création d'entreprises fait partie des actions mises en œuvre par le Conseil régional des Pays de la Loire dans le cadre de sa politique de développement économique. Mais il n'apparaît pas comme un axe stratégique et ses objectifs ne sont pas clairement explicités, ni chiffrés. Il n'en demeure pas moins qu'il cible prioritairement certains publics ou certains types d'entreprises.

Afin de soutenir la création d'entreprise, le Conseil régional des Pays de la Loire a mis en place une grande variété de dispositifs visant essentiellement à renforcer la structure financière de ces entreprises. Ils reposent sur des subventions accordées à certaines catégories d'entreprises en fonction du nombre d'emplois créés, sur le financement des fonds d'abondement de prêts d'honneur des associations d'accompagnement à la création d'entreprises, et sur le financement de fonds de garantie. Plus récemment, le Conseil Régional a accentué son effort financier en prenant des participations dans des fonds de capital-risque qui investissent en partie dans des entreprises en création et/ou en phase de primo-développement, allant même jusqu'à en créer un lui-même.

En dehors des aides sectorielles destinées principalement au secteur de l'agriculture, les aides directes à la création d'entreprises ont représenté plus de 18 M€ entre 2006 et 2011 et les aides indirectes, y compris les prises de participations dans des fonds de capital-risque, plus de 22 M€ au cours de la même période.

L'impact de la politique de soutien à la création d'entreprises menée par le Conseil régional autant que celui de chacun de ses dispositifs n'est pas vraiment mesuré mais il est vrai aussi qu'il est difficilement mesurable, notamment parce que les créateurs d'entreprises peuvent bénéficier d'autres aides publiques. Néanmoins, il semble que

¹⁰¹ Nombre d'entreprises pour 1 000 habitants

ces dispositifs en tant qu'ils participent à l'ensemble des soutiens publics à la création d'entreprises dans la région, aient un impact positif sur l'accès au financement bancaire, la pérennité des entreprises et la création d'emplois. Mais dans ce dernier domaine, elle est limitée pour l'essentiel à celui de l'entrepreneur.

La coordination du Conseil régional avec l'Etat en matière de soutien à la création d'entreprises est nettement insuffisante dans les Pays de la Loire en raison d'une rivalité sur leurs rôles respectifs. Plus généralement, il semble manquer si ce n'est d'une véritable gouvernance régionale, du moins d'une meilleure coordination des objectifs et des interventions, face au foisonnement des différents intervenants publics et privés.

INTRODUCTION

Ce rapport s'inscrit dans le cadre de la participation de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire aux travaux dirigés par la Formation Interjuridictions (FIJ) sur l'évaluation des dispositifs publics d'aides à la création d'entreprises.

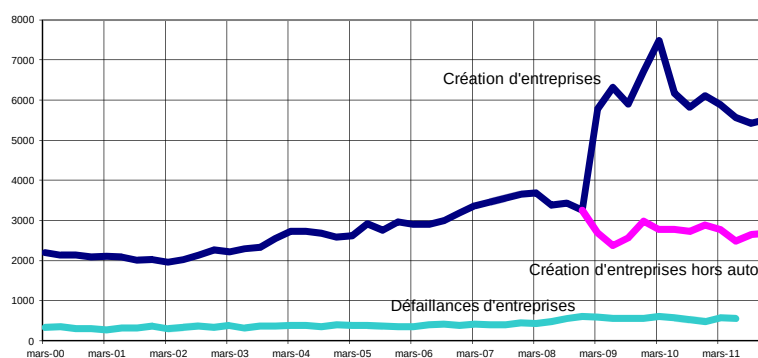
Il analyse les dispositifs de soutien à la création d'entreprises mis en œuvre par la Région des Pays de la Loire ainsi que le rôle de cette collectivité dans le pilotage et la gouvernance des dispositifs de soutien à la création d'entreprises sur le territoire régional.

Chapitre I

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises de la Région des Pays de la Loire

- Le contexte régional de la création d'entreprises

Graphique n°1 : Nombre de créations et de défaillances d'entreprises dans les Pays de la Loire



Source : INSEE, données trimestrielles CVS

Après une relative stabilité pendant dix ans, le nombre de créations d'entreprises dans la région des Pays de la Loire a augmenté fortement entre 2002 et 2007 pour atteindre 3 700 entreprises créées lors du dernier trimestre 2007. La crise économique a entraîné une nette diminution des créations d'entreprises à partir de 2008 (hors auto-entrepreneurs), et leur nombre évolue depuis 2009 dans une fourchette comprise entre 2 500 et 3 000 par trimestre. Si l'on ajoute les créations d'auto-entreprises, le constat est sensiblement différent puisqu'à la suite de la mise en place de ce nouveau statut le 1er janvier 2009, le nombre total des créations d'entreprises s'est envolé en 2009, pour atteindre 7 500 créations trimestrielles en mars 2010. Il est ensuite retombé sous la barre des 6 000 depuis 2011.

Une extension régionale de l'enquête nationale réalisée par l'INSEE, sur le profil des créateurs d'entreprises, cofinancée par la Région des Pays de la Loire, a été réalisée au cours du premier semestre 2010. Elle a été publiée en juillet 2012.

Selon cette enquête, les 11 100 entreprises classiques (hors auto-entreprises) créées dans les Pays de la Loire en 2010, placent la région en dixième position des régions françaises, avec 4,2 % des créations d'entreprises et 4,6% du stock d'entreprises. Le taux d'entrepreneuriat (5,0 %) est inférieur à la moyenne nationale hors Ile-de-France (5,7 %). Mais selon l'INSEE, il ne reflète pas totalement le dynamisme économique de la région et son poids économique qui représente 4,9 % de la richesse nationale.

La région des Pays de la Loire se distingue par rapport aux autres régions françaises par la surreprésentation d'entrepreneurs expérimentés, de commerçants à réseau et de consultants, souvent bien formés. Les créateurs d'entreprises bénéficient également d'un accès au crédit bancaire dans une proportion supérieure aux autres régions (58 % contre 50 % au niveau national hors Ile-de-France) et de davantage d'aides publiques, ce qui peut expliquer qu'il y ait plus qu'ailleurs, de créations de sociétés industrielles à forte mise de fonds.

Les auto-entrepreneurs présentent des caractéristiques différentes des créateurs d'entreprises « classiques » en ce qui concerne les secteurs d'activité, l'âge, le sexe et les moyens financiers. Cette première catégorie est très représentée dans les activités de soutien aux entreprises et les autres activités de services (transports, information et communication) ainsi que dans le commerce mais peu dans l'industrie, les secteurs de l'hébergement et de la restauration, les activités financières, les secteurs de l'assurance et de l'immobilier. Les auto-entrepreneurs sont en moyenne plus jeunes, la proportion de femmes est plus importante (39 % contre 28 % chez les entrepreneurs « classiques »).

Mais ils disposent de moyens financiers plus faibles au démarrage de leur entreprise (seuls 6 % empruntent) et bénéficient de moins d'aides publiques.

I - Les objectifs poursuivis par la Région des Pays de la Loire en matière de soutien à la création d'entreprises

A - Le soutien à la création d'entreprises dans les schémas régionaux

1 - Le SRDE 2006-2010

Au sein du schéma régional de développement économique (SRDE) 2006-2010, qui constitue le document d'orientation stratégique de la politique régionale en matière de développement économique pour la période, la création, la reprise et le développement des très petites entreprises (TPE) faisait partie des huit priorités stratégiques transversales.

Les bilans annuels du SRDE pour les années 2007 à 2009 fournissent des données chiffrées sur le nombre de créations d'entreprises soutenues par la Région¹⁰².

Dans le bilan effectué à la fin du SRDE 2006-2010, la Région considère que son rôle « *s'est considérablement étoffé tant en termes de niveau d'engagements financiers que d'outils financiers mobilisés, ou de secteur d'intervention* ». Selon elle, ce type d'intervention publique marque « *un positionnement sur un domaine qu'elle n'avait pas forcément prévu d'investir* ». Il est jugé « *efficace* », car se situant « *soit en substitution, soit en complémentarité des carences observées* ».

Néanmoins, aucune évaluation chiffrée des résultats de la politique régionale de développement économique menée pendant la durée du SRDE n'a été réalisée, en particulier en ce qui concerne le soutien à la création d'entreprises.

¹⁰² Lorsque cela n'est pas précisé dans le texte, « la Région » signifie la collectivité territoriale, Région des Pays de la Loire.

2 - Le SREED 2011-2016

Paradoxalement, malgré ces résultats jugés positifs par la Région, l'aide à la création d'entreprise ne fait plus partie des principaux axes stratégiques au sein du nouveau schéma régional de l'économie et de l'emploi durables (SREED) pour la période 2011-2016. D'une manière générale, le SREED ne recense plus de manière aussi explicite les principales priorités régionales dont celles concernant la création d'entreprises.

Le soutien à la création d'entreprises apparaît dans le nouveau schéma à la fois à travers le soutien à l'entrepreneuriat dans une perspective de création d'emplois et de manière plus sous-jacente à travers le soutien à l'innovation, la Région s'engageant à soutenir l'incubation d'entreprises innovantes et à lancer des appels à projet destinés aux « *entrepreneurs de demain* ».

Le SREED 2011-2016 ne fixe aucun objectif quantitatif, en particulier en ce qui concerne la création d'entreprises, ce qui constitue une difficulté pour pouvoir évaluer ses résultats. Le seul objectif chiffré, figure parmi les 60 engagements politiques que le Conseil régional s'est fixé pour la période 2010-2014. Il est d'aider à créer 2 000 entreprises par an (engagement n°2).

Néanmoins, lors du vote du budget primitif par le Conseil régional, la présentation du programme budgétaire n°129 dédié spécifiquement à la création d'entreprises fait l'objet d'une présentation de données chiffrées concernant les nombres d'entreprises et d'emplois créés grâce au soutien de la Région.

B - Le CPER 2007-2013

Aucune disposition du contrat de projets Etat-Région (CPER) 2007-2013 ne concerne l'aide à la création d'entreprises à l'exception des aides à l'installation des jeunes agriculteurs¹⁰³.

¹⁰³ L'Etat cofinance avec la Région dans le cadre du programme pour l'installation des jeunes en agriculture et le développement des initiatives locales (PIDIL), les actions de repérage des exploitants proches de la retraite sans successeur et leur sensibilisation à la transmission de leur exploitation à un jeune, les actions de location ou de transmission de terres préférentiellement dans le cadre d'une installation plutôt qu'un agrandissement (aides à l'achat de foncier ou la mise à disposition par la SAFER – société d'aménagement foncier et d'établissement rural), la communication, l'animation, les points information installation.

II - Les dispositifs de soutien mis en place par la Région des Pays de la Loire

Comme elle le rappelle dans le préambule de ses conventions de partenariat avec les associations de prêts d'honneur pour la période 2012-2014, l'action de la Région des Pays de la Loire en matière de création et reprise d'entreprises comporte « *un objectif unique : renforcer la structure financière des entreprises* ».

Pour cela, les dispositifs mis en place par la Région en faveur de la création d'entreprises qu'elle présente comme sa « *boîte à outils* », comprennent des actions de sensibilisation à l'entrepreneuriat, des aides directes ou indirectes au financement des entreprises. Ils ont pour objectif de répondre aux différents cas de création d'entreprises, selon la nature de l'activité, la taille des projets, et la situation personnelle des créateurs d'entreprises.

A - Les dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises

1 - Description, organisation des dispositifs pour susciter et accompagner la création d'entreprises

La Région finance plusieurs actions destinées à sensibiliser ou informer les futurs créateurs d'entreprises qui sont :

- le salon des entrepreneurs du Grand Ouest,
- l'édition en 2011 d'un « guide du routard de la création d'entreprise en Pays de la Loire » destiné aux porteurs de projet,
- des actions de promotion de l'entrepreneuriat ciblées sur les jeunes notamment, telles que « les Entrepreneuriales » organisées par le Réseau Entreprendre des Pays de la Loire, et le pôle CREER avec le PRES de l'UNAM¹⁰⁴.

Il cofinance également les stages à l'installation, obligatoires pour pouvoir prétendre aux aides à l'installation.

¹⁰⁴ PRES de l'UNAM : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur des universités de Nantes, d'Angers et du Mans.

La Région ne finance pas directement l'accompagnement des créateurs d'entreprises, mais le fait indirectement à travers son soutien aux associations de prêts d'honneur (cf. infra).

2 - Le coût des actions de sensibilisation

Tableau n°1 : Montant des dépenses d'information et de sensibilisation en faveur de la création d'entreprises de la Région entre 2006 et 2011

Soutien aux plans d'actions relatifs à la création d'entreprises	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011
Aides aux têtes de réseau (PDLI – RE PDL – ADIE)	21 400 €	9 000 €	52 512 €	59 787 €	117 461 €	48 169 €	308 329 €
Salon des Entrepreneurs Grand Ouest			211 084 €	179 400 €	188 547 €	298 232 €	877 263 €
Projet INTERREG « Rethinking Entrepreneurship »					29 263 €	14 308 €	43 571 €
LES ENTREPRENEURIALES	7 000 €	16 805 €	9 502 €	20 000 €	32 000 €	32 779 €	118 086 €
PRES UNAM – POLE CREER						20 000 €	20 000 €
TOTAL	28 400 €	25 805 €	273 098 €	259 187 €	367 271 €	413 488 €	1 367 249 €

Source : Région des Pays de la Loire

Les dépenses consacrées aux actions d'information et de sensibilisation en faveur de la création d'entreprises sont comptabilisées dans le programme budgétaire n°309 de la Région. Elles s'élevaient à 0,4 M€ en 2011, en hausse sensible par rapport à 2006 (0,02 M€). Elles comprennent aussi les aides aux têtes de réseau des associations de prêts d'honneur qui représentaient 23 % de ces dépenses au cours de la période 2006-2011. L'ensemble des dépenses consacrées à ce type d'action demeurent toutefois marginales par rapport à l'ensemble des dépenses consacrées aux dispositifs dédiés uniquement à la création d'entreprises (6 % sur la période 2006-2011).

3 - Efficacité et efficience des actions de sensibilisation

L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de ces actions menées par la Région paraît particulièrement difficile, car elles visent un public large, sans une recherche de résultats rapides et facilement mesurables. Elles viennent s'ajouter aux actions du même type, mais avec des moyens différents, menées par les multiples acteurs de la création d'entreprises, que ce soit au niveau national ou local.

B. Les dispositifs d'aides directes

4 - Description, organisation des dispositifs d'aides directes

a) Les PRCE

Le contenu des PRCE

La Région accompagne de façon ciblée, par des dispositifs de primes régionales à la création d'entreprise (PRCE), des projets pour lesquels, elle considère qu'il existe un enjeu particulier en termes de création d'activités et d'emplois : le secteur industriel, celui des services à la personne, les groupements d'employeurs, les sociétés coopérative de production, les jeunes, les personnes bénéficiaires de minima sociaux.

Le dispositif de PRCE s'intègre dans le régime des aides prévu dans le règlement d'exemption n°1998/2006 du 15 décembre 2006, concernant l'application des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne aux aides de minimis.

Ces primes sont accordées à l'entreprise et non à l'entrepreneur.

La prime régionale à la création d'entreprise industrielle (PRCE-I)

Cette aide a pour objectif de soutenir la création d'entreprises dans les secteurs suivants : l'industrie, l'artisanat de production dont la clientèle est composée essentiellement d'entreprises, les technologies innovantes, les services qualifiés à la production industrielle.

Le montant de la prime s'élève à 5 000 € par emploi en CDI créé, avec un minimum de trois emplois et un maximum de dix sur une période de trois ans. Un acompte de 50 % est versé après la notification de la subvention. Le montant de l'apport en fonds propres par le bénéficiaire doit être au moins équivalent à celui de la prime reçue. L'entreprise doit avoir été immatriculée moins d'un an avant la demande. Elle ne doit pas être détenue à plus de 25 % par une ou plusieurs personnes morales.

A partir de 2009 et compte tenu d'une nouvelle dégradation de la conjoncture économique, la Région a accepté au cas par cas de proroger d'une année la durée du programme de création d'emplois pour les conventions en cours.

La prime régionale à la création d'entreprise de services à la personne (PRCE-SP)

Cette aide a pour objectif de soutenir la création d'entreprises de services à la personne et, dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, des projets de création de sociétés par regroupement.

Le montant de la prime s'élève à 1 500 € par emploi en contrat à durée indéterminée (CDI) créé, avec un minimum de dix et un maximum de 30 emplois créés sur une période de trois ans. Un acompte de 50 % est versé après la notification de la subvention. L'entreprise doit avoir été immatriculée depuis moins de six mois. Elle ne doit pas être détenue à plus de 25 % par une ou plusieurs personnes morales hormis les cas d'entreprises ou d'associations du secteur de l'économie sociale et solidaire.

La prime régionale à la création d'entreprise d'un groupement d'employeurs (PRCE-GE)

Cette aide a pour objectif de soutenir la création de groupements d'employeurs sectoriels et multisectoriels.

Cette prime s'élève à 1 500 € par emploi dans la limite des 15 premiers emplois créés au cours des trois premières années. Les emplois doivent être exercés en CDI dans au moins deux entreprises, et avoir une durée minimale de 60 % d'un équivalent temps plein de la convention collective de référence du groupement. L'aide est majorée de 1 500 € pour la création d'emplois de cadres, soit 3 000 € par emploi. Un acompte de 50 % est versé après la notification de la subvention.

La prime régionale à la création d'entreprise par les jeunes (PRCE-J) et solidaire (PRCE-S)

Ces aides ont pour objectif de soutenir les créateurs et repreneurs d'entreprises bénéficiant d'un financement solidaire (prêt d'honneur ou garantie) dont les fonds propres sont très limités. Elles sont réservées aux personnes âgées de 18 à 26 ans, aux bénéficiaires de minima sociaux, de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, aux créations d'entreprises dans les zones urbaines sensibles (ZUS). La subvention prévoit quatre tranches : 1 500 €, 2 000 €, 3 000 € et 6 000 €, en fonction du montant du prêt d'honneur (qui doit être d'un montant supérieur à la prime avec un coefficient multiplicateur)

ou du prêt bancaire garanti par l'un des quatre réseaux d'associations partenaires.

Les conventions prévoient le remboursement de l'aide en cas de transfert de l'activité de l'entreprise hors du territoire régional pendant une durée de deux ans, comptabilisée à compter de l'immatriculation de l'entreprise, et en cas de cessation volontaire ou involontaire d'activité pendant cette même période de deux ans.

La demande doit être déposée auprès de l'association de prêt d'honneur au plus tard six mois après l'immatriculation de l'entreprise.

Capital SCOP

Cette aide a été mise en place pour aider les salariés-associés fondateurs d'une société coopérative et participative (SCOP) ou d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) à constituer le capital social de la société. Elle concerne tout groupe de salariés associés fondateurs qui souhaite :

- reprendre tout ou partie de l'entreprise qui les emploie sous forme de SCOP,
- créer une nouvelle entreprise sous forme de SCOP ou de SCIC, faire évoluer le statut de l'association qui les emploie, et la transformer en SCOP ou en SCIC et dont le projet fait l'objet d'un accompagnement et d'un conventionnement avec l'URSCOP Ouest.

Une subvention de 1 000 € à 5 000 € par salarié-associé peut être attribuée à hauteur de son apport en capital.

La Région peut demander le remboursement de l'aide, notamment en cas de transfert du siège social de l'entreprise en dehors du territoire de la région moins de cinq ans après le versement de l'aide.

L'accompagnement des bénéficiaires de PRCE

Les aides directes ne sont pas conditionnées à une obligation de suivre un accompagnement spécifique mais selon la Région, dans les faits, la plupart des bénéficiaires font l'objet d'un accompagnement.

Ainsi, les porteurs de projets attributaires d'une PRCE-I sont parfois accompagnés en amont du dépôt du dossier, par les comités d'expansion économique ou par les technopoles lors de la phase d'incubation de l'entreprise. De nombreux bénéficiaires de PRCE-I sont aussi bénéficiaires d'un soutien financier et d'un accompagnement des associations de prêts d'honneur et de garantie. Les PRCE J&S bénéficient

également de l'accompagnement proposé par ces structures car un prêt d'honneur ou une garantie leur est aussi accordé.

L'instruction des dossiers de PRCE

Les aides à la création d'entreprises sont gérées au sein des services du Conseil régional des Pays de la Loire par le pôle « création d'entreprise et TPE », qui fait partie du service « économie locale et tourisme », lui-même rattaché à la direction des actions et innovation économiques et international qui est l'une des trois directions qui constitue la direction générale déléguée « emploi, économie et innovations ».

Ce pôle est composé de cinq personnes, représentant 3,3 équivalents temps plein (ETP). Il gère également les dispositifs de soutien à l'artisanat, les participations de la Région au sein des fonds de capital investissement, et de fonds de garantie ainsi que diverses actions d'animation économique.

Les aides sectorielles (cf. infra) ne sont pas gérées par le pôle « aide à la création d'entreprise et TPE » mais par le service agriculture et pêche au sein de la même direction.

Tous les dossiers éligibles ne conduisent pas à l'attribution automatique de l'aide. La décision est prise par la commission permanente du Conseil régional à l'issue de la procédure d'instruction. Elle est la même pour les PRCE-I, les PRCE-SP et les PRCE-GE, mais a été adaptée pour les PRCE-J&S. Les différentes étapes de l'instruction sont les suivantes :

- Contrôle de l'éligibilité à partir d'éléments transmis aux services de la Région par le dirigeant directement ou par le prescripteur.
- Dépôt du dossier auprès des services de la Région.
- Instruction du dossier qui vise à analyser la cohérence d'éléments tels que les perspectives de développement et de viabilité du projet, le plan d'affaires ou encore l'adéquation homme /projet. Pour les dossiers les plus complexes, le pôle création d'entreprise de la Région peut faire appel à un cabinet d'expertise comptable.
- Avis du comité consultatif régional pour les aides économiques (CCRAE)¹⁰⁵ sur la base d'une fiche de synthèse rédigée par les services

¹⁰⁵ Ce comité est constitué notamment de représentants de la Banque de France, de la Trésorerie générale, des services de l'Etat et de la Région, des

de la Région.

Les services de la Région peuvent proposer d'assujettir le versement de la subvention à des conditions particulières. Tous les avis négatifs doivent faire l'objet d'une décision en commission permanente. A titre d'exemple, pour l'année 2011, sur 41 dossiers PRCE-I complets et éligibles, seulement un dossier a été ajourné.

Le délai moyen entre le dépôt de la demande et le versement de l'aide est de cinq mois mais il a été réduit à environ à 45 jours pour les PRCE J&S, grâce une modification de la procédure d'instruction et à une meilleure coopération avec les associations de prêts d'honneur.

Pour la Région, le fait d'avoir une précédente expérience « ratée » de création d'entreprises est intégrée dans l'analyse du projet mais n'est pas discriminant, de même que l'avis émis par le CCRAE.

Les dispositifs de PRCE sont cumulables avec d'autres dispositifs publics de financement. Pour les PRCE-I, PRCE-SP et PRCE-GE, il est demandé aux bénéficiaires potentiels de préciser dans le dossier de demande, la nature et le montant des autres aides publiques obtenues au cours des trois dernières années ou en cours de traitement. En outre, la Région a signé des conventions avec les conseils généraux, qui lui donnent une vision assez précise des dispositifs de soutien mobilisables en complément de l'aide régionale et qui permettent des échanges d'informations lors de l'instruction des dossiers et après la décision d'attribution.

Concernant le dispositif PRCE J&S, un croisement de données a lieu avec la prime angevine à la création d'entreprise (PACE) attribuée par la communauté d'agglomération Angers-Loire-Métropole puisque cette subvention est attribuée sous condition d'obtention d'une PRCE J &S.

Néanmoins, la Région n'effectue pas de croisement de données avec le dispositif Nouvelle Aide à la Création et Reprise d'Entreprise (NACRE), car il doit normalement être réalisé par les réseaux d'association de prêts d'honneur avec lesquels elle contractualise.

b) Les aides sectorielles

réseaux consulaires.

Des aides à l'installation sont également accordées plus spécifiquement dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche. Il s'agit de :

stages de parrainage qui visent à favoriser la reprise d'exploitations agricoles viables lors d'installations hors du cadre familial,

aides à l'installation des jeunes entraîneurs de chevaux de course, accompagnement financier des stagiaires en formation continue préparant un brevet dans le domaine de la pêche,

aides à l'installation des jeunes pêcheurs pour l'acquisition de navires d'occasion,

aides à l'installation des jeunes saliculteurs.

5 - Les coûts des dispositifs d'aides directes

Les dépenses d'aides directes consacrées spécifiquement à la création d'entreprise sont comptabilisées dans le programme budgétaire n°129.

La Région ne dispose pas de critère particulier d'allocation budgétaire entre les différents dispositifs. Elle procède à une estimation annuelle des demandes, en fonction des années précédentes.

Tableau n°2 : Montants des aides directes versées par la Région entre 2006 et 2011 (hors aides sectorielles)

aides directes	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011
PRCE GE		32 250 €	50 250 €	83 250 €	15 000 €		180 750 €
PRCE I	867 000 €	1 017 500 €	1 558 500 €	764 000 €	1 299 300 €	1 151 500 €	6 657 800 €
PRCE J	562 500 €	506 500 €	462 000 €	536 000 €	617 500 €	622 000 €	3 306 500 €
PRCE S	338 000 €	471 500 €	602 500 €	646 000 €	673 500 €	752 000 €	3 483 500 €
PRCE SP	151 500 €	141 000 €	64 500 €	155 250 €	84 750 €	45 750 €	642 750 €
PRCE SCOP					0 €	40 000 €	40 000 €
aide au conseil	55 861 €	589 €					56 450 €
économie sociale et solidaire	9 500 €						9 500 €
Prime régionale à l'emploi	2 408 989 €	1 355 649 €	38 274 €				3 802 912 €
	4 393 350 €	3 524 988 €	2 776 024 €	2 184 500 €	2 690 050 €	2 611 250 €	18 180 162 €

Source : Région des Pays de la Loire

Si l'on exclut la prime régionale à l'emploi (PRE) qui n'a plus fait l'objet de versement après 2008 au titre de la création d'entreprises, le montant des aides directes du programme 129 a progressé de 32 % entre 2006 et 2011 pour atteindre 2,6 M€. Les PRCE J&S représentaient 53 % du total en 2011 (1,4 M€) et la PRCE-I 44 % (1,2 M€).

L'orientation affichée par la Région dans son budget 2012 est de rééquilibrer le volume budgétaire des aides à la création d'entreprises en réduisant le montant des aides directes et en augmentant celui des aides indirectes (en particulier les prêts d'honneur).

Tableau n°3 : Montants des aides sectorielles à la création/reprise d'entreprise versées par la Région entre 2006 et 2011

Nom du dispositif	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011
Stages de parrainage (agriculture)	1 003 975 €	1 076 205 €	894 554 €	753 190 €	768 431 €	746 106 €	5 242 460 €
Jeunes entraîneur de chevaux				90 000 €	24 000 €	54 000 €	168 000 €
Aides installation jeunes pêcheurs		4 970 €	32 400 €	34 025 €	11 250 €	45 328 €	127 973 €
Aides installation saliculteurs		42 000 €	30 000 €	42 000 €	36 000 €	54 000 €	204 000 €
Aide à formation des jeunes pêcheurs	2 800 €	3 040 €	1 520 €	1 280 €	1 440 €	880 €	10 960 €
TOTAL	1 006 775 €	1 126 214 €	958 474 €	920 495 €	841 121 €	854 986 €	5 708 065 €

Source : Région des Pays de la Loire

Les aides sectorielles sont réparties dans plusieurs programmes budgétaires. Leur montant s'élevait à 0,9 M€ en 2011, en baisse de 15 % par rapport à 2006. Elles sont constituées essentiellement (92 % en moyenne au cours de la période 2006-2011) des stages de parrainage lors de l'installation des jeunes agriculteurs.

Les coûts complets

Le coût des personnels est passé de 73 k€ en 2006 à 126 k€ en 2011 (+ 73 %) et le nombre d'ETP de 2,2 en 2006 à 3,3 en 2011. L'augmentation des moyens humains consacrés par la Région au soutien à la création d'entreprises à partir de 2009 s'explique par le renouvellement des équipes et « *le temps d'appropriation* » nécessaire pour ces personnes, ainsi que par de nouvelles responsabilités confiées à ce pôle.

6 - Efficacité et efficience des dispositifs d'aides directes

L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs d'aides directes de la Région peut être approchée à travers l'étude de différents indicateurs quantitatifs fournis par la Région.

Le nombre de bénéficiaires

**Tableau n°4 : Nombre de projets soutenus par le versement
d'une PRCE entre 2006 et 2011**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PRCE I	52	41	52	24	49	40
PRCE J	247	248	234	257	278	258
PRCES	216	256	341	333	328	357
PRCE SP	10	7	5	6	3	4
PRCE GE	0	3	1	5	1	0
TOTAL	525	555	633	625	659	659

Source : Région des Pays de la Loire

Le nombre total de dossiers de PRCE a progressé de 25 % entre 2006 et 2011 pour atteindre 659. Mais tant leur répartition que leur évolution est très hétérogène d'un dispositif à l'autre. Le nombre annuel de PRCE-I, compris entre quarante et cinquante jusqu'à la crise de 2008, a fortement diminué en raison du contexte économique à partir de 2009. La prolongation de six mois à un an après l'immatriculation, de la durée d'éligibilité des projets, dans le cadre du plan de lutte contre la crise adopté en 2009 par la Région a permis une remontée du nombre de dossiers soutenus à partir de 2010 à une quarantaine.

Les dispositifs PRCE-SP (4 dossiers soutenus en 2011) et PRCE-GE (aucun dossier soutenu en 2011) demeurent très marginaux, parce que le contexte économique est peu favorable aux créations d'entreprises dans ces secteurs, selon la Région.

Le nombre de dossiers le plus important est constitué des PRCE-J (258 dossiers en 2011) et surtout des PRCE-S (357 dossiers en 2011) qui a connu une progression de 65 % depuis 2006 malgré un léger fléchissement lors du début de la crise.

Le montant moyen par bénéficiaire

Tableau n°5 : Montant moyen perçu par les bénéficiaires des PRCE¹⁰⁶

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PRCE I	17 827 €	24 817 €	30 375 €	Programme en cours d'exécution		
PRCE J	2 464 €	2 038 €	2 064 €	2 086 €	2 221 €	2 411 €
PRCES	1 681 €	1 846 €	1 767 €	1 940 €	2 053 €	2 106 €
PRCE SP	15 825 €	23 643 €	19 650 €	Programme en cours d'exécution		
PRCE GE	Pas de dossier	25 250 €	25 500 €	Programme en cours d'exécution		

Source : Région des Pays de la Loire

Compte tenu de leurs caractéristiques, les montants moyens sont très différents d'un dispositif à l'autre. Ces écarts correspondent au fait qu'ils visent des catégories différentes de projets et d'entrepreneurs.

Ils sont à peu près du même ordre de grandeur pour les PRCE-I, PRCE-SP et PRCE-GE (entre 20 000 € et 30 000 € en 2008) ainsi que pour les PRCE J et PRCE S (autour de 2 000 €).

Quel que soit le type de dispositif, le montant moyen est à peu près identique d'une année sur l'autre sauf pour le dispositif de PRCE-I. Cette dernière évolution s'explique par une modification du règlement en 2007¹⁰⁷.

La distribution par déciles montre une répartition par montant d'aide, assez équilibrée pour chacun des dispositifs. L'aide apportée aux projets industriels est plus élevée que celle apportée aux projets de création d'entreprises dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et des services. Le montant moyen des PRCE J est supérieur à celui de la PRCE S qui est majoritairement adossée aux aides de l'ADIE.

¹⁰⁶ La réalisation des programmes par les entreprises ayant été soutenues depuis 2009 n'étant pas totalement achevée, la Région n'a pas communiqué les chiffres pour tous les dispositifs en 2009, 2010 et 2011.

¹⁰⁷ En effet, avant cette date, les emplois de cadres étaient soutenus à hauteur de 5 000 € et ceux des techniciens à hauteur de 3 000 €. Depuis 2007, l'aide régionale est de 5 000 € par emploi sans distinction de qualification pour s'aligner sur les autres dispositifs régionaux de soutien à la création d'emploi.

La création d'emplois

Tableau n°6 : Nombre d'emplois prévisionnels et nombre d'emplois créés par les bénéficiaires des PRCE¹⁰⁸

	objet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PRCE I	Nombre prévisionnel d'emplois soutenus	359	281	421	200	401	307
PRCE I	Nombre total d'emplois aidés créés en 3 ans	288	191	316	Programme en cours d'exécution		
PRCE I	Nombre moyen d'emplois créés par entreprise	5,5	5	6	Programme en cours d'exécution		
PRCE SP	Nombre prévisionnel d'emplois soutenus	152	179	90	92	55	61
PRCE SP	Nombre total d'emplois aidés créés en 3 ans	106	110	66	Programme en cours d'exécution		
PRCE SP	Nombre moyen d'emplois créés par entreprise	11	16	13	Programme en cours d'exécution		
PRCE GE	Nombre prévisionnel d'emplois soutenus	pas de dossier	58	17	86	20	0
PRCE GE	Nombre total d'emplois aidés créés en 3 ans	pas de dossier	36	15	Programme en cours d'exécution		
PRCE GE	Nombre moyen d'emplois créés par entreprise		12	15	Programme en cours d'exécution		
PRCE J	Nombre moyen d'emplois créés par entreprise	247	248	234	Programme en cours d'exécution		
PRCE S	Nombre moyen d'emplois créés par entreprise	216	256	341	Programme en cours d'exécution		
TOTAL	Nombre total d'emplois aidés créés en 3 ans	857	841	972	Programme en cours d'exécution		

Source : Région des Pays de la Loire

Le nombre d'emplois effectivement créés par les dispositifs PRCE-I, PRCE-SP et PRCE-GE est inférieur aux prévisions mentionnées dans les conventions, et n'atteint en moyenne sur la période 2006-2008 que respectivement 75 %, 67 % et 68 % de l'objectif fixé. Pour ces trois dispositifs, le nombre moyen d'emplois créés varie d'un peu plus de cinq à moins de 15 selon le dispositif. Les emplois créés par les PRCE J&S se limitent à ceux des bénéficiaires.

Au cours de la période 2006-2008, le nombre total d'emplois créés s'élève donc en moyenne à près de 900 par an. Les chiffres sont assez volatils d'une année à l'autre mais la tendance qui se dessine à travers les prévisions de création d'emplois des deux dernières années est celle d'un fléchissement, en raison de la baisse du nombre de projets pour certains dispositifs et aussi de leur taille, notamment pour la PRCE-I.

¹⁰⁸ La réalisation des programmes de créations d'emplois par les entreprises ayant été soutenues depuis 2009 n'étant pas totalement achevée, la Région n'a pas communiqué les chiffres pour tous les dispositifs en 2009, 2010 et 2011.

L'effet de levier bancaire

L'effet levier des aides directes est selon la Région, l'effet recherché. Mais il est selon elle souvent difficile à calculer compte tenu de la complexité des plans de financement des projets (multiplicité des intervenants) et des décisions des financeurs qui s'étalent dans le temps.

S'agissant de la PRCE-I, une étude précise des dossiers soutenus en 2010 estime l'effet de levier à deux en moyenne pour les financements bancaires.

S'agissant de la PCRE J & S, l'effet de levier bancaire est similaire à celui des dossiers aidés par les associations de prêts d'honneur.

Les secteurs d'activité

Les secteurs d'activité des entreprises créées avec le soutien direct de la Région sont différents suivant le type de prime, en cohérence donc avec leurs conditions d'attribution.

Les principaux secteurs d'activité des entreprises bénéficiaires de la PRCE-I sont la fonderie-métallurgie (21 % en 2011), les activités de conseil, scientifiques et techniques (17 % en 2011), les technologies de l'information et de la communication (14 % en 2011).

En ce qui concerne la PRCE-J, ce sont surtout les activités de service à la personne qui prédominent (38 % en 2011), le commerce de détail (18 % en 2011) et le secteur du bâtiment/construction (16 % en 2011).

Pour la PRCE-S, les secteurs les plus représentés sont le commerce de détail (29 % en 2011), les activités de service à la personne (17 % en 2011) et l'hébergement/restauration (12 % en 2011).

Le statut juridique

Le statut d'auto-entrepreneur est incompatible avec une éligibilité aux dispositifs PRCE-I, PRCE-SP et PRCE-GE. La proportion des auto-entrepreneurs parmi l'ensemble des bénéficiaires de PRCE J & S, évolue dans une fourchette comprise entre 27 % et 32 %, selon les années et correspond à celle des personnes ayant également bénéficié d'un prêt de l'ADIE.

Le montant et la croissance du chiffre d'affaires

La Région n'est pas en mesure de fournir des données concernant la croissance et le montant moyen du chiffre d'affaires des entreprises soutenues.

Le taux de pérennité des entreprises bénéficiaires d'une aide directe

Pour les dispositifs PRCE-I et PRCE-SP, le taux de pérennité à trois ans des entreprises bénéficiaires, est compris entre 70 % et 80 % selon les années, pour les cohortes 2006 à 2008. Il est de 100 % pour le dispositif PRCE-GE, mais en raison du faible nombre d'entreprise, ce chiffre n'est pas représentatif.

Tableau n°7 : Taux de pérennité à 3 ans des entreprises bénéficiaires des PRCE¹⁰⁹

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PRCE I	79 %	76 %	81 %	programme en cours d'exécution		
PRCE J	en lien avec APH					
PRCES	en lien avec APH					
PRCE SP	70 %	71 %	80 %	programme en cours d'exécution		
PRCE GE	pas de dossier	100 %	100 %	programme en cours d'exécution		

Source : Région des Pays de la Loire

Compte tenu du fait que les entreprises qui ont bénéficié du dispositif PRCE J&S, ont également bénéficié d'un prêt d'honneur ou d'une garantie bancaire de la part d'une structure appartenant à l'un des réseaux d'associations partenaires de la Région, les taux de pérennité des entreprises soutenues peuvent être estimés comme étant proche de ceux affichés par ces associations (cf. infra).

Par définition, le taux de sinistre des entreprises ayant bénéficié d'aides directes est l'inverse du taux de pérennité. Le coût des sinistres a eu tendance à progresser (+ 39 %) entre les cohortes 2006 et 2008 pour le dispositif PRCE-I qui est celui dont le coût des sinistres est le plus important (198 500 € en 2008 contre 15 000 € pour la PRCE-SP) en raison du plus grand nombre de bénéficiaires.

Afin de réduire ce coût, la Région a prévu de modifier les modalités de versement de l'aide d'ici fin 2012 en abaissant de 50 % à 30 % la part du premier acompte versé à la signature de la convention.

¹⁰⁹ La réalisation des programmes par les entreprises ayant été soutenues depuis 2009 n'étant pas totalement achevée, la Région n'a pas communiqué les chiffres pour 2009, 2010 et 2011.

Montant des admissions en non-valeur

Chaque année le Conseil régional doit procéder à des admissions en non-valeur (ANV) lorsque l'entreprise n'a pas respecté les dispositions contractuelles prévues dans la convention et qu'elle n'est pas en mesure de rembourser l'aide. C'est le cas notamment lorsqu'elle disparaît prématurément.

Tableau n°8 : Montant des admissions en non-valeur du programme d'aide à la création d'entreprise n°129

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
admission en non-valeur	1 051 052 €	866 587 €	421 933 €	508 434 €	101 152 €	0 €
dont ARCE/PRCE	1 051 052 €	866 587 €	157 200 €	259 268 €	21 573 €	0 €
dont PRE	0 €	0 €	264 733 €	249 166 €	79 579 €	0 €

Source : Région des Pays de la Loire

Leur montant représentait 1 M€ en 2006 mais plus que 0,1 M€ en 2010. Cette forte diminution s'explique par la fin de vie des dispositifs d'avances remboursables à la création d'entreprise (ARCE) et de primes régionales à l'emploi (PRE), qui n'étaient plus attribués depuis respectivement 2002 et 2005. En effet, ces deux dispositifs présentaient les caractéristiques d'autoriser le versement de montants très élevés (jusqu'à 300 000 €), en totalité dès le début de la convention en ce qui concerne l'ARCE et l'analyse du projet, donc du risque, était effectuée par les services de la Région.

C. Les dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles

Conformément à l'article L. 1511-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ces dernières peuvent verser des subventions aux organismes ayant pour objet exclusif de participer à la création ou à la reprise d'entreprises et aux organismes qui participent à la création d'entreprises. Une convention conclue avec l'organisme bénéficiaire de la subvention fixe les obligations de ce dernier.

L'article L. 4211-1 du CGCT dispose également que les Régions peuvent souscrire des parts de fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ou participer, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une

société de capital-investissement à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises.

Elles peuvent également participer, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds de garantie auprès d'un établissement de crédit ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés à des entreprises.

Elles peuvent aussi financer des fonds d'investissement de proximité.

Elles peuvent enfin effectuer des versements de dotations pour la constitution de fonds de participation.

7 - Description, organisation des dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles

a) Le soutien aux associations de prêt d'honneur et de garantie

La Région estime que les acteurs locaux sont les plus à même de juger de l'intérêt d'un projet de création ou de reprise d'entreprise. Dans cette optique, elle privilégie l'intervention des associations de prêt d'honneur, de garantie et de financement solidaire. Elle apporte donc son soutien aux quatre réseaux d'associations de financement des créateurs d'entreprises que sont l'ADIE¹¹⁰, France initiative, Réseau Entreprendre, et le FONDES¹¹¹.

Contrairement à la prime régionale à la création d'entreprises, le prêt d'honneur est accordé au dirigeant de l'entreprise à titre personnel et non à l'entreprise elle-même.

Ce type d'intervention présente trois avantages, selon la Région. Il permet de garantir un effet de levier financier maximum de l'intervention régionale sur les financements bancaires mobilisés par le porteur de projet. Il permet de s'appuyer sur les initiatives locales en matière de création d'entreprises sans se substituer aux interventions des autres financeurs et de prendre en compte les spécificités de chaque territoire. Enfin, il permet de s'appuyer sur l'expertise des structures d'appui à la création d'entreprises, tout en les aidant à se développer.

Le soutien de la Région se traduit à la fois par des abondements aux fonds qui servent à financer les prêts d'honneur ou à accorder des garanties et par des soutiens financiers à l'animation, des têtes de réseau de ces associations.

¹¹⁰ ADIE : association pour le droit à l'initiative économique.

¹¹¹ FONDES : Fonds de Développement Solidaire.

L'instruction des dossiers par les associations de prêt d'honneur et de garantie, soutenues par la Région des Pays de la Loire

Tous les dossiers éligibles ne sont pas automatiquement soutenus. Les dossiers sont, globalement évalués au regard de deux critères principaux : la viabilité du projet sur le plan économique et financier, et l'adéquation entre le porteur et le projet. Tous les secteurs d'activité sont acceptés. Seules certaines activités sont exclues pour des raisons éthiques. Les conditions et les critères d'attribution des prêts d'honneur sont différents d'une association à l'autre.

Les dispositifs de prêts d'honneur sont cumulables avec les dispositifs de garantie. En revanche, un seul prêt d'honneur peut être octroyé par projet. Il appartient aux associations de prêts d'honneur de vérifier le non cumul.

Pour les associations de prêts d'honneur, le fait d'avoir une précédente expérience « ratée » de création d'entreprise n'a pas d'incidence discriminante sur l'analyse du dossier, même s'il existe des nuances selon les associations. Les plateformes du réseau France Initiative constatent qu'un porteur de projet qui a « raté » une expérience précédente est plutôt mieux armé pour relever les défis liés à la création d'entreprise. Néanmoins, le FONDES des Pays de la Loire constate, qu'en cas d'expérience préalable ratée, le travail d'intermédiation bancaire qu'elle réalise, sera d'autant plus important que cette situation peut constituer un frein à l'accès au financement bancaire, en fonction des conditions de cessation d'activité de l'entreprise précédente : cessation simple ou liquidation judiciaire. Pour le Réseau Entreprendre une expérience précédente « ratée » de création d'entreprise n'a pas d'incidence si le nouveau projet porte sur un domaine différent.

Le délai de déblocage des prêts d'honneur varie d'un réseau à l'autre. Il est compris entre un mois pour le Réseau Entreprendre (sans compter la phase d'étude préalable qui dure environ six mois) et un peu plus de deux mois pour le réseau France Initiative.

L'accompagnement des bénéficiaires

Le soutien apporté par les différents réseaux d'association de prêts d'honneur est généralement complété a minima, par un suivi financier, et le plus souvent par un véritable accompagnement du créateur sous forme de parrainage. A titre d'exemple, l'accompagnement par les réseaux intervenant dans la région des Pays de la Loire revêt les formes suivantes.

Dans le cas d'une plateforme du réseau France Initiative, cet

accompagnement est double :

- Il consiste à suivre l'activité de l'entreprise à partir de mesures et d'outils spécifiques afin d'assurer la pérennité de l'entreprise. Le référentiel de France Initiative exige de la plateforme de rencontrer le créateur au moins deux fois lors de la première année qui suit l'attribution du prêt d'honneur et une fois par an jusqu'à la fin du remboursement.

- Il consiste aussi à faire bénéficier au porteur de projet de l'expérience, de la notoriété et du réseau relationnel, d'une personne ayant eu l'expérience du management d'organisation ou d'entreprise, et à lui apporter un soutien moral. France Initiative se fixe l'objectif d'attribuer un parrain à au moins 30 % des projets présentés en comité d'agrément et ayant bénéficié de l'intervention de la plateforme. Une charte de parrainage est signée entre le porteur de projet, le parrain et un représentant de la plateforme, dans laquelle est prévu un minimum d'une rencontre par trimestre.

Le taux d'accompagnement pour ce réseau (par parrainage en plus du suivi de l'entreprise) était de 33 % en 2010, et de 27 % en 2011.

Les projets financés par le Réseau Entreprendre sont automatiquement assortis d'un accompagnement. Cet accompagnement est structuré dans le cadre d'un parcours rythmé et balisé. Le parrain est un chef d'entreprise en activité, adhérent du Réseau Entreprendre qui s'engage bénévolement pendant une durée de deux à trois ans à le rencontrer mensuellement.

L'octroi de garanties bancaires par le FONDES des Pays de la Loire n'est pas automatiquement assorti d'un accompagnement. Toutefois, cette activité de financement s'intègre dans le cadre d'une collaboration étroite avec l'ensemble des réseaux d'aide à la création d'entreprises du territoire. Ainsi, la plupart des projets financés ont été accompagnés par des opérateurs proposant des dispositifs de suivi post-crédation / parrainage. En 2011, le FONDES a entrepris de développer une offre d'accompagnement post-crédation : 60 entreprises ont été suivies, soit 10 % du nombre de projets financés.

L'ADIE estime avoir accompagné 70 % des créateurs financés en 2011 selon plusieurs formes :

- un accompagnement individuel personnalisé, se rapprochant du coaching, sur en moyenne, la durée du prêt,
- un accompagnement collectif sous forme d'atelier en petit format, permettant à des créateurs de s'approprier une thématique spécifique du métier d'entrepreneur,
- des permanences spécialisées qui permettent aux créateurs

d'obtenir gratuitement des réponses d'experts (juristes, fiscalistes, spécialistes en ressources humaines,...),

- une plateforme téléphonique qui fournit des réponses techniques à distance.

b) Les autres dispositifs de financement des entreprises mobilisables par des créateurs d'entreprises :

D'autres dispositifs de financement mis en place par la Région, qui ne sont pas spécifiques à la création d'entreprises, peuvent concerner les entreprises en création ou qui viennent de l'être. Il s'agit de fonds de garantie qui permettent de garantir des prêts accordés à des créateurs/repreneurs d'entreprises afin de faciliter leur accès au crédit bancaire. Il s'agit également de fonds de capital-risque qui investissent en fonds propres dans de très jeunes entreprises afin de financer leur démarrage et/ou leur développement.

Les fonds de garantie

Le fonds régional de garantie OSEO Pays de la Loire

La Région a mis en place avec OSEO un fonds régional de garantie destiné notamment à favoriser les projets de transmission des entreprises régionales. Financé par la Région, ce fonds est utilisé en complément des fonds nationaux gérés par OSEO, et permet de co-garantir jusqu'à 70 % les financements bancaires mobilisés par le repreneur.

Le fonds de garantie artisanat commerce Pays de la Loire

Ce dispositif répond plus spécifiquement aux problématiques de financement des très petites entreprises (TPE) artisanales. La Région a abondé les fonds de garantie de la SIAGI¹¹² en 2007 et de la SOCAMA¹¹³ en 2009, qui ont pour objectif de faciliter des projets de reprise, transmission des TPE artisanales, des projets de développement de ces entreprises et en particulier les investissements respectueux de l'environnement, ainsi que de répondre aux problèmes de trésorerie des TPE artisanales en apportant une garantie pour l'obtention de crédits à court terme.

¹¹² SIAGI : société de caution mutuelle de l'artisanat et des activités de proximité.

¹¹³ SOCAMA : société de caution mutuelle des artisans.

Les fonds de capital-risque

La Région est actionnaire de huit fonds de capital-risque dont cinq qui interviennent notamment lors de projets de création d'entreprises et dont la complémentarité des cibles (secteur, taille, besoins financiers,...) doit permettre de répondre à la diversité des besoins.

Le fonds IDEE

Le fonds IDEE a été créé en mai 2011 et son objectif est de conforter en fonds propres certaines PME régionales, dans le but d'ancrer l'emploi et les compétences sur le territoire régional. Ce fonds vise les sociétés de moins de cinquante salariés pour lesquelles des besoins complémentaires en capital-investissement apparaissent aux stades de l'amorçage, du démarrage et du développement des entreprises. En ce qui concerne les PME comprises entre cinquante et deux cent cinquante salariés, les interventions portent uniquement sur les projets en phase d'amorçage et de démarrage.

Le fonds IDEE intervient par des prises de participations comprises entre 0,1 M€ et 0,5 M€, avec une possibilité d'intervention sur des projets spécifiques entre 0,5 M€ et 1,5 M€ et inférieurs à 0,08 M€ lorsqu'il existe un enjeu particulier. Les prises de participation se font sous forme d'actions, d'obligations convertibles, de bons de souscriptions d'actions, d'avances en comptes courants bloqués ou de prêts participatifs.

Le fonds est porté par une société de capital-risque, créée sous forme de société par actions simplifiées (SAS) dont la Région des Pays de la Loire est l'unique associé. Son capital social initial s'élève à 5 M€. La gestion de ce fonds a été confiée à la société SIPAREX.

Le fonds Pays de la Loire Développement

Pays de la Loire Développement est une société de capital risque (SCR) qui a été créée en 1997. La Région est l'actionnaire principal (33 % du capital). Elle finance en fonds propres des entreprises régionales réalisant moins de 4 M€ de chiffre d'affaires. Ses participations sont comprises entre 50 000 € et 300 000 € pour des opérations d'amorçage, de développement et de transmission. Les autres actionnaires sont la CDC (17 %), le groupe Caisse d'Epargne (26 %), des établissements financiers (13 %), et des industriels (11 %).

Les fonds Ouest Venture 1 et 2

Le fonds commun de placement à risque (FCPR) Ouest Ventures 1, a été créé en 2003. Il a été doté de 34 M€ d'engagements de souscriptions répartis entre les Régions (20 %, dont 2,2 M€ pour la Région des Pays de la Loire), la CDC (26 %) et quatre banques coopératives régionales (55 %). Il intervient pour capitaliser les jeunes sociétés innovantes et technologiques à fort potentiel de développement appartenant principalement aux secteurs de l'informatique, des télécoms, des sciences de la vie et des services avancés. Les prises de participations dans ces sociétés sont comprises entre 0,3 M€ et 2,5 M€.

Ce fonds permet de compléter le spectre des investisseurs en fonds propres entre, d'une part, les fonds d'amorçage et d'autre part, les fonds de capital-risque nationaux et internationaux ainsi que les fonds de capital développement régionaux. Il ne prend plus de participation.

Un nouveau FCPR Ouest Ventures 2 a pris la suite en 2008 avec le même objectif qu'Ouest Venture 1. Il est doté de 21,4 M€ d'engagements de souscriptions répartis entre les Régions (37 % dont 4 M€ pour la Région des Pays de la Loire), la CDC (25 %), cinq banques coopératives régionales (35 %) et une personne physique (2 %).

Ses prises de participation vont de 0,3 M€ à 4 M€, en co-investissement le plus souvent avec d'autres investisseurs. La durée du fonds est de 10 ans.

Le fonds Pays de la Loire Solidaire

La Région des Pays de la Loire, la CDC et l'association France Active ont décidé en 2007 d'apporter leur soutien à la Société d'Investissement de France Active (SIFA) et au FONDES Pays de la Loire pour la création d'un fonds régional de capital solidaire nommé « Pays de la Loire Solidaire ». Ce fonds est réservé aux interventions en faveur d'associations et d'entreprises d'utilité sociale et aux sociétés coopératives implantées dans les Pays de la Loire. De même que « Pays de la Loire Solidaire 1 », « Pays de la Loire Solidaire 2 » est géré régionalement par le FONDES Pays de la Loire. La durée du fonds est de 4 ans reconductible.

Les prises de participation de ce fonds s'effectuent sous forme de prêts participatifs, de 60 000 € à 150 000 € pour les projets de reprise d'entreprises par les salariés sous forme de SCOP.

Le fonds Go Capital amorçage

Un nouveau fonds d'amorçage, GO Capital Amorçage, créé en 2012 sous forme de FCPR et géré par la société de gestion Go Capital, vient d'être lancé à l'échelle du grand ouest, associant les Régions de Basse-Normandie, Haute-Normandie, Bretagne et Pays de la Loire, la CDC ainsi que quelques banques régionales (ARKEA et les 8 caisses régionales du crédit agricole). Ce fonds doté de 30 M€, bénéficie d'un financement du Fonds national d'amorçage (FNA) dans le cadre du programme « croissance des petites et moyennes entreprises » et interviendra dans des phases très précoces de développement d'une entreprise autour de la preuve du concept et des premiers développements techniques et commerciaux (phases où l'entreprise ne réalise pas de chiffre d'affaires). La Région des Pays de la Loire participe à ce fonds à hauteur de 2 M€.

La Région n'exige pas des entreprises dans lesquelles ces fonds investissent, de contrepartie spécifique en matière d'emploi ou de durée d'implantation sur le territoire régional, notamment parce qu'elle n'y est que minoritaire (sauf pour le fonds IDEE). Néanmoins, le critère de l'ancrage régional est systématiquement examiné dans le fonds Pays de la Loire Développement et pour le fonds IDEE, à travers sa charte de co-investissement. La Région réfléchit à une application pour le Fonds IDEE de son « *contrat de progrès* » qu'elle a introduit pour certaines entreprises bénéficiant de subventions régionales.

c) Les projets de développement des dispositifs de financement des entreprises nouvelles

La Région a fait le constat, notamment lors de l'élaboration du SREED 2011-2016, que les entreprises qui venaient d'être créées, éprouvaient des besoins financiers spécifiques dans la phase dite de « primo développement » (au bout de 2-3 ans), au cours de laquelle les banques sont encore réticentes à prêter, notamment pour financer des investissements immatériels alors que l'entreprise n'a pas encore développé sa rentabilité et qu'elle dispose de fonds propres insuffisants.

Les dispositifs auxquels réfléchit la Région permettraient d'intervenir sur deux cibles :

1- Pour les petits projets, elle projette d'apporter son soutien à la mise en place de prêts d'honneur ou de quasi fonds propres gérés par les plateformes d'initiatives locales du réseau France Initiative. L'intervention régionale serait conditionnée à l'adoption de critères d'intervention. Les secteurs d'activité éligibles seraient l'artisanat, les services et le commerce. Le dispositif concernerait des entreprises ayant entre trois et cinq ans d'existence, dix salariés maximum, créant au moins un emploi dans les trois ans avec l'obligation d'obtenir un prêt bancaire du même montant.

Pour cela, la Région a confié à la tête de réseau, Pays de la Loire Initiative, une mission d'élaboration, en étroite concertation avec les plateformes d'initiatives locales, d'un cadre d'intervention commun avec des critères d'intervention harmonisés, afin qu'elle soit en mesure d'abonder ces fonds de prêts « croissance » dès l'automne 2012.

2- Pour les projets plus importants, la Région pense apporter son soutien à des dispositifs départementaux déjà existants ou en cours de lancement : « Atlantique Initiative Développement » créé en 2005 qui intervient dans le département de la Loire-Atlantique, « Anjou Initiative Développement » créé en janvier 2012 et porté par le comité d'expansion du Maine-et-Loire et la Plateforme d'initiative locale Anjou Initiative, et enfin le dispositif qui sera créé en septembre 2012 par la plateforme d'initiative locale Mayenne Initiative et le comité d'expansion économique de la Mayenne.

La Région a ainsi acté le principe de participer, aux côtés de la CDC au développement de ce type de dispositif (avance remboursable à 0 % (à l'entreprise) de 30 000 € en moyenne) sur l'ensemble du territoire régional. Les secteurs d'activité éligibles seraient l'artisanat de production, les services, et l'industrie. Le dispositif serait destiné aux entreprises ayant entre trois et six ans d'existence, dix salariés minimum, créant au moins cinq emplois dans les trois ans, avec l'obligation d'obtenir un prêt bancaire du même montant.

8 - Le coût des dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles

Les dépenses consacrées au financement des entreprises nouvelles sont comptabilisées dans le programme budgétaire n°136 qui toutefois ne les concernent pas exclusivement.

Tableau n°9 : Montant des aides au financement versées par la Région entre 2006 et 2011¹¹⁴

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011
Réseau France Initiative	785 000 €	872 500 €	917 500 €	742 478 €	581 894 €	817 108 €	4 716 480 €
FONDES	150 000 €	200 000 €	100 000 €	333 000 €	333 000 €	195 000 €	1 311 000 €
ADIE	160 685 €	127 315 €	220 000 €				508 000 €
RESEAU ENTREPRENDRE	170 000 €	140 000 €	100 000 €	365 000 €	104 725 €	74 200 €	953 925 €
SOUS TOTAL fonds APH	1 265 685 €	1 339 815 €	1 337 500 €	1 440 478 €	1 019 619 €	1 086 308 €	7 489 405 €
FRG OSEO	2 000 000 €			1 300 000 €	2 000 000 €	2 000 000 €	7 300 000 €
SOCAMA				200 000 €			200 000 €
SIAGI		450 000 €					450 000 €
SOUS TOTAL fonds garantie	2 000 000 €	450 000 €	0 €	1 500 000 €	2 000 000 €	2 000 000 €	7 950 000 €
OUEST VENTURES 1	220 000 €	440 000 €	440 000 €			110 000 €	1 210 000 €
OUEST VENTURES 2			400 000 €	400 000 €	800 000 €	800 000 €	2 400 000 €
GOA						200 000 €	200 000 €
IDEE						3 000 000 €	3 000 000 €
PAYS DE LA LOIRE DEVELOPPEMENT							0 €
SOUS TOTAL fonds capital investissement	220 000 €	440 000 €	840 000 €	400 000 €	800 000 €	4 110 000 €	6 810 000 €
TOTAL	3 485 685 €	2 229 815 €	2 177 500 €	3 340 478 €	3 819 619 €	7 196 308 €	22 249 405 €

Source : Région des Pays de la Loire

a) Abondement des fonds des associations de prêt d'honneur

La Région a adopté une approche budgétaire pluriannuelle pour abonder des fonds de prêt d'honneur, conformément aux préconisations d'une étude réalisée par un cabinet en 2006. Elle contractualise avec les associations sous forme de conventions triennales qui fixent ses engagements budgétaires sur cette durée mais avec une affectation annuelle des fonds. Deux vagues d'abondement ont eu lieu en 2006-2008, et 2009-2011 et une troisième vague est en cours pour la période 2012-2014.

La possibilité de prélever sur la dotation de la Région jusqu'à 3 % du montant des prêts décaissés de l'année, n'est pas utilisée par toutes les associations, car certaines d'entre elles disposent d'un budget de fonctionnement financé par des contributions des banques, des entreprises et d'autres collectivités locales.

¹¹⁴ Les Montants figurant dans le tableau reprennent l'intégralité des dépenses du programme n°136 à l'exception des dotations à trois fonds d'investissement qui ne financent pas d'entreprises nouvelles (Aerofound 2, Atalya Fonds Mer et la SODERO).

Le montant des dotations régionales attribuées à chacune des associations pour 2012-2014 dépend de critères liés à la situation financière de l'association (la trésorerie, l'ancienneté¹¹⁵, la part régionale dans la dotation du fonds et le taux d'utilisation de cette part) et de critères liés à son développement (l'extension de son périmètre géographique,...).

Depuis 2006, la Région consacre chaque année entre 1 M€ et 1,4 M€ au soutien aux associations de prêts d'honneur (7,5 M€ entre 2006 et 2011). Les aides au financement des entreprises qui concernent stricto sensu la création/reprise d'entreprises, représentent donc moins de la moitié du montant des aides directes sous forme de primes.

Devrait s'y ajouter une enveloppe prévue de 0,4 M€ dans le cadre budgétaire de l'année 2012 pour le soutien au primo-développement.

b) Dotation aux fonds de garantie

Au cours des trois dernières années, la Région a financé entre 1,3 M€ et 2 M€ par an le Fonds régional de garantie OSEO, la SIAGI à hauteur de 0,45 M€ en 2007 et la SOCAMA pour 0,2 M€ en 2009.

c) Dotations aux fonds de capital risque

Les montants consacrés à la dotation des fonds de capital-risque sont très différents d'une année à l'autre puisque chaque fonds fait l'objet le plus souvent d'une dotation unique lors de sa création, complétée éventuellement par des dotations complémentaires en fonction de son activité. Alors que les dépenses annuelles consacrées à ce type d'outil étaient comprises entre 0,2 M€ en 2006 et 0,8 M€ en 2010, la création du fonds IDEE a entraîné un bond des dépenses à 4,1 M€ en 2011.

Les dépenses totales en faveur de l'ensemble des dispositifs pouvant concourir au financement des entreprises nouvelles (programme 136), c'est-à-dire les dépenses d'abondement des prêts d'honneur, de fonds de garantie et de dotations des fonds de capital-risque, s'élevaient à 7,2 M€ en 2011, soit plus du double de leur niveau de 2006 (3,5 M€).

Mais le seul dispositif consacré exclusivement au financement de la création/reprise d'entreprises (les abondements de prêts d'honneur), ne

¹¹⁵ En effet, plus l'association est ancienne, plus le remboursement des prêts d'honneur permet d'autoalimenter le fonds.

représentait que 35 % des dépenses du programme 136¹¹⁶, en moyenne au cours de la période 2006-2011.

Les coûts complets

Les associations de prêts d'honneur, partenaires de la Région ont renforcé leurs effectifs entre 2006 et 2011. Ils s'élevaient au total à environ 54 équivalent temps plein (ETP) en 2011, ce qui représentait une masse salariale de 1,7 M€ hors ADIE qui n'a pas communiqué de chiffres. Cette augmentation des effectifs s'explique par l'extension de la couverture territoriale de certains réseaux (FONDES et Réseau Entreprendre) et la création d'une tête de réseau régionale pour le Réseau Entreprendre.

Le montant total des coûts de fonctionnement des associations partenaires de la Région hors FONDES s'élevait à 4,3 M€ en 2011 en croissance de 38 % depuis 2007.

9 - Efficacité et efficience des dispositifs pour faciliter le financement des entreprises nouvelles

Grâce aux informations fournies par les associations de prêts d'honneur et de garantie, la Région dispose de plusieurs indicateurs de suivi des retombées des financements accordés par les réseaux d'association de soutien à la création d'entreprise.

Le nombre de bénéficiaires

Tableau n°10 : Nombre de dossiers soutenus par les associations de prêt d'honneur et de garantie

	objet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France initiative	Nombre de projets présentés en comité d'agrément	782	897	219	939	1 065	1 216
	Nombre de projets acceptés	641	751	205	718	864	992
FONDES	Nombre de projets étudiés	266	359	441	613	793	808
	Nombre de projets accordés	216	299	347	490	610	630
ADIE	Nombre de prêts d'honneur accordés	74	140	129	49	16	69
	Nombre de micro crédits accordés	348	485	544	544	468	449
RE	Nombre total de demandes	193	223	223	244	244	315
	Nombre de projets financés	38	36	35	39	43	52
TOTAL	Nombre de projets financés	1 317	1 711	1 260	1 840	2 001	2 192

Source : Région des Pays de la Loire

¹¹⁶ Hors Aerofound 2, Atalya Fonds Mer et SODERO.

Le taux de sélection des dossiers de prêts d'honneur est variable d'une association à l'autre. Pour le réseau France Initiative, le nombre de dossiers soutenus par rapport au nombre de dossiers éligibles oscille entre 75 % et 90 % selon les années. Le FONDES affiche un taux d'acceptation des dossiers éligibles de 80 %. Le Réseau Entreprendre présente une sélectivité beaucoup plus forte des dossiers puisque seuls 15 à 20 % des dossiers étudiés sont soutenus.

Au total, près de 2 200 dossiers ont été financés en 2011, si l'on prend en compte l'activité de micro-crédit, ce qui représente une augmentation de 66% depuis 2006. Les écarts très importants entre réseaux d'associations en ce qui concerne le nombre de dossiers financés, s'explique en grande partie par les spécificités des publics visés et leur maillage territorial.

L'ensemble des réseaux a enregistré une progression du nombre de projet soutenus à l'exception de l'ADIE, qui privilégie depuis plusieurs années le micro-crédit.

Le montant moyen par bénéficiaire

Le montant moyen des prêts d'honneur accordés par les associations est très différent d'un réseau à l'autre. En 2011, il oscillait entre moins de 1 700 € pour l'ADIE et plus de 26 000 € pour le Réseau Entreprendre, ce qui traduit la différence de profils des entrepreneurs soutenus, selon les réseaux. Ces chiffres sont restés globalement stables au cours des dernières années.

Tableau n°11 : Montant moyen des prêts d'honneur par bénéficiaire

	objet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France Initiative	Montant moyen perçu par bénéficiaire	6 500 €	6 758 €	6 370 €	6 300 €	6 200 €	6 200 €
FONDES	Garantie moyenne moyen perçu par bénéficiaire	11 500 €	14 200 €	13 400 €	12 450 €	12 200 €	13 400 €
ADIE	Montant moyen perçu par bénéficiaire	1 929 €	2 010 €	1 722 €	1 719 €	1 975 €	1 650 €
RE	Montant moyen perçu par bénéficiaire	22 000 €	24 300 €	25 500 €	26 100 €	26 200 €	26 400 €

Source : Région des Pays de la Loire

La création d'emplois

Tableau n°12 : Nombre de création d'emplois dans les entreprises soutenues par des dispositifs d'aides financés par la Région¹¹⁷

	objet	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France Initiative	Nombre moyen d'emplois créés ou maintenus par entreprise	Chaque entreprise créée en moyenne 2,33 emplois			Programme en cours d'exécution		
FONDES	Nombre moyen d'emplois créés ou maintenus par entreprise	Chaque entreprise créée en moyenne 1,29 emplois			Programme en cours d'exécution		
ADIE	Nombre d'emplois créés ou maintenus en 3 ans	Chaque entreprise créée en moyenne 1,33 emplois			Programme en cours d'exécution		
RE	Nombre moyen d'emplois créés ou maintenus par entreprise	Chaque entreprise créée en moyenne 10 emplois			Programme en cours d'exécution		

Source : Région des Pays de la Loire

Le nombre d'emplois créés par les entreprises soutenues par les associations de prêts d'honneur entre 2006 et 2008 est en moyenne légèrement supérieur à un emploi par entreprise pour l'ADIE et le FONDES, légèrement supérieur à deux emplois pour le réseau France initiative et de dix emplois pour le Réseau entreprendre.

D'après les informations fournies par ces associations, malgré le maintien d'un nombre élevé, voire d'une progression des dossiers soutenus ces deux dernières années, le nombre prévisionnel d'emplois créés diminue car les projets sont de plus petite taille.

L'effet de levier

L'effet levier bancaire des différents réseaux d'accompagnement est compris en moyenne sur 2009-2011 entre 8 et 22 selon les réseaux.

Le montant et la croissance du chiffre d'affaires

Les associations de prêts d'honneur ne sont pas en mesure de fournir des données concernant la croissance et le montant moyen du chiffre d'affaires des entreprises soutenues.

¹¹⁷ La réalisation des programmes de créations d'emplois par les entreprises ayant été soutenues depuis 2009 n'étant pas totalement achevée, la Région n'a pas communiqué de chiffres pour 2009, 2010 et 2011 afin de ne pas fausser les résultats.

Les secteurs d'activité

Les secteurs d'activité des entreprises créées avec le soutien des associations sont différents d'un réseau à l'autre. A titre d'exemple, les principaux secteurs d'activité des entreprises soutenues par le réseau France Initiative sont le commerce (28 % en 2011), les activités de service aux particuliers (21 % en 2011), la construction (17 % en 2011). Pour ce qui concerne les entreprises soutenues par l'ADIE, ce sont les secteurs de la vente de vêtements et d'accessoire de mode (14 % en 2011), le commerce alimentaire (9 % en 2011) et les autres commerces (9 % en 2011).

Le statut juridique

La proportion d'auto-entrepreneurs parmi les bénéficiaires de prêts d'honneur ou de garanties bancaires est la plus élevée chez les bénéficiaires d'un prêt de l'ADIE, en cohérence avec le public cible de cette structure. Les autres réseaux de la création d'entreprises accompagnent très peu les auto-entrepreneurs, voire excluent ce statut de leur intervention (c'est le cas du Réseau Entreprendre).

Le taux de pérennité des entreprises aidées par la Région

Tableau n° 13 : Taux de pérennité à 3 ans des entreprises aidées par les associations de prêts d'honneur

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France Initiative	90 %	90 %	90 %	84 %	programme en cours d'exécution	
FONDES	82 %	85 %	79 %	87 %	programme en cours d'exécution	
ADIE	59 %	59 %	59 %	59 %	programme en cours d'exécution	
RE	81 %	91 %	95 %	96 %	programme en cours d'exécution	

Source : Région des Pays de la Loire

Les taux de pérennité à trois ans, communiqué par les différents réseaux des Pays de la Loire font apparaître des différences notables d'un réseau à l'autre avec une certaine volatilité d'une année sur l'autre. Avec un taux de pérennité de 96 % en 2009, en hausse depuis 2006, le Réseau Entreprendre affiche le meilleur résultat, suivi par les réseaux France Initiative et FONDES dont les taux oscillent entre 80 % et 90 % selon les années. Celui de l'ADIE est plus faible (59 %), compte tenu des publics soutenus.

Les facteurs d'échec identifiés par les différents réseaux d'association sont les suivants. Pour les plateformes du réseau France Initiative, ce sont: la part de marché trop faible, la mésentente entre associés, des raisons de santé du porteur de projet, des raisons familiales, les compétences insuffisantes du chef d'entreprise (gestion, développement commercial, connaissance du secteur et du marché potentiel), la volonté de redevenir salarié, une offre produits/services inadaptée au marché, un mauvais choix d'emplacement, un manque de clientèle/d'activité, une part de la sous-traitance trop importante pour l'activité, des impayés, une évolution de la réglementation. Par ailleurs, ce réseau constate davantage d'échec pour les créations que pour les reprises et une proportion plus élevée d'échec dans le secteur du commerce et de la restauration.

Pour le Réseau Entreprendre, les causes d'échec sont: une croissance du chiffre d'affaires plus lente que prévue et un manque de fonds propres, une mauvaise appréciation du potentiel du marché ou un défaut de positionnement, une mésentente entre associés.

Pour les associations de prêts d'honneur, le taux de sinistre correspond au taux de non remboursement des prêts ou de mise en œuvre de la garantie. Le réseau France initiative ainsi que le Réseau Entreprendre bénéficient d'une garantie de 50 % à 70 % par OSEO, ce qui réduit le coût final. En 2009, le taux de sinistre s'élevait à 4 % pour le réseau France Initiative, à 6 % pour le FONDES et à 3 % pour le Réseau Entreprendre. Pour ces deux derniers réseaux, il a sensiblement diminué par rapport à 2006 et 2007, où il pouvait dépasser 10 %. En 2010, il s'élevait à près de 16 % pour l'ADIE.

III - Eléments d'évaluation interne et externe des dispositifs de soutien à la création d'entreprise de la Région des Pays de la Loire

A - L'appréciation de la Région sur ses dispositifs de soutien à la création d'entreprise

La Région considère que les aides directes sous forme de PRCE permettent un apport en fonds propres qui sécurise le plan de financement à la fois pour les projets modestes et les projets industriels qui demandent

une mise de fonds importante. Elles sont complémentaires des prêts d'honneur.

Néanmoins, elle fait un bilan mitigé du dispositif PRCE-I qui selon elle, répond « *parfois à des effets d'aubaine* ».

Après avoir envisagé de conditionner l'attribution de la prime à l'obtention d'un prêt bancaire, au minimum du même montant, afin de renforcer l'effet de levier, elle envisage désormais de supprimer le dispositif PRCE-I à partir de 2013.

La Région considère que les prêts d'honneur sont particulièrement adaptés en phase de démarrage d'une entreprise car ils permettent de renforcer les fonds propres et de créer un effet de levier. Les garanties bancaires limitent le recours aux cautions personnelles ce qui tend à sécuriser les projets. En outre, l'accompagnement des chefs d'entreprise par les associations qui distribuent les prêts d'honneur, permet de renforcer la pérennité de l'entreprise.

Selon la Région, le fait de pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des réseaux d'association permet une bonne complémentarité en termes de cibles, d'accompagnement ainsi qu'une couverture géographique quasiment complète. Il existe peu de recoupements dans les interventions de ces associations et une bonne coordination lorsque c'est le cas.

Le dispositif de soutien aux associations de prêts d'honneur est le seul dispositif d'aide à la création d'entreprise à avoir fait l'objet de deux études externes en 2006 et 2009, dont les conclusions montraient son intérêt même si elles n'en mesuraient pas l'impact sur le plan économique et de l'emploi.

B - L'étude des liens entre les aides et la création d'entreprises par l'INSEE

A partir des données publiées par l'INSEE dans son enquête de juillet 2012, il est possible de dresser certains constats concernant les effets des aides publiques sur la création d'entreprises.

En moyenne, 57 % des créateurs d'entreprises dans les Pays de la Loire ont bénéficié de dispositifs d'aides à la création d'entreprises (soit 4 points de plus que la moyenne nationale hors Ile-de-France) mais il existe des écarts très importants selon les secteurs et le profil des entrepreneurs. Les aides locales et régionales sont notamment surreprésentées dans l'industrie et la construction et dans les projets nécessitant plus d'investissement. Hormis pour ces secteurs et ceux de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale, il existe une corrélation

entre l'attribution d'une aide publique locale, régionale ou liée à l'innovation et l'obtention d'un crédit bancaire.

Les autres financements (prêts d'honneur, capital-risque, subventions, microcrédit non bancaire,...) représentent dans la plupart des cas, 10 % ou moins du montant total du projet.

L'étude montre également que les créateurs ligériens bénéficient en moyenne de davantage d'appui dans la préparation de leur projet en termes de conseil, d'information, de soutien et qu'ils font davantage appel aux structures dédiées à la création d'entreprises (chambre de commerce et de métiers,...) ainsi qu'aux professionnels spécialisés dans ce domaine (experts comptables, avocats,...).

Mais des disparités existent selon les départements de la région. Par exemple, les conditions de création, notamment en ce qui concerne l'accès au crédit ou la formation spécifique, sont plus favorables en Vendée qu'ailleurs.

Enfin, la longévité des entreprises mesurée par l'INSEE à partir de la cohorte des entreprises créées en 2002, est supérieure de cinq points à la moyenne nationale : 57 % des entreprises étaient encore en activité cinq ans après.

IV - Bilan/recommandations

Les objectifs

Le soutien à la création d'entreprises fait partie intégrante de la politique de développement économique menée par la Région des Pays de la Loire, qui n'en fait plus une de ses priorités, hormis en ce qui concerne les entreprises innovantes.

Le soutien à la création d'entreprises manque d'une feuille de route explicite, suffisamment développée et précise, définissant les objectifs recherchés, afin de privilégier les moyens les plus adaptés pour les atteindre. Il semble que la politique de la Région vise à soutenir à la fois la création d'emplois, certains publics cibles, certains secteurs d'activité, ainsi que les entreprises les plus prometteuses et innovantes de la région, au risque peut-être d'une certaine dispersion.

En fait, les objectifs de la politique régionale transparaissent plus ou moins implicitement à travers les dispositifs de soutien mis en place qui ciblent certaines catégories d'entrepreneurs. La recherche permanente d'adaptation des outils aux besoins des créateurs d'entreprises, démontre

une bonne réactivité de la collectivité mais qui tend à confondre moyens et objectifs.

Il en découle une réelle difficulté d'évaluation à la fois de la politique de la Région dans ce domaine mais aussi des dispositifs eux-mêmes. Les bilans présentés chaque année sont très globaux et ne permettent pas de s'assurer de leur réelle efficacité. Ceci ne signifie pas pour autant que la Région ne se préoccupe pas de tirer les enseignements des études ou échanges menés avec ses partenaires, pour amender ses dispositifs, mais qu'elle pourrait développer davantage sa culture de l'évaluation.

A titre d'exemple, si l'un des objectifs de la Région est de créer des emplois, il est difficile de connaître avec un bon degré de certitude quels sont les dispositifs les plus efficaces et efficients en la matière et s'il n'existe pas des effets d'aubaine.

Les moyens

La Région concentre l'essentiel de ses moyens d'action sur le financement des entreprises en création laissant aux organismes spécialisés le rôle d'accompagner les créateurs, même si elle reconnaît que l'accompagnement est fondamental pour la réussite de l'entreprise.

Le développement d'outils de financement notamment en fonds propres est cohérent avec le souhait d'aider prioritairement les entreprises innovantes et à fort potentiel. De ce point de vue, la Région des Pays de la Loire rejoint les orientations préconisées par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2012 sur l'Etat et le financement de l'économie, de soutenir la capitalisation des entreprises en phase d'amorçage et de premiers développements, de prévenir un rationnement du crédit ou de développer les financements externes non-bancaires afin de faire face aux défaillances de marché.

Le mode d'intervention de la Région qui repose en partie sur le soutien aux dispositifs de prêts d'honneur et de garantie, présente à la fois l'intérêt de s'appuyer sur des professionnels et bénévoles spécialistes de la création d'entreprise mais aussi sur l'analyse du risque des banques, dont les décisions conditionnent l'octroi des prêts d'honneurs. Ils ne constituent donc pas un mode de financement alternatif au financement bancaire mais complémentaire à travers une prise de risque partagée.

La construction même du dispositif dont l'un des effets recherchés est d'inciter les entrepreneurs à se tourner vers les banques qui elles-mêmes apprécient de pouvoir réduire leur risque grâce à ce type de dispositif, repose sur la capacité de ces dernières à distribuer des crédits. Or, la persistance d'une situation économique dégradée et de perspectives

incertaines n'incitent pas les banques à prendre des risques. De même, les évolutions de la réglementation prudentielle les concernant, dans le cadre des accords dits de Bâle III, les conduisent à réduire la taille de leurs engagements, notamment les plus longs. Ces facteurs d'assèchement du crédit, en particulier aux entreprises en création qui sont les plus fragiles, pourraient par effet de domino conduire les associations de prêts d'honneur à réduire elles aussi les fonds accordés aux entreprises en création. Ce dispositif d'aide dont l'une des finalités est de pallier les défaillances du système bancaire privé à financer les créations d'entreprises, deviendrait alors moins opérant.

Le constat effectué par la Région à propos des besoins financiers des entreprises après leur création, semble pertinent. L'adaptation des dispositifs régionaux et la réorientation des moyens financiers afin d'éviter une discontinuité dans le soutien aux très jeunes entreprises, qui ne bénéficient plus d'aide spécifique, devraient aider à combler cette lacune.

La Région ne semble pas s'être préoccupée jusqu'à présent de la complémentarité de ses dispositifs de soutien à la création d'entreprises avec ceux de l'Etat, ni de la mise en place d'une évaluation commune lorsque les publics cibles se recoupaient, au risque de renforcer de possibles effets d'aubaine pour les dispositifs destinés aux publics en difficultés (PRCE S par exemple).

L'efficacité et l'efficience

Les moyens financiers consacrés au soutien à la création d'entreprise repose majoritairement sur des dispositifs d'aides directes (60 % du budget des dispositifs dédiés uniquement à la création d'entreprises en 2011) alors que l'effet de levier bancaire est plus important dans le cas des aides aux associations de prêts d'honneur, et la pérennité des entreprises qu'elles accompagnent est sans doute meilleure. Une réflexion sur une éventuelle réorientation des budgets en faveur des aides indirectes devrait donc être menée.

De manière pragmatique et par économie de moyens, la Région s'appuie sur les réseaux spécialisés dans la création d'entreprise. Mais elle continue toujours de gérer elle-même certains dispositifs d'aides directes. La suppression annoncée de la PRCE-I devrait l'inciter à poursuivre le processus de délégation de la gestion des aides directes, comme elle le fait déjà pour la PRCE J&S.

L'expérience passée de dispositifs pour lesquels la Région accordait elle-même un prêt (ARCE) ou une prime (PRE), pour des montants parfois très importants, montre que de tels dispositifs

nécessitent une capacité d'expertise élevée, et peuvent s'avérer coûteux financièrement et relativement peu efficaces.

Les mesures de création d'emplois et de pérennité des entreprises soutenues par les dispositifs d'aide de la Région semblent démontrer que le plus souvent, le seul emploi créé est celui du créateur, complété éventuellement par un deuxième emploi. Le nombre d'entreprise créant dix emplois ou plus, c'est-à-dire des entreprises en forte croissance, reste marginal.

Le calcul d'un coût « apparent » de l'emploi créé par les entreprises soutenues par la Région bute sur le fait qu'une même entreprise peut cumuler plusieurs aides de la part de la Région lorsqu'elle bénéficie d'une aide directe et d'une aide indirecte. Or dans ce dernier cas il n'est pas possible d'isoler la part des fonds apportés par la Région des fonds apportés par d'autres financeurs. Par ailleurs, l'absence de connaissance précise de l'ensemble des aides publiques reçues par un même créateur d'entreprise ne permet pas de déterminer le coût réel de l'emploi aidé lors de la création.

Les retombées à la fois économiques et en termes d'emplois des investissements en fonds propres réalisés par les fonds de capital-risque financés par la Région, ne sont pour l'instant pas mesurées. Compte tenu du budget consacré par la Région à ces investissements, un tel suivi apparaît indispensable.

Chapitre II

Le pilotage et la gouvernance des dispositifs de la Région des Pays de la Loire

I - Le pilotage et l'animation des dispositifs financés par la Région des Pays de la Loire

Le pilotage, l'animation et la gestion des dispositifs d'aides directes (PRCE) sont assurés intégralement par le pôle « création d'entreprises et TPE » de la Région, à l'exception des dispositifs PRCE J&S, pour lesquels les prescripteurs sont les associations de prêts d'honneur, qui assurent l'information et l'enregistrement des demandes.

En ce qui concerne les aides indirectes au financement (prêts d'honneur, garantie), la Région pilote sa politique avec les associations de prêts d'honneur depuis 2006 par des conventions cadre d'une durée de trois ans qui sont déclinées en convention annuelle d'exécution.

Pour les réseaux France Initiative, le Réseau Entreprendre et l'ADIE, deux niveaux de contractualisation ont été établis :

- une contractualisation avec les têtes de réseaux pour leur rôle de pilotage et d'animation au sein de leur propre réseau,

- une contractualisation avec chacune des associations adhérentes de ces trois réseaux pour l'abondement de leur fonds de prêts d'honneur.

La Région convient avec chaque association d'objectifs à atteindre en termes de nombre de prêts, de modalités de mise en œuvre, d'actions pour les atteindre, de reporting. Depuis 2012, le montant des dotations versées aux associations dépend en partie d'objectifs concernant certains publics cibles (jeunes, femmes, personnes localisées dans les ZUS). La Région se réserve le droit de majorer de 10 % la dotation annuelle versée à l'association selon la réalisation effective de son plan d'actions.

L'activité relative aux prêts d'honneur et garantie bancaire fait l'objet d'un suivi annuel dans le cadre d'un comité de pilotage pour

chaque association. Il est présidé par un élu régional. Ce comité de pilotage est précédé d'un comité technique animé par les services de la Région.

En outre, la Région anime sa politique d'aide à la création d'entreprises en faisant participer les autres réseaux d'aide à la création d'entreprises (réseaux consulaires, agences de développement économique des collectivités territoriales, ...) à la concertation préalable à l'élaboration du SRDE 2006-2010, à la conférence régionale du développement économique, ou de façon ponctuelle sur un dossier donné. Depuis 2012, la Région rassemble également les têtes de réseaux au sein d'un groupe de travail afin de travailler sur la dimension qualitative de l'accompagnement et de manière plus large les acteurs économiques régionaux dans le cadre du suivi du SREED 2011-2016 avec notamment des réunions départementales à venir.

II - Le rôle de chef de file de la Région des Pays de la Loire vis-à-vis des autres collectivités locales

La loi 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales dispose que la Région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales, sous réserve des missions incombant à l'État. Le Conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Les départements peuvent participer aux financements de ces aides dans le cadre d'une convention passée avec la Région.

Le Conseil régional et les cinq conseils généraux de la région ont signé un accord-cadre relatif aux aides économiques en 2004, complété par plusieurs avenants successifs et des conventions bilatérales.

Avec le département de Loire-Atlantique, cette convention concerne le soutien aux associations de prêts d'honneur, le soutien aux opérateurs accompagnant les porteurs de projet et les entreprises artisanales en post création, les primes départementales solidaires complémentaires aux primes régionales solidaires.

Avec le département de la Sarthe, la convention concerne les primes départementales au développement de l'emploi pour les entreprises en création, en complément de la PRCE-I.

Avec le département de la Vendée, la convention concerne les primes départementales à la création d'entreprise en complément des primes régionales.

Avec les départements de la Mayenne et du Maine-et-Loire, aucune des conventions bilatérales ne prévoient de dispositions particulières concernant les aides à la création d'entreprises.

En dehors de ces conventions, il n'existe pas de réflexion partagée, ni de coordination particulière des actions de soutien à la création d'entreprises entre la Région et les départements.

III - La coordination entre la Région des Pays de la Loire et l'Etat

Le constat partagé de part et d'autre est que les relations entre l'Etat et la Région ne sont pas coopératives en matière de soutien à la création d'entreprises, ce qui se traduit par une quasi-absence de coordination.

La Région reproche tout d'abord à l'Etat de ne pas tenir compte des compétences dévolues aux Régions en matière de coordination des actions de développement économique depuis la loi du 13 août 2004.

En particulier, elle critique son absence de concertation avec la Région et les réseaux d'accompagnement à la création d'entreprise à l'occasion de la mise en place du dispositif NACRE. Elle met en cause la lisibilité des dispositifs pour les opérateurs et les porteurs de projets et craint que cette initiative aille à l'encontre de la clarification des rôles, remettant par exemple en cause la stratégie régionale arrêtée à l'occasion de l'élaboration du SRDE. La procédure de labellisation des associations a également été perçue comme redondante avec ce qui était déjà exigé d'elles.

A titre d'illustration, un comité régional NACRE élargi, associant la CDC, la DIRECCTE, Pôle Emploi, l'AGEFIPH ainsi que la Région et les autres collectivités territoriales, a été mis en place fin 2008. Il se réunissait deux fois par an. Il servait de lieu d'échange d'information entre financeurs des aides à la création d'entreprise. Mais la Région n'a été présente qu'épisodiquement, comme observateur. Selon la DIRECCTE, ce comité préfigurateur potentiel d'un futur comité régional de suivi des aides, montre les difficultés et les limites de l'exercice. Selon elle, la Région conteste la légitimité même de l'Etat à vouloir coordonner les financeurs des réseaux d'accompagnement de la création d'entreprise,

considérant de son point de vue que la compétence « création-reprise d'entreprises » est décentralisée depuis 1982.

Selon la Région, le désengagement de l'Etat du dispositif NACRE en 2011 met en difficulté les opérateurs qui avaient été recrutés pour le mettre en œuvre.

Ainsi, la Région estime que *« l'Etat ne joue un rôle d'animation et de suivi que sur ses propres dispositifs »*.

La situation est différente avec la Caisse des dépôts et consignations avec laquelle la Région entretient des relations régulières et constructives, notamment en ce qui concerne l'abondement des fonds de prêts d'honneur et les fonds de capital-investissement.

IV - Bilan /recommandations

Plusieurs niveaux de collectivités (Région, Départements, EPCI) interviennent dans le soutien à la création d'entreprises sur le territoire régional. Malgré le rôle de chef de file reconnu par la loi à la Région dans le domaine du développement économique, il n'existe pas de gouvernance régionale en matière de création d'entreprises mais simplement des conventionnements avec les départements afin d'assurer une certaine complémentarité des dispositifs. Il n'existe pas entre eux de partage d'objectifs, ni de spécialisation des interventions. Le travail de coordination avec les différents niveaux de collectivités infrarégionales, et de réflexion sur une éventuelle spécialisation entre elles par type de profil d'entrepreneur, serait donc à développer.

La coordination entre la Région, les services de l'Etat et Pôle Emploi dans le soutien à la création d'entreprises est défaillante dans les Pays de la Loire, notamment parce qu'elle se focalise sur la question du chef de file régional. Une telle coordination est pourtant reconnue comme étant nécessaire à la fois par la Région et l'Etat.

D'une manière générale, le foisonnement des acteurs qui soutiennent la création d'entreprises, constaté dans les Pays de la Loire comme ailleurs, n'est pas forcément préjudiciable en soi car il permet de répondre à des demandes très variées de publics qui le sont tout autant. Néanmoins, il nécessite a minima une certaine coordination afin d'apporter la lisibilité suffisante sur les dispositifs de soutien, de mieux piloter l'ensemble des dispositifs nationaux et locaux au niveau régional, d'optimiser les interventions, voire même de spécialiser les acteurs par public et nature d'interventions (financement, accompagnement, animation, pilotage).

Dans ces conditions, le positionnement multiforme de la Région, à la fois en tant que financeur, direct et indirect, d'informateur, d'animateur, de coordinateur, est complexe et n'est sans doute pas de nature à clarifier le rôle des différents acteurs de la création d'entreprises pour les créateurs.

Annexe 8 : Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région Picardie

Sommaire

Chapitre I - Introduction : contexte local, constats initiaux et objectifs	389
I - Le contexte socio-économique local	389
II - Le contexte local de la création d'entreprises	390
III - Les chiffres de la création d'entreprises depuis 2006	391
IV - Constats initiaux et objectifs régionaux	395
Chapitre II Les dispositifs mis en place par la Région	397
I - Les dispositifs mis en place par la Région pour susciter et accompagner la création d'entreprises	397
II - Les dispositifs d'aides directes	398
III - Les dispositifs pour faciliter l'accompagnement et le financement des entreprises nouvelles	400
IV - Le suivi des dispositifs mis en place	401
Chapitre III Le réseau d'accompagnement des créateurs	405
I - Les principaux acteurs de l'accompagnement : spécialités, rôle, financement, efficacité	405
II - La coordination des rôles : son organisation, ses résultats	406
Chapitre IV Le pilotage et la gouvernance d'ensemble	407

Chapitre I

Introduction : contexte local, constats initiaux et objectifs

I - Le contexte socio-économique local

D'une superficie de 19 400 km², la Picardie s'étend sur 3,5 % du territoire métropolitain (14^e rang national) et compte 1 948 000 habitants (12^e rang) répartis dans 2 291 communes.

La région se caractérise par sa situation antinomique sur de nombreux aspects. Bénéficiant d'un patrimoine naturel, culturel et historique bien préservé, elle est handicapée par un climat souvent capricieux qui la rend moins attractive que d'autres régions. Si le dynamisme observé au sud de l'Oise et de l'Aisne est lié à la proximité de Paris, cette proximité explique aussi la relative « désertification » des zones qui se situent plus au Nord. Située à un carrefour de l'Europe, elle constitue plus une zone de passage entre les grandes capitales du Nord du continent qu'une véritable plateforme.

La population régionale croît moins rapidement qu'au niveau national avec un déficit migratoire très marqué. Sa population est relativement jeune mais est aussi celle qui a un des niveaux de formation les plus faibles de France. D'après les analyses de l'INSEE, seulement 43,7 % des 18-24 ans étaient scolarisés en 2009 contre 51,8 % en France métropolitaine. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur, parmi la population des plus de 15 ans non scolarisés, était de 18,3 % (contre

24,5 %) alors que plus de 23 % n'avaient aucun diplôme (contre 18,3 %). Le taux de chômage chez les jeunes picards est également très important avec 28,5 % de demandeurs d'emploi parmi les 15-24 ans, soit 5 points de plus que ce qui est observé au niveau national (données INSEE pour 2009).

Confrontée à de nombreuses difficultés structurelles, la Picardie a le plus faible Produit intérieur brut par habitant de la métropole (22 894 €). La crise économique a contribué à accentuer cette situation et la Région devrait entrer en récession en 2012 avec une « décroissance » d'au minimum - 0,1 %. Seule la Région Lorraine se trouverait dans la même situation.

L'économie locale est particulièrement structurée autour de secteurs industriels qui connaissent de graves difficultés de compétitivité face à une concurrence mondiale croissante (textile, mécanique, équipements automobiles, chimie...); dans ce contexte, le souci économique majeur de bon nombre de zones d'emploi est de garantir la survie et le renforcement des entreprises existantes.

Les trois départements qui composent la Région présentent des caractéristiques très variées et se trouvent chacun sous des influences historiques et géographiques distinctes. Au sein même de chaque département, les différentes zones d'emplois présentent également de grandes disparités. Il est par conséquent très difficile d'imaginer une politique de soutien à l'économie locale, et plus précisément à la création d'entreprises, qui s'appliquerait de manière uniforme sur l'ensemble du territoire régional.

II - Le contexte local de la création d'entreprises

Sur le plan de la création d'entreprises, la Picardie fait partie de ces territoires qui sont historiquement marqués par une forte tradition industrielle et se caractérisent par une grande culture ouvrière. La forte dichotomie, culturelle et sociale, entre les salariés de grandes entreprises et leurs dirigeants explique, en grande partie, la faible propension naturelle des picards pour l'entrepreneuriat.

La région partait de très loin après un net recul des créations d'entreprises entre 1990 et 2002, recul qui, s'il correspondait à une tendance nationale, était nettement plus marqué en Picardie (- 26 %

contre - 11 %, selon une étude de l'INSEE – Dynamique de création d'entreprises en Picardie, octobre 2005).

L'année 2003 a marqué le début d'une inversion de la tendance avec un retour à des valeurs positives du taux de création d'entreprises sur le plan national. La Picardie a suivi la même tendance mais alors que les créations d'entreprises locales représentaient 2,4 % des créations nationales en 1990, elles n'en représentaient plus que 1,7 % en 2004 et la Région peinait à rattraper son retard.

III - Les chiffres de la création d'entreprises depuis 2006

Le tableau ci-dessous fournit les données brutes relatives à la création d'entreprises dans les trois départements picards depuis 2006 :

Tableau 1 – Création d'entreprises en Picardie

	Statut	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 T1
Aisne (02)	Sociétés	557	662	727	656	601	672	161
	Entreprises individuelles	758	936	874	564	729	538	131
	SS TOTAL Aisne (hors autoentr.)	1 315	1 598	1 601	1 220	1 330	1 210	292
	Auto entrepreneurs				1 863	1 907	1 677	481
	Total Aisne	1 315	1 598	1 601	3 083	3 237	2 887	773
Oise (60)	Sociétés	1 077	1 280	1 411	1 353	1 466	1 506	411
	Entreprises individuelles	1 266	1 396	1 494	955	1 175	1 222	327
	SS TOTAL Oise (hors autoentr.)	2 343	2 676	2 905	2 308	2 641	2 728	738
	Auto entrepreneurs				3 076	3 389	2 604	742
	Total Oise	2 343	2 676	2 905	5 384	6 030	5 332	1 480
Somme (80)	Sociétés	528	643	641	651	689	705	168
	Entreprises individuelles	809	842	907	626	600	540	129
	SS TOTAL Somme (hors autoentr.)	1 337	1 485	1 548	1 277	1 289	1 245	297
	Auto entrepreneurs				1 504	1 795	1 560	494
	Total Somme	1 337	1 485	1 548	2 781	3 084	2 805	791
PICARDIE	Sociétés	2 162	2 585	2 779	2 660	2 756	2 883	740
	Entreprises individuelles	2 833	3 174	3 275	2 145	2 504	2 300	587
	SS TOTAL Région (hors autoentr.)	4 995	5 759	6 054	4 805	5 260	5 183	1 327
	Auto entrepreneurs				6 443	7 091	5 841	1 717
	TOTAL	4 995	5 759	6 054	11 248	12 351	11 024	3 044

Source : INSEE.

Entre 2006 et 2008, on observe une progression régulière du nombre de nouvelles entreprises dans la continuité des années précédentes avec une évolution de 21,2 % contre 16,2 % au niveau national.

L'entrée en vigueur du statut de l'auto-entrepreneur en 2009 a nettement changé la donne puisqu'à compter de cette année, la majorité des créateurs ont choisi d'opter pour ce statut. Ceci a eu pour effet de faire baisser le nombre de créations sous les anciens statuts. Le nouveau paysage de la création d'entreprises semble avoir pris une configuration

plus stable en 2011 après deux années au cours desquelles de nombreux projets latents ont été activés par des candidats à la création qui ont trouvé à travers ce statut d'auto-entrepreneur, jugé plus simple, plus rapide et moins risqué, l'opportunité de se lancer.

Dans cette nouvelle configuration, la création d'entreprises a progressé plus significativement en Picardie (104 %) qu'en France métropolitaine (87,5 %) entre 2008 et 2010.

Si le nombre de créations est relativement proche entre la Somme et l'Aisne, il se crée chaque année pratiquement deux fois plus de nouvelles entreprises dans l'Oise que dans chacun des deux autres départements. Cette situation s'explique principalement par la proximité du département avec la région parisienne.

Les 3 tableaux suivants retracent les grandes tendances de l'évolution de la création d'entreprises en France métropolitaine et en Picardie depuis 2006 :

Tableau 2 – Taux d'entrepreneuriat*

		France	France (‰)	Picardie	Picardie (‰)	Ecart
	2006	285 458	10,36	4 995		
	2007	325 739	11,73	5 759	6,55	5,17
	2008	331 736	11,85	6 054	6,86	4,99
	2009	580 193	20,57	11 248	12,71	7,86
	2010	622 039	21,98	12 351	13,83	8,15
	2011	549 800	19,32	11 024		
Hors Auto entreprises	2009	260 174	9,23	4 805	5,43	3,80
	2010	263 451	9,31	5 260	5,89	3,42
	2011	258 080	9,07	5 183		

Source : INSEE/APCE (données retraitées).

* Ce taux est calculé en rapportant le nombre de créations à la population active.

Tableau 3 – Taux de création / Population

		France	France (‰)	Picardie	Picardie (‰)	Ecart
	2006	285 458	4,64	4 995	2,64	2,00
	2007	325 739	5,26	5 759	3,04	2,22
	2008	331 736	5,33	6 054	3,20	2,14
	2009	580 193	9,28	11 248	5,89	3,40
	2010	622 039	9,89	12 351	6,45	3,44
	2011	549 800	8,69	11 024	5,76	2,93
Hors auto-entreprises	2009	260 174	4,16	4 805	2,51	1,65
	2010	263 451	4,19	5 260	2,75	1,44
	2011	258 080	4,08	5 183	2,71	1,37

Source : INSEE/APCE (données retraitées).

Tableau 4 – Créations Picardie / France métropolitaine

	Toutes créations	Hors auto entreprises
2006	1,75 %	
2007	1,77 %	
2008	1,82 %	
2009	1,94 %	1,85 %
2010	1,99 %	2,00 %
2011	2,01 %	2,01 %

Même si elle reste significativement en deçà des moyennes nationales, la Picardie a régulièrement réduit les écarts au cours des 5 dernières années concernant les créations d'entreprises hors auto-entrepreneurs.

Notons également qu'au-delà de la création pure, la reprise d'entreprises représente un enjeu crucial pour la Région qui doit aussi et avant tout lutter pour conserver son tissu d'entreprises qui participe à la survie de nombreuses zones rurales menacées de « désertification ». La Région compte, en effet, une très forte proportion de chefs d'entreprises qui partiront à la retraite dans un très proche avenir et nombre d'entre eux sont de petits artisans ou commerçants qui participent très activement à la structuration de l'espace rural.

IV - Constats initiaux et objectifs régionaux

Constatant le déficit régional en termes de créations d'entreprises, les services de l'Etat en Picardie et le conseil régional avaient décidé de mener une politique volontariste de relance en la matière dans le cadre du Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2000- 2006 en se fixant les objectifs suivants :

Article 5 – Objectifs opérationnels :

« Créer un environnement économique favorable à la création, à la reprise et à la transmission d'entreprises en Picardie, afin de multiplier les projets accompagnés et de minimiser ainsi les taux d'échec. Professionnaliser le réseau des partenaires économiques chargés de déceler les porteurs de projets, de les accompagner dans le montage de leur dossier, de leur apporter des financements et un suivi après la création ou la reprise de l'entreprise. »

En 2005, à l'occasion du diagnostic qui a été effectué dans le cadre de la préparation du Schéma régional de développement économique (SRDE), la région a procédé à une évaluation de l'article 5 du CPER. En particulier, il a été constaté qu'en dépit d'une réduction des écarts, la Picardie occupait toujours en 2006 le peloton de queue des régions françaises pour la création d'entreprises avec un taux de création rapporté au nombre d'habitants qui s'établissait à 3,09 ‰ contre 4,88 ‰ en France métropolitaine.

Pour remédier à cette situation et essayer de se rapprocher de la moyenne nationale à l'horizon 2010, la Région a réaffirmé sa volonté de mettre en place une politique de relance de l'esprit et de la création d'entreprises. Elle a aussi insisté sur la nécessité de garantir un taux de pérennité satisfaisant.

Dans le prolongement des mesures d'incitation et de soutien qui avaient été mises en œuvre en direction des créateurs potentiels dans le cadre du projet de plan Etat-Région pour la période 2000 à 2006, les réflexions qui ont été menées dans le cadre de l'élaboration du Schéma régional de développement économique ont notamment porté sur la nécessité de rendre plus lisibles et plus accessibles les aides dont pouvaient bénéficier les créateurs picards et d'améliorer l'offre existante pour l'adapter aux enjeux locaux.

Conformément aux compétences qui lui sont conférées par le CGCT et notamment son article L.1511-1, la Région a souhaité coordonner les actions des différents acteurs locaux qui interviennent dans le domaine des aides à la création d'entreprises. Cette volonté a notamment abouti à l'adoption en 2007 d'un Plan régional en faveur de la création d'entreprises et d'un Protocole d'accord de la création et la transmission d'entreprises (PACTE) :

« Le plan régional en faveur de la création d'entreprise a pour but de favoriser l'égal accès à chacun à l'initiative, donner à tous des chances égales face à la création d'entreprise quelles que soient les situations et les motivations des porteurs de projets, en mobilisant l'ensemble des acteurs économiques de la région sur cet objectif, et en s'appuyant sur un réseau de proximité coordonné par la Région Picardie. »

« L'ambition du PACTE est de rendre plus lisibles les dispositifs d'accompagnement technique et les outils financiers en faveur de la création et de la transmission d'entreprises, d'améliorer l'efficacité collective en fédérant les moyens chaque fois que possible afin de faciliter les parcours des porteurs de projets en Picardie. »

C'est dans le cadre de cette politique qu'a été mis en place un réseau baptisé « J'entreprends en Picardie » dans lequel les compétences et niveaux d'intervention des différents partenaires ont été précisés. Ce fonctionnement en réseau devait permettre de proposer aux candidats à la création une aide ciblée et complète avec une assistance technique et financière individualisée depuis la définition et la précision de leur projet jusqu'au suivi post-crédation de leur jeune entreprise.

Pour bien établir les objectifs poursuivis par chacun des membres du réseau et en mesurer la réalisation, des conventions pluriannuelles devaient être rédigées, précisant pour chaque partenaire des objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre.

« J'entreprends en Picardie » regroupe 23 opérateurs en 2012. Pour la majorité d'entre eux, il s'agit d'associations spécialisées dans le conseil et le soutien aux projets économiques qui appartiennent déjà très souvent à un réseau organisé nationalement. Les chambres consulaires ont également été sollicitées.

Ce dispositif a été complété par un ensemble de mesures d'aides directes à caractère financier sous la forme de subventions ou de prêts à intérêts bonifiés voir nuls.

Chapitre II

Les dispositifs mis en place par la Région

I - Les dispositifs mis en place par la Région pour susciter et accompagner la création d'entreprises

L'application des directives du CPER 2000-2006 a permis, dans un premier temps, d'améliorer la couverture territoriale des différents opérateurs spécialisés dans le soutien à la création d'entreprises en assurant leur représentation dans chacun des trois départements. Dans le cadre du SRDE 2007-2012, la Région souhaitait ensuite organiser leur collaboration, recentrer l'action de chacun sur son cœur de métier et mettre en place des outils de soutien financier qui soient adaptés aux différentes problématiques identifiées.

En 2008, une réflexion globale sur les mesures de soutien au développement économique a abouti au constat qu'il existait 44 dispositifs qui, s'ils permettaient de répondre aux multiples enjeux de l'intervention économique locale, nécessitaient une organisation plus rationalisée. C'est ainsi qu'ils ont tous été répartis parmi cinq « fonds globaux d'intervention » qui répondaient aux principes exposés dans le SRDE :

- un fonds « d’accompagnement des projets individuels » (conseil, export, immobilier, investissements matériels, emploi, innovation...) ;
- un fonds « approches sectorielles » (contrats de filières ou de branches, partenariats avec l’Etat et les syndicats, partenariat avec les centres de transfert...) ;
- un fonds « attractivité des territoires » (actions sur le foncier et l’immobilier bâti) ;
- un fonds « entreprises en difficulté » ;
- un fonds d’appui aux fonds propres (fonds d’amorçage pour l’innovation avec OSEO, fonds de garantie régional OSEO, fonds de prêts d’honneur, fonds de capital-risque).

En 2010, la Région a souhaité évaluer sa politique de soutien à la création d’entreprises et plus particulièrement le dispositif « J’entreprends en Picardie ». Cette évaluation a été confiée au cabinet de conseil en stratégie et développement « Id-Act ».

S’inspirant des conclusions de cette évaluation et dans le contexte de réforme de la fiscalité impliquant notamment la suppression de la taxe professionnelle, la Région a entamé une phase de redéfinition de sa politique de soutien à l’activité économique locale qui a abouti à l’instauration d’un Contrat d’appui et de développement (CAD) par délibération du 17 décembre 2010. Le déploiement de ce nouveau contrat, qui formalise désormais les relations entre toute entreprise aidée et la Région, a débuté en 2012. Par délibération du 24 février 2012, le conseil régional a donc précisé les modalités d’intervention de la Région en faveur des entreprises puis actualisé et regroupé les différents types d’aides existantes.

II - Les dispositifs d’aides directes

Jusqu’en 2010, la Prime régionale à la création reprise d’entreprise (PRCE) consistait en un versement d’une subvention de 3 000 € qui était prioritairement destinée aux demandeurs d’emploi ou salariés dont l’emploi était menacé, aux jeunes, aux bénéficiaires de revenus de solidarité et aux personnes de plus de 50 ans. Le conseil régional a abrogé cette disposition par délibération du 12 avril 2010 aux motifs que celle-ci correspondait à une logique de guichet qui ne répondait pas vraiment aux objectifs initialement fixés et que

l'instauration du régime de l'auto-entrepreneur en 2009 avait eu un effet inflationniste sur les enveloppes budgétaires consacrées à cette mesure. Entre 2008 et 2009, le nombre de bénéficiaires avait effectivement été multiplié par plus de 1,6 et la mesure avait coûté plus de 3 millions d'euros supplémentaires.

Tableau 5 – Prime régionale à la création d'entreprise

	Crédits engagés et mandatés	Nombre de bénéficiaires
2008	1 812 500 €	605
2009	4 826 266 €	1 606
2010	2 981 560 €	1 015*
Total	9 620 326 €	3 226

Source : conseil régional de Picardie.

* Le chiffre indiqué correspond aux engagements pris avant que la PRCE ne soit abrogée par délibération du 13 avril 2010.

L'autre dispositif d'aide de la région s'intitule « l'Avance régionale à la reprise et à la création d'entreprise » (ARRCE ou A2RCE) qui est accordée en fonction du nombre de créations d'emplois envisagé (2 minimum hors dirigeant), de la nature de l'activité et de sa localisation. Elle consiste en un prêt sans intérêt ou à faible taux qui est accordé aux nouvelles entreprises constituées sous une forme sociétale uniquement sur la base d'un programme d'investissement qui s'élève au moins à 60 000 € la première année. Les montants accordés varient en fonction du dimensionnement capitalistique du projet et peuvent s'établir entre 30 000 € et 80 000 €. La finalité de cette aide consiste à générer un effet de levier pour faciliter l'obtention de prêts bancaires. Ponctuellement, l'aide peut être portée à 300 000 € dans les zones classées en grande difficulté par le conseil régional, pour des entreprises qui présentent un fort potentiel ou qui se trouvent en difficulté.

Tableau 6 – A2RCE

	Crédits engagés et mandatés	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen par bénéficiaire
2008	1 710 000 €	16	106 875 €
2009	2 544 000 €	26	97 846 €
2010	1 345 000 €	14	96 071 €
2011	390 000 €	5	78 000 €
Total	5 989 000 €	61	98 180 €

Source : conseil régional de Picardie.

III - Les dispositifs pour faciliter l'accompagnement et le financement des entreprises nouvelles

La région participe, par le versement de subventions, au financement des frais de fonctionnement des associations qui participent au programme « J'entreprends en Picardie » ainsi qu'à l'alimentation des fonds d'aide et de prêts d'honneur à vocation régionale, gérés directement par ces mêmes associations et accordés dans le cadre du microcrédit professionnel.

**Tableau 7 – Soutien régional aux opérateurs de la création
d'entreprises**

	Crédits engagés	Crédits mandatés	Nombre de bénéficiaires
2008	3 176 804 €	1 828 432 €	23
2009	3 443 537 €	1 812 928 €	23
2010	2 839 834 €	3 154 770 €	21
2011	804 000 €	1 168 278 €	9
Total	10 264 175 €	7 964 408 €	

Source : conseil régional de Picardie.

Tableau 8 – Fonds Picardie active

	Crédits engagés et mandatés
2008	200 000 €
2009	0 €
2010	25 000 €
2011	170 000 €
Total	395 000 €

Source : conseil régional de Picardie.

Fonds autres associations de prêt d'honneur

	Crédits engagés et mandatés
2008	285 000 €
2009	80 000 €
2010	50 000 €
2011	0 €
Total	415 000 €

Source : conseil régional de Picardie.

La Région est enfin actionnaire de la société à capital risque « Picardie avenir » qui a vocation, en particulier, à participer au financement des PME créées sous forme sociétale. En 2009, le conseil régional a décidé de participer à une augmentation du capital de cette société à hauteur de 678 368 €. Depuis le 30 juin 2010, la Région détient 1 690 701,99 €, soit 37,69 % du capital social. Par contre, ne disposant que d'un siège au conseil d'administration, elle y est minoritairement représentée.

IV - Le suivi des dispositifs mis en place

D'après la Région, seuls les opérateurs qui se déclaraient prêts à s'engager dans la démarche proposée ont reçu des aides financières. A ce titre, était signée une convention pluriannuelle fixant des objectifs qualitatifs et quantitatifs à atteindre : nombre de contacts, délais de réponses, nombre d'entreprises accompagnées, sorties positives, degré d'implication dans le réseau, etc. Ces indicateurs devaient permettre de réaliser des bilans réguliers. En 2012, 23 partenaires de la Région, qui appartiennent au réseau « J'entreprends en Picardie », sont signataires d'une convention. Il faut toutefois relever que la plupart de ces opérateurs appartiennent déjà à un réseau, organisé généralement à l'échelon national. Ceci rend par conséquent très hypothétique le suivi des créateurs et du devenir de leurs entreprises qui ne peut se faire qu'à partir d'une harmonisation des pratiques et des relevés d'informations. Dans ce domaine, l'influence de la Région est nécessairement limitée auprès d'opérateurs qui reçoivent leurs directives depuis leurs têtes de réseau nationales.

La PRCE a fait l'objet d'un suivi administratif et financier et des conventions étaient signées avec les bénéficiaires. Toutefois, aucun suivi effectif des bénéficiaires n'a été réalisé et la Région n'est pas en mesure aujourd'hui d'établir un bilan quantitatif afin de connaître les principales

caractéristiques des entreprises aidées (secteur d'intervention, emplois créés...) ou de savoir combien sont encore en activité. Avec l'apparition du régime de l'auto-entrepreneur, cette mesure a par ailleurs connu une forte dérive financière. De 1 800 000 € en 2008, son coût a plus que doublé en 2009 pour atteindre plus de 4 800 000 € ; en 2010, avant d'être abrogée en cours d'année, elle a encore mobilisé près de 3 000 000 €. Au total, cette mesure aura été la plus coûteuse pour la Région entre 2008 et 2010, sans que l'on puisse estimer son impact sur le dynamisme économique local.

Concernant l'A2RCE, dans les deux ans qui suivent le déblocage de fonds, puis annuellement ensuite, une visite est effectuée chez le bénéficiaire afin de vérifier la santé de sa société. Lorsqu'un incident de recouvrement de l'avance est constaté, une visite est automatiquement déclenchée pour en connaître les raisons et identifier rapidement les éventuelles difficultés auxquelles se trouve confrontée l'entreprise. La Région a pu estimer que les entreprises aidées dans le cadre de ce dispositif avaient démarré leur activité avec une aide moyenne de 64 000 € et la création de 3 à 5 emplois. Le taux de pérennité de ces entreprises peut être considéré comme satisfaisant puisqu'il s'établirait courant 2012 à 62,5 % pour les sociétés créées en 2008 et 84,6 % pour celles qui ont été créées en 2009. A la même période, aucun incident n'a par ailleurs été identifié concernant les entreprises qui ont bénéficié du dispositif en 2010 et 2011.

Par ailleurs, concernant les entreprises aidées et suivies par les associations attribuant des prêts d'honneur et ainsi que par « Picardie active », la Région a affirmé ne pouvoir disposer d'informations concernant ces éléments de suivi au motif qu'elle ne participait pas à la gestion des dispositifs qu'elle mettait en œuvre. Comme l'indique le tableau ci-dessous, la Région a pourtant doté ces associations pour des montants significatifs.

Tableau 9 – Aides à la création d'entreprises par année (en €)

	2008	2009	2010	2011	Total
PRCE	1 812 500	4 826 266	2 981 590	0	9 620 356
A2RCE	1 710 000	2 544 000	1 345 000	390 000	5 989 000
Dotation associations de prêt d'honneur et Picardie active	485 000	80 000	75 000	170 000	810 000
Soutien régional aux membres du réseau	3 176 804	3 443 537	2 839 834	804 000	10 264 175
Masse salariale des agents de la région travaillant sur les dispositifs	109 109	148 837	159 183	134 485	551 614
Total	7 293 413	11 042 640	7 400 607	1 498 485	27 235 145

Source : conseil régional de Picardie.

On peut ainsi relever que la Région n'est pas en mesure d'assurer un suivi suffisamment précis des aides qu'elle attribue afin de permettre une réelle évaluation de l'impact des différents dispositifs auxquels elle participe activement. Les conventions établies, soit directement avec les entreprises aidées, soit avec ses partenaires associatifs et institutionnels, devraient comporter des indicateurs plus homogènes et plus précis pour faciliter ce suivi.

Chapitre III

Le réseau d'accompagnement des créateurs

I - Les principaux acteurs de l'accompagnement : spécialités, rôle, financement, efficacité

Les opérateurs partenaires de la Région qui participent à l'accompagnement des créateurs d'entreprises sont regroupés au sein du réseau « J'entreprends en Picardie », lui-même largement décliné au niveau départemental. Chaque membre du réseau intervient à différentes étapes du parcours de création et plusieurs opérateurs peuvent être compétents pour intervenir à une même étape. La plupart des partenaires de la Région appartiennent eux-mêmes à un réseau organisé nationalement (chambres consulaires, associations de prêts d'honneur et de parrainage, etc.) et certains sont également chargés de mettre en place les dispositifs instaurés par les services de l'Etat.

Plusieurs associations appartenant à un réseau national ont vocation à accompagner des personnes exclues du monde du travail et du système bancaire classique pour créer leur entreprise en les aidant à réaliser leur plan de financement. C'est notamment le cas de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) ou de France Initiative qui sont représentées par des agences locales réparties dans les trois départements picards.

II - La coordination des rôles : son organisation, ses résultats

La Région doit assurer un rôle de coordinatrice entre les signataires du PACTE et du Plan régional en faveur de la création d'entreprises qui agissent dans le réseau « J'entreprends en Picardie » :

- définition de projets et d'actions collectifs (élaboration d'un guide du créateur, participation à des manifestations organisées par la Région...);
- établissement de conventions d'objectifs et de moyens fixant pour chaque opérateur les objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre ;
- suivi de l'activité des opérateurs par le biais des bilans annuels qu'ils produisent.

Des suivis réguliers sont également programmés dans le cadre de comités techniques qui réunissent la Région et les acteurs locaux de la création d'entreprises ou de réunions bilatérales avec chacun des opérateurs.

Chapitre IV

Le pilotage et la gouvernance d'ensemble

La région Picardie n'a pas été en mesure de produire les chiffres concernant le suivi des entreprises qui avaient bénéficié des différents dispositifs mis en œuvre. La Région n'a pas mis en place d'observatoire régional de ses politiques d'aide à la création d'entreprises. La Région se réfère volontiers aux enquêtes réalisées par des organismes comme l'INSEE ou l'APCE qui portent sur l'évolution de la création d'entreprises et la pérennité des nouvelles entités. Toutefois, ces études concernent généralement des générations d'entreprises assez anciennes et ne permettent pas de mesurer les effets de mesures récentes. Concernant l'évaluation, la Région estime qu'il est difficile d'évaluer des dispositifs dédiés, isolément des autres politiques auxquelles elle consacre des moyens importants afin de stimuler l'entrepreneuriat et attirer les candidats à la création (formation, transports, aménagement du territoire...).

En termes de coordination, les partenaires de la Région sont parfois nombreux à avoir les mêmes attributions dans un même secteur géographique, ce qui ne semble pas être de nature à agir dans le sens d'une clarification des missions de chacun et d'une meilleure visibilité pour les candidats à la création. Des associations partenaires de la Région peuvent ainsi se trouver placées en situation concurrentielle. De plus, ces opérateurs gèrent souvent simultanément les aides de l'Etat et celles de la Région tout en appliquant des directives qui émanent de leur direction nationale. Cette multiplicité des tâches n'est pas propice à une coordination régionale des dispositifs et rend difficile une définition

commune des méthodes de travail, des critères d'attribution des aides et des modalités de suivi statistique des entreprises aidées.

A la suite de l'évaluation de « J'entreprends en Picardie » et dans le cadre de la refonte de sa politique d'aides à la création d'entreprises, la Région a élaboré de nouveaux modèles de conventions dans lesquelles elle a souhaité redéfinir les actions menées par chacun des opérateurs. Invitée à produire les plus récentes conventions qui avaient été élaborées avec ses différents partenaires, la Région n'en a adressées que neuf alors que plus d'une vingtaine d'opérateurs participent à « J'entreprends en Picardie ». Aucune convention n'a par exemple été produite pour les chambres consulaires.

Par ailleurs, les conventions fournies concernent l'année 2011 et n'ont été signées qu'entre novembre et décembre de cette même année, soit à l'issue de l'exercice concerné, ce qui correspond plus à une régularisation qu'à une programmation. Il semble que la situation soit identique en 2012 puisque, à ce jour, aucune convention concernant cette période n'a été reçue. Enfin, ces nouvelles conventions ne prévoient aucun retour concernant le suivi des bénéficiaires ni aucune information chiffrée relative à la quantité de dossiers instruits ou ayant abouti. Seule la production d'un « rapport d'activité distinguant les différentes missions exercées » est prévue, sans qu'aucune précision ne soit apportée concernant le fonds ou la forme des informations que devra contenir ce rapport. Aucune remontée d'information n'a donc été formalisée avec précision, ce qui n'est pas de nature à faciliter le travail d'évaluation du programme.

Enfin, toujours pour apprécier ce qu'est la gouvernance de la Région sur le dispositif d'aides à la création d'entreprises, il est utile de mentionner le Contrat d'appui et de développement (CAD).

Créé par délibération du 17 décembre 2010 et formalisé par délibération du 24 février 2012 (délai particulièrement long entre les deux actes), ce contrat d'appui et de développement constitue désormais le document de base qui formalisera les conditions de partenariat entre la Région et toute entreprise partenaire. La délibération, qui abroge les précédentes décisions internes relatives aux aides économiques, recense l'ensemble des mesures d'intervention arrêtées par la Région et les règles qui conditionnent l'octroi des aides financières consenties aux entreprises. La philosophie du CAD repose sur le principe que toute aide sera accordée sur la base d'un projet qui devra correspondre aux enjeux et intérêts régionaux et qui devra s'inscrire dans au moins deux des priorités

régionales d'ordre économique, social ou environnemental, qui ont été retenues par le SRDE.

Outre la mise en place de fonds de garantie, les modalités d'intervention de la Région en faveur des entreprises dans le cadre du CAD sont déclinées en une dizaine de mesures. S'il s'agit prioritairement de prêts à taux bonifiés, voir nuls selon l'intérêt régional des projets et les enjeux identifiés en termes de création d'emplois, les entreprises peuvent également bénéficier de subventions ou solliciter le Fonds régional d'aide au conseil (FRAC) qui les aidera dans leur stratégie de développement, soit directement par la réalisation d'études, soit indirectement par une prise en charge des frais de recours à des cabinets conseils.

Ce nouveau programme d'aides économiques de la Région a pour objectif de soutenir la création et la croissance des entreprises, leur développement à l'échelle locale et internationale, l'amélioration de leurs compétences techniques et humaines, leur capacité à innover.

Les candidats à la création qui seront accompagnés par la Région ou ses partenaires pourront ainsi bénéficier, en fonction de la taille de leur projet, de la nature de leur activité et des caractéristiques des marchés sur lesquels ils s'orientent, des aides qui auront été jugées utiles à la mise en œuvre, au développement et à la pérennisation de leur projet.

Annexe 9: Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises en région Rhône-Alpes

Sommaire

Introduction	417
Chapitre I - Panorama de la création d'entreprises dans la région Rhône-Alpes	419
I - Le paysage institutionnel : les acteurs de la création d'entreprises et leurs modes d'action	419
A -Un « millefeuille » d'acteurs	419
B - L'action publique de soutien aux créateurs s'exerce principalement sur le mode du partenariat	421
II - Les indicateurs de la création d'entreprises dans la région Rhône-Alpes	422
A -La répartition inégale des créations d'entreprises	422
B - La grande majorité des créations d'entreprises se font sans salarié	424
C - Un taux de survie à trois ans un peu supérieur à la moyenne nationale	424
Chapitre II - L'action de la région Rhône-Alpes en faveur de la création d'entreprises	425
I - Des objectifs et des dispositifs présentant une assez forte continuité	425
II -Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises	426
A - La subvention allouée à l'Association pour le droit à l'initiative économique	427
B - Les subventions allouées aux réseaux d'accompagnement accordant des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises	428
C -Les dotations en vue de constituer des fonds de garantie	431
D - Les dispositifs territorialisés de soutien à la création d'entreprises	432
E - Les subventions de fonctionnement aux réseaux d'appui à la création d'entreprise	436
F - Les subventions de fonctionnement aux coopératives d'activité et d'emploi	437
G - Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises innovantes	438
Chapitre III - L'action des incubateurs régionaux liés à la recherche publique en faveur de la création d'entreprises innovantes	443

I - Les organismes de recherche régionaux ont créé deux incubateurs dont l'objet est de valoriser la recherche publique par le biais de la création d'entreprises innovantes : GRAIN 2 et CREALYS	443
II - Les périmètres des missions exercées par GRAIN 2 et CREALYS, qui ne sont pas identiques, révèlent un modèle différent de mutualisation des activités de valorisation de la recherche publique sur les sites grenoblois et lyonnais	444
III - La contribution des incubateurs régionaux liés à la recherche publique au processus de création d'entreprises technologiquement innovantes est réelle mais peine à se développer	447
IV - La contribution des entreprises technologiquement innovantes accompagnées par GRAIN et CREALYS à la croissance économique et à la création d'emplois est restée d'une ampleur assez limitée	451
V - Le regroupement des incubateurs et des structures de valorisation dans des sociétés d'accélération du transfert de technologies n'a pas jusqu'à présent abouti en Rhône-Alpes	452
A - L'échec des projets portés par les acteurs grenoblois et lyonnais lors de l'appel à projets lancé par l'Agence nationale de la recherche en vue de constituer des sociétés d'accélération du transfert de technologies	452
B - L'organisation de la valorisation de la recherche publique reste morcelée en Rhône-Alpes	454
Chapitre IV - L'action de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon en faveur des créateurs d'entreprises	455
I - L'accompagnement des créateurs d'entreprises dans le processus de création	455
A - L'accueil et l'information des créateurs d'entreprises	455
B - La gestion du centre de formalité des entreprises	456
C - Les prestations rémunérées de conseil et de formation aux créateurs d'entreprises	456
II - L'accompagnement des créateurs d'entreprises dans la phase post-crédation	457
A - L'accompagnement des jeunes créateurs d'entreprises innovantes	458
B - L'accompagnement des jeunes créateurs accueillis dans des pépinières de l'agglomération lyonnaise	459
Chapitre V - Le pilotage de la politique d'aide à la création d'entreprises dans la région Rhône-Alpes	461
I - Les actions engagées par la région Rhône-Alpes en vue de mieux coordonner les interventions des acteurs	461
A - Le rôle renforcé de la région Rhône-Alpes dans la coordination des acteurs intervenant dans le champ de la création d'entreprises	461
B - La démarche Créafil Rhône-Alpes	462
II - Un pilotage insuffisant	468
A - Des moyens financiers mobilisés dont le montant n'est pas toujours connu avec précision par les collectivités publiques	468

-
- B - Des objectifs ou des orientations stratégiques pas toujours
clairement définis et pas toujours assortis d'indicateurs de performance 468
- C - Un partenariat encore faible entre les acteurs publics 470

Résumé

Dans le cadre de l'enquête, le travail de la chambre a plus particulièrement porté sur l'examen de l'action en faveur des créateurs d'entreprises de la région Rhône-Alpes, des deux incubateurs régionaux liés à la recherche publique et de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon, ainsi que sur le pilotage, par les acteurs publics, de la politique de soutien à la création d'entreprises.

L'action de la région Rhône-Alpes est caractérisée par sa volonté d'être présente sur tous les segments de la création d'entreprises en favorisant le retour à l'emploi de personnes rencontrant des difficultés d'insertion mais aussi la création d'entreprises innovantes à plus fort potentiel de croissance et d'emplois. La collectivité ne s'est toutefois pas toujours dotée d'objectifs assortis d'indicateurs chiffrés en termes de nombre de créateurs aidés, d'emplois créés ou de pérennité des entreprises créées, qui permettraient de mieux évaluer l'efficacité de son action.

La région Rhône-Alpes consacre, en moyenne, une enveloppe annuelle d'environ 10 M€ au soutien de la création d'entreprises et mobilise une large variété de dispositifs d'aides, parmi lesquels on peut plus particulièrement relever les subventions à l'Association pour le droit à l'initiative économique, les dotations de fonds de prêts d'honneur et de fonds de garantie gérés par des réseaux d'accompagnement (Rhône-Alpes Initiative, Entreprendre Rhône-Alpes, Rhône-Alpes Active), les subventions aux incubateurs liés à la recherche publique et les dotations de fonds de capital-risque. En revanche, la collectivité ne verse pas directement aux créateurs d'aides sous la forme de subventions, prêts ou avances remboursables, comme l'autorise l'article L.1511-2 du code général des collectivités territoriales.

L'action de la région Rhône-Alpes en faveur de la création d'entreprises est assez fortement territorialisée, à travers le volet économique des contrats territoriaux de développement, qui comporte généralement le financement par la collectivité d'une partie du coût de fonctionnement des plateformes du réseau régional de France Initiative. L'organisation actuelle de ce réseau d'allocation de prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises, qui compte vingt-sept plateformes d'initiative locale, n'apparaît pas toutefois comme la plus cohérente ni comme la plus efficiente possible.

La région Rhône-Alpes s'est également engagée à compter de 2008, en partenariat avec la très grande majorité des organismes d'accompagnement, dans un projet ambitieux dénommé Créafil Rhône-Alpes visant à structurer et à professionnaliser le réseau pour améliorer le service rendu aux créateurs. Le projet ne semble toutefois, à ce stade, que répondre imparfaitement aux faiblesses de l'organisation administrative actuelle tenant, pour une assez large part, au nombre trop élevé d'organismes intervenant dans les métiers de l'accompagnement qui constitue une source d'inefficience, sans garantir la qualité du service rendu.

L'activité des deux incubateurs régionaux liés à la recherche publique, implantés à Grenoble et à Lyon, a des répercussions favorables sur l'économie régionale en termes de croissance et d'emplois, mais les entreprises technologiquement innovantes créées avec leur soutien sont très majoritairement restées des micro-entreprises, ce qui est plutôt décevant au regard du potentiel de recherche existant sur les deux sites et des moyens financiers publics mobilisés. Plus largement, les stratégies de valorisation, très largement définies au niveau des établissements et des laboratoires de recherche, ne font pas, sauf exceptions, une place suffisante à la création d'entreprises technologiquement innovantes et un nombre trop élevé d'acteurs continuent à intervenir dans la chaîne de valorisation de la recherche publique, sans nécessairement disposer de la taille critique pour professionnaliser les compétences dans les domaines thématiques de recherche ou de gestion (droit de la propriété intellectuelle, marketing, comptabilité et finance).

La chambre de commerce et d'industrie de Lyon est la porte d'entrée principale des porteurs de projets de création d'entreprises dans l'agglomération lyonnaise. Au stade de la création, sa mission consiste d'abord à accueillir et à informer, compte tenu du développement relativement faible des prestations payantes de conseil et de formation. La chambre consulaire intervient également lors de la phase post-crédation en accompagnant les créateurs d'entreprises innovantes et les jeunes créateurs hébergés dans des pépinières, et en mettant en place des programmes de formation, de parrainage et de mise en réseau.

Enfin, le pilotage par les acteurs publics de la politique de soutien à la création d'entreprises présente des faiblesses de trois ordres. En premier lieu, le montant de la dépense publique allouée à la création d'entreprises en Rhône-Alpes par l'ensemble des financeurs publics n'est pas connu avec précision. Ensuite, l'évaluation de l'action des réseaux d'accompagnement n'est pas une pratique généralisée. En dernier lieu, le partenariat entre les acteurs publics, notamment entre l'Etat et la région Rhône-Alpes, n'est pas suffisamment développé.

Chapitre I

Introduction

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, devenue chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes, a participé à l'enquête sur l'évaluation des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises.

Trois contrôles ont été ouverts par des lettres du président de la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes en date du 10 février 2012 adressées à M. CARENCO, préfet du Rhône, préfet de la région Rhône-Alpes, à M. GRILLOT, président de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon et à M. QUEYRANNE, président du conseil régional Rhône-Alpes.

Le rapport comporte cinq chapitres.

Le premier chapitre expose la complexité du paysage institutionnel, liée notamment à la multiplicité des acteurs et à la diversité de leurs modes d'action, ainsi que les principaux indicateurs relatifs à la création d'entreprises dans la région.

Les trois chapitres suivants présentent les aides à la création d'entreprises mises en œuvre par la région Rhône-Alpes, les deux incubateurs régionaux liés à la recherche publique et la chambre de commerce et d'industrie de Lyon, et les résultats obtenus.

Le dernier chapitre analyse les actions de coordination engagées par la région Rhône-Alpes et les faiblesses du pilotage de la politique de soutien à la création d'entreprises.

Chapitre II

Panorama de la création d'entreprises

dans la région Rhône-Alpes

I - Le paysage institutionnel : les acteurs de la création d'entreprises et leurs modes d'action

A - Un « millefeuille » d'acteurs

Depuis la première loi de décentralisation de 1982, les compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le domaine du développement économique se sont constituées sans réel transfert de compétences de l'Etat. Si, au niveau local, la primauté de la région a été progressivement reconnue, le législateur n'a pas souhaité remettre en cause les compétences attribuées aux départements, aux communes et à leurs groupements, en conférant à la collectivité régionale une compétence exclusive en matière de développement économique.

Il résulte de ce qui précède que la compétence en matière de développement économique est une compétence partagée entre les différents niveaux de collectivités.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont une assez grande latitude pour agir en faveur de la création d'entreprises. Ils disposent ainsi d'une réelle variété de moyens d'actions pour aider les créateurs d'entreprises parmi lesquels :

- a- des aides à la création d'entreprises revêtant la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables ;
- b- des aides à l'immobilier, sous la forme de subventions ou de rabais octroyés sur le prix de vente ou de location de terrains ou de bâtiments ;
- c- des subventions allouées à des organismes qui participent à la création d'entreprises en allouant des aides financières aux créateurs ou en leur fournissant des prestations d'accompagnement ;
- d- la constitution de fonds de garantie ;
- e- la constitution de fonds d'investissement, incluant les fonds d'amorçage ;
- f- le financement d'actions de formation au bénéfice des créateurs d'entreprises ;

Par ailleurs, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont pas les seules personnes publiques à prendre en charge des activités de soutien à la création d'entreprises.

Participent également à la création d'entreprises, notamment à travers un rôle d'accompagnement des créateurs, des établissements publics tels que les chambres consulaires, qui ont une mission légale d'accompagnement, de conseil et de formation auprès des créateurs d'entreprises¹¹⁸, Pôle emploi, qui finance des actions de formation de demandeurs d'emplois ayant un projet de création d'entreprises et, dans le domaine de la création d'entreprises innovantes, les établissements publics à caractère scientifique et technologique, les établissements publics d'enseignement supérieur et les centres hospitaliers universitaires.

Interviennent également dans l'accueil, l'orientation ou l'accompagnement des créateurs d'entreprises, des personnes de droit privé, en nombre important mais sous des statuts divers (société anonyme, société à responsabilité limitée, association...), dont l'autonomie par rapport aux collectivités publiques est plus ou moins grande.

Le nombre d'opérateurs de droit public et de droit privé conventionnés en Rhône-Alpes, supérieur à cent dix, pour réaliser des

¹¹⁸ Cf. article L.710-1 du code de commerce pour les chambres de commerce et d'industrie.

actions d'accompagnement et de conseil auprès des publics de créateurs relevant de l'article L.5141-5 du code du travail¹¹⁹ et bénéficiant du parcours *Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise* (Nacre), illustre l'éclatement du paysage institutionnel.

B - L'action publique de soutien aux créateurs s'exerce principalement sur le mode du partenariat

L'action publique repose principalement sur le mode contractuel. Il peut s'agir de partenariats entre des personnes publiques, comme ceux mis en place pour créer les deux incubateurs régionaux liés à la recherche publique ou, très récemment, les fonds d'amorçage interrégionaux, mais les partenariats les plus nombreux sont ceux passés entre des personnes publiques et des organismes de droit privé.

Ce partenariat se manifeste de façon dominante par la conclusion de conventions de subventionnement par lesquelles les personnes publiques apportent un concours financier aux organismes de droit privé, soit à travers le financement d'actions de soutien qu'ils assurent, soit à travers l'attribution de subventions de fonctionnement non affectées à des actions précises, compte tenu que leur mission d'accompagnement des créateurs d'entreprises est regardée comme étant d'intérêt général. En revanche, le recours aux procédures formelles de mise en concurrence en vue de sélectionner les opérateurs d'accompagnement qui participent à l'action publique reste peu fréquent.

Au total, l'organisation administrative à travers laquelle se déploient les multiples dispositifs publics d'aide aux créateurs d'entreprises présente une réelle complexité. Il faut toutefois ajouter que celle-ci provient également de la nécessité de répondre à la réelle diversité des profils des créateurs d'entreprises et des besoins qu'ils peuvent exprimer.

¹¹⁹ Personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi.

II - Les indicateurs de la création d'entreprises dans la région Rhône-Alpes

A - La répartition inégale des créations d'entreprises

Le nombre de créations d'entreprises, hors créations sous le régime de l'auto-entrepreneur, est présenté dans le tableau qui suit, pour l'ensemble du territoire et pour la région Rhône-Alpes. Il en ressort que :

la région Rhône-Alpes est une région dynamique en termes de création d'entreprises puisqu'elle représente, à elle seule, plus de 10 %, des entreprises créées en France métropolitaine en 2011, mais cela est conforme à ce qu'est la part du produit intérieur brut régional dans celui de la métropole ;

le nombre d'entreprises créées dans la région Rhône-Alpes s'est quasiment stabilisé en 2011 par rapport à 2010, ce qui constitue une performance un peu supérieure à ce qui est observé dans l'ensemble des autres régions, mais le niveau des créations en 2011 demeure assez éloigné de celui atteint en 2008, avant le retournement de la conjoncture, qui a assez durement touché la région Rhône-Alpes ;

	2008	2009	2010	2011
Nombre total d'entreprises créées en France	332	260	263	258
dont nombre de créations en région Rhône-Alpes (en milliers)	33,5	26,5	27,6	27,5
Part de la région Rhône-Alpes dans le total des créations (en %)	10,1	10,2	10,5	10,6

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

La répartition du nombre de créations, excluant celles sous le régime de l'auto-entrepreneur, est exposée dans le tableau qui suit. Il en ressort que les créations d'entreprises sont très inégalement réparties sur le territoire régional puisque les départements du Rhône et de l'Isère représentent, en 2011, près de 54 % des créations d'entreprises constatées dans les huit départements de Rhône-Alpes, contre moins de 4 % pour le département de l'Ardèche. C'est également dans le département du

Rhône que le renouvellement du tissu productif, mesuré par le taux de création¹²⁰, a été le plus fort¹²¹ en 2011, mais la grande majorité des créations d'entreprises se font dans le territoire de la communauté urbaine de Lyon.

	2010		2011	
	Nombre d'entreprises créées	Part dans le total régional (en %)	Nombre d'entreprises créées	Part dans le total régional (en %)
Ain	1 818	6,6	1 788	6,5
Ardèche	1 154	4,2	988	3,6
Drôme	2 317	8,4	2 013	7,3
Isère	5 154	18,7	4 564	16,6
Loire	2 749	10	2 609	9,5
Rhône	9 219	33,4	10 210	37,2
Savoie	2 074	7,5	2 111	7,7
Haute-Savoie	3 086	11,2	3 190	11,6
Total de créations en Rhône-Alpes	27 571	100	27 473	100

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

Rapporté à la taille des départements, le nombre de créations d'entreprises reste le plus élevé dans le département du Rhône. A l'inverse, il est assez nettement inférieur à la moyenne régionale dans les départements de l'Ardèche, de l'Ain et de la Loire, où le volume des créations reste globalement faible (cf. tableau).

	Nombre d'entreprises créées pour 10 000 hab. (2011)
Ain	30
Ardèche	31
Drôme	42
Isère	38
Loire	35
Rhône	60
Savoie	51
Haute-Savoie	44
Rhône-Alpes	44

(Source : Cour des comptes, à partir des données INSEE)

¹²⁰ Le taux de création est le rapport du nombre des créations d'entreprises d'une année au stock d'entreprises au 1^{er} janvier de cette même année.

¹²¹ 17,5 % contre 15,6 % pour la France métropolitaine (Source : INSEE, REE). Ce taux inclut les créations d'entreprises sous le statut d'auto-entrepreneur.

B - La grande majorité des créations d'entreprises se font sans salarié

En 2010, 87 % des créations d'entreprises, hors auto-entrepreneurs, se font, en France, sans salarié. C'est exactement le chiffre constaté dans la région Rhône-Alpes en 2007, de sorte qu'il n'y a pas de spécificité rhônalpine dans ce domaine.

C - Un taux de survie à trois ans un peu supérieur à la moyenne nationale

L'enquête Sine 2006, portant sur les entreprises créées au cours du 1^{er} semestre 2006 et exerçant des activités marchandes non agricoles, a mis en évidence les résultats retracés dans le tableau qui suit.

(en %)	Survie à 1 an	Survie à 2 ans	Survie à 3 ans
Rhône-Alpes	91,4	79	69,8
France	91,5	78,9	65,9

(Source : INSEE, enquête Sine 2006)

Le taux de pérennité à trois ans est plus élevé en Rhône-Alpes que le taux moyen national, sans que ce résultat puisse toutefois aisément être interprété dès lors que la survie des entreprises est un phénomène multifactoriel (niveau de diplôme, expérience professionnelle, caractéristiques de l'entreprise, capital de départ...).

Chapitre III

L'action de la région Rhône-Alpes en faveur de la création d'entreprises

I - Des objectifs et des dispositifs présentant une assez forte continuité

Deux objectifs principaux de la politique régionale peuvent être identifiés : d'une part, favoriser le retour à l'emploi des publics rencontrant des difficultés d'insertion sur le marché du travail ; d'autre part, faciliter la création d'entreprises innovantes à plus fort potentiel de développement.

L'objectif d'offrir une meilleure qualité de service aux créateurs, en partenariat avec les réseaux d'accompagnement, a été formalisé plus récemment, dans la stratégie régionale de développement économique et d'innovation 2011-2015. Il s'incarne dans la démarche *Créafil Rhône-Alpes* (cf. infra).

L'enveloppe financière globale allouée par la région Rhône-Alpes à la politique d'aide à la création d'entreprises peut être évaluée à environ 10 M€/an, sans que soit pris en compte le coût des actions de formation des demandeurs d'emploi porteurs de projets de créations et de reprises d'entreprises, qui ne peut être aisément isolé. Cette enveloppe est à rapprocher du montant du budget primitif de la collectivité, qui s'élève à 2,4 Mds€ en 2012.

II - Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises

Depuis l'abandon en 2005 du programme « Mille et un talents », qui consistait en l'attribution d'une subvention versée aux créateurs d'entreprises, plafonnée à 15 000 €, la région Rhône-Alpes n'agit plus sur le fondement de l'article L. 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

En application des dispositions de l'article précité, la région Rhône-Alpes a toutefois autorisé les départements de l'Ardèche et de la Drôme à mettre en œuvre le régime d'aides en faveur des créateurs d'entreprises qu'ils ont défini, prenant l'une des formes mentionnées à l'article L.1511-2. Pour le département de la Drôme, le dispositif est le Fonds d'aide à la création ou à la reprise d'entreprises, visant notamment les entreprises immatriculées depuis moins de six mois. La subvention est de 1 000 €, à laquelle s'ajoute une bonification par emploi créé, sous réserve que le créateur soit accompagné par la plateforme du réseau Initiative et que son projet soit soutenu financièrement (concours bancaire ou prêt d'honneur). Pour le département de l'Ardèche, il s'agit d'un dispositif de soutien à la création d'entreprises innovantes ou de projets novateurs portés par des entreprises ayant moins de six mois d'existence. Il prend la forme d'une subvention couvrant une fraction comprise entre 20 % et 30 % du plan de financement, selon la zone d'implantation du projet, dans la limite de 15 000 €, et sous réserve de l'obtention d'un autre concours financier (prêt bancaire, avance remboursable, prêt d'honneur...). Selon le rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire, élaboré par la région Rhône-Alpes en application de l'article L.1511-1 du code général des collectivités territoriales, les moyens financiers alloués demeurent très faibles : 142 k€ en 2009, 208 k€ en 2010.

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises mis en place par la région Rhône-Alpes s'appuient très largement sur trois réseaux d'accompagnement auxquels la collectivité octroie des subventions, en application de l'article L. 1511-7 du code général des collectivités territoriales : l'Association pour le droit à l'initiative économique, Entreprendre Rhône-Alpes, et Rhône-Alpes Initiative. Ces dispositifs présentent une réelle continuité depuis 2005.

A - La subvention allouée à l'Association pour le droit à l'initiative économique

Dans le cadre d'une convention signée chaque année avec l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), la région Rhône-Alpes lui alloue une subvention d'un montant compris entre 1,5 M€ et 2 M€ (cf. tableau), versée en deux tranches.

(en M€)	2009	2010	2011
Subvention allouée à l'ADIE	2	2	1,5

(Source : région Rhône-Alpes)

La subvention régionale, dénommée I Déclic Prim, a vocation à compléter un microcrédit professionnel octroyé par l'ADIE, d'un montant maximum de 6 000 €, qui est un substitut au financement bancaire auquel le porteur de projet n'a généralement pas accès. Un prêt d'honneur peut également s'ajouter au financement accordé au créateur d'entreprise, constitué du microcrédit et de la subvention régionale.

Quelle que soit la nature de l'aide accordée au créateur d'entreprise, c'est l'ADIE qui a la responsabilité de la décision d'octroi et du versement. Le conseil régional a toutefois précisé, par une délibération prise en mai 2005, les conditions de son intervention en faveur des créateurs d'entreprises accompagnés par l'ADIE ou par une structure conventionnée par l'association (cf. tableau). Ces éléments sont repris dans les conventions de subventionnement.

Conditions d'éligibilité à la subvention régionale	- créateurs rencontrant des difficultés sociales et exclus des financements bancaires : demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux, personnes sans aucun revenu, salariés à très faibles revenus - entreprise créée depuis moins de six mois, dont le siège social est en Rhône-Alpes - plan de financement du projet inférieur à 20 000 €
Montant de la subvention régionale	- aide au plus égale au montant des prêts obtenus par le créateur et plafonnée à 3 000 €

(Source : Cour des comptes)

Depuis 2011, les conventions de subventionnement annuelles sont complétées par une convention de partenariat définissant de façon un peu plus précise les objectifs et les engagements des deux parties, à l'image de ce qui a été fait dès 2006 avec les deux autres réseaux d'accompagnement. De manière générale, les clauses de cette convention présentent toutefois un caractère assez faiblement contraignant. On peut citer, à titre d'exemple, l'article 3 qui définit comme objectif partagé par les parties de « *développer l'activité de microcrédit complété par I Déclic Prim (...) en privilégiant la qualité de l'accompagnement pour améliorer le service apporté aux créateurs et conforter la pérennité des entreprises accompagnées* ».

Selon les données produites par l'ADIE, ce sont, entre 2005 et 2010, près de 5 000 créateurs d'entreprises, majoritairement titulaires de l'allocation de retour à l'emploi et des minima sociaux tels que le revenu minimum d'insertion et le revenu de solidarité active, qui ont bénéficié de la subvention régionale I Déclic Prim, d'un montant moyen inférieur à 2 000 € (cf. tableau).

	Microcrédit	Subvention I Déclic Prim	Prêts d'honneur
Nombre d'aides octroyées entre 2005 et 2010	> 6 000	> 4 900	< 1 300
Montant annuel moyen de l'aide entre 2005 et 2010	3 000 €	1 850 €	> 2 000 €
Total de l'aide allouée entre 2005 et 2010	18 M€	9 M€	2,3 M€

(Source : ADIE – bilan 2005-2010)

B - Les subventions allouées aux réseaux d'accompagnement accordant des prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises

Dans le cadre d'un dispositif dénommé I Déclic Prêts d'honneur, la région Rhône-Alpes verse des subventions qui visent à abonder des fonds de prêts d'honneur gérés par trois réseaux d'accompagnement : Rhône-Alpes Initiative, Entreprendre Rhône-Alpes et l'ADIE. Si chaque réseau couvre la totalité du territoire régional et aide des créateurs d'entreprises ayant des profils et des besoins de financement différents, le réseau Rhône-Alpes Initiative est le principal partenaire de la collectivité régionale dans sa politique de dotation de fonds de prêts d'honneur (cf.

tableau). Le fonds de prêt d'honneur de l'ADIE est plus modeste, compte tenu que son action de soutien de la création d'entreprises passe davantage par l'octroi de microcrédits professionnels.

(en M€)	2009	2010	2011
Subventions en vue de doter des fonds de prêts d'honneur gérés par des réseaux d'accompagnement avec :	2,08	1,53	1,53
- réseau Rhône-Alpes Initiative	1,64	1,05	1,29
- réseau Entreprendre Rhône-Alpes	0,24	0,48	0,12
- ADIE Rhône-Alpes	0,20	0	0,12

(Source : région Rhône-Alpes)

Quel que soit le réseau, la région Rhône-Alpes intervient de la même manière, en abondant les fonds de prêts d'honneur par le biais d'une subvention dont le versement est subordonné à l'obtention, par le gestionnaire du fonds de prêt d'honneur, de ressources d'un montant au moins équivalent, provenant d'autres organismes publics ou privés. Ces prêts d'honneur, à taux nul et sans garantie personnelle, assortis d'un différé de remboursement et remboursables en plusieurs annuités, doivent faciliter la mobilisation de prêts bancaires et, par suite, la réalisation du projet de création.

Selon les termes des conventions de partenariat conclues en 2006 avec les réseaux Rhône-Alpes Initiative et Entreprendre Rhône-Alpes, « l'outil prêt d'honneur, conjugué avec celui de l'accompagnement-suivi-parrainage, utilisé pour soutenir les porteurs de projets, doit devenir l'outil phare de la politique régionale en matière de soutien à la création d'entreprises ».

Les objectifs affichés étaient ainsi, pour les deux réseaux, un doublement, à l'échelle régionale, des prêts attribués dans les cinq ans à venir, et pour le réseau Rhône-Alpes Initiative, de parvenir à couvrir la totalité du territoire rhônalpin par les plateformes d'initiative locale. En ce qui concerne l'objectif de doublement du nombre de prêts d'honneur distribués, celui-ci n'a été que partiellement atteint. Les vingt-sept plateformes du réseau Rhône-Alpes Initiative ont certes réussi à doubler le nombre de prêts d'honneur en finançant mille six cents projets de création d'entreprises en 2010, contre huit cents en 2005, mais les projets accompagnés sont de petite taille puisqu'ils comptent généralement moins de deux salariés, y compris le créateur. Pour les projets à plus fort

potentiel, notamment en termes de nombre d'emplois créés¹²², accompagnés par les sept associations du réseau Entreprendre Rhône-Alpes présentes sur le territoire régional¹²³, l'objectif de doublement en cinq ans du nombre de prêts d'honneur alloués, par rapport à 2004 où il était égal à soixante-quinze, n'a pu être atteint (cf. tableau). Le développement de l'activité de prêts d'honneur a été, en effet, particulièrement affecté à compter de 2008 par le ralentissement de la croissance économique et par la contraction de l'offre de crédits de la part des établissements bancaires. Elle est également très inégale selon les départements puisque près de la moitié des projets de création soutenus financièrement par le réseau Entreprendre Rhône-Alpes se situent dans les deux départements du Rhône et de l'Isère.

2006-2010	Entreprendre Rhône-Alpes	Rhône-Alpes Initiative
Nombre annuel moyen de prêts d'honneur alloués à des entreprises en phase de création ou de reprise	103	1 390
Montant moyen du prêt d'honneur alloué	< 19 000 €	< 7 500 €
Effet de levier du prêt d'honneur sur le financement bancaire	de 1 à 10 soit un prêt bancaire obtenu de 11 € pour un prêt d'honneur alloué de 1€	de 1 à 6 soit un prêt bancaire obtenu de 7 € pour un prêt d'honneur alloué de 1€
Part de la participation régionale dans le financement des fonds (hors remboursements)	37 %	33 %

(Sources : réseau Entreprendre – bilan 2006-2010 ; réseau Rhône-Alpes Initiative – bilan 2006-2010)

L'information apportée à la région Rhône-Alpes sur la sinistralité des prêts d'honneur est inégale selon les réseaux. D'après les données fournies par le réseau Entreprendre Rhône-Alpes pour la période 2006-2010, le taux de perte est assez faible puisqu'il est de l'ordre de 6 %, ce qui s'explique en partie par la mise en jeu de la garantie Oséo, qui porte jusqu'à 70 % pour les prêts d'honneur octroyés aux entreprises en phase de création. Le réseau Rhône-Alpes Initiative n'a pas fourni à la région

¹²². Le nombre d'emplois durables susceptibles d'être créés est un critère d'attribution du prêt d'honneur et l'effectif moyen constaté est d'environ 13 salariés cinq ans après la création.

¹²³ Une association couvre les deux départements de la Drôme et de l'Ardèche.

Rhône-Alpes de données sur ce point dans le bilan d'exécution du partenariat 2006-2010, en dépit de l'intérêt que revêt cette information qui est un indicateur possible d'évaluation de la qualité de l'accompagnement.

L'objectif quantitatif de développement du nombre de prêts d'honneur est moins prégnant dans les conventions de partenariat conclues en 2011 par la région Rhône-Alpes avec Rhône-Alpes Initiative et Entreprendre Rhône-Alpes, qui mettent davantage l'accent sur la qualité de l'accompagnement des créateurs. La convention conclue avec Rhône-Alpes Initiative prévoit ainsi le développement d'actions de formation à destination des salariés des plateformes pour renforcer leurs compétences et le développement du parrainage de créateurs, qui reste encore peu développé dans le réseau, alors qu'il est déjà généralisé chez Entreprendre Rhône-Alpes.

Dans un contexte marqué par la difficulté croissante à obtenir des ressources publiques, le développement de l'activité des deux réseaux dépend pour une large part de leur capacité à mobiliser des fonds privés, qui représente en moyenne 30 % des fonds de prêts d'honneur levés. Celui-ci passe par la recherche plus systématique de partenariats avec des établissements bancaires ou des entrepreneurs pouvant à la fois parrainer des créateurs et abonder des fonds de prêts d'honneur.

C - Les dotations en vue de constituer des fonds de garantie

Six fonds territoriaux de la société financière France Active Garantie, ayant un statut associatif et couvrant la totalité du territoire régional, bénéficient d'une dotation régionale visant à alimenter des fonds de garantie (cf. tableau), qui représente environ 25 % de la totalité des fonds collectés. Les autres ressources collectées par les fonds proviennent du fonds de cohésion sociale et d'acteurs locaux, publics ou privés.

(en M€)	2009	2010	2011
Dotations allouées aux fonds de garantie gérés par les associations du réseau Rhône-Alpes Active	0,39	0,75	0,53

(Source : région Rhône-Alpes)

La vocation des fonds territoriaux est de favoriser l'insertion économique des personnes en difficulté, notamment par la création d'entreprises, par le biais d'une garantie d'une fraction des prêts bancaires, couvrant 65 % du prêt et plafonnée à 30 500 €, visant à faciliter l'obtention desdits prêts. C'est un outil important, à en juger par le rôle assez déterminant qu'a eu le renforcement de l'offre de garantie, notamment avec la mise en place en 2005 du Fonds de cohésion sociale, dans la progression des microcrédits professionnels.

La région Rhône-Alpes a constaté l'insuffisante coordination entre les réseaux de Rhône-Alpes Active et de Rhône-Alpes Initiative qui pouvait compromettre la réalisation de projets de création, en raison de l'impossibilité de boucler leur financement. Elle demande désormais aux deux réseaux de mieux associer les deux outils (prêt d'honneur/garantie de prêt bancaire), afin de faciliter, par le jeu de la garantie, la mobilisation d'un prêt bancaire qui se révèle souvent nécessaire pour compléter le prêt d'honneur dans le plan de financement du créateur.

D - Les dispositifs territorialisés de soutien à la création d'entreprises

La politique régionale d'aide à la création d'entreprises se caractérise, pour partie, par la territorialisation de ses actions. Elle s'inscrit dans le cadre de contrats territoriaux de développement conclus avec des structures de coopération intercommunale. Ces contrats territoriaux constituent l'outil de la politique d'aménagement du territoire régional, et leur périmètre, ou zonage, relève essentiellement du choix des acteurs locaux, en l'espèce des établissements de coopération intercommunale. On dénombre ainsi, dans la région Rhône-Alpes, quarante-cinq contrats territoriaux de développement.

Dans le cadre du volet des contrats consacré à l'action économique, la région Rhône-Alpes cofinance principalement deux types d'actions de soutien à la création d'entreprises, qui sont la réalisation de pépinières d'entreprises et le fonctionnement des plateformes d'initiative locale (cf. tableau).

(en M€)	2009	2010	2011
Action économique dans les contrats territoriaux - Subventions allouées aux maîtres d'ouvrage des opérations de réalisation de pépinières d'entreprises	0,42	1,24	0,56
Action économique dans les contrats territoriaux - Animation des plateformes d'initiative locale	0,68	0,94	0,95

(Source : région Rhône-Alpes)

En ce qui concerne la réalisation de pépinières, le financement régional représente en moyenne 35 % de la dépense éligible, qui comprend les coûts d'acquisition du terrain et de la construction. Il peut également couvrir, mais plus rarement, des frais de fonctionnement liés au démarrage de l'animation des pépinières. Depuis 2008, ce sont onze pépinières d'entreprises, sous maîtrise d'ouvrage intercommunale, qui ont été cofinancées par la région Rhône-Alpes.

Le poste principal de dépenses reste toutefois pour la région Rhône-Alpes le cofinancement de postes d'animateurs des plateformes d'initiative locale. Selon la règle adoptée par la collectivité, à un poste d'animateur cofinancé par la région est associé un volume de trente prêts d'honneur réalisés annuellement, soit quatre-vingt-dix dossiers par emploi d'animateur sur une période de trois ans, qui est la durée de suivi du créateur. En 2011, la dépense pour la collectivité était proche d'1 M€¹²⁴, correspondant au financement de 31,5 emplois équivalent temps plein. En rapportant au volume annuel de quatre-vingt-dix dossiers gérés par un animateur employé à temps plein, le coût pour la région Rhône-Alpes de l'instruction et du suivi d'un dossier de création d'entreprise par un animateur de plateforme s'élève à environ 360 €¹²⁵, ce qui est assez proche de ce que l'Etat alloue aux opérateurs d'accompagnement pour l'instruction et le suivi des créateurs dans les phases 2 (structuration financière et intermédiation bancaire) et 3 (appui au démarrage et au développement) du parcours Nacre.

¹²⁴ L'assiette éligible au financement régional est constituée du salaire brut chargé de l'animateur, majoré d'une fraction des frais annexes liés au poste (frais de formation, de déplacement...).

¹²⁵ Coût pour la région d'un emploi d'animateur à temps plein: 32 000 €.

Compte tenu de la forte volonté politique exprimée au niveau local de se doter de l'outil prêt d'honneur au service du développement économique, la mise en place d'une plateforme d'initiative locale est prévue dans la quasi-totalité des contrats territoriaux. Cette plateforme peut être propre à un contrat ou commune à plusieurs contrats, selon les conditions locales.

On dénombre dans la région Rhône-Alpes vingt-sept plateformes d'initiative locale, qui adhèrent au réseau France Initiative et qui sont financées en partie par la collectivité régionale dans le cadre des contrats territoriaux de développement. Ces vingt-sept plateformes interviennent, par suite, sur des territoires de taille très variable. Les départements de la Loire et de la Haute-Savoie, aux caractéristiques assez proches en termes de population ou de flux de création d'entreprises, comptent ainsi respectivement une et quatre plateformes d'initiative locale (cf. tableau).

Départements	Population (2009)	Nombre de créations d'entreprises (2010)	Nombre de plateformes
Loire	746 115	2 749	1 (Loire Initiative)
Savoie	725 794	3 086	4 (Chablais Initiative, Arve Giffre Initiative, Annecy Initiative et Genevois Haut Savoyard Initiative)

(Source : Cour des comptes)

L'activité des vingt-sept plateformes, mesurée par le nombre annuel de projets de création accompagnés par l'octroi d'un ou de plusieurs prêts d'honneur, est donc très inégale. La plateforme Rhône développement Initiative a ainsi octroyé cent soixante-quinze prêts d'honneur en 2011 quand, dans la même période, la plateforme Chablais Initiative n'en distribuait que quatorze. L'inégalité de l'activité des plateformes renvoie très largement aux conditions de leur création. Celle-ci a été l'expression d'une volonté politique de disposer d'un outil de proximité au service du développement économique local, y compris dans les territoires où le flux des créations d'entreprises n'était pas nécessairement important.

Intervenant dans un périmètre géographique parfois restreint, des plateformes d'initiative locale peuvent n'avoir qu'une faible activité au service des créateurs, notamment dans le département de l'Ain, dont le

territoire est partagé entre cinq plateformes. On peut relever que, lors des deux derniers exercices 2010 et 2011, huit plateformes, parmi les moins actives, ont alloué annuellement, en moyenne, vingt-cinq prêts d'honneur, associés à la création de vingt-et-une entreprises¹²⁶ (cf. tableau).

	2010		2011	
	Nombre de projets de créations d'entreprises accompagnés	Nombre de prêts d'honneur alloués	Nombre de projets de créations d'entreprises accompagnés	Nombre de prêts d'honneur alloués
Ardèche Sud Initiative (Ardèche)	26	31	25	33
Bugey Initiative (Ain)	23	27	16	24
Val de Saône Dombes Initiative (Ain)	15	15	23	28
Plaine de l'Ain côtière Initiative (Ain)	13	15	14	16
Sud Grésivaudan (Drôme-Isère)	22	23	25	27
Pays Voironnais Initiative (Isère)	27	32	28	32
Beaujolais Initiative (Rhône)	24	30	28	39
Chablais Initiative (Haute-Savoie)	20	22	11	14

(Source : région Rhône-Alpes)

Plusieurs plateformes d'initiative locale sont donc des micro-structures qui n'atteignent pas nécessairement le seuil critique pour fonctionner efficacement. Leur activité, assez faible, peut en effet se trouver plus facilement interrompue (turnover, congés) et ne contribue pas à leur donner une forte visibilité dans le tissu économique local. Leur

¹²⁶ Une création d'entreprise peut donner lieu à l'attribution de plus d'un prêt d'honneur si elle est créée par plus d'une personne. Les deux moyennes sont calculées à partir des données du tableau.

petite taille est également probablement un frein pour mobiliser des fonds d'origine privée lors des appels de fonds. A cela, s'ajoutent des coûts de fonctionnement inhérents à chaque structure, dont les charges de personnel (cf. supra) ne constituent qu'une fraction.

Au total, l'organisation actuelle du réseau régional d'allocation de prêts d'honneur aux créateurs d'entreprises à travers vingt-sept plateformes d'initiative locale n'apparaît pas comme la plus cohérente ni comme la plus efficiente possible. Des regroupements de plateformes ou, à défaut, la mutualisation au niveau régional de plusieurs fonctions, seraient souhaitables. Sur ce point, on peut relever que la convention de partenariat signée en 2011 entre la région Rhône-Alpes et la tête de réseau régionale de France Initiative mentionne à l'article 2 « *des nécessaires fusions de plateformes en lien avec la reconfiguration des contrats de développement durable Rhône-Alpes* », même si, pour la région Rhône-Alpes, le regroupement des plateformes semble plus être la conséquence de l'élargissement des périmètres des contrats territoriaux qu'un objectif à part entière.

E - Les subventions de fonctionnement aux réseaux d'appui à la création d'entreprise

Les subventions allouées par la région Rhône-Alpes aux trois réseaux d'accompagnement n'ont pas seulement pour objet de compléter les microcrédits professionnels ou d'abonder les prêts d'honneur accordés aux créateurs d'entreprises. Elles servent aussi au financement du fonctionnement des réseaux, qui est également assuré par des subventions de l'Etat.

Ces subventions de fonctionnement bénéficient principalement à la direction régionale de l'ADIE et à la tête de réseau régionale de Rhône-Alpes Initiative (cf. tableau). Dans les deux cas, les subventions visent essentiellement à couvrir une fraction des coûts internes de fonctionnement des réseaux régionaux, en lien notamment avec la démarche *Créafil Rhône-Alpes* (cf. infra).

(en M€)	2011
Subventions de fonctionnement allouées aux organismes d'appui à la création d'entreprises	0,570
dont - ADIE	0,350
- Rhône-Alpes Initiative	0,120
- Entreprendre Rhône-Alpes	0,020

(Source : région Rhône-Alpes)

Le financement global par la région Rhône-Alpes du fonctionnement de l'ADIE et du réseau régional de France Initiative mobilise des moyens financiers croissants depuis 2009. En 2011, le soutien financier de la région Rhône-Alpes au fonctionnement du réseau régional de France Initiative s'est ainsi élevé à plus d'1 M€, soit un montant assez proche du total des dotations régionales d'abondement des fonds de prêts d'honneur gérés par le réseau, égal à 1,3 M€.

F - Les subventions de fonctionnement aux coopératives d'activité et d'emploi

Les coopératives d'activité et d'emploi (CAE), qui ont le statut de sociétés coopératives de production (SCOP), permettent à des porteurs de projets de création d'entreprises désireux d'en tester la viabilité, d'exercer, dans un premier temps, leur activité en ayant un statut d'entrepreneur-salarié et en bénéficiant d'un accompagnement de nature à faciliter la bonne réalisation du projet. En contrepartie des services apportés par la CAE (formation des créateurs, gestion administrative, comptable, sociale et fiscale de l'activité), l'entrepreneur-salarié lui reverse une fraction de son chiffre d'affaires. Celui-ci peut créer son entreprise et quitter la CAE dès que son activité lui semble pérenne.

L'article 53 de la loi du 19 juillet 1978 portant statut des SCOP autorise les collectivités locales à leur verser des subventions. La région Rhône-Alpes finance ainsi une vingtaine de CAE présentes dans tous les départements de la région, à l'exception de l'Ain, avec toutefois une présence plus forte dans les départements de l'Isère et du Rhône. La subvention est généralement inférieure à 30 k€ ; seule la subvention allouée à une coopérative implantée à Lyon atteint 90 k€.

(en M€)	2008	2009	2010
Subventions allouées aux coopératives d'activité et d'emploi	0,39	0,42	0,42

(Source : région Rhône-Alpes)

Les subventions ont vocation à financer des actions de formation assurées par les directeurs de coopératives auprès des créateurs qu'elles accueillent. Il faut cependant noter que les conventions de formation professionnelle qui sont conclues ne définissent pas le contenu des actions de formation ni leur durée. En pratique, il s'agit moins de conventions de formation professionnelle que de conventions de subventionnement visant à apporter un concours financier au fonctionnement des CAE, compte tenu des prestations qu'elles rendent

aux créateurs. Les conventions de subventionnement devraient alors définir précisément les objectifs poursuivis par les deux parties et les actions ou prestations que les CAE s'engagent à mettre en œuvre.

G - Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises innovantes

La politique régionale de soutien à la création d'entreprises innovantes s'articule autour de trois dispositifs principaux :

- l'attribution de subventions de fonctionnement aux deux incubateurs liés à la recherche publique, implantés à Lyon et à Grenoble (cf. infra) ;
- l'octroi de subventions et de prêts d'honneur à des créateurs d'entreprises innovantes dans les phases ante-crédation et création ;
- la dotation de fonds d'amorçage ;

a) les subventions et prêts d'honneur alloués aux créateurs d'entreprises innovantes

En partenariat avec l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la région Rhône-Alpes a mis en place, en 2009, un dispositif de soutien à la création et au développement des entreprises innovantes, où l'innovation est entendue dans un sens large de « mise en œuvre de nouveaux produits, procédés ou services ».

Les moyens financiers alloués par les parties alimentent un fonds régional géré par l'association Rhône-Alpes Initiative, qui intervient notamment dans les phases ante-crédation et création de l'entreprise innovante. En phase ante-crédation, le fonds doté par la région Rhône-Alpes¹²⁷ peut couvrir en partie les besoins de financement de la phase de faisabilité technologique ou économique du projet par l'octroi d'une subvention d'un montant maximal de 15 k€, qui sera attribuée par un incubateur agréé par la collectivité. En phase de création, le fonds régional, doté par la région, la CDC et l'Etat¹²⁸ à partir de ressources provenant du Fonds européen de développement régional, doit permettre de porter le prêt d'honneur distribué par les réseaux Rhône-Alpes

¹²⁷ 1,050 M€ (sur trois ans).

¹²⁸ Région : 900 k€ ; CDC : 2,7 M€ ; Etat : 2,850 M€ (sur trois ans).

Initiative et Entreprendre Rhône-Alpes à un montant maximum de 52 k€, selon le niveau d'innovation du projet, pour tenir compte des besoins spécifiques de la création d'entreprises innovantes.

b) la dotation de fonds d'amorçage

En 1990 et en 2002, la région Rhône-Alpes a participé à la constitution de deux fonds d'amorçage dénommés respectivement Rhône-Alpes Création et Amorçage Rhône-Alpes, ciblés, pour le premier, sur le financement de projets innovants et, pour le second, sur le soutien aux projets fondés sur l'exploitation de technologies développées au sein ou en liaison avec la recherche publique. Compte tenu que les deux fonds sont en phase de liquidation des lignes de portefeuille, la région Rhône-Alpes a mis en place de nouveaux véhicules d'investissement pour soutenir l'innovation.

Dans le domaine de l'amorçage technologique, après d'autres régions¹²⁹, la région Rhône-Alpes et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur vont constituer, en particulier avec CDC Entreprises¹³⁰, en charge de la gestion du Fonds national d'amorçage doté désormais de 600 M€, un fonds d'amorçage interrégional, doté de 30 à 40 M€, ayant vocation à investir en fonds propres dans des jeunes sociétés technologiques.

Afin de continuer à soutenir tous les types d'innovations en phase d'amorçage, la région Rhône-Alpes a participé au lancement, en 2012, d'un nouveau fonds d'investissement dénommé Rhône Alpes Création 2, qui poursuivra la mission du premier fonds. Ce fonds sera, par suite, dédié au financement d'entreprises innovantes en phase d'amorçage.

Constitué à partir de capitaux publics et privés, il sera doté d'un capital de 21 M€. Selon les engagements pris par la collectivité, la dotation régionale, représentant 33 % du montant total du fonds, sera de 6,9 M€. Les autres principales dotations proviennent d'acteurs financiers régionaux tels que la Banque Populaire Loire et Lyonnais (3,8 M€), de la Caisse des dépôts Entreprises (3,45 M€), de la Caisse d'Epargne Rhône-Alpes (3 M€), du Crédit agricole (2 M€) et, dans une moindre mesure, d'autres acteurs privés comme Apicil, Sanofi Pasteur et Merial, et de la chambre régionale de commerce et d'industrie (0,150 M€). Malgré le potentiel de recherche de la région et son poids dans l'économie nationale, le lancement du fonds a été rendu plus difficile, notamment par

¹²⁹ Basse-Normandie, Bretagne, Haute-Normandie et Pays de la Loire ont notamment constitué un fonds d'amorçage interrégional.

¹³⁰ Filiale de la Caisse des dépôts et consignations.

la réduction notable de l'apport des entreprises de l'industrie, qui ne représente que 3 % du montant du fonds, contre environ 10 % de la dotation du premier fonds. Les dotations seront versées progressivement, durant les cinq à six premières années de vie du fonds, selon les opportunités d'investissement identifiées par la société gestionnaire.

Ce nouveau fonds d'amorçage, ayant vocation à soutenir de jeunes entreprises innovantes des secteurs de l'industrie et des services dont le siège social est en Rhône-Alpes, constitue un outil important de la politique régionale d'aide à la création d'entreprises innovantes.

Le fonds régional aura une durée de vie de quatorze ans, ce qui est proche de la durée de vie habituelle d'un fonds de capital-investissement. Les montants investis par le fonds devraient être compris entre 100 k€ et 500 k€, ce qui reste, en revanche, inférieur au montant moyen du ticket investi par les principaux fonds d'amorçage privés, qui est compris entre 600 k€ à 700 k€¹³¹. Compte tenu des montants moyens investis, la société gestionnaire devra convaincre d'autres investisseurs de participer aux levées de fonds, comme l'avait fait la société RAC 1. A cet égard, la mise en place progressive d'un réseau de *business angels* dans l'ensemble du territoire régional, susceptible d'investir aux côtés du fonds d'amorçage régional, est de nature à faciliter les opérations de levée de fonds. Toutefois, hormis quelques associations créées dès 2004-2005 (*Lyon angels*, *Grenoble angels*, *Savoie angels*), pouvant compter plus de cent cinquante adhérents (*Grenoble angels*, *Savoie angels*), la majorité des associations de *business angels*, constituées à partir d'initiatives diverses, dont celles des chambres de commerce et d'industrie, ne l'ont été que récemment (cf. tableau) et ne comptent généralement qu'un nombre assez faible d'adhérents qui limite leur capacité d'investissement.

Association	Date de création
<i>Beaujolais business angels</i>	2009
<i>Drôme angels</i>	2008
<i>Ain angels</i>	2011
<i>Roanne angels</i>	2008
<i>Loire-Velay angels</i>	2011

(Source : Cour des comptes)

L'objectif du gestionnaire du fonds, à qui il appartient notamment de sélectionner les projets, est d'investir annuellement, en moyenne, dans une dizaine d'entreprises. L'objectif devrait pouvoir être assez aisément atteint dès lors qu'il correspond au nombre de projets dans lesquels

¹³¹ Source : indicateur Chausson Finance 2011.

investissent, chaque année, les plus importantes associations locales de *business angels* comme *Lyon angels*, *Grenoble angels* et *Savoie angels*.

A en juger par le bilan présenté par le premier fonds régional, ayant permis la création de trois mille emplois directs depuis 1990, à rapprocher des 37 M€ investis dans le capital de deux cent vingt entreprises, les effets en termes de croissance et d'emplois devraient être positifs pour l'économie régionale, mais ils pourraient rester d'une ampleur limitée, sans pour autant méconnaître l'importance qu'il y a, pour la région Rhône-Alpes, à se doter d'outils de financement de la phase d'amorçage de l'innovation.

Chapitre IV

L'action des incubateurs régionaux liés à la recherche publique en faveur de la création d'entreprises innovantes

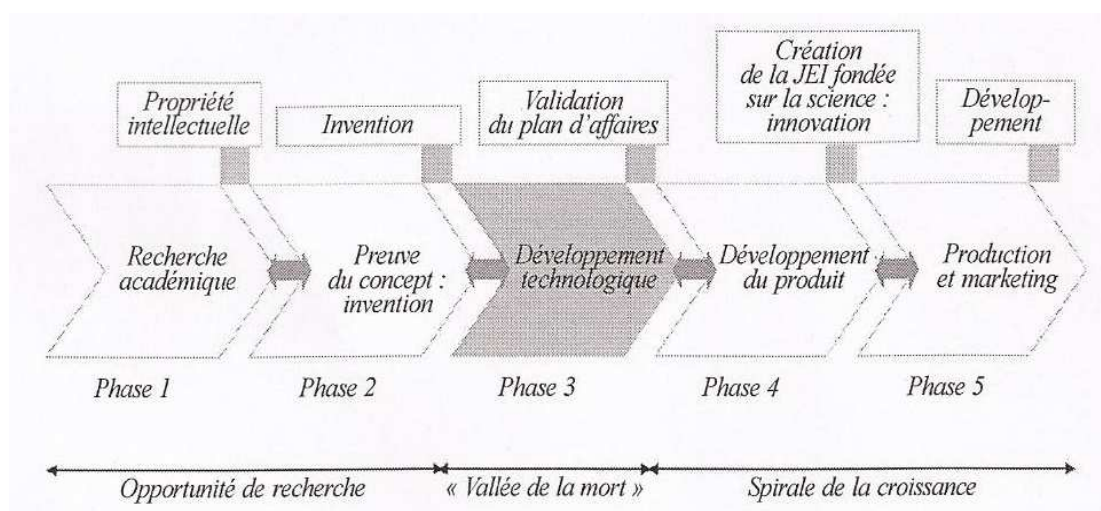
I - Les organismes de recherche régionaux ont créé deux incubateurs dont l'objet est de valoriser la recherche publique par le biais de la création d'entreprises innovantes : GRAIN 2 et CREALYS

Dans le cadre des dispositions prévues par la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, et le décret n°2000-893 du 13 septembre 2000, pris pour son application, et à l'initiative des organismes de recherche, deux incubateurs ont été créés sous la forme associative dans les deux académies de la région Rhône-Alpes : l'un à Grenoble (GRENOBLE-ALPES INNOVATION ET INCUBATION) devenu en 2009 GRAIN 2, l'autre à Lyon (CREALYS), financés principalement par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements. Ils regroupent la très grande majorité des établissements publics d'enseignement supérieur et des organismes de recherche présents dans la région, même si leur participation au sein des instances de gouvernance de l'association est inégale.

II - Les périmètres des missions exercées par GRAIN 2 et CREALYS, qui ne sont pas identiques, révèlent un modèle différent de mutualisation des activités de valorisation de la recherche publique sur les sites grenoblois et lyonnais

Les économistes décrivent le processus d'émergence d'une jeune entreprise innovante fondée sur la recherche, à l'aide d'un modèle séquentiel (cf. schéma).

Modèle séquentiel de l'émergence d'une jeune entreprise innovante fondée sur la recherche



(Source : Conseil d'analyse économique : Private equity et capitalisme français, 2008, p.222)

Les auteurs du rapport cité ci-dessus distinguent cinq phases principales dans le processus de valorisation de la recherche publique par la création d'entreprises innovantes, même s'ils admettent que celles-ci peuvent être, dans la pratique, étroitement imbriquées.

- phase 1 : l'activité de recherche se déroule dans les laboratoires de recherche ;
- phase 2: un brevet est déposé pour protéger une invention, dont on va chercher à démontrer la faisabilité technique (preuve du concept) à travers la réalisation d'un prototype ou d'une

- maquette technologiquement convaincant pour la cible de marché ;
- phase 3 : la technologie est validée sous la forme d'un produit, et le plan d'affaires de la future entreprise est élaboré ;
- phase 4 : l'entreprise est créée et le produit est développé en vue de pénétrer son marché ;
- phase 5 : l'entreprise se développe sur ses marchés ;

A l'origine, l'activité des deux incubateurs GRAIN et CREALYS portait principalement sur les phases 3 et 4 du modèle séquentiel, dès lors que leur mission consistait principalement à accompagner le porteur de projet dans l'élaboration de son modèle économique et de son plan d'affaires, en vue de créer une entreprise potentiellement viable. Pour cela, le porteur de projet, issu ou non du milieu de la recherche et sélectionné par un comité composé de personnalités venant de divers horizons, mis en place par l'incubateur, signe avec GRAIN 2 ou CREALYS une convention d'incubation, généralement d'une durée de dix-huit mois, marquant l'entrée en incubation et définissant les droits et obligations des deux parties. Parallèlement aux travaux de recherche réalisés dans le laboratoire qui l'accueille, le porteur de projet bénéficie alors des moyens matériels mis à disposition par l'incubateur, d'un accompagnement par un chargé d'affaires et de formations collectives en finance, marketing et communication. L'incubateur peut également prendre en charge le financement de divers types de prestations spécifiques, à la demande du porteur de projet, qui font l'objet d'un remboursement intégral après la sortie de l'incubation, selon des modalités variables.

Si les deux incubateurs continuent à assurer la mission que leur attribue le texte réglementaire, le dispositif de valorisation de la recherche publique sur les sites lyonnais et grenoblois, dans lequel ils s'insèrent, a évolué à la suite d'un appel à projets lancé en 2005, à la demande du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, par l'Agence nationale de la recherche, intitulé « *Organisation mutualisée du transfert de technologie et de la maturation de projets innovants* », visant à créer des structures mutualisées capables de contribuer plus efficacement à la valorisation de la recherche publique, notamment à travers le nombre de brevets déposés, que les structures de valorisation mises en place isolément par les établissements de recherche.

Sur le site lyonnais, le dispositif mutualisé de transfert technologique a été porté par l'Université de Lyon¹³² qui s'est dotée en 2006 d'un service de valorisation de la recherche, dénommé Lyon Science Transfert (LST), financé principalement par l'Etat, la région Rhône-Alpes et l'Union européenne, via le fonds européen de développement régional. Si la création de LST ne s'est pas accompagnée de la suppression des filiales de valorisation des établissements qui ont continué, principalement, à gérer les contrats de recherche, l'essentiel des financements de LST a été consacré, à travers la technique de l'appel à projets, à la détection et à la maturation des projets dans les laboratoires, jusque-là sous-développées, en vue d'augmenter le nombre de brevets déposés et l'activité de concession de licences. LST a également géré le portefeuille de brevets de certains établissements qui ont accepté la mutualisation de cette activité. A travers la création de LST, la mutualisation s'est bien portée sur la mission de maturation des projets, et plus accessoirement sur la gestion de la propriété intellectuelle, mais ne s'est pas étendue aux fonctions en aval, exercées par CREALYS qui est restée une entité distincte, même si les deux structures ont nécessairement des liens de collaboration¹³³ dès lors que le développement de l'activité de maturation a aussi pour objectif de stimuler la création d'entreprises innovantes.

Sur le site grenoblois, la gestion de la propriété intellectuelle et des contrats de recherche n'a pas été réellement mutualisée, restant sous le contrôle des établissements à travers leurs structures de valorisation. En revanche, le CNRS, le CEA, l'INP Grenoble, l'INRIA, l'Université Joseph Fourier, l'Université Pierre Mendès-France et l'Université de Savoie, ont collaboré en constituant, en 2006, un consortium dénommé Grenoble Alpes Valorisation Innovation Technologies (GRAVIT), sans personnalité juridique, en vue notamment de développer l'activité de maturation technologique dans les laboratoires. En 2009, l'activité de GRAVIT a été intégrée à celle de GRAIN, et l'association a pris comme nouvelle dénomination GRAIN 2, qui est structurée en deux départements : GRAVIT et GRAIN. GRAVIT a essentiellement en charge la maturation des projets d'inventions (preuve du concept), *-phase 2 du modèle séquentiel-*. GRAIN intervient en aval *-phases 3 et 4 du modèle séquentiel-*, en aidant le porteur de projet à créer son entreprise

¹³² L'Université de Lyon est un regroupement d'universités, de grandes écoles et d'instituts de Lyon et Saint-Etienne, sous la forme d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur.

¹³³ LST est membre du comité exécutif de CREALYS, dont le rôle est d'assister le directeur dans le pilotage de l'incubateur. CREALYS est membre des comités de maturation LST.

grâce à la validation de la transformation de la technologie en produit et du plan d'affaires.

Au total, la mutualisation de la valorisation s'est faite selon deux schémas différents à Lyon et à Grenoble, mais avec une intégration plus forte à Lyon, marquée par la création de LST. La mutualisation des activités de maturation et d'une partie de la gestion de la propriété intellectuelle dans LST n'a toutefois pas affecté les missions de CREALYS qui est restée une entité distincte, certes déjà mutualisée, mais centrée sur son cœur de métier. A la différence de CREALYS, GRAIN, en devenant GRAIN 2, a étendu ses missions au soutien de l'activité de maturation dans les laboratoires de recherche des établissements, qui n'ont toutefois pas mutualisé la gestion de la propriété intellectuelle. Cette extension des missions à la maturation technico-économique des projets des laboratoires peut améliorer la fluidité des projets, susceptibles de passer plus facilement de GRAVIT à GRAIN.

Alors que les deux incubateurs étaient à l'origine de taille assez comparable, l'incubateur grenoblois dispose désormais, compte tenu notamment de l'extension de ses missions, d'un budget et d'un effectif très supérieurs à ceux de l'incubateur lyonnais (cf. tableau).

	Budget 2011	Effectif 2011
CREALYS	0,8 M€	5
GRAIN 2	4,4 M€	20
avec :		
- GRAVIT	1,8 M€	12
- GRAIN	2,6 M€	8

(Source : CREALYS et GRAIN 2)

III - La contribution des incubateurs régionaux liés à la recherche publique au processus de création d'entreprises technologiquement innovantes est réelle mais peine à se développer

A l'exception de l'année 2011 pour CREALYS, l'activité des deux incubateurs, mesurée notamment par le nombre de projets entrant chaque année en incubation et par le nombre d'entreprises créées, généralement dans l'année qui suit l'entrée en incubation, présente une relative stabilité.

CREALYS	2007	2008	2009	2010	2011
- nombre de projets entrés en incubation	20	19	25	20	14
- nombre d'entreprises créées	14	9	13	18	12

(Source : CREALYS)

GRAIN 2	2007	2008	2009	2010	2011
- nombre de projets entrés en incubation (GRAIN)	19	19	20	20	20
- nombre d'entreprises créées	17	17	13	19	17
- nombre d'entreprises pérennes trois ans après leur création	14	16			
- taux de pérennité (en %)	82	94			

(Source : GRAIN 2)

Dans la période 2007-2011, le taux de transformation des projets incubés en entreprises créées fluctue autour de 70 % (cf. tableau), même si celui de GRAIN est supérieur de quelques points à celui de CREALYS¹³⁴. Ce taux, ainsi que les enquêtes réalisées auprès des créateurs¹³⁵, confirme la qualité de l'accompagnement des porteurs de projets.

Le taux de pérennité à trois ans, supérieur à 80 %, pour les entreprises créées en 2007 et en 2008 au sein de l'incubateur grenoblois, qui est assez nettement supérieur à celui calculé par l'INSEE en 2009 pour la génération des entreprises créées en 2006, égal à 66 %¹³⁶, tend à corroborer l'idée de l'utilité de l'accompagnement pour les créateurs d'entreprises technologiquement innovantes.

Il faut aussi relever l'existence d'une forme de synergie entre le processus d'incubation et le concours national d'aides à la création d'entreprises innovantes, organisé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et OSEO, qui contribue à la réussite des projets de création. Ainsi, une partie des lauréats du concours, soit dans la catégorie *en émergence*, soit dans la catégorie *création-développement*, et parfois même dans les deux catégories, sont des porteurs de projets déjà sélectionnés par l'incubateur, dont l'entrée en incubation a contribué à

¹³⁴ 73 % pour GRAIN 2 contre 67 % pour CREALYS dans la période 2007-2011.

¹³⁵ L'enquête réalisée en 2010 par un cabinet de consultants auprès d'un large échantillon de créateurs soutenus par les deux incubateurs de la région Rhône-Alpes montre que les créateurs portent une appréciation globalement positive sur leur rôle dans la réussite du projet de création.

¹³⁶ Créations et créateurs d'entreprises – enquête de 2009 : la génération 2006 trois ans après.

mieux définir les projets de création. En retour, les subventions allouées aux lauréats servent d'accélérateur pour le développement des projets et favorisent l'aboutissement des projets de création accompagnés par les incubateurs.

La contribution des deux incubateurs rhônalpins à la création d'entreprises technologiquement innovantes est donc réelle. Elle peine toutefois à se développer car il n'y a pas eu, dans la période récente, de progression significative de leur activité, même s'il n'est pas exclu que les dispositifs de mutualisation mis en place sur les sites lyonnais et grenoblois n'aient pu produire pleinement leurs effets.

Le développement de l'activité des incubateurs rencontre deux freins principaux.

En premier lieu, celle-ci dépend, en amont, des stratégies des laboratoires de recherche, des organismes de recherche et de leurs filiales de valorisation, pour lesquels la valorisation de la recherche publique par la voie de la création d'entreprises technologiquement innovantes n'est pas réellement une priorité. Sauf exceptions comme le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) qui favorise la création d'entreprises innovantes à la fois sur la base de technologies sous licence CEA par des chercheurs essaimés du CEA ou par des personnes extérieures, et sur la base d'une technologie qui sera développée dans ses laboratoires, ou, à un degré moindre, l'Institut national polytechnique (INP) de Grenoble, les formes de valorisation privilégiées restent les contrats de licences et les contrats d'études et de collaboration conclus avec le monde industriel, qui sont de nature à procurer aux établissements les ressources les plus importantes. Dès lors que l'entrée en incubation est initiée par les établissements et les laboratoires de recherche, le flux de projets incubés reste limité.

En second lieu, compte tenu notamment des défaillances du marché en matière de financement des activités de maturation et d'accompagnement à la création d'entreprises technologiquement innovantes, le financement des deux incubateurs dépend très largement de subventions publiques provenant de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui couvrent l'essentiel des charges de fonctionnement et du coût des prestations de services dont bénéficient les porteurs de projets.

- région Rhône-Alpes et communauté urbaine de Lyon pour CREALYS (cf. tableau) ;
- région Rhône-Alpes, département de l'Isère, communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole et ville de

Grenoble pour le département incubation de GRAIN 2, qui bénéficie d'un plus large soutien financier au plan local, même si la contribution financière du département de l'Isère a été régulièrement réduite entre 2009 et 2011, passant de 80 k€ à 26 k€ (cf. tableau).

	2010	2011
Total des recettes (en k€) de l'incubateur CREALYS	847	803
dont :		
- subvention de l'Etat	230	234
- subvention de la région Rhône-Alpes	315	375
- subvention de la communauté urbaine de Lyon	75	75
Résultat net comptable	-215	-191

(Source : CREALYS)

	2010	2011
Total des recettes (en k€) de l'incubateur GRAIN (hors GRAVIT)	1 649	1 784
dont :		
- subvention de l'Etat	369	507
- subvention de la région Rhône-Alpes	396	365
- subvention du département de l'Isère	40	26
- subvention de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole	47	47
- subvention de la ville de Grenoble	47	47

(Source : GRAIN 2)

Les seules ressources d'origine privée proviennent des remboursements des créateurs, dont le montant est toutefois assez important dans les comptes de GRAIN 2, grâce un bon suivi administratif des créances.

La dépendance à l'égard des financements publics limite, probablement de manière durable, la capacité d'accompagnement des créateurs par les deux incubateurs et leurs perspectives de développement, alors même qu'ils peuvent se trouver dans une situation financière fragile. L'incubateur lyonnais n'a ainsi pu poursuivre son activité à la fin de l'exercice 2011 que grâce à l'augmentation de la subvention régionale, revue à nouveau à la hausse dans le projet de budget 2012 présenté par l'association.

IV - La contribution des entreprises technologiquement innovantes accompagnées par GRAIN et CREALYS à la croissance économique et à la création d'emplois est restée d'une ampleur assez limitée

Au stade de la création, en ce qui concerne les emplois créés, les entreprises technologiquement innovantes ne se distinguent guère des autres types d'entreprises, qui ne créent généralement qu'un emploi, celui du créateur. Dans la période 2007-2009, selon les données produites par CREALYS chaque entreprise se crée, en moyenne, avec 1,94 emploi (cf. tableau).

CREALYS	2007	2008	2009
- nombre d'entreprises créées	14	9	13
- nombre d'emplois créés dans ces entreprises	25	19	25
-nombre moyen d'emplois par entreprise créée	1,79	2,11	1,92

(Source : CREALYS)

La contribution à l'emploi des entreprises technologiquement innovantes accompagnées par les incubateurs est en revanche plus forte après quelques années de fonctionnement mais une assez grande majorité d'entre elles restent des micro-entreprises au sens communautaire¹³⁷, avec un chiffre d'affaires inférieur à un million d'euros et un effectif de moins de dix personnes. Pour plus de deux cents projets incubés depuis 1999 au sein de l'incubateur grenoblois, seulement trois entreprises créées en 2000, 2004 et 2008 employaient cinquante salariés ou plus au 31 décembre 2011.

Il est certain que ces résultats, limités aux jeunes pousses sorties des deux incubateurs, ne donnent pas une vision d'ensemble de la création d'entreprises technologiquement innovantes dans la région Rhône-Alpes. Le constat est tout de même plutôt décevant au regard du potentiel de recherche des deux sites qui regroupent des universités, des grandes écoles et des établissements de recherche dont les laboratoires accueillent un nombre important de chercheurs, d'enseignants-chercheurs

¹³⁷ Selon la définition communautaire, la micro-entreprise a un effectif maximum de dix personnes et un chiffre d'affaires inférieur à deux millions d'euros.

et de doctorants, et de l'importance des aides à la création et au développement des entreprises technologiquement innovantes.

V - Le regroupement des incubateurs et des structures de valorisation dans des sociétés d'accélération du transfert de technologies n'a pas jusqu'à présent abouti en Rhône-Alpes

A - L'échec des projets portés par les acteurs grenoblois et lyonnais lors de l'appel à projets lancé par l'Agence nationale de la recherche en vue de constituer des sociétés d'accélération du transfert de technologies

Les projets portés par les acteurs lyonnais et grenoblois, prévoyant initialement la constitution de trois sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), dont deux pour le seul site grenoblois, n'ont pas été retenus lors de la première phase de sélection de l'appel à projets lancé en 2010 par l'Agence nationale de la recherche en vue de sélectionner les SATT.

Le projet SATT GRENOBLE ALPES, regroupant les trois universités grenobloises et l'université de Savoie et soutenu par le pôle de recherche et d'enseignement supérieur de Grenoble, était très dépendant de l'université Joseph Fourier Grenoble 1 dès lors que des acteurs majeurs de la valorisation sur le site grenoblois (CEA, INP Grenoble) n'y étaient pas associés. En d'autres termes, l'activité de la SATT aurait été très largement calquée sur celle de Floralis, filiale de valorisation de l'université Joseph Fourier. Le second projet incluant GRAIN 2, SATT GRENOBLE INNOVATION PARTENARIALE, porté par l'INP Grenoble et soutenu par le CEA et l'INRIA, n'a pu qu'être écarté puisque la propriété intellectuelle et les contrats de recherche restaient gérés par les établissements, en opposition avec la logique de constitution des SATT. S'il n'y avait qu'un projet sur le site lyonnais, la SATT LYON SAINT-ETIENNE incluant CREALYS, porté par le pôle de recherche et d'enseignement supérieur, il n'a pas non plus été retenu compte tenu de ses faiblesses.

Soumis localement à la pression de l'Etat, les acteurs grenoblois et lyonnais de la recherche ont ensuite présenté un projet de SATT unique ayant son siège social à Lyon, qui continue toutefois à susciter de fortes

réserves, notamment du côté grenoblois. Au-delà des inquiétudes sur la visibilité du site grenoblois dans le nouveau projet, celles-ci sont principalement fondées sur deux éléments.

D'une part, les collectivités régionales sont très largement absentes des organes de gouvernance des SATT, en dépit de leurs responsabilités particulières dans le développement économique des territoires et de leur rôle dans le financement des activités de maturation et d'incubation (cf. tableau).

	GRAVIT	GRAIN	CREALYS
Total des recettes (2011)	2,651 M€	1,784 M€	0,803 M€
dont :			
financement régional	0,984	0,365	0,375

(Source : GRAIN 2 et CREALYS)

D'autre part, la viabilité du modèle économique sur lequel sont bâties les SATT est contestée. Selon l'appel à projets, le plan d'affaires des SATT doit prévoir un équilibre financier sans financement en provenance de l'Agence nationale de la recherche au plus tard au terme des dix premières années d'exercice. Or, il n'est pas garanti que les recettes attendues, provenant des retombées financières des activités de maturation (revenus liés à la propriété intellectuelle, cession de participations dans des entreprises issues de projets de recherche) et de la rémunération des prestations de services (gestion du portefeuille de brevets, soutien à la négociation des contrats de recherche, gestion de ces contrats...) soient suffisantes pour couvrir les dépenses de maturation technologique et d'expertises économiques sur les projets, ainsi que les frais de fonctionnement des SATT.

En tout état de cause, la non sélection des projets de SATT portés par les acteurs grenoblois et lyonnais de la recherche les prive, pour l'instant, des financements publics alloués par l'Etat sur le dispositif de création des SATT, qui s'élèvent globalement à 900 M€. A titre d'exemple, la SATT PACA Corse, lauréate de la première vague, bénéficie d'une dotation sur dix ans de 78 M€.

B - L'organisation de la valorisation de la recherche publique reste morcelée en Rhône-Alpes

Au-delà des aspects financiers qui viennent d'être évoqués, l'échec des acteurs rhônalpins laisse subsister une organisation de la valorisation de la recherche publique morcelée entre des structures mutualisées (LST, GRAIN 2, CREALYS) et de multiples organismes de valorisation constitués principalement sous la forme de filiales des universités, des écoles d'ingénieurs et des organismes publics de recherche, qui ont généralement gardé la maîtrise des activités prédominantes de gestion de la propriété intellectuelle et des contrats de recherche.

En dépit de l'existence de quelques outils mutualisés, tels les incubateurs, susceptibles de favoriser la création d'entreprises technologiquement innovantes, les stratégies de valorisation, très largement définies au niveau des établissements et des laboratoires de recherche, ne font pas, sauf exceptions, une place suffisante à ce type de valorisation et ne sont pas encore suffisamment coordonnées avec les stratégies des collectivités publiques visant à promouvoir, dans le territoire régional, des secteurs stratégiques prioritaires (cf. pôles de compétitivité).

Un nombre trop élevé d'acteurs continuent à intervenir dans la chaîne de valorisation de la recherche publique, sans nécessairement disposer de la taille critique pour professionnaliser les compétences, dans les domaines thématiques de recherche ou de gestion (droit de la propriété intellectuelle, marketing, comptabilité et finance).

Le statu quo n'est donc pas souhaitable.

Chapitre V

L'action de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon en faveur des créateurs d'entreprises

La chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Lyon exerce sa mission légale d'accompagnement, de conseil et de formation auprès des créateurs d'entreprises à travers une assez large variété de prestations de services, allant de la phase ante-crédation à la phase post-crédation.

I - L'accompagnement des créateurs d'entreprises dans le processus de création

A - L'accueil et l'information des créateurs d'entreprises

L'accueil et l'information des créateurs potentiels se font à travers plusieurs canaux, dont un site web sur lequel les pages sur la création et la reprise d'entreprises reçoivent annuellement quatre-vingt-dix mille visiteurs, et un accueil téléphonique de seize mille créateurs et repreneurs potentiels, donnant lieu à transmission d'informations par la voie électronique. Ils se font également au siège de la CCI et dans ses sept

agences de l'agglomération lyonnaise où les créateurs potentiels peuvent être reçus individuellement et assister à des réunions d'informations générales ou sectorielles portant sur la démarche de création.

B - La gestion du centre de formalité des entreprises

L'autre prestation principale offerte par la CCI de Lyon, également sans participation financière des usagers, est la gestion du centre de formalité des entreprises, dont la création a visé à simplifier les formalités administratives nécessaires lors de la création en les regroupant dans un lieu unique. Ce sont ainsi entre 4 686 et 5 549 récépissés de dépôt de dossiers de création d'entreprises qui ont été annuellement délivrés dans la période 2008-2011.

La CCI de Lyon ne remplit pas toutefois cette seule mission de service public, à caractère administratif, auprès des créateurs. Dans le cadre de sa mission légale « *d'appui, d'accompagnement, de mise en relation et de conseil auprès des créateurs* », la CCI de Lyon a développé une offre payante, assez large, de prestations de conseil et de formation.

C - Les prestations rémunérées de conseil et de formation aux créateurs d'entreprises

La CCI de Lyon a mis en place trois programmes principaux, présentés dans le tableau qui suit :

<i>Diagnostic Création</i> (coût : 75 €)	<i>Pack Création</i> (coût : 990 €)	<i>5 jours pour entreprendre</i> (coût : de 180 à 670 €)
- 2 rendez-vous d'1h30 portant sur l'analyse et la viabilité du projet, ainsi que sur la définition d'un plan d'actions pour le mener à bien	- 5 rendez-vous d'1h30 pour accompagner le créateur - 2 modules de formation - accès au réseau d'experts de la chambre et mise en relation avec les partenaires bancaires	Stage de formation en vue d'acquérir les bases du management
Nombre annuel moyen de créateurs ayant suivi le programme dans la période 2009-2011 533	Nombre annuel moyen de créateurs ayant suivi le programme dans la période 2009-2011 38	Nombre annuel moyen de créateurs ayant suivi le programme dans la période 2009-2011 321

(Source : CCI de Lyon)

Alors que les activités directement liées aux formalités administratives de création mettent la CCI de Lyon en relation avec un nombre élevé de créateurs, les activités rémunérées de conseil et de formation ne touchent qu'un public assez limité. C'est particulièrement vrai pour le programme d'accompagnement renforcé *Pack Création*, qui inclut l'accès à un réseau d'experts de la CCI de Lyon et la mise en relation avec trois établissements bancaires, partenaires contractuels de la chambre consulaire, qui n'est suivi que par une faible proportion des créateurs ayant préalablement opté pour *Diagnostic Création*. Les résultats sont, sur ce point, très notablement inférieurs aux attentes de la chambre consulaire et des banques, puisque ce sont, en moyenne, entre 2009 et 2011, vingt plans d'affaires qui sont transmis chaque année aux trois banques partenaires, qui en escomptaient chacune une centaine en 2011.

Au total, la grande majorité des créateurs utilisant les services du centre de formalités des entreprises de la CCI de Lyon n'ont pas recours aux prestations de service payantes qu'elle propose dans le cadre des trois programmes principaux de conseil et de formation. La chambre consulaire peut toutefois fournir des prestations déterminées (conseil juridique, études de marché) qui sont rémunérées et, ultérieurement, accompagner les chefs d'entreprise dans la gestion du développement de leur entreprise.

II - L'accompagnement des créateurs d'entreprises dans la phase post-crétation

Outre l'offre *Pack Croissance*, destinée aux entreprises de moins de trois ans, comprenant la formation, le parrainage et la mise en réseau des jeunes créateurs, l'action de la CCI de Lyon orientée vers les jeunes créateurs d'entreprises comporte deux dispositifs principaux :

- l'accompagnement des jeunes créateurs d'entreprises innovantes ;
- l'accompagnement des jeunes créateurs accueillis dans des pépinières de l'agglomération lyonnaise ;

D - L'accompagnement des jeunes créateurs d'entreprises innovantes

A travers Novacité, la CCI de Lyon accompagne pendant trois ans, avec le soutien financier de la communauté urbaine de Lyon, des entreprises innovantes, généralement créées dans les deux années qui ont précédé leur entrée dans Novacité, assimilable à un incubateur.

L'admission est décidée par un comité composé d'une quinzaine de membres, mais les entreprises sélectionnées, dont le nombre est compris chaque année entre dix et quinze, ont généralement bénéficié d'un accompagnement en phase de création, soit au sein de l'incubateur lié à la recherche publique CREALYS, soit au sein de l'incubateur de l'Ecole de management de Lyon, qui accueille les projets de création d'entreprises innovantes portés par des élèves.

A l'exception de quelques prestations spécifiques, comme l'accompagnement dans le processus de levée de fonds, les prestations d'accompagnement des jeunes créateurs sont assurées par du personnel de la chambre consulaire. L'accompagnement peut également prendre la forme d'une assistance à l'hébergement dans l'une des pépinières d'entreprises innovantes spécialisées (santé, sciences du vivant, biotechnologies, mode et création textile) implantées à Lyon et à Villeurbanne compte tenu que la chambre consulaire est membre du comité d'attribution mis en place pour statuer sur les demandes d'hébergement formées par des entreprises innovantes et que le label Novacité constitue un critère de sélection des candidatures.

Outre cette mission de conseil, la CCI de Lyon assure l'instruction des dossiers de demande de prêts d'honneur présentés par des créateurs d'entreprises innovantes en vue d'obtenir l'aide financière, d'un montant maximal de 40 000 €, de la Fondation scientifique de Lyon¹³⁸, qui gère le fonds d'innovation mis en place par le conseil général du Rhône et alimenté par des dotations de la collectivité publique à la Fondation (cf. tableau). On peut relever, au demeurant, que les neuf entreprises qui ont bénéficié en 2011 d'un prêt de la Fondation, financé par le fonds départemental, étaient accompagnées par l'incubateur Novacité de la CCI de Lyon.

¹³⁸ Fondation regroupant les principaux établissements d'enseignement supérieur de l'agglomération lyonnaise, des organismes professionnels (chambre régionale de commerce et d'industrie, chambre de commerce et d'industrie de Lyon, Mouvement des Entreprises de France) et des entreprises.

(en k€)	2008	2009	2010	2011
Dotations versées par le conseil général du Rhône	146	189	190	113
Nombre de prêts alloués	13	15	9	9

(Source : Fondation scientifique de Lyon)

S'il est souhaitable que les jeunes créateurs d'entreprises bénéficiant de dispositifs publics d'aides soient accompagnés au sein d'incubateurs, l'exemple précité tend à montrer qu'il y a un risque réel d'éviction pour les projets innovants non accompagnés et, corrélativement, un risque de captation des aides publiques au profit des seuls créateurs accompagnés.

E - L'accompagnement des jeunes créateurs accueillis dans des pépinières de l'agglomération lyonnaise

A l'exception de la partie ouest de l'agglomération, majoritairement résidentielle et non dotée de pépinières, sans doute parce que la problématique du retour à l'emploi de la population locale et du développement économique y était moins prégnante qu'ailleurs, la communauté urbaine de Lyon a accompagné, dans son territoire, l'implantation de pépinières d'entreprises généralistes, notamment à Saint-Fons, Vaulx-en-Velin, Bron, ou Rillieux-la-Pape, accueillant de jeunes entreprises pendant une durée maximale qui est de trente-six mois, sauf exceptions.

Ces pépinières, gérées par des structures de droit public (syndicat mixte) ou de droit privé (association, coopérative d'activités et d'emplois), ont à leur tête un directeur et/ou un animateur dont les compétences sont parfois très hétérogènes, ce qui n'est pas de nature à garantir, pour les créateurs hébergés, la même qualité de suivi, partout sur le territoire de l'agglomération. Assurer aux créateurs d'entreprises une qualité de service plus homogène constitue d'ailleurs un objectif partagé par les membres du réseau *Lyon ville de l'entrepreneuriat* (cf. infra).

C'est dans ce contexte que la CCI de Lyon a récemment signé avec deux associations gestionnaires d'une pépinière une convention pluriannuelle par laquelle, moyennant une compensation financière partielle ou totale, l'établissement public affecte l'équivalent d'un demi-emploi temps plein à une mission d'accompagnement des jeunes entreprises hébergées, comprenant notamment l'accueil des entreprises candidates à l'intégration dans la pépinière et l'accompagnement pendant trois ans des entreprises hébergées.

Chapitre VI

Le pilotage de la politique d'aide à la création d'entreprises dans la région

Rhône-Alpes

I - Les actions engagées par la région Rhône-Alpes en vue de mieux coordonner les interventions des acteurs

A - Le rôle renforcé de la région Rhône-Alpes dans la coordination des acteurs intervenant dans le champ de la création d'entreprises

Plusieurs actions engagées par la région Rhône-Alpes témoignent de sa volonté de mieux assurer la mission de coordination des actions de développement économique que lui a confiée le législateur en 2004.

La région Rhône-Alpes a ainsi favorisé le regroupement, en 2010, des directeurs et animateurs de pépinières d'entreprises, en soutenant financièrement l'association « Réseau des pépinières d'entreprises de Rhône-Alpes », dont la mission sera double : renforcer la professionnalisation des directeurs et animateurs de pépinières, et définir des actions d'accompagnement pour les créateurs hébergés. Vingt-sept

responsables ou animateurs de plus de vingt pépinières implantées en Rhône-Alpes adhèrent à ce réseau.

La collectivité soutient également, à travers *Savoie angels*, la coordination régionale des dix associations rhônalpines de *business angels*, en versant une subvention annuelle de 100 k€ qui couvre à la fois un travail d'animation et de coordination du réseau régional et le financement d'expertises extérieures en vue d'analyser les dossiers d'investissement. C'est une action intéressante dans la mesure où il est important de disposer, dans les territoires, d'un réseau actif et suffisamment dense de *business angels*, qui peuvent jouer un rôle utile pour des jeunes entreprises en phase d'amorçage en participant aux levées de fonds et en accompagnant les créateurs.

L'action essentielle portée par la région Rhône-Alpes est toutefois la démarche *Créafil Rhône-Alpes*, ayant pour objectif d'organiser et de professionnaliser l'offre des réseaux d'accompagnement dans l'ensemble du territoire régional.

B - La démarche Créafil Rhône-Alpes

a) une méthodologie assez innovante

Dans le cadre d'une stratégie économique visant à développer l'entrepreneuriat, la communauté urbaine de Lyon, en partenariat avec des acteurs du développement économique local (Chambre de commerce et d'industrie de Lyon, Chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône, Medef Lyon Rhône, CGPME du Rhône, Université de Lyon), s'est engagée à compter de 2004, avec le soutien financier de la région Rhône-Alpes, dans un projet de création du réseau *Lyon ville de l'entrepreneuriat* (LVE). Les objectifs poursuivis étaient notamment de promouvoir l'entrepreneuriat et d'améliorer la qualité des services rendus aux créateurs, en simplifiant leur parcours et en leur offrant une réponse adaptée à leurs besoins, ainsi qu'un suivi personnalisé. Outre l'organisation annuelle d'un salon des entrepreneurs Lyon Rhône-Alpes, qui accueille environ 15 000 visiteurs, les actions engagées ont notamment visé à structurer le réseau, en positionnant les acteurs de l'accompagnement à la création d'entreprises sur des champs de compétences maîtrisées, dans une logique de métiers et à le professionnaliser, afin de rendre l'offre de services plus lisible et d'apporter un meilleur service aux créateurs.

S'inspirant du réseau LVE et s'appuyant sur la volonté d'acteurs régionaux de la création d'entreprises¹³⁹ réunis au sein du groupe *Rhône-Alpes région de l'entrepreneuriat* de mieux coordonner leurs actions, la région Rhône-Alpes s'est engagée à compter de 2008-2009 dans un projet ambitieux, intitulé *Créafil Rhône-Alpes*, visant à structurer et professionnaliser le réseau régional des acteurs de la création d'entreprises. Ce réseau régional regroupe les divers réseaux territoriaux *Créafil*, qui doivent être mis en place dans l'ensemble du territoire régional, à l'échelle d'un contrat ou de plusieurs contrats territoriaux.

Les objectifs poursuivis par la région et les membres du groupe *Rhône-Alpes région de l'entrepreneuriat*, à savoir améliorer la qualité des services rendus aux différents profils de créateurs et l'efficacité des structures d'accompagnement, ont été définis dans une charte régionale (cf. encadré).

La gouvernance des réseaux *Créafil* en Rhône-Alpes

La Charte régionale *Créafil Rhône-Alpes* (2009-2012) a été signée en 2009 par les représentants de la région Rhône-Alpes, de la chambre régionale de commerce et d'industrie Rhône-Alpes, de la chambre régionale de métiers et de l'artisanat Rhône-Alpes, de l'association pour le droit à l'initiative économique, de l'association nationale des coopératives d'activités, de Rhône-Alpes Initiative, du réseau Entreprendre, de l'union régionale des entreprises coopératives Rhône-Alpes et de l'union régionale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles puis, en 2012, par Pôle emploi et Rhône-Alpes active.

La gouvernance associe, au niveau régional, un comité de pilotage régional, réunissant les signataires de la charte, et, dans les territoires, des comités de pilotage territoriaux, dont la large composition reflète un mode de gouvernance très participatif. Ces comités de pilotage territoriaux se sont constitués soit à l'échelle d'un contrat territorial de développement, soit à l'échelle de plusieurs contrats.

¹³⁹ Association pour le droit à l'initiative économique, Association nationale des coopératives d'activités, Chambre régionale de commerce et d'industrie Rhône-Alpes, Chambre régionale de métiers et de l'artisanat Rhône-Alpes, Pôle emploi Rhône-Alpes, Rhône-Alpes Initiative, Réseau Entreprendre, Union régionale des entreprises coopératives Rhône-Alpes.

Les comités de pilotage territoriaux sont essentiellement composés des représentants de la région Rhône-Alpes, du département dans lequel le réseau se déploie, des organismes de coopération intercommunale, des partenaires sociaux, des filières économiques du territoire et de tous les membres du groupe *Rhône-Alpes région de l'entrepreneuriat*, signataire de la charte régionale. Ces comités de pilotage constituent l'instance décisionnelle du réseau territorial. Plus particulièrement, à partir d'un diagnostic territorial et d'une cartographie du positionnement des acteurs de l'accompagnement, ils arrêtent les actions destinées à structurer le réseau, ainsi que les indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité de son action.

Un réseau territorial *Créafil* est considéré comme opérationnel lorsqu'il dispose d'un pacte d'appartenance signé par les représentants des structures membres dudit réseau. Ce pacte définit notamment le territoire d'intervention du réseau territorial, la composition des instances de gouvernance, les objectifs partagés par les membres et les engagements pris pour améliorer l'offre de services aux créateurs, les organismes reconnus comme étant les portes d'entrée du réseau, chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation des créateurs à travers le réseau.

La méthodologie retenue pour structurer les réseaux territoriaux *Créafil*, largement calquée sur celle qui a été adoptée pour construire le réseau LVE, fondée notamment sur le positionnement de chaque organisme en référence à son cœur de métier et sur la définition de portes d'entrée, est intéressante à un double titre. En premier lieu, elle permet de mettre en évidence que, derrière le concept d'accompagnement, il y a une réelle diversité des métiers (examen de la cohérence du projet, de sa faisabilité commerciale, de sa viabilité économique, recherche de financements, choix d'un statut juridique...) requérant des compétences distinctes, et justifiant la mise en place d'une approche métiers chez les opérateurs qui ne sont pas nécessairement compétents pour toutes les phases du processus de création ou pour tous les types de projets de création. En second lieu, la conjonction des deux paramètres que sont le segment des projets de création, selon la logique entrepreneuriale qu'ils impliquent, et le cœur de métier, permet d'identifier les éventuels manques ou doublons dans les prestations proposées aux créateurs d'entreprises.

La démarche *Créafil Rhône-Alpes* est plus particulièrement portée par les comités de pilotages territoriaux et des groupes de travail réunissant un grand nombre de réseaux d'accompagnement pouvant se

trouver en concurrence dès lors que leurs champs d'activité se recoupent. Le projet s'efforce ainsi d'introduire ou de renforcer les logiques de partenariat et de complémentarité entre les opérateurs.

b- une démarche qui, pour l'instant, ne répond que partiellement aux faiblesses de l'organisation administrative

Si les formalités administratives nécessaires à la création d'une entreprise ont été largement simplifiées au cours des dernières années, l'organisation administrative demeure complexe, du fait notamment du nombre élevé d'acteurs publics et privés intervenant dans le champ des aides à la création d'entreprises, dont les missions ne sont pas toujours aisées à identifier.

La démarche *Créafil Rhône-Alpes* est de nature à simplifier le parcours des créateurs. Dans chaque territoire, la structuration des réseaux doit, en effet, permettre d'identifier clairement les portes d'entrée du réseau et d'examiner la cohérence de leurs implantations dans le territoire. Ce rôle de porte d'entrée, très souvent tenu par les chambres consulaires et leurs antennes, est déterminant dès lors qu'elles ont la responsabilité particulière, lors de la phase d'accueil et d'information des créateurs, d'identifier les caractéristiques des projets, les profils des créateurs et leurs attentes, afin de les orienter directement vers la structure d'accompagnement capable d'apporter l'aide appropriée. Compte tenu de l'enjeu attaché à cette mission d'accueil, d'information et d'orientation, un cahier des charges commun à l'ensemble des portes d'accueil de la totalité des réseaux territoriaux, définissant les conditions et les règles de fonctionnement des portes d'accueil, a été élaboré afin d'harmoniser les prestations proposées aux créateurs potentiels.

Outre l'accueil, l'information et l'orientation, la qualité du service d'accompagnement rendu aux créateurs dépend du professionnalisme des opérateurs. C'est un autre axe important de la démarche *Créafil Rhône-Alpes* qui devrait être explicitement mentionné dans la charte régionale 2013-2016. Il devrait notamment se décliner à travers l'adoption d'un référentiel-qualité et d'actions de formation auprès des personnels des réseaux d'accompagnement dont les compétences demeurent encore très hétérogènes.

La démarche *Créafil Rhône-Alpes* ne répond pas toutefois pleinement aux faiblesses de l'organisation administrative qui tiennent, pour une large part, au nombre très élevé d'organismes intervenant dans les métiers de l'accompagnement des créateurs d'entreprises.

La région Rhône-Alpes a promu la structuration des réseaux territoriaux *Créafil* à l'échelle de plusieurs contrats territoriaux de développement afin d'éviter l'émergence d'un nombre trop élevé de réseaux accueillant un faible flux de créateurs. Le bilan est, à ce stade, décevant dès lors que la grande majorité¹⁴⁰ des réseaux territoriaux opérationnels et en cours de structuration se sont déployés à l'échelle d'un contrat territorial et non de plusieurs contrats, ce qui n'est pas de nature à faciliter les regroupements de structures comme les plateformes d'initiative locale (cf. supra).

La cartographie des acteurs de l'accompagnement de trois réseaux territoriaux *Créafil* (Pays Roannais, Ardèche méridionale, Bassin d'Albertville et Tarentaise Vanoise) opérationnels en 2012 met en évidence le nombre élevé d'opérateurs, compris entre quinze et vingt-trois, dans des territoires comptant entre 110 000 et 150 000 habitants et quelques centaines de créations d'entreprises par an.

L'existence d'un nombre élevé d'opérateurs ne garantit pas, par elle-même, la qualité de l'accompagnement, que celle-ci soit mesurée par le taux de création d'entreprises, le taux de pérennité ou le taux d'emploi à trois ans des entreprises créées. Elle dépend moins du nombre d'acteurs que du professionnalisme des équipes dans toutes les phases de l'accompagnement, allant de l'accueil au suivi post-crétation. Elle se traduit de plus par le fait que de nombreux opérateurs, financés à partir de fonds publics, interviennent sur les mêmes prestations d'accompagnement, ce qui constitue une source d'inefficience. On peut ainsi relever, sans exhaustivité :

- dans les territoires de l'Ardèche méridionale et du bassin d'Albertville Tarentaise Vanoise, on dénombre plus de dix opérateurs qui font du suivi en phase post-crétation ;
- dans le territoire du Pays Roannais, ce sont plus de dix opérateurs qui interviennent dans l'aide à l'implantation ;
- en Ardèche méridionale, territoire essentiellement rural, on compte entre six et huit acteurs dont le métier est la validation et le financement de projets innovants à fort potentiel ;

¹⁴⁰ Sur les 14 réseaux territoriaux opérationnels, 11 se sont constitués à l'échelle d'un contrat, et 3 sont à l'échelle de 2 contrats. En ce qui concerne les 18 réseaux en structuration, 15 se déploient à l'échelle d'un contrat, 3 à l'échelle de plusieurs contrats.

	Validation	Financement	Aide à l'implantation	Suivi post- création
<u>Pays Roannais</u> <u>23 opérateurs</u>				
- segment 1	3	3	6	7
- segment 2	5	5	10	8
- segment 3	4	4	10	7
<u>Ardèche méridionale</u> <u>18 opérateurs</u>				
- segment 1	7	7	6	12
- segment 2	8	8	6	12
- segment 3	7	6	5	7
<u>Bassin d'Albertville et Tarentaise Vanoise</u> <u>15 opérateurs</u>				
- segment 1	9	8	2	11
- segment 2	8	7	2	9
- segment 3	7	5	2	8

(Source : région Rhône-Alpes)

A ce stade, la question du dimensionnement approprié des réseaux d'accompagnement territoriaux, quoique difficilement dissociable des problématiques de structuration et de professionnalisation, est peu présente dans la démarche *Créafil* et le mode de gouvernance choisi, très participatif, n'est pas de nature à favoriser l'émergence de cette question.

En outre, le processus de structuration des réseaux se révèle globalement long compte tenu qu'une majorité de réseaux territoriaux était encore en cours de structuration à la fin du second semestre 2012.

II - Un pilotage insuffisant

H - Des moyens financiers mobilisés dont le montant n'est pas toujours connu avec précision par les collectivités publiques

Dans la région Rhône-Alpes, comme dans les autres régions, la politique publique d'aide à la création d'entreprises est portée par une pluralité d'acteurs, mais deux des principaux financeurs publics sont l'Etat et la collectivité régionale.

Il n'est toutefois pas possible de connaître avec précision le montant de la dépense publique consacrée, sur le territoire régional, aux aides à la création d'entreprises. L'Etat n'est ainsi pas en mesure de fournir des données chiffrées concernant le coût de l'ensemble de ses actions. Si la région Rhône-Alpes dispose, quant à elle, d'une évaluation assez précise des moyens financiers qu'elle consacre aux aides à la création d'entreprises (cf. supra), elle n'est pas davantage en mesure de fournir une estimation des moyens financiers mobilisés par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements, ne serait-ce que parce qu'il n'y a pas d'obligation légale pour les collectivités territoriales et leurs groupements de lui notifier le montant des subventions et des dotations (fonds de prêts d'honneur, fonds de garantie) allouées aux réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises. Sans que cela ne soit nécessairement propre à la région Rhône-Alpes, cette absence de vision globale montre que la collectivité n'est pas en mesure d'exercer pleinement, sur le territoire régional, le rôle de coordination des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements que le législateur lui a attribué en 2004.

I - Des objectifs ou des orientations stratégiques pas toujours clairement définis et pas toujours assortis d'indicateurs de performance

a) Les objectifs et indicateurs mis en place par l'Etat

L'Etat n'a pas défini, dans le cadre de son projet d'action stratégique en Rhône-Alpes 2011-2013, d'orientations stratégiques claires dans le domaine des aides à la création d'entreprises. L'Etat se borne ainsi à mentionner qu'il met en place « *des conditions favorables à la*

création d'entreprises en la facilitant par le dispositif de l'auto-entrepreneur, par les incubateurs à partir de la recherche publique ».

Le déploiement du dispositif Nacre sur le territoire régional s'est, en revanche, accompagné de la fixation d'objectifs assortis d'indicateurs chiffrés.

b) Les objectifs et indicateurs mis en place par la région Rhône-Alpes

Dans le domaine des aides à la création d'entreprises, la fixation d'objectifs dont la réalisation serait évaluée à partir d'indicateurs chiffrés n'est pas, pour la région Rhône-Alpes, une pratique courante. Le document-cadre exposant la stratégie régionale de développement économique et d'innovation pour la période 2011-2015 n'en comporte pas et ils restent peu nombreux dans les conventions conclues entre la région Rhône-Alpes et les divers réseaux d'accompagnement, à l'intérieur desquelles ils pourraient pourtant plus facilement trouver leur place.

Les deux conventions signées en 2006 et en 2011 avec le réseau Entreprendre Rhône-Alpes comportent un objectif chiffré de progression, dans une période de cinq ans, du nombre de prêts d'honneur, ramené d'ailleurs de 100 % à 60 %. La réalisation des autres objectifs retenus par les parties, à savoir « *accompagner la diversité entrepreneuriale, développer l'accompagnement d'entreprises innovantes et mettre en œuvre la démarche Créafil* » n'est pas mesurée par des indicateurs de performance. De même, dans la convention signée en 2011, la région Rhône-Alpes et l'ADIE se sont bornées, ainsi que cela a été dit, à définir des objectifs dans des termes très généraux, tels que « *améliorer le service aux créateurs/repreneurs, conforter la pérennité des entreprises accompagnées, veiller à la couverture complète du territoire rhônalpin et mettre en œuvre la démarche Créafil Rhône-Alpes* ». Dans la convention signée en 2011 avec le réseau Rhône-Alpes Initiative, l'objectif d'améliorer la qualité des services rendus aux créateurs est évaluée à partir d'un indicateur fixant à 35 %, à l'horizon 2015, la proportion de créateurs parrainés, contre 30 % en 2010. Les autres objectifs, notamment ceux de « *développer les partenariats privés (banques et entreprises) afin de diversifier les ressources du réseau, et d'améliorer la synergie entre les fonds de prêts d'honneur et les fonds de garantie des prêts* » ne sont pas en revanche assortis d'indicateurs, comme la référence aux « *nécessaires fusions de plateformes en lien avec la reconfiguration des contrats territoriaux de développement* ».

Au total, la région Rhône-Alpes mobilise assez peu les indicateurs de performance tels que ceux qui servent à mesurer la proportion de créateurs accompagnés par les réseaux, la pérennité à trois ans des

entreprises aidées ou encore le nombre d'emplois créés dans cet horizon. La démarche d'évaluation des réseaux d'accompagnement, à laquelle participe la fixation d'indicateurs de performance est donc, de ce point de vue, susceptible d'être améliorée.

L'évaluation des réseaux d'accompagnement devrait toutefois progresser dans le cadre de la démarche *Créafil Rhône-Alpes*, mais il se peut que le processus soit long, à en juger notamment par l'expérience du réseau LVE qui s'est constitué à compter de 2004. Interrogée pendant l'enquête sur la question de savoir si la structuration par métiers des opérateurs d'accompagnement améliorerait la qualité de l'accompagnement et, par suite, la pérennité des entreprises accompagnées, la CCI de Lyon a en effet précisé que « *le réseau LVE met en place dans son plan d'action 2012/2014 un observatoire de l'entrepreneuriat qui intègre naturellement la question du suivi du taux de pérennité au sein et hors du réseau LVE sur le territoire* ».

J - Un partenariat encore faible entre les acteurs publics

Les dispositifs d'aide à la création d'entreprises se déploient, dans la région Rhône-Alpes, principalement à quatre échelons. Compte tenu du rôle de la région et des établissements publics de coopération intercommunale dans l'action publique en faveur de la création d'entreprises, l'échelon régional et l'échelon intercommunal sont prééminents. A ceux-ci s'ajoutent un échelon départemental, même si les départements sont inégalement impliqués dans la mise en œuvre de dispositifs d'aides à la création d'entreprises, et un échelon communal dès lors qu'il existe, notamment en lien avec la politique de la ville, des dispositifs communaux d'accompagnement des créateurs pouvant accueillir ou orienter des créateurs potentiels issus des quartiers en difficulté. On pourrait même identifier un cinquième échelon, l'échelon académique, qui a été celui retenu pour la création des incubateurs liés à la recherche publique. La coexistence de ces multiples échelons, où sont mises en œuvre des actions de soutien aux créateurs d'entreprises, rend nécessaire un pilotage fort pour garantir l'efficacité et la cohérence de l'action publique. Ce pilotage fait encore assez largement défaut. Autrement dit, les collectivités publiques ne coordonnent pas suffisamment leur politique de soutien aux créateurs.

*a) l'insuffisante coordination des politiques d'aides à la création
d'entreprises conduites par l'Etat et la région Rhône-Alpes*

L'Etat et la région Rhône-Alpes n'ont pas défini d'objectifs communs. Le contrat de projet 2007-2013 ne définit pas d'objectifs communs à engager dans le domaine de la création d'entreprises et, dans le cadre de la large concertation préalable menée à partir de 2010 par la région Rhône-Alpes en vue de la définition de la stratégie régionale de développement économique et d'innovation, notamment sur la partie consacrée aux aides à la création d'entreprises, les services de l'Etat n'ont pas apporté de contribution directe. Même lorsqu'un dispositif d'aide est cofinancé par l'Etat et la région Rhône-Alpes, ce qui est le cas pour le fonctionnement des deux incubateurs régionaux liés à la recherche publique (cf. supra), le cofinancement ne se traduit pas par la fixation d'objectifs communs.

Si l'Etat et la région Rhône-Alpes ont défini en commun vingt-sept zones territoriales emploi-formation, en vue de mieux coordonner leur politique d'emploi et de formation, les actions territorialisées de soutien aux créateurs d'entreprises portées par les deux collectivités continuent à se déployer à l'intérieur de périmètres distincts.

C'est à l'échelle des vingt-sept zones territoriales emploi-formation que le dispositif Nacre a été mis en œuvre à compter de 2009 ; plus précisément, l'Etat a veillé à ce qu'il y ait, dans chaque zone territoriale emploi-formation, un nombre suffisant d'opérateurs d'accompagnement conventionnés susceptibles d'intervenir dans les trois phases du parcours d'accompagnement Nacre. En revanche, la zone territoriale emploi-formation n'a pas été, jusqu'à présent, pour la région Rhône-Alpes, le territoire de déploiement de l'action territorialisée de soutien aux créateurs et aux réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises. C'est principalement dans le périmètre territorial défini par les contrats territoriaux de développement, distinct de celui des zones territoriales emploi-formation, que la région Rhône-Alpes a engagé à compter de 2008-2009 son projet *Créafil Rhône-Alpes* (cf. infra). La collectivité régionale a toutefois fait valoir au cours de l'enquête qu'elle recherchait « *une mise en cohérence entre réseaux Créafil et zones territoriales emploi-formation* ». Il est ainsi mentionné dans le pacte-type d'appartenance au réseau territorial *Créafil* que « *le lien avec les contrats territoriaux emploi-formation -auxquels correspondent les zones territoriales emploi-formation- sera systématiquement recherché* ».

En ce qui concerne le dispositif NACRE, son déploiement sur le territoire régional à partir de 2009, sans réelle concertation avec la région

Rhône-Alpes, a freiné, au moins dans un premier temps, l'allocation de prêts d'honneur sur fonds régionaux. Même si les créateurs pouvaient cumuler les deux types de prêts, les opérateurs ont, en effet, pu arbitrer en faveur des prêts d'honneur Nacre, dont l'attribution était, pour eux, assortie d'une contrepartie financière. Il a en outre stimulé la concurrence entre les opérateurs d'accompagnement alors que, dans le même temps, la région Rhône-Alpes cherchait à développer les partenariats entre les opérateurs dans le cadre de la démarche *Créafil Rhône-Alpes*.

Le très faible nombre d'actions de soutien engagées en commun, au bénéfice des créateurs d'entreprises, illustre également les faiblesses du partenariat entre l'Etat et la région Rhône-Alpes. Bien qu'associé dès 2006 aux travaux du groupe *Rhône-Alpes région de l'entrepreneuriat*, l'Etat n'a pas signé, en 2009, la charte régionale *Créafil* qui marque l'engagement de la région Rhône-Alpes et des principaux réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises de mettre en place un réseau régional mieux structuré. L'Etat n'est donc pas représenté au sein des comités de pilotage territoriaux qui définissent les actions à mettre en œuvre pour organiser, dans chaque territoire, le réseau des acteurs de l'accompagnement à la création, alors qu'il s'appuie, pour une assez large part, sur ces mêmes acteurs pour mettre en œuvre le dispositif Nacre. Inversement, la région Rhône-Alpes n'a pas participé aux instances de pilotage régional du parcours Nacre alors que le cahier des charges 2008 du label « *opérateur d'accompagnement à la création d'entreprises* » prévoyait que le comité de pilotage régional, composé notamment de représentants de la Caisse des dépôts et consignations et de la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et compétent notamment pour labelliser les opérateurs d'accompagnement, serait en priorité ouvert au conseil régional¹⁴¹.

Enfin, il n'y a pas non plus de réel partenariat dans l'évaluation des réseaux d'accompagnement, lorsque celle-ci est réalisée.

b) l'insuffisante coordination des politiques d'aides à la création d'entreprises conduites par les collectivités territoriales

L'insuffisante coordination des politiques publiques n'est toutefois pas propre à celles menées par l'Etat et la région Rhône-Alpes. Les collectivités territoriales peuvent également porter des dispositifs publics assez largement analogues, qui tendent à se superposer. La région Rhône-Alpes et le département du Rhône ont ainsi mis en place deux fonds

¹⁴¹ Cf. paragraphe 1.5 (p.11).

d'innovation, fonctionnant sous la forme de prêts remboursables, gérés par des organismes distincts qui s'ignorent largement, alors qu'ils peuvent soutenir les mêmes projets innovants.

Plus généralement, la coordination entre la région Rhône-Alpes et les départements, qui dotent conjointement des fonds de prêts d'honneur et des fonds de garantie, est globalement faible mais inégale, comme l'illustre la mobilisation très différente des départements dans l'animation des comité de pilotage territoriaux *Créafil*, dont les conseillers généraux sont membres de droit.



**Communication au président de l'Assemblée nationale pour le
comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques**

Article L. 132-5 du code des juridictions financières

RAPPORT D'ÉVALUATION

LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN A LA CREATION D'ENTREPRISES

Tome 4

Décembre 2012

TABLE DES MATIERES

Résultat du sondage « diffusion de la culture entrepreneuriale auprès des jeunes diplômés »	5
Résultat du sondage « coût de sortie de l'entrepreneuriat »	12
Etude sur les comparaisons internationales –	19
Direction générale du Trésor	19
ALLEMAGNE	22
BELGIQUE	39
ESPAGNE	66
ETATS-UNIS	81
ISRAEL	110
ITALIE	127
ROYAUME UNI	143
SUEDE	167

Résultat du sondage

« diffusion de la culture entrepreneuriale auprès des jeunes diplômés »

Note de synthèse des principaux enseignements
14 août 2012

La Cour des comptes a souhaité réaliser une enquête auprès des jeunes diplômés afin d'évaluer, à l'issue de leur cursus post-bac, le niveau de diffusion de la culture entrepreneuriale auprès de cette cible. Voici une synthèse des principaux enseignements de cette étude, réalisée par Internet, du 10 au 16 juillet 2012, auprès de 800 personnes, constituant un échantillon représentatif de la population diplômée française en 2011 ou 2012, en termes de sexe, de type de formation et de zone géographique d'obtention du diplôme.

La création d'entreprise, un thème relativement méconnu des diplômés et dont l'intégration dans les cursus est extrêmement dépendante du type de diplôme délivré

Au cours de leur cursus, seuls 22% des diplômés ont eu le sentiment d'être encouragés à créer une entreprise. Un taux qui s'améliore nettement auprès des étudiants en écoles de commerce (54%) ou d'ingénieurs (34%). A contrario, 70% des étudiants ont eu le sentiment de ne pas avoir été encouragés à créer une entreprise (diplômé d'un master universitaire : 75%).

A propos des étudiants qui ont déclaré ne pas avoir été encouragés, il est important de souligner que **s'ils n'ont pas le sentiment d'avoir été encouragés, c'est plus parce que le sujet n'a pas été abordé (76%)** que parce que les établissements les ont dissuadés de créer une entreprise (8%) alors que 16% ne se sont pas prononcés sur cette question.

Tout d'abord, à l'issue de leur cursus post-bac, seuls 47% des étudiants ont déclaré avoir reçu des informations sur la création d'entreprises au cours de leur cursus. Parmi ceux-ci, seulement 9% déclarent avoir reçu ces informations « régulièrement » et 38% « de temps en temps » soit une diffusion très limitée de l'information sur cette thématique.

Au sein des étudiants ayant plus significativement reçu des informations sur la création d'entreprises au cours de leur cursus (47% des jeunes diplômés), on trouve logiquement les **étudiants ayant fréquenté des écoles de commerce (84%)**, des écoles d'ingénieurs (68%) ou une filière de sciences économiques et de gestion (62%). A l'inverse, si 50% des jeunes diplômés ont déclaré ne pas avoir reçu d'informations sur la création d'entreprises au

cours de leur cursus, ce taux est de 79% auprès des étudiants diplômés en droit et sciences politiques et de 56% auprès des diplômés d'un master universitaire.

Si les étudiants ont reçu peu d'information, il faut également noter que l'information à leur disposition était également peu importante ou mal connue. En effet, seuls :

- 40% des jeunes diplômés déclarent que des rencontres avec des chefs d'entreprises étaient proposées par leur établissement,
- 37% que des réunions d'information sur la création d'entreprises étaient organisées,
- 32% que des enseignements dédiés à la création d'entreprises étaient dispensés par leur établissement,
- 20% qu'un incubateur était à leur disposition.

Sur ces différents moyens d'entrer en relation avec la thématique il est important de souligner que près de 30% des répondants ne se sont pas prononcés, signe d'une méconnaissance importante de ce que propose ou non leur établissement sur ce sujet. Par ailleurs, la connaissance de leur existence est systématiquement plus importante auprès des diplômés d'écoles (commerce, ingénieurs) et de sciences économiques et de gestion.

Parmi les étudiants ayant reçu des informations au cours de leur cursus (47% de l'échantillon), on note qu'elles sont essentiellement reçues au cours de manifestations internes : des enseignements dédiés à la création d'entreprises (51%) ou des rencontres avec des professionnels (48%). Les événements spécifiques comme des colloques, séminaires ou conférences (38%) sont moins à l'origine de ces informations, tout comme les forums et salons extérieurs (30%).

Plus précisément, à l'issue de leur cursus post-bac, **seuls 33% des personnes interrogées ont déclaré que leur établissement leur a proposé des enseignements spécifiques** portant sur la création d'entreprise ou sur l'entrepreneuriat **et seuls 22% les ont suivis.** Parmi les étudiants à qui ces enseignements ont été proposés (33% des diplômés), on retrouve plus significativement les diplômés de sciences économiques et de gestion (45%), les élèves ingénieurs (55%) mais surtout ceux d'écoles de commerce (77%) alors que les étudiants de l'Université / Master (31%) ou d'IUT (27%) ont été moins exposés à ce type d'enseignements.

Ensuite, au-delà des enseignements, **les rencontres avec des chefs d'entreprise**, autre moyen d'entrer en contact avec la thématique de la création d'entreprise, **ont principalement eu lieu lors de stages ou de périodes d'apprentissage (80%),** mais pas uniquement puisque 68% des jeunes diplômés ont également rencontré des chefs d'entreprises au cours de leurs enseignements et 55% dans des événements ou manifestations spécifiques. Si on constate là encore que les diplômés d'écoles (de commerce et d'ingénieurs) ont été le plus en contact avec des chefs d'entreprise, c'est

également le cas des étudiants en licence professionnelle, par opposition aux cycles universitaires classés « recherche ».

Des enseignements sur la création d'entreprises qui, pour être plus bénéfiques, devraient proposer plus d'informations pratiques et travailler leur caractère opérationnel.

Confirmant les tendances vues précédemment, on note que les enseignements qui ont été proposés aux étudiants l'ont été en fin de cursus, majoritairement en écoles (ingénieurs ou commerces) ou à l'université en cycle master alors que moins d'1% des diplômés ont été confrontés à ces enseignements au collège ou au lycée.

Dans la majorité des situations, les enseignements sur la création d'entreprises ont été **proposés dans le tronc commun des enseignements** (56%). Une intégration de la thématique au tronc commun qu'on retrouve **plus particulièrement dans l'enseignement universitaire professionnalisant**, auprès des étudiants de master professionnel (62%) ou d'IUT (68%). A l'inverse, pour 42% des étudiants, ces enseignements ont été proposés en tant qu'option facultative, une situation que l'on retrouve plus nettement auprès des étudiants d'écoles d'ingénieurs (61%) ou de commerce (52%).

Signe supplémentaire du **caractère peu fondamental de ces enseignements dans le cursus post-bac**, seuls 11% des répondants exposés à un enseignement ont déclaré que cet enseignement spécifique était l'**objectif central** de leur formation (23% parmi les diplômés d'une licence professionnelle).

En termes de contenu, il est à noter que **ces enseignements peinent à s'ancrer dans un cadre concret : ils renvoient majoritairement à des cours théoriques (66%) alors que les cas pratiques (45%) semblent moins abordés**. De même, ces enseignements ne proposent pas majoritairement des rencontres avec des chefs d'entreprises (43%), avec des créateurs d'entreprises (36%) ou encore avec des spécialistes de l'aide à la création d'entreprises (26%).

Dans le même ordre d'idée, si une majorité d'étudiants ayant suivi un enseignement ont retenu qu'il leur a été proposé des enseignements en finances (66%), vis-à-vis des conditions de réussite (63%), sur le plan juridique (64%), en comptabilité (59%) ainsi que des retours d'expérience sur des créations d'entreprises (59%), **seuls 51% des diplômés concernés ont été exposés à des enseignements sur les démarches administratives et 35% ont reçu des informations sur les contacts et les aides mises à leur disposition**.

Au global, les étudiants ayant suivi au moins un enseignement donnent une note moyenne de 6,6/10 pour exprimer leur satisfaction à l'égard de celui-ci (avec 37% des répondants donnant une note inférieure ou égale à 6) : une note très moyenne qui ne dépasse la barre de 7/10 (seuil d'une satisfaction minimale) qu'auprès des diplômés d'écoles de commerce (note moyenne de 7,1/10) et qui apparaît insuffisante auprès des diplômés de DUT (6,4), d'écoles d'ingénieurs (6,4) ou de la filière sciences et techniques (6,4), voire chez les diplômés de master de l'université (6,5).

Pour mieux comprendre cette note relativement basse, et signe d'un **manque d'opérationnalité**, notons que l'intérêt des enseignements obtient une note moyenne de 7/10, tout comme leur utilité, alors **que la capacité de ces enseignements à répondre aux questionnements des étudiants n'est notée que 6,4/10 en moyenne, de même que leur caractère concret**. Sur ces notations des enseignements, on trouve ici encore une plus grande satisfaction des étudiants d'écoles de commerce mais aussi de DUT, devant les étudiants d'université, alors que les étudiants d'écoles d'ingénieurs se montrent plus significativement insatisfaits en termes d'intérêt et d'utilité pour eux.

En écho au manque d'intérêt « pour soi » des contenus proposés, **seuls 37% des étudiants ayant suivi au moins un enseignement ont déclaré que celui-ci avait eu un impact important sur leur projet professionnel actuel** dont seulement 10% un impact « très important ». Si l'on rapporte ces 37% d'étudiants « impactés par leurs enseignements » au fait que seulement 22% des diplômés en ont suivi au moins un, on peut donc émettre qu'**uniquement 8% des diplômés de l'enseignement supérieur** (soit 37% x 22%) **verront leur projet professionnel impacté par des enseignements sur la création d'entreprise qu'ils ont suivis au cours de leur cursus**.

Créer une entreprise, être « à son compte », une opportunité attrayante et fortement présente à l'esprit des jeunes diplômés, qui est à soutenir par des aides financières, administratives et juridiques plutôt que par une densification des enseignements.

45% des jeunes diplômés ont déjà envisagé de créer une entreprise depuis l'obtention de leur diplôme soit près d'1 sur 2 : un chiffre qui montre bien l'attrait que constitue ce statut. Parmi les sous-populations ayant le plus fortement envisagé la création d'entreprises on trouve les hommes (51%), les 26 ans et plus (58%), les diplômés d'écoles de commerce (54%), les étudiants de sciences économiques et de gestion (50%) et les individus ayant passé leur diplôme en Île-de-France (52%). **Notons que les étudiants de sciences humaines et sociales ont aussi envisagé une création d'entreprise plus nettement que la moyenne (62%)** alors que cette population est peu exposée à l'information sur la création d'entreprise. On peut émettre l'hypothèse que cette réflexion a pu s'initier sur la base des

débouchés professionnels plus restreints que connaissent les étudiants dans cette filière.

Au sein des **populations ayant moins significativement que la moyenne envisagé de créer une entreprise** on trouve les plus jeunes diplômés (18-21 ans : 34%), les femmes (40%), les étudiants diplômés de DUT (34%), de droit, sciences politiques (29%) ou de sciences et techniques (40%).

Si près d'1 jeune diplômé sur 2 envisage la création d'entreprise à l'issue de son cursus, il faut également souligner que **ce projet semble susceptible de s'inscrire dans une démarche de long terme**. Parmi les étudiants ayant envisagé une création, 91% ont déclaré qu'ils l'envisageaient toujours aujourd'hui dont 6% d'ici 2 ans maximum, 24% d'ici 3 à 5 ans et 61% qui ne savent pas quand cette création aura lieu alors que seuls 7% ont déclaré qu'ils y avaient renoncé (2% ne se sont pas prononcés).

Auprès de ces individus ayant envisagé la création d'entreprise après la fin de leur cursus, c'est majoritairement la possibilité d'être indépendant, à son compte, qui motive leur projet, avec 51% de mentions spontanées pour expliquer ce souhait. Plus en retrait, on retrouve aussi un intérêt important pour le défi que cette création représente (21% de citations spontanées), la volonté de s'épanouir dans son travail (14%), d'avoir des responsabilités (13%) ou encore l'attrait de nouveaux marchés (10%) et d'un salaire plus conséquent (10%).

« Je souhaite travailler à mon compte comme expert comptable. Je veux être indépendant, m'organiser seul, vivre au mieux ce qui me plaît de faire. »

« C'est passionnant d'une part. Cela motive de créer et voir si l'entreprise marche, c'est ce côté un peu pragmatique. Et de façon générale, il est toujours passionnant de faire ce que l'on aime ! »

« Pour la possibilité d'une carrière multi-facettes, pas de contrainte hiérarchique, la liberté d'entreprendre et l'autonomie. »

En ce qui concerne les éléments qui pourraient inciter plus de jeunes diplômés à créer une entreprise, on retrouve **des attentes fortes en matière d'accompagnement concret**. Pour 55% des répondants, le plus incitatif serait **des aides financières spécifiques** alors que pour 42% ces aides pourraient concerner les **aspects administratifs et juridiques**. Sur ces éléments incitatifs, on note que **l'information concrète est au second plan**, avec des informations sur les dispositifs de conseil au montage de projet (29%) ou des enseignements faits par des chefs d'entreprise (26%) voire la mise en place de tutorat avec d'anciens diplômés créateurs d'entreprises (22%) et les rencontres avec des chefs d'entreprises (20%).

Les incitations qui supposeraient une densification des enseignements dédiés apparaissent moins intéressantes aux yeux des jeunes diplômés, seuls 19% d'entre eux s'étant prononcés pour une sensibilisation systématique durant le cursus, 17% pour une plus grande place de la

thématique dans l'obtention des diplômes et 9% pour une sensibilisation dès le collège ou le lycée.

Si la création d'entreprise est envisagée mais pas réalisée c'est en raison du besoin d'une première expérience salariée mais aussi de la peur de prendre des risques.

Parmi les jeunes diplômés ayant envisagé de créer une entreprise depuis l'obtention de leur diplôme, 60% expliquent le fait que **cette création n'a pas encore eu lieu car ils souhaitent tout d'abord bénéficier d'une première expérience professionnelle comme salarié**, et 37% par le fait que leur projet professionnel doit être plus clairement défini. Ces motifs montrent bien la nécessité d'optimiser l'expérience et les prises d'information avant de faire le choix de l'entrepreneuriat. Si les réticences à la création passent donc majoritairement par un besoin de garanties, seuls 25% des diplômés expliquent plus concrètement que leur projet n'a pas été mis en place car ils ont été confrontés à des obstacles sur le plan financier.

Au-delà du besoin de garanties et d'expérience, on note que **les attentes d'information sont également importantes**, puisque 25% des jeunes diplômés n'ont pas créé d'entreprise après l'avoir envisagé car **ils ne savent pas comment réaliser leur projet d'entreprise**, 19% car ils ne savent pas quoi créer et 7% car ils n'arrivent pas à créer un business plan intéressant.

Ensuite, au sein de la population des jeunes diplômés qui n'ont pas envisagé de créer une entreprise après l'obtention de leur diplôme, on note que **pour une majorité d'entre eux, 41%, la création d'entreprises est un projet trop risqué**. Une dimension « risque » qui ressort également du fait que 33% des diplômés qui n'ont pas envisagé la création l'expliquent par le fait qu'ils **ne pensent pas avoir les compétences pour le faire**. Ensuite, les diplômés non intéressés par l'entrepreneuriat le justifient par le fait que créer une entreprise ne les intéresse pas (35%) ou qu'ils préfèrent être salariés (31%).

Lorsqu'on demande à ces diplômés ce qui, spontanément, pourrait les faire changer d'avis et leur donner envie de créer une entreprise dans les prochaines années, le fait d'**avoir les compétences nécessaires** ressort en premier lieu (20%) et notamment d'avoir plus d'expérience professionnelle (17%). Quasiment au même niveau on trouve la **nécessité de disposer de garanties financières** (19%), devant le fait de **mettre en place un projet viable ou innovant** (16%) ou de **bénéficier d'un accompagnement spécifique** (13%).

« Apprendre davantage en entreprise dans un cadre défini a ses limites.
Après quelques années d'expérience, je reconsidérerai sûrement la création
d'entreprise. »

« **Une meilleure couverture juridique** au niveau des risques financiers
encourus. »

« Avoir **une vision globale** de tout ce que comporte la création d'entreprise.
Vu que c'est assez vague, ça serait d'avoir **des enseignements** sur tous les
aspects de la création **mais aussi des témoignages, des expériences à**
proposer sur le sujet. »

Les résultats de l'enquête auprès des jeunes diplômés montrent que la diffusion de la culture entrepreneuriale doit passer par les établissements. C'est dans ce cadre que les étudiants, qui fréquentent peu les manifestations externes, reçoivent le plus d'informations dans ce domaine. Pour améliorer la diffusion de la culture entrepreneuriale, l'information des élèves sur les structures et outils à leur disposition pourrait également être renforcée, de même que leurs opportunités d'échanger avec des créateurs d'entreprises. La thématique de la création d'entreprise doit aussi, et surtout, être abordée sous un angle plus pratique, via par exemple des informations sur les aides à disposition des jeunes diplômés sur les plans financiers, juridiques et administratifs.

Si les jeunes diplômés se sont montré intéressés par la possibilité de créer une entreprise, leur volonté d'entreprendre est à soutenir via des incitations, en optimisant l'accompagnement à la formalisation de leurs projets, à la création concrète d'une structure. Cet accompagnement devra aussi permettre de lever leurs réticences sur le risque que représente la création d'entreprise et les contraintes que celle-ci suppose.

Résultat du sondage « coût de sortie de l'entrepreneuriat »

Note de synthèse des principaux enseignements 18 septembre 2012

Dans le cadre de ses travaux d'évaluation des dispositifs de soutien public à la création d'entreprises, la Cour des comptes a souhaité réaliser une enquête auprès de personnes ayant créé une entreprise entre 2006 et 2009 ayant périclité depuis. Cette note présente les principaux enseignements de cette étude, réalisée par téléphone, du 16 juillet au 22 août 2012, auprès de 800 personnes, constituant un échantillon de la population d'entrepreneurs ayant créé une entreprise entre 2006 et 2009 aujourd'hui disparue.

La situation professionnelle des créateurs avant la création de l'entreprise : 6 sur 10 étaient salariés, 12% seulement avaient déjà une expérience de création d'entreprise.

61% des créateurs d'entreprises interrogés étaient en activité avant de créer leur entreprise. Dans le détail, 48% étaient salariés du secteur privé, 11% salariés du secteur public et 2% étaient à leur compte. Nous pouvons observer un ratio de salariés du public par rapport aux salariés du privé (19% - 81%) supérieur à celui mesuré auprès de la population salariée globale (11% - 89%)¹.

A contrario, 39% des personnes interrogées étaient sans activité : **plus d'un quart des créateurs d'entreprises étaient inscrits à Pôle Emploi avant la création de leur entreprise (27%)**. La part de chômeurs inscrits à Pôle Emploi dans la population des créateurs d'entreprise est donc largement surreprésentée par rapport aux 8% observés en moyenne en France entre 2006 et 2009². Enfin, 6% des répondants ont déclaré être étudiants, 3% retraités et 3% étaient d'autres inactifs (homme ou femme au foyer, sans emploi non inscrit à Pôle Emploi...).

Notons la disparité des profils des créateurs d'entreprise selon leur situation antérieure. Parmi les salariés nous trouvons plus d'hommes (64% étaient salariés contre 59% au global), de personnes âgées de 40 à moins de 50 ans (71%) et de personnes disposant d'un diplôme universitaire supérieur ou égal à Bac+2 (68%). A contrario, la part de femmes (31% contre 27% en

¹ Source : Géocodia – INSEE (2010)

² Source : Insee, enquêtes Emploi (2010)

moyenne) et de personnes âgées de 30 à moins de 40 ans (39%) est plus importante que la moyenne chez les créateurs inscrits à Pôle Emploi.

Autre information importante concernant la situation antérieure à la création d'entreprise, **seuls 12% des répondants avaient déjà eu une première expérience de création d'entreprise. Les personnes âgées de 50 ans et plus** (20% avaient eu une première expérience de création contre 12% en moyenne) **et les diplômés** (15% des personnes ayant un Bac ou plus) **ressortent significativement** alors que les personnes n'ayant pas eu de précédente expérience de création semblent plus jeunes (92% des 30 à moins de 40 ans contre 88% en moyenne) et ayant un niveau scolaire moins élevé (93% des personnes ayant un niveau d'études inférieur au Bac).

Enfin, **49% des créateurs d'entreprise interrogés travaillaient auparavant dans le même secteur d'activité que celui de l'entreprise qu'ils ont créée**, contre 51% travaillant dans un secteur différent. Au sein de cette dernière catégorie, on observe une surreprésentation des personnes étant sans activité auparavant (57%), ayant créé une entreprise dans le secteur du commerce (63%) ou encore des femmes (58%).

La grande majorité des créateurs d'entreprise a reçu un appui en termes d'information voire même financier au moment de la création.

8 créateurs sur 10 déclarent avoir reçu au moins une aide, en termes d'information ou financière, dont 54% ont reçu plusieurs appuis (nature de l'aide ou de l'organisme différente). 20% n'ont reçu aucun type d'aide.

Dans le détail, **65% des créateurs ont reçu un appui en termes d'information, de conseil, ou d'accompagnement : 56% via une CCI ou une chambre des métiers, 22% par Pôle Emploi**, 16% par un réseau dédié à la création d'entreprises et 5% de la part d'une structure d'accueil. Un quart des répondants a reçu des informations ou des conseils provenant de différentes sources (25%), notamment les personnes sans activité. Toutefois, plus d'un tiers des répondants disent n'avoir reçu aucune information (35%), notamment les plus âgés (50 ans et plus), ceux ayant créé leur entreprise avec un capital inférieur à 4000€ et les personnes salariées avant la création.

D'autre part, 62% de la population de cette enquête ont reçu une aide financière, sous forme d'aide de l'Etat ou de Pôle Emploi (41%) et d'exonérations de cotisations sociales ou d'impôts (40%). Les aides d'Oséo (11%), prêts d'honneur (6%), dotations de la part d'une collectivité locale (5%) ou l'accompagnement financier via une pépinière ou une couveuse d'entreprises (3%) sont plus marginales. Si 3 créateurs sur 10 ont pu bénéficier de plusieurs aides différentes (30%), ils sont près de 4 sur 10 à déclarer n'avoir reçu aucune aide financière (38%).

Finalement **les personnes sans activité avant la création de leur entreprise semblent avoir eu un accès plus facile aux informations et aides financières**, 65% d'entre elles ayant reçu plusieurs appuis contre 48% seulement des personnes en activité au moment de leur création. Les moins de 30 ans se distinguent aussi par un meilleur accompagnement, 66% ayant reçu plusieurs appuis.

De fait, le manque de soutien ou de conseil n'est que peu cité par les créateurs d'entreprise lorsqu'ils évoquent les principales raisons de cessation d'activité de leur entreprise.

Le principal facteur identifié, loin devant tout autre, est la non atteinte des objectifs, que ce soit en termes de clientèle, de chiffre d'affaires ou de résultat : il est **cité par 33% des répondants comme le premier facteur de cessation d'activité, et par la moitié de l'échantillon comme un des trois principaux facteurs** (50%). Le choix de retrouver une activité salariée (cité par 23% des créateurs dont 8% en 1^{er}) et des problèmes d'ordre personnel (21% dont 12% en 1^{er}) sont cités à proportion équivalente devant un manque de soutien, de conseil, un sentiment d'isolement, évoqué par 17% des personnes interrogées (dont 5% comme 1^{er} facteur). Viennent ensuite des charges, des cotisations trop élevées (15% dont 8% en 1^{er}), des difficultés de financement du fond de roulement (12% dont 4% en 1^{er}), et à parts identiques, des erreurs de stratégie ou de gestion (11% dont 4% en 1^{er}) et des difficultés de financement des investissements (11% dont 4% en 1^{er}).

Plus des deux tiers des créateurs dont l'entreprise a périclité ont repris une activité salariée ou recherché un emploi juste après la cessation d'activité.

Soulignons la faible proportion de créateurs d'entreprise déclarant avoir reçu un appui en termes de conseil, d'information ou de soutien, lors de la cessation d'activité de leur entreprise. Si 8 sur 10 ont eu une aide au moment de la création, moins de 2 sur 10 en ont eu une au moment de la disparition de leur activité entrepreneuriale (17%).

Cette aide est venue le plus souvent d'une CCI ou d'une chambre des métiers (8%) ou de Pôle Emploi (8%), plus marginalement d'un réseau professionnel (4%) ou d'un réseau associatif d'accompagnement des créateurs d'entreprise (3%).

Enfin, **alors que 85% des personnes sans activité au moment de la création de leur entreprise ont reçu au moins une aide, 86% de cette même population déclarent n'avoir reçu aucun appui en termes d'informations et de conseil après la cessation d'activité de leur entreprise.** Cette population fragilisée à la base (sans activité) semble accompagnée en amont de la création mais se retrouve en grande majorité sans appui à la fin de cette expérience.

Se pose ici la question du suivi dans la durée, au-delà de l'appui apporté au moment de la création, des créateurs d'entreprises en général, et des personnes sans emploi choisissant la voie de l'entrepreneuriat en particulier.

65% des créateurs d'entreprise ont repris une activité salariée ou cherché un emploi dès la cessation d'activité de leur entreprise. Plus précisément 53% d'entre eux ont cherché un emploi, 8% avaient conservé une activité salariée parallèlement à leur création et 4% ont repris un emploi directement après la fin de leur expérience. Une minorité a créé une autre entreprise (12%), d'autres créateurs en ont profité pour prendre une année sabbatique (7%) ou leur retraite (5%).

Des 53% des créateurs d'entreprise s'étant inscrits dans une démarche de recherche d'emploi, seuls 12% n'ont toujours pas retrouvé d'activité. **53% ont signé un CDI suite à la cessation de leur activité d'entrepreneur, 20% un CDD et 14% ont travaillé en interim.** Si 87% des créateurs ayant cherché un emploi ont fini par en retrouver un, les contrats proposés semblent plus précaires que ce qui est enregistré au niveau national. Le ratio CDI/CDD fait apparaître une proportion importante de CDD auprès de cette population (27% des salariés vs 10% au sein de la population française)³. Les femmes (24%) et les personnes âgées de 40 à moins de 50 ans (25%) retrouvent plus souvent un emploi en CDD que la moyenne des répondants (20%). Les diplômés (62% contre 53% en moyenne) et les personnes ayant bénéficié d'une aide au moment de la cessation d'activité de leur entreprise (72%) retrouvent, elles, plus facilement un CDI.

Si la nature des contrats trouvés par les créateurs d'entreprise à l'issue de la cessation d'activité de leur entreprise semble plus précaire qu'en moyenne, ils paraissent toutefois trouver plus rapidement un emploi. Ainsi, 38% des personnes ayant cherché un emploi en ont trouvé en moins d'un mois, notamment les plus diplômés (47%) et les 30 à moins de 40 ans (54%). Ce taux, même s'il peut sans doute être minoré en raison de son caractère déclaratif, paraît particulièrement élevé puisque seuls 12% des chercheurs d'emploi en France trouvent en emploi en moins d'un mois selon l'OCDE⁴. Plus globalement, 66% de ces créateurs trouvent un emploi en moins de quatre mois alors que 19% d'entre eux attendent plus de 6 mois.

Des créateurs d'entreprises aujourd'hui plus prompts à travailler à leur compte après leur première expérience mais peu enclins à bénéficier du statut d'auto-entrepreneur.

³ Source : Insee, enquêtes Emploi (2010)

⁴ Labour Force Statistics in OECD countries

La situation actuelle des personnes interrogées est marquée par de fortes disparités par rapport à leur situation antérieure à la création d'entreprise. Si **nous pouvons noter une légère progression de personnes en activité** (+5 points, à 66%), la proportion de salariés est en recul de 10 points (à 49%), du fait notamment de la baisse de l'emploi salarié privé (-8 points, à 40%). De fait, **les créateurs d'entreprises sont 18% à se déclarer à leur compte contre seulement 2% avant leur précédente expérience**. Se distinguent un peu plus que la moyenne les hommes et les moins de 30 ans dans cette catégorie.

Parallèlement la proportion de personnes inscrites à Pôle Emploi chute de 10 points (à 17%), les créateurs ayant un diplôme inférieur au Bac (22%) et les personnes sans activité au moment de la création de leur entreprise (22%) y étant toutefois surreprésentés.

Finalement, **45% des sondés jugent leur situation actuelle meilleure qu'avant la création de leur entreprise**, plus particulièrement les plus diplômés (Bac+2 ou plus : 50%), les moins de 30 ans (55%) et les personnes ayant eu un appui après la cessation d'activité de leur entreprise (62%). **31% estiment que leur situation est la même qu'avant alors que près d'un quart a le sentiment que leur situation actuelle est moins bonne qu'avant la création de leur entreprise** (24%).

Soulignons le peu d'intérêt que portent les créateurs d'une entreprise aujourd'hui disparue au statut d'auto-entrepreneur. 17% des personnes interrogées sont actuellement chef d'entreprise, hors seulement 19% d'entre eux sont auto-entrepreneurs. Enfin, la proportion de personnes auto-entrepreneurs lors de la création de leur entreprise étant actuellement en emploi salarié est de 62%, contre 49% en moyenne, est seuls 5% sont à leur compte, contre 18% en moyenne. **L'expérience d'auto-entrepreneur semble refroidir certaines personnes face à la création d'entreprise** : 51% des auto-entrepreneurs ne souhaitent pas créer de nouvelle entreprise contre une moyenne de 36% au global.

Enfin, la moitié des personnes en activité aujourd'hui déclare travailler dans le même secteur d'activité que celui de l'entreprise aujourd'hui disparue (48%), notamment les entrepreneurs ayant créé une nouvelle entreprise après leur précédente expérience (81%).

La création d'entreprise, une expérience bénéfique pour les trois-quarts des créateurs.

En dépit de la cessation de leur activité, **76% des créateurs d'entreprise interrogés considèrent cette expérience comme bénéfique**, dont un tiers la juge même tout à fait bénéfique (32%). **Plus d'un tiers des répondants qualifient spontanément cette expérience comme bénéfique en soi (36%)** : satisfaisante et enrichissante pour 20% d'entre eux, permettant

d'acquérir un savoir faire supplémentaire via une nouvelle expérience (10%) et de réaliser un projet (8%). **33% y voient un bénéfice en termes de gestion** en général, et plus particulièrement en gestion commerciale (12%) et financière (10%) de l'entreprise. Enfin **30% ont dégagé de cette expérience un bénéfice personnel**, leur octroyant une plus grande autonomie (13%), une plus grande confiance en eux (6%) et développant le sens des responsabilités (4%).

De plus **63% des créateurs seraient éventuellement prêts à créer une nouvelle entreprise**, 12% l'ayant déjà fait et 11% l'envisageant sérieusement. **9 répondants ayant déjà créé une nouvelle entreprise sur 10 (88%) ne jugent pas leur précédente création comme un frein à la recherche de financement** ou d'autres types d'aides à la création pour leur entreprise nouvellement créée.

Concernant les répondants envisageant sérieusement de créer une nouvelle entreprise, la moitié pense le faire dans les 12 prochains mois (48%) et 43% d'ici trois ans. Une même proportion utiliserait le même objet social que celui utilisé lors de leur précédente création (49%), 39% changeraient le statut de leur entreprise.

S'ils étaient amenés à créer une nouvelle entreprise, 18% des créateurs interrogés changeraient de stratégie, notamment au niveau de leur gestion commerciale (10%), et 17% auraient une gestion financière différente. 15% essaieraient d'avoir plus de conseil, voire un suivi professionnel, et 14% estiment qu'il faudrait mieux préparer leur projet en amont.

Toutefois seule la moitié des personnes ayant cherché un emploi après la cessation d'activité de leur entreprise ont pu facilement valoriser leur expérience (50%). Les populations les plus fragiles sur le marché de l'emploi estiment plus que la moyenne ne pas avoir pu valoriser cette expérience (femmes : 57% / personnes sans activité au moment de la création : 57% contre 47% au global). Ceci est dû principalement au fait que leur recherche ne s'effectuait pas dans le même secteur d'activité (23%) ou le même métier (12%) et que cette expérience pouvait être perçue comme un échec (18%).

Plusieurs enseignements peuvent être dégagés de cette enquête :

1) Des entrepreneurs majoritairement accompagnés au moment de la création...

- 8 créateurs sur 10 ont reçu un appui financier ou en termes d'informations
- Les personnes sans activité au moment de la création d'entreprise bénéficient plus facilement d'aides : 65% ont reçu plusieurs types d'aides contre 48% des personnes en activité

2) ... mais peu suivis au moment de la cessation d'activité de leur entreprise

- Moins de 2 créateurs sur 10 ont bénéficié d'informations ou de soutien (17%) après la cessation d'activité de leur entreprise
- Les personnes sans activité au moment de la création ont plus de difficulté à recevoir une aide : 14% ont eu au moins un appui contre 20% des personnes préalablement en activité

3) Un accompagnement peu développé suite à la cessation d'activité mais relativement efficace :

- Près de 9 personnes accompagnées sur 10 ont repris une activité (88%) juste après la cessation de leur activité contre 6 personnes non accompagnées sur 10 (62%)
- 72% des personnes accompagnées ayant cherché un emploi après la cessation de leur activité ont été embauchées en CDI contre 49% des personnes non accompagnées

4) Une expérience bénéfique pour 3 créateurs sur 4 mais difficilement valorisable

- En dépit de l'échec que pourrait représenter la cessation d'activité, 76% jugent cette expérience bénéfique mais seuls 45% des créateurs déclarent avoir une situation actuelle meilleure qu'avant la création
- Cette expérience a été facilement valorisable auprès des employeurs pour 50% des créateurs ayant cherché un emploi suite à la disparition de leur entreprise, et notamment 55% des personnes ayant eu au moins un appui après la cessation de leur activité.

**Etude sur les comparaisons internationales –
Direction générale du Trésor**



Contributions des Services économiques des pays suivants :

**Allemagne, Belgique, Espagne, Etats-Unis, Italie,
Israël, Royaume Uni, Suède**

Juin 2012

Bureau Stratégie, études et pilotage

Contact : Pascale Saint-Sulpice Bodin

Tél. : 01 44 87 22 63

email : step@dgtresor.gouv.fr

Dossier n°2012-003237.

La direction générale du Trésor (DG Trésor) s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la DG Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle du Ministère de l'économie et des finances) sur le sujet donné.

Le destinataire de l'analyse comparative s'engage à n'utiliser les informations fournies par la DG Trésor que pour ses besoins personnels et à ne pas les transmettre à des tiers sans l'autorisation expresse du bureau Stratégie, études et pilotage de la DG Trésor.

SOMMAIRE

<u>ALLEMAGNE</u>	22
<u>BELGIQUE</u>	39
<u>ESPAGNE</u>	66
<u>ETATS-UNIS</u>	81
<u>ISRAEL</u>	110
<u>ITALIE</u>	127
<u>ROYAUME UNI</u>	143
<u>SUEDE</u>	167

Ce dossier, réalisé pour le compte de la Cour des comptes, comprend 8 fiches pays évaluant les actions et soutiens publics déployés dans ces pays pour favoriser la création d'entreprises.

On trouvera, ci-après, les contributions de huit services économiques.

ALLEMAGNE

I- Principales statistiques concernant la création d'entreprises dans le pays

Q1/- Quel est le nombre d'entreprises créées par an ? Quelle a été l'évolution de ce nombre depuis 10 ans ?

En Allemagne, plusieurs établissements ou instituts de sondage suivent la problématique de la création d'entreprises : le BMWi (le Ministère de l'économie) pour les aspects institutionnels, la chambre de commerce et d'industrie (DIHK), l'institut pour la recherche sur les PME de Bonn (IfM) et la KfW, qui recourent à des méthodologies sensiblement différentes pour analyser l'évolution de la création d'entreprises dans le pays.

Les statistiques officielles sont établies par l'institut de Bonn qui recense environ 400 000 entreprises créées chaque année : 417 000 en 2010, après 413 000 en 2009 et 399 000 en 2008 (les cessations d'activité s'élèvent pour leur part à 384 000 en 2010, 393 000 en 2009 et 412 000 en 2008). Ces données transmises par l'IfM se comprennent comme le nombre de personnes qui sont devenues des entrepreneurs indépendants (*Existenzgründung*), soit en créant leur propre entreprise (90% des cas) ou en reprenant une entreprise existante (10% par le biais d'un rachat ou d'une prise de participation).

Selon la méthodologie de la DIHK (basée sur des entretiens auprès des créateurs d'entreprises), le nombre d'entrepreneurs indépendants reste assez stable sur dix ans (environ 350 000 en moyenne) et évolue en fonction des performances économiques du pays. La DIHK dénombrait 350 000 créations d'entreprises en 2002 et 2003, avant d'atteindre un pic à 406 000 en 2004, puis de baisser continuellement pour atteindre 320 000 en 2008. La crise économique et financière s'est traduite par une incitation à créer sa propre entreprise puisque le nombre de création a progressé à partir de 2008 : 357 000 en 2009 et 361 000 en 2010, avant de toutefois rebaisser de 9% en 2011 à 330 000. Ce résultat s'expliquant, en Allemagne, par la bonne conjoncture économique, la baisse du chômage, la demande en main

d'œuvre qualifiée et le vieillissement de la population. Les premières estimations prévoient une nouvelle baisse des créations d'entreprises pour 2012, de l'ordre de 5%.

Pour le BMWi, cinq conditions doivent être remplies pour créer une entreprise : 1/ une culture de la création d'entreprise ; 2/ une population capable et bien formée ; 3/ des incitations claires et un soutien efficaces pour les créateurs ; 4/ un accès simple aux marchés des capitaux ; 5/ le moins de contraintes administratives possibles. Le ministère considère que l'Allemagne est très en pointe dans le domaine du soutien aux créateurs, mais qu'il faut renforcer la culture de création d'entreprise. L'initiative « Gründerland Deutschland » (l'Allemagne, pays des créateurs), mis en place par le Ministère en 2010 et soutenu par les fédérations professionnelles, a pour objectif de créer un climat favorisant l'indépendance, pour qu'elle devienne une opportunité professionnelle attractive. Il s'agit en particulier de sensibiliser les étudiants et les jeunes adultes à l'entrepreneuriat. Le portail du BMWi dédié aux créateurs (www.existenzgruender.de) rassemble plus de 25 000 liens d'entités qui soutiennent l'entrepreneuriat. En outre, chaque année se tient en Allemagne une semaine dédiée à la fondation d'entreprises.

Q2/- Quels sont les statuts juridiques et les caractéristiques principales de ces entreprises créées (en termes d'emplois et en termes de fonds propres, de chiffres d'affaires,...) ?

1/Statuts juridiques des entreprises créées

Selon l'IfM, les *Existenzgründung* ont été plus de 400 000 en 2011. Il s'agit de création et de reprise d'entreprises (environ 22 000), quel que soit le statut de la personne. Les experts attendent une baisse du nombre de création d'entreprises pour 2012, due à un faible taux de chômage et à un marché du travail dynamique.

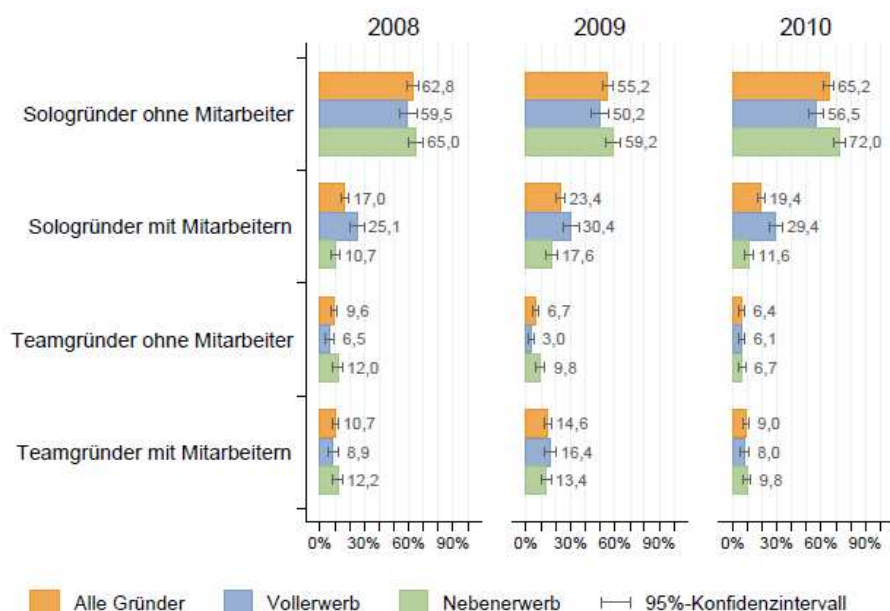
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entreprise individuelle	425 109	492 667	420 233	397 584	353 075	326 922	330 185	335 741	321 914
SNC	1437	1353	1257	1136	1093	1074	1022	922	954
Société en commandite	1024	1079	1064	1019	947	947	761	779	697
SARL et société en commandite	8943	8792	9498	9861	9177	9173	8378	8589	8843
Société de droit civil	22 210	22 471	21 361	21 389	19 594	18 809	20 211	20 790	19 427
SA	1540	1226	816	850	786	730	1205	570	468
SARL	45 942	41 994	38 611	36 584	38 106	39 216	48 712	48 591	47 686
Private Company Limited by Shares			1087	1289	1044	816	436	264	197
Cooperative	170	107	123	141	145	166	191	208	203
Association enregistrée	724	724	656	637	591	577	656	597	573
Autre forme	1452	2125	794	759	1234	1004	843	593	497
Total	508 551	572 538	495 500	471 249	425 792	399 434	412 600	417 644	401 459

Données de l'IfM

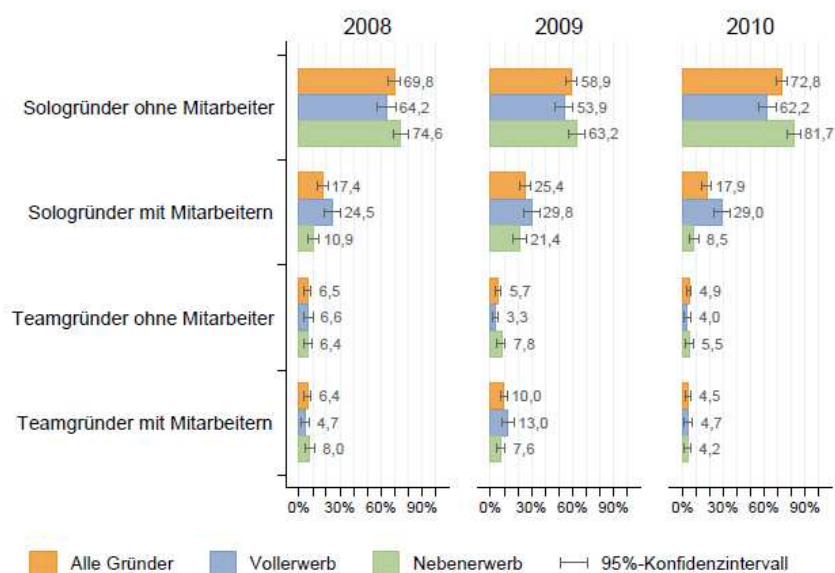
2/Caractéristiques en termes d'emplois

Les données ci-dessous proviennent du rapport sur la création d'entreprises de 2010, qui est réalisé chaque année par la banque publique KfW (KfW-Gründungsmonitor).

582 000 ETP ont été créés, en 2010, par les créations d'entreprises nouvelles, dont 289 000 créateurs et 293 000 salariés.



Taille des entreprises créées (reprises ou participation)



Taille des entreprises nouvellement créées

Légende :

Sologründer ohne Mitarbeiter : créateur individuel sans salarié

Sologründer mit Mitarbeitern: créateur individuel avec salarié

Teamgründer ohne Mitarbeiter : créateur collectif sans salarié

Teamgründer mit Mitarbeitern: créateur collectif avec salarié

Alle Gründer : ensemble des créateurs d'entreprises

Vollerwerb : exercice en tant qu'activité principale

Nebenerwerb : exercice en tant qu'activité secondaire

3/Caractéristiques en termes de CA, de fonds propres etc. :

Selon le rapport sur la création d'entreprises de la KfW de 2010, 14% des créateurs d'entreprises n'ont pas de besoins en crédits et 20% utilise exclusivement les ressources matérielles existantes (bureaux, ordinateurs, voitures). 19% ont des apports uniquement financiers et enfin 47% disposent d'apports financiers et des matériels.

Pour 44% des entreprises créées, l'apport initial (financier et matériel) était compris entre 1€ et 5000 €, pour 15% entre 5000 € et 10 000 €, pour 22% entre 10 000€ et 25 000 €, pour 11% entre 25 000 et 50 000 €, pour 4% entre 50 000 € et 100 000 € et 4% des créateurs disposaient de plus de 100 000€.

66% des créateurs d'entreprises avec des besoins financiers couvrent ces derniers par leurs fonds propres et 34% par des moyens externes (crédits bancaires, prêts, dons). Seuls 11% des projets sont financés par des financements extérieurs. 38% des créateurs d'entreprises ayant recours à des moyens externes se tournent vers les prêts bancaires à long terme, 29% vers les crédits de soutien (aux crédits bonifiés de la KfW ou des instituts de crédits des régions), 22% vers les prêts et les dons de la famille et de proches et 7% vers les aides de l'agence fédérale pour l'emploi.

Le rapport relève qu'un tiers des créateurs d'entreprises avec des besoins de financement font état de difficultés financières. Pour 44% d'entre eux, ceci est dû à des fonds propres insuffisants, et pour 28% au fait qu'ils n'ont pas obtenu de prêts bancaires. Les créateurs avec des projets importants, les créateurs exerçant en tant qu'activité principale, les jeunes créateurs, les créateurs sortant du chômage, les créateurs sans diplôme et les créateurs venant de pays hors UE semblent rencontrer le plus de difficultés financières.

Q3/- Quelles sont les différentes caractéristiques du créateur d'entreprises (situation professionnelle au moment de la création, âge, catégorie socioprofessionnelle, diplômes, hommes- femmes, etc...) ? Ces dernières ont-t-elles évoluées au cours des dernières années ?

En termes d'activité, la création d'entreprises relève principalement du secteur des services (66% du total), du commerce (22% du total) et de l'industrie (5%) en 2011. Dans le secteur des services, les entreprises créées relèvent plus précisément des activités de services aux entreprises (16% des sociétés créées), des services aux particuliers (20%), du secteur du tourisme et de la restauration (14%), des professions libérales et services techniques (11%) et des services financiers (5%). Les entreprises du secteur des TIC représentent 4% (soit environ 10 000 créations par an) des entreprises créées, celles du milieu de la culture (2%) et celles du secteur de la santé (1%). La création d'entreprises dans les services de haute technologie et Internet progresse fortement, notamment dans la branche des logiciels. Le secteur de la culture est aussi très dynamique. De nombreuses créations de sociétés procèdent aussi de salariés qui quittent leur entreprise pour créer la leur (spin-off). Enfin, le nombre des sociétés à caractère social ou environnemental progresse pour répondre aux défis à venir.

Les créateurs d'entreprises sont plutôt jeunes en Allemagne : 44% d'entre eux ont moins de 34 ans, contre 28% entre 35 et 44 ans et 28% entre 45 et 64 ans. Environ 15% des nouvelles entreprises sont des entreprises innovantes (au sens où elles mettent sur le marché de nouveaux produits), contre 85% qui proposent des produits déjà existants. En Allemagne, les allemands intéressés par la création d'une entreprise sont moins nombreux en proportion (60%) qu'en France (65%), aux Etats-Unis (65%) et aux Pays-Bas (85%). Pour développer l'esprit d'entreprise, des campagnes de sensibilisation sont menées par le ministère de l'économie dans les écoles et les universités (cf.Q12).

Les créateurs d'entreprises sont à hauteur de 24% des personnes sans aucun diplôme professionnel, 41% ont un diplôme d'une école d'apprentissage professionnelle, 6% ont un diplôme d'une école technique (Fachschule, équivalent au bac Pro), 13% d'une Fachhochschule (équivalent en France à niveau bac +2 à +4), et 16% des créateurs ont un diplôme universitaire. Par ailleurs, environ 35%

des créateurs d'entreprises étaient en 2010 étrangers et cette proportion progresse chaque année (28% en 2008).

Les femmes sont une des cibles du Ministère de l'industrie car elles ne sont que 30% à créer des entreprises (alors qu'elles représentent 50% de la population active).

Une majorité des créateurs d'entreprises (65%) sont des personnes seules qui n'emploient qu'eux-mêmes (il s'agit en général de personnes au chômage qui créent leur entreprise). Environ 6% des créateurs l'ont fait en association avec au moins un partenaire mais n'ont pas d'employés. Enfin, 29% des créateurs d'entreprise ont au moins un employé. Entre 11 et 18% des créateurs ont déjà auparavant créé une société qui a cessé son activité.

Q4/- Quelle est la pérennité de ces entreprises à 3 et 5 ans ? Que peut-on dire sur les raisons de la disparition d'une partie des entreprises créées : ont-elles cessé leur activité ? ont-elles été reprises ? Ont-elles fusionné avec une autre entreprise ?

Selon l'enquête annuelle de la KfW sur la création d'entreprises, 85% des entrepreneurs sont encore à la tête de leur société après un an d'activité, mais cette proportion baisse à 66% après trois ans. La probabilité de cessation de l'activité de la société est la plus forte entre le treizième et le quinzième mois d'activité.

Après trois ans d'activité, les raisons liées à la disparition d'une entreprise sont dues pour 57% des cas à une liquidation de l'activité, pour 9% des cas à une reprise de l'activité par un entrepreneur tiers, pour 4% des cas à une revente de l'entreprise et enfin pour seulement 4% des cas pour des raisons liées à l'insolvabilité de l'entreprise. En outre, en Allemagne, la cessation d'activité de 25% des entreprises sont « naturelles », le projet ayant été conçu, dès le départ, comme devant être limité dans le temps. A ces raisons, s'ajoute également le fait que les créateurs d'entreprises ne définissent pas toujours une stratégie claire et n'ont pas obligatoirement une bonne connaissance de leurs produits. Les échecs s'expliquent aussi par le fait que de plus en plus de créateurs sont des anciens chômeurs, qui tentent de se réinsérer par la voie de la création d'entreprises (le terme allemand est « Aufstocker »), sans avoir au préalable suffisamment travaillé leur

business plan, en particulier le volet financier. Enfin, les incitations pour devenir indépendant font globalement défaut.

Les entreprises innovantes ont une capacité de survie plus faible que celles qui ne proposent pas de biens ou de services innovants. Les entreprises mieux nanties au départ en moyens financiers ont plus de chance de survie que celles qui ont commencé sans moyen : les créateurs qui disposent de fonds compris entre 10 000 et 25 000 € et ceux qui disposent de plus de 25 000 € réussissent leur projet avec une probabilité plus élevée que les créateurs dont les moyens financiers sont inférieurs à 10 000 € (analyse de la KfW).

Entre 2008 et 2010, 86% des entreprises n'ont pas eu de difficultés financières, contre 14% qui en ont rencontrées. Les créateurs d'entreprises sont plus nombreux (19%) à avoir des difficultés financières que les repreneurs d'entreprises (11%).

Q5/- Quels résultats affichent ces jeunes entreprises en termes d'emplois créés et de chiffres d'affaires, 3 ans après leur création ?

Selon la KfW, en 2010, 396 000 nouvelles entreprises ont contribué à créer 582 000 emplois équivalent temps plein, dont 289 000 emplois pour les créateurs eux-mêmes et 293 000 emplois pour les salariés. On compte en moyenne 2,4 emplois par entreprise créée mais 60% des nouvelles entreprises n'ont qu'un seul employé, le créateur de l'entreprise.

En termes de chiffre d'affaires (CA), il s'élève en moyenne à 148 000 € par entreprise créée, mais ce montant élevé est influencé par quelques entreprises qui affichent un chiffre d'affaires important. Le critère de la médiane semble plus représentatif de la réalité puisque 50% des entreprises créées affichent un chiffre d'affaire inférieur à 40 000 € au bout d'une année d'existence. Les entreprises de haute technologie ne réalisent pas pour leur part de chiffre d'affaires au cours de la première année d'existence.

En termes de performance au bout de deux années d'existence, 10% des entreprises ont fait faillite ; 10% n'affichent pas de hausse de leur chiffre d'affaires ; 25% affichent une hausse du CA jusqu'à 50% ; 22% voient leur CA progresser de 50 à 100% ; pour 29%, le CA

progresses entre 100 et 500% et pour 8% le CA connaît une hausse supérieure à 500%.

Après deux années d'existence, la croissance du chiffre d'affaires est en moyenne de 231% et en médiane de 80%. Après trois ans, le CA progresse de 51% en moyenne et de 17% en médiane. La progression du chiffre d'affaires des nouvelles entreprises est toujours plus forte la deuxième année (le CA en première année est en général faible) que lors de la troisième année d'existence.

II- Politique et objectifs publics en matière de soutien à la création d'entreprises

Q6/- Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique de soutien à la création d'entreprises ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Qui pilote cette politique (administration centrale ou déconcentrée, organisme dédié,...) ?

La politique de soutien à la création d'entreprises regroupe plusieurs volets et est mise en œuvre par l'Etat fédéral, les Länder et d'autres organismes comme les chambres de commerce et d'industrie et les fédérations professionnelles.

Les objectifs principaux sont l'information et le conseil, la promotion de l'esprit d'entreprise, le financement et la mise en place d'un réseau.

Le Ministère fédéral de l'économie a lancé, en 2010, l'initiative « *Gründerland Deutschland* ». Quatre thèmes font l'objet d'une attention particulière : le développement de la culture d'entreprise (notamment avec la semaine de la création-*Gründerwoche Deutschland*), la formation à la création d'entreprises dans les écoles et les universités, le soutien aux créations d'entreprises innovantes et la transmission d'entreprises. Cette initiative est soutenue par la chambre allemande de commerce et d'industrie (DIHK), la fédération de l'artisanat allemand (ZDH) et la fédération des travailleurs indépendants (BFB).

Les Länder ont également développé des initiatives pour la création d'entreprises, relayées et soutenues ensuite par les chambres de commerce et d'industrie, les fédérations et les centres de conseil et d'information.

Plusieurs sites internet sont par ailleurs dédiés à ces questions :

- www.existenzgruender.de : site du BMWi récapitulant toutes les démarches et informations sur la création d'entreprises
- www.existenzgruenderinnen.de : site du BMWi consacré à la création d'entreprises par des femmes
- www.bmwi-unternehmensportal.de : site du BMWi consacré à la vie de l'entreprise
- www.kultur-kreativ-wirtschaft.de : site consacré à la création d'entreprises dans le domaine culturel
- www.gruender-coaching-deutschland.de;
www.beratungsforderung.info; www.kfw-beraterboerse.de : sites pour le conseil à la création d'entreprises (conseillers et coachs)
- www.exist.de: site pour la création d'entreprises issues de la recherche et des universités
- www.unternehmergeist-macht-schule.de : site pour promouvoir la culture d'entreprise dès l'école

Q7/- Dans le cadre de cette politique, quels sont les dispositifs existants (subventions, aides fiscales ou sociales, prêts, mesures d'accompagnement...) ? Sont-ils plutôt du ressort de l'Etat ou des collectivités territoriales ? S'agit-il d'aides directes ou d'aides indirectes ? Quels montants et pourcentages des aides publiques aux entreprises représentent ces aides à la création ?

Donner les principales caractéristiques des dispositifs les plus importants et les plus efficaces.

1/Les aides sont du ressort de l'Etat fédéral et des Länder (près de 230 aides). Le site www.forderungsbank.de regroupe l'ensemble des aides à la création d'entreprises. Les aides peuvent prendre la forme de subventions, de prêts, de garanties, de cautionnements et de participation au capital.

2/Les principaux programmes d'aides pour les jeunes entreprises, au niveau fédéral, sont :

- Deutschland : soutien au coaching
- mesures de soutien pour le conseil aux entreprises pour les PME et les travailleurs indépendants

- programmes ERP : crédits pour la création d'entreprises (StartGeld avec un prêt de 100 000€ max. sur 10 ans avec différé d'amortissement de 2 ans et Universell avec un prêt de 10M€ max. par projet sur 20 ans avec différé d'amortissement de 3 ans) ; aide à la formation d'un capital (prêt à taux réduit de 500 000€ max. sur 15 ans avec différé d'amortissement de 7 ans) ; programme de participation au capital (jusqu'à 1M€ sur 10 ans)
- les crédits de la banque publique KfW (entre 4 et 10M€ par projet selon la société et les investissements ciblés)
- le fonds allemand de micro-crédit (prêt de 20 000€ sur 3 ans max.)
- les garanties et cautionnements de l'Etat fédéral et des Länder.

Les principaux programmes pour les entreprises technologiques et innovantes, au niveau fédéral, sont :

- High-Tech Gründerfonds : participation au capital des entreprises innovantes (participation et prêts jusqu'à 500 000€ et aides au coaching du management jusqu'à 1,5M€ par entreprise)
- programmes ERP-Startfonds (participation au capital de 5M€ max. par entreprise avec un max. de 2,5M€ sur 12 mois) et Innovation (prêts pour les projets de R&D de 5M€ max. par projet et aides pour l'introduction sur le marché de 1 à 2,5M€ max. par projet)
- programme d'innovation pour le Mittelstand-ZIM (subventions jusqu'à 350 000€ par projet)
- aides dans le cadre de la stratégie Hightech pour l'Allemagne
- programme EXIST : bourses pour les projets de création d'entreprises issus des universités et de la recherche et du développement.

3/Les Länder soutiennent également la création d'entreprises via leurs banques de soutien et de cautionnement (prêts, cautionnements, subventions).

4/Montants des aides publiques

- High-Tech Gründerfonds : 288,5M€ (2011)
- Programme ERP-Startfonds : 720M€ (2011)
- Programme ERP-Innovation : 1,9 Mds€ (2011)
- Crédits KfW Gründerkredit Universell : 1,9Mds€ (2011) et KfW StartGeld : 249M€ (2011)

5/Aides de l'agence fédérale pour l'emploi incitant les chômeurs à créer leur entreprise

Le système d'aides incitant les chômeurs à créer leur entreprise a été revu à plusieurs reprises (dernière modification entrée en vigueur au 1/01/2013). Depuis, deux types d'aides existent, sous la forme de prestations discrétionnaires : le Gründungszuschuss (aide à la création) et l'Einstiegsgeld (aide pour l'installation en tant qu'indépendant).

La première aide s'adresse aux personnes ayant des droits chômage au titre de l'ALG I de 150 jours au moins. Son montant correspond à la dernière indemnité chômage et est versé pendant six mois, ce à quoi s'ajoutent 300€ par mois. Une somme de 300€ est ensuite versée durant les neuf mois suivants, si la personne justifie d'une activité commerciale et d'entreprise.

La seconde aide, versée sur deux ans maximum, s'adresse aux personnes bénéficiant des droits chômage au titre de l'ALG II (lois Hartz IV). Elle vient en complément des indemnités ALG II et peut représenter 50 à 100% de ces indemnités (pour une personne seule : 347€ d'indemnités + 173,50€ d'aide, soit 520,50€). Cette aide peut être, sur la durée, dégressive.

Pour l'année 2011, selon les statistiques de l'agence fédérale pour l'emploi, 134 000 personnes ont créé leur entreprise suite au versement du Gründungszuschuss et 9 700 suite au versement de l'Einstiegsgeld. Les dépenses pour le premier type d'aide ont atteint 1,71 Md € et 20,17 M€ pour le second type d'aide. Ce nombre est appelé à diminuer fortement : compte tenu du changement des aides en prestations discrétionnaires, les personnes doivent faire attester par les chambres de commerce et d'industrie le bien-fondé de leur projet. Beaucoup de projets ne sont pas validés à ce stade ou sont plus tard rejetés par l'agence fédérale pour l'emploi, qui décide de manière discrétionnaire.

Q8/- Quels types d'entreprises sont visés par ces mesures de soutien (entreprises à potentiel, entreprises innovantes, entreprises appartenant à certains secteurs, entreprises créées dans certaines zones géographiques, entreprises dont le créateur présente certaines caractéristiques...) ?

Les principales mesures s'adressent à tous les créateurs d'entreprises. Néanmoins, les aides peuvent cibler les publics prioritairement susceptibles de créer des entreprises : universitaires avec le programme EXIST (stratégie de création d'entreprises pour les universités, bourses de création pour les chercheurs), demandeurs d'emploi (cf. Q7).

Le gouvernement fédéral et la KfW soutiennent de manière ciblée la création d'entreprises innovantes par le biais de plusieurs programmes : le concours de création d'entreprises TIC innovantes, le fonds de création d'entreprises high tech et le programme ERP-Startfonds.

- le concours de création d'entreprises TIC innovantes prime deux fois par an six lauréats pour la qualité de leurs idées ayant un lien direct avec les technologies de l'information et de la communication. Ils reçoivent chacun 30 000 €, un sixième de la somme lors de la remise des prix et le solde lors de la création d'une société de droit allemand.
- en 2005, le gouvernement fédéral a lancé le « High-tech Gründerfonds » sous la forme d'une coopération « public-privé ». Sept entreprises et deux institutions (le ministère de l'économie et la banque publique KfW) abondent ce fonds de capital-risque dédié aux créations d'entreprises technologiques innovantes pour un investissement maximal de 500 000 €. Le premier fonds était doté de 272 M € et a soutenu 250 entreprises depuis plus de cinq ans. Le second fonds, lancé le 27 octobre 2011 avec la participation de douze entreprises, est doté de 288,5 M €.
- le programme « ERP-Startfonds » de la KfW permet un investissement public-privé au capital de jeunes (moins de dix ans) et petites (définition européenne : moins de 50 employés et bilan annuel ou chiffre d'affaires inférieur à 10 M €) entreprises technologiques innovantes. La KfW prend une participation avec un investisseur privé (capital-risque, business angel, entreprise) pour une somme inférieure ou égale à cet apport privé. La banque publique peut investir jusqu'à 5 M € dans une entreprise et 2,5 M€ en douze mois. Le fonds est doté de 200 M €.

Concernant la création d'entreprises, il n'existe pas au niveau fédéral d'aide ciblée sur une région géographique.

Q9/- Les dispositifs de soutien prennent-ils en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises ? Existe-t'il des dispositifs spécifiques pour favoriser la croissance de ces jeunes entreprises ?

Les programmes listés en Q7 profitent à une entreprise généralement pour plusieurs années (prêts de la KfW, participations au capital...). L'Etat fédéral soutient le développement ultérieur des entreprises au niveau des besoins de financement (KfW) et de l'innovation (principalement avec ZIM le programme central d'innovation des PME). En revanche, les dispositifs liés au Business Angels et de capital- risque sont encore trop peu développés en Allemagne (par rapport à la France notamment), malgré les efforts du gouvernement au cours de ces dernières années pour soutenir ces types de financement.

Q10/- Les jeunes entreprises sont-elles confrontées à des difficultés particulières de financement (accès au financement bancaire, constitution de fonds propres...) ? Si oui quelles mesures publiques ont été mises en place pour y remédier ?

Cf.Q2, point 3

Q11/- Comment s'organise l'accompagnement post-crétion des jeunes entreprises ? Est-il réalisé par des structures publiques, des associations, des prestataires privés ? Existe-t'il des mesures visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner ?

Concernant les mesures générales d'accompagnement de la création d'entreprises, l'acteur principal est la banque publique fédérale KfW, responsable des différents mécanismes de prêts et de participation et opérateur du programme « Gründercoaching Deutschland ». Ce programme de conseil à la création d'entreprises finance pendant 5 ans le recours à une prestation de conseil externe.

Des programmes de financement de prestations de conseil et de formation pour les PME sont gérés par l'office fédéral de l'économie et du contrôle des exportations (BAFA), agence dépendant du ministère de l'économie.

Q12/- Quelles actions sont menées pour développer la culture entrepreneuriale et une mesure de cette dernière est - elle possible (enquêtes, etc) ?

1/ Le développement de la culture entrepreneuriale fait partie de la stratégie « Gründerland Deutschland », abordée précédemment. Le BMWi a lancé, en 2009, dans ce cadre, la semaine de la création d'entreprise « Gründerwoche ». Elle tend, entre autre, à développer la culture entrepreneuriale. Se tenant chaque année, elle associe de nombreux partenaires, des fédérations d'entreprises aux écoles, banques, chambres de commerce et centres de recherche.
<http://www.gruenderwoche.de/en/index.php>

2/ Le développement de cette culture entrepreneuriale vise également tout particulièrement les jeunes et les écoles. De nombreuses initiatives sont à noter.

Un site internet est tout particulièrement dédié à la promotion dans les écoles www.unternehmergeist-macht-schule.de. Mise en place par le BMWi, cette plateforme regroupe 28 initiatives dans toute l'Allemagne pour sensibiliser les jeunes au monde de l'entreprise (création et gestion virtuelles d'une entreprise ou d'une banque, journée de rencontres autour de l'entreprise, compétitions et concours etc.). Différents matériels et documents sont par ailleurs mis à disposition. Des interlocuteurs sont également présents dans chaque Land.

D'autres programmes existent dans le cadre de cette initiative :

- Le programme JUNIOR, mis en place en 1994. Géré par l'institut de l'économie allemande (IW Köln), il permet aux élèves de mettre en œuvre leur concept d'entreprise et de le gérer pendant l'année scolaire. Trois programmes différents sont proposés en fonction de l'âge des élèves.
www.juniorprojekt.de
- Le prix du créateur pour les élèves (« Deutscher Gründerpreis für Schüler »). Mis en place par la chaîne publique de télévision ZDF, le magazine Stern, le constructeur Porsche et les Sparkassen, il permet à des élèves âgés de 16 ans au moins de développer, sur sept mois, leur projet d'entreprise virtuellement. Ils sont suivis par un coach et une Sparkasse tout au long des différentes étapes, de l'élaboration du projet,

- à l'évaluation puis à l'attribution du prix. <http://www.dgp-schueler.de/toplevel/index.htm>
- Le programme « Jugend gründet » (« la jeunesse crée ») est une initiative du Ministère fédéral de la recherche. Il permet à des jeunes de 16 à 21 ans (en individuel ou en groupe) de mener à terme (virtuellement) leur projet de création d'entreprise sur l'année scolaire (concept, businessplan, simulation de la gestion et de la vie de l'entreprise). Des prix décernent ensuite les meilleurs projets. <http://www.jugend-gruendet.de/>
 - La fédération des banques allemandes propose le même exercice pour le secteur bancaire. Les jeunes élèves peuvent gérer leur banque sur une année d'exercice. Les 20 meilleurs projets sont ensuite départagés. <http://www.schulbanker.de/startseite>
 - Il existe également des initiatives locales: « Ideen machen Schule » en Bavière (« les idées font école ») fonctionnant sur le même procédé que les exemples précédents; Netzwerk Berliner Schülerfirmen permettant à des jeunes berlinois de découvrir le monde de l'entreprise

3/ Certains sites se présentent comme des plates-formes mettant en relation les différents interlocuteurs (entreprises, fédérations et écoles) : www.portal-schule-wirtschaft.de ; www.schule-wirtschaft.de

.

4/ D'autres sites enfin mettent à disposition du matériel spécifique pour les élèves et les professeurs (www.handelsblatt-macht-schule.de ; www.lehrer-online.de ; www.oeconomix.de ; www.wirtschaftundschule.de).

5/ Plusieurs études sur la culture entrepreneuriale peuvent être signalées :

- enquête menée à la demande du BMWi en 2009 et 2010 sur la campagne de promotion de la culture entrepreneuriale dans les écoles et pour les jeunes.
- étude de l'université d'Augsbourg sur ce thème en 2009
- études de la fondation Bertelsmann en 2008 et 2009 sur l'entrepreneuriat chez les jeunes
- étude de la fédération des banques allemandes en 2009

Des ouvrages collectifs ont également été publiés sur ce thème.

S'agissant des initiatives en direction des écoles et des jeunes, on peut retenir que plus de 50% des participants ont un intérêt certain pour les questions économiques (49% chez les filles et 53% chez les garçons). Peu se voient cependant travailleurs indépendants et préfèrent être d'abord employés avant de peut-être se tourner vers le travail indépendant. La réponse varie peu quel que soit le sexe, le niveau d'études et l'existence d'un parent entrepreneur. Parmi les raisons avancées pour un travail indépendant en entreprise, la possibilité de concrétiser ses propres idées, d'être son propre chef, de gagner, de montrer ce que l'on peut faire et de créer des emplois plus arrivent en tête. Parmi les risques freinant une activité entrepreneuriale, le risque de perdre son argent, de travailler trop et de ne pas avoir de temps libre, la situation économique difficile et l'instabilité des revenus sont le plus fréquemment évoqués. Les participants se verraient actifs principalement dans les domaines du marketing, des médias, du design, du conseil, du commerce et de l'industrie.

BELGIQUE

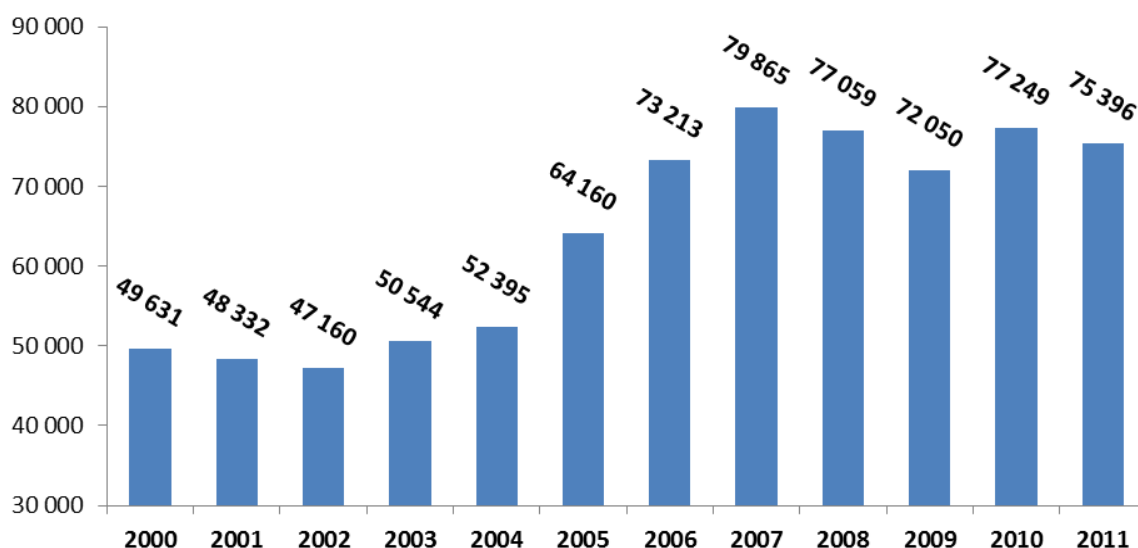
I- Principales statistiques concernant la création d'entreprises dans le pays

Q1/- Quel est le nombre d'entreprises créées par an ? Quelle a été l'évolution de ce nombre depuis 10 ans ?

Plus de 70.000 nouvelles entreprises sont créées chaque année en Belgique. L'année 2007 a enregistré des records absolus avec 79.865 nouvelles constitutions, l'année 2011 a également atteint un sommet particulièrement élevé avec l'enregistrement de 75.396 nouvelles entreprises.

Le nombre de nouvelles entreprises a fortement augmenté ces dernières années, avec une légère diminution en 2009. Selon Graydon, une société privée qui propose des analyses de la création d'entreprise en Belgique, la hausse depuis 2005 repose sur deux facteurs. Le premier et de loin le plus important étant un changement dans la législation fiscale belge avec l'introduction des intérêts notionnels (2006-2007) qui vise à faciliter le financement des entreprises et à réduire la charge fiscale totale pesant sur leurs bénéficiaires. L'autre facteur s'explique par la nouvelle obligation pour tous les indépendants d'avoir un numéro d'entreprise et la création de ces numéros de manière rétroactive. Enfin, toujours selon Graydon, cette hausse s'est maintenue par l'augmentation du nombre de création de très petites entreprises comme des snacks, tabacs, fast-foods et petits instituts de beauté qui ont augmentés avec la crise économique.

Création de nouvelles entreprises en Belgique:



Source : Graydon

Cette hausse du nombre de création d'entreprises au niveau fédéral masque toutefois de fortes disparités entre les Régions. Les créations d'entreprises sont concentrées dans la Région flamande qui représente 55% de toutes les constitutions en 2011 contre 14% pour la Région de Bruxelles-Capitale, 28% pour la Région wallonne et 3% pour les nouvelles entreprises qui possèdent leur siège à l'étranger. Toutefois, on constate que ces différences tendent à diminuer. La croissance des nouvelles entreprises connaît une plus forte hausse à Bruxelles (+13%) et en Wallonie (+8,5%) qu'en Flandre (+7%). Enfin, en termes de création d'entreprise par habitants, on comptait en 2010 8,5 nouvelles sociétés pour 1000 habitants à Bruxelles, 6,5 en Flandre et 5,5 en Wallonie.

Nous insistons sur les aspects régionaux parce que l'économie belge présente de profondes différences entre Bruxelles, la Wallonie et la Flandre tant en terme de tissus industriels qu'en terme d'esprit entrepreneurial et de politiques publiques incitant à la création de nouvelles entreprises. Ces différences seront analysées plus en détail dans la deuxième partie de cette étude.

Q2/- Quels sont les statuts juridiques et les caractéristiques principales de ces entreprises créées (en termes d'emplois et en termes de fonds propres, de chiffres d'affaires,...) ?

Evolution des statuts juridiques des nouvelles entreprises :

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sociétés Individuelles	53%	54%	53%	50%	51%	50%	49%
SPRL	24%	25%	25%	25%	23%	24%	24%
SPRL-Unipersonnelle	6%	6%	7%	8%	7%	7%	7%
ASBL	6%	5%	5%	5%	6%	5%	5%
Sociétés en Commandite	2%	2%	2%	4%	4%	4%	5%
Entreprises de droit étranger	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%
Sociétés en nom collectif	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%
Sociétés anonymes	4%	3%	3%	2%	2%	2%	2%
Sociétés Coopératives	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
SPRL-Starter	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Autres	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Source : Graydon

Les entreprises individuelles et les sociétés privées à responsabilité limitées (SPRL) représentent la grande majorité des entreprises créées. En 2011, 36.793 **entreprises individuelles** ont été créées, ce qui constitue presque la moitié (49,3%) du nombre total d'entreprises établies. Ce statut correspond aux indépendants qui décident d'exercer leur activité en personne physique (sans séparation claire entre le patrimoine privé et le patrimoine de l'entreprise) et non pas en personne morale avec la création d'une société dotée d'une personnalité juridique (SPRL-Unipersonnelle).

La **SPRL** (équivalent de la SARL en France), traditionnellement la forme juridique de la PME, gagne de l'importance en affichant 18.080 nouvelles entreprises. Il s'agit de presque un quart de toutes les entreprises créées cette année. A côté des SPRL classique et des SPRL-Unipersonnelle on peut également mentionner les **SPRL-**

Starter⁵ (dont la constitution ne s'élève en théorie qu'à 1 euro), statut particulier qui existe depuis le 1^{er} juin 2010. Toutefois cette initiative ne semble pas véritablement convaincre les créateurs d'entreprises, à peine 0,79% des entreprises créées en 2011 sont des SPRL-Starter.

Les **sociétés en commandite** et les **entreprises de droit étranger** voient leur proportion augmenter. En revanche, en chiffres absolus, le nombre de **sociétés anonymes** en Belgique baisse de manière continue. Il en va de même pour les SA récemment constituées. En 2011, 1.207 nouvelles SA ont vu le jour. Proportionnellement, seulement 1,58% des entreprises nouvellement constituées étaient de ce type. Enfin dans les **autres** statuts nous retrouvons principalement les sociétés en nom collectif et les groupements d'intérêts.

Chiffre d'affaire et nombre de salariés moyens pour les formes de sociétés les plus répandues :

Chiffres : moyenne pour 2011	Sociétés anonymes (SA)		Sociétés privées à responsabilité limitée (SPRL)		Sociétés coopératives à responsabilité limitée (SCRL)		Association Sans But Lucratif (ASBL)		Entreprise individuelle	
	Chiffre d'affaire (euros)	Salariés	Chiffre d'affaire (euros)	Salariés	Chiffre d'affaire (euros)	Salariés	Chiffre d'affaire (euros)	Salariés	Chiffre d'affaire (euros)	Salariés
Bruxelles	24 780 056	32	499 797	2	2 126 687	7	871 465	19	47 877	0
Flandre	7 590 075	16	800 843	2	3 275 430	10	282 436	13	93 752	0
Wallonie	5 193 052	14	571 544	2	1 300 794	6	191 350	11	81 524	0

Source : SPF économie

⁵ La SPRL Starter est une variante de la SPRL, qui ne peut être constituée que par des personnes physiques. Au plus tard, 5 ans après la constitution ou dès que la société occupe l'équivalent de 5 travailleurs temps plein, elle doit muter en SPRL classique (avec toutes les obligations qui en découlent).

Tableau comparatif des caractéristiques des formes de sociétés les plus répandues :

	Sociétés anonymes (SA)	Sociétés privées à responsabilité limitée (SPRL)	Sociétés coopératives à responsabilité limitée (SCRL)	Association Sans But Lucratif (ASBL)	Entreprise individuelle
Nombre minimum d'associés	Minimum : Deux - Pas de maximum	Minimum: Un - Pas de maximum	Minimum: Trois	Minimum: Trois	Un
Acte de constitution	Obligatoirement Acte notarié	Obligatoirement Acte notarié	Obligatoirement Acte notarié	Publié au moniteur belge	-
Plan financier préalable	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Pas obligatoire	Pas obligatoire
Capital minimal	61.500 €	18.550 €	18.550 €	pas de capital minimum	-
Libération minimale du capital	61.500 €	6.200 €	6.200 €	pas de capital minimum	-
Nature des titres	Titres au porteur ou titres nominatifs	Obligatoirement titres nominatifs	Obligatoirement titres nominatifs	pas de titres	-
Administration de la société	Conseil d'administration - Au moins 3 membres	Un ou plusieurs gérants	Un ou plusieurs administrateurs	Conseil d'administration - Au moins 3 membres	-
Durée du mandat	Maximum 6 ans - Peut être renouvelé	Pas de limitation	Pas de limitation	Pas de limitation	-
Personnalité juridique	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Imposition	Impôt des sociétés	Impôt des sociétés	Impôt des sociétés	Impôt des sociétés	Impôt des personnes physiques

Source : Fédération Royale du Notariat belge et SPF économie

Les entreprises qui possèdent les plus gros chiffres d'affaires sont les sociétés anonymes et les SCRL. Alors que les sociétés qui possèdent le plus grand nombre d'employés sont les sociétés anonymes et les ASBL. On constate que les SPRL n'ont généralement que 2 salariés et ceci dans les trois Régions.

Nombres de sociétés créées en fonction du nombre de salariés :

Nombre de salariés	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0 ou non déterminé	75%	77%	79%	80%	82%	86%
1-4	21%	19%	17%	17%	15%	12%
5-9	3%	2%	2%	2%	1%	1%
10-19	1%	1%	1%	1%	1%	0%
20-49	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Plus de 50	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Source : Unizo StarterAtlas 2011

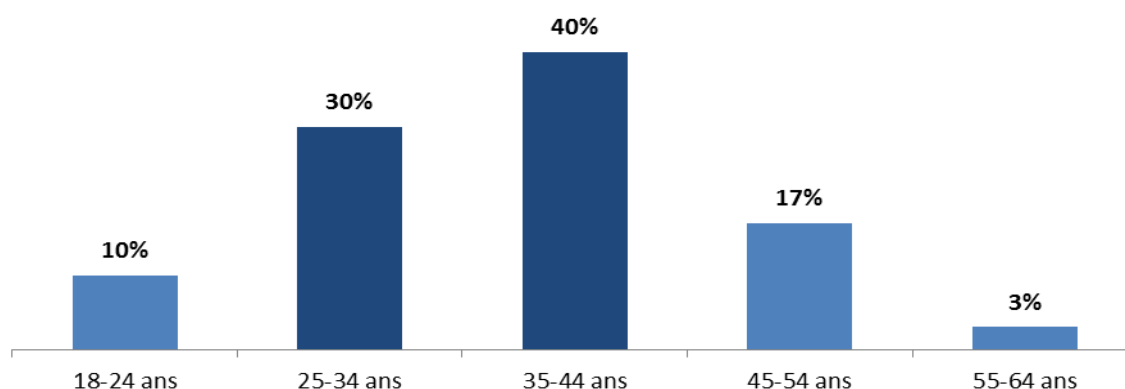
La grande majorité des entreprises créées sont des TPE ou des PME. En 2010, 98% des nouvelles entreprises créées étaient des entreprises de moins de 5 personnes. Toutefois, les chiffres du tableau ci-dessous doivent être pris avec précaution, la quantité d'entreprises créées avec un nombre de salariés « non déterminé » est relativement importante.

Q3/- Quelles sont les différentes caractéristiques du créateur d'entreprises (situation professionnelle au moment de la création, âge, catégorie socioprofessionnelle, diplômes, hommes- femmes, etc...) ? Ces dernières ont-t-elles évoluées au cours des dernières années ?

Age

La plupart des créateurs d'entreprise sont âgés de 35 à 44 ans. On ne compte que 10% d'entrepreneurs qui créent une entreprise avant 25 ans et à peine 3% après 55 ans.

Distribution des créateurs d'entreprises par tranche d'âge :



Source : Vlerick Leuven Management school "Global Entrepreneurship Monitor"

Diplôme

Globalement, le niveau moyen d'étude des créateurs d'entreprise augmente sensiblement, comme en témoigne ci-dessous une étude réalisée pour la Région de Bruxelles-capital de 2001 à 2008 :

Nombres de sociétés créées en fonction du niveau d'étude du créateur
(Région bruxelloise) :

	Créateurs 2008		Créateurs 2006	Créateurs 2004	Créateurs 2001
Etudes	Nombre ⁶	(%)	(%)	(%)	(%)
Universitaires	204	37,9%	40,2%	49,8%	40,0%
Supérieur Non-universitaire	162	30,1%	24,8%	19,3%	19,2%
Secondaire supérieur	132	24,5%	26,5%	22,4%	29,2%
Maximum secondaire inf.	40	7,4%	8,5%	8,5%	11,6%
Total	538	100%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : Agence bruxelloise pour l'entreprise

⁶ Il ne s'agit pas du nombre total mais de la taille de l'échantillon.

Le niveau moyen d'étude des créateurs d'entreprise bruxellois augmente, 68 % des créateurs en 2008 avaient au moins un niveau d'étude supérieur alors qu'ils n'étaient que 59% en 2001.

Hommes- femmes

Parmi les créateurs d'entreprises la part des femmes oscille autour de 30% et donc celle des hommes autour de 70%⁷. L'écart tend à se réduire. Par exemple, entre 2001 et 2006 dans la Région de Bruxelles-capital, l'augmentation de la proportion des femmes créatrices d'entreprise était très importante. Entre 2001 et 2006, le pourcentage de la création d'entreprise par des femmes est passé de 23,3% à 29,3% du total de la création d'entreprise en Région de Bruxelles-Capitale. Cela signifie donc que la part relative de la création d'entreprise féminine a augmenté de 25,8% entre 2001 et 2006.

Q4/- Quelle est la pérennité de ces entreprises à 3 et 5 ans ? Que peut-on dire sur les raisons de la disparition d'une partie des entreprises créées : ont-elles cessé leur activité ? ont-elles été reprises ? Ont-elles fusionné avec une autre entreprise ?

5 ans après leur création, 67,75% des entreprises sont encore actives et 79,83% le sont après 3 ans. Le taux de survie des nouvelles entreprises à 5 ans est légèrement plus élevé pour la Flandre (70%) que pour Bruxelles (67%) et la Wallonie (60%). Il est important de noter que la faillite n'est pas l'unique cause de fin d'activité des entreprises, on voit qu'elle représente 15% du total des cessations d'activités après 5 ans. La majorité des fins d'activités se font lorsque l'administration responsable de la TVA raye la société de ses listes, autrement dit lorsqu'une entreprise cesse son activité sans renseigner l'administration sur une cause spécifique. Les données relatives à la cessation d'activité des nouvelles entreprises en Belgique ne sont pas très complètes. Ainsi il n'est pas possible de donner la raison réelle de la fin de l'activité d'une entreprise dans le cas où celle-ci est rayée des listes de la TVA par l'administration. De plus, il est important de noter que lorsqu'une entreprise change de statut, par exemple lorsqu'une SPRL unipersonnelle devient une SPRL classique, l'administration

⁷ Contact : Micheline Briclet, président de l'Association belge des femmes chefs d'entreprises et vice-présidente de son équivalent mondial.

comptabilise la fin de l'activité d'une entreprise et la création d'une nouvelle.

Fin d'activité des nouvelles entreprises :

Année de création	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre d'entreprises	57440	66028	71797	69125	66848	72215
Faillites	3573	3259	2722	1713	702	100
Dissolutions	240	206	195	136	93	19
Divisions	0	0	1	0	0	0
Liquidation	868	713	573	397	194	53
Arrêt d'activité	1755	2081	2976	2809	2756	1882
Décès du gérant	17	9	13	14	6	3
Cessation du bail commercial	0	0	0	1	0	0
Supprimé par l'administration TVA	13996	15023	12724	8873	4803	1701
Total fin d'activité	20449	21291	19204	13943	8554	3758
Taux de survie	64,40%	67,75%	73,25%	79,83%	87,20%	94,80%

Source : Unizo StarterAtlas 2011

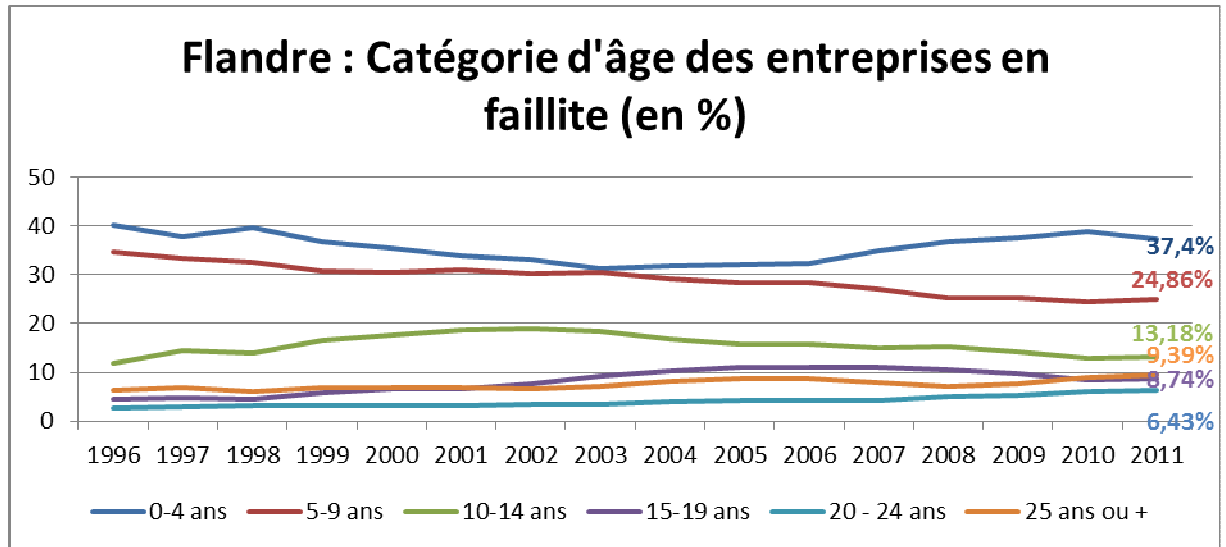
La fin d'activité des entreprises varie fortement en fonction des secteurs d'activités. Si l'on considère les sociétés cinq ans après leur création (sociétés créées en 2006) on constate que 93% de celles actives dans le domaine de la finance sont encore actives, alors

qu'elles ne sont que de 40% dans le commerce de détail, 41% dans le secteur de la communication et IT et 54% dans la restauration et l'hôtellerie.

Le nombre de faillites en Belgique est plus élevé que jamais. En 2011, un entrepreneur sur 84 se voyait obligé de déposer son bilan. En 2010, il s'agissait de un sur 90, en 2009 de un sur 92, en 2008 de un sur 102 et en 2007 un sur 108. Une nouvelle fois les différences régionales sont marquées, en 2011 en Flandre, une entreprise sur 101 actives devait déposer son bilan, en Wallonie une sur 81, à Bruxelles une sur 57. Les différences sont également marquées en fonction du statut de la société. Si un entrepreneur sur 84 se voyait contraint de mettre la clé sous la porte en 2011, il y avait une faillite pour 48 entreprises au sein des SPRL.

Plusieurs facteurs expliquent la hausse récente du nombre de faillites. Cette hausse s'explique avant tout par la baisse du pouvoir d'achat et de l'activité économique en générale entraînant quasi immédiatement une augmentation du nombre de faillites au sein des secteurs sensibles à la consommation. Toujours selon Graydon, le nombre de faillites est également élevé depuis 2008 avec la crise économique à cause de la création de beaucoup de jeunes entreprises à de mauvaise qualité (mauvaise préparation, pas de vision stratégique, pas de compétence de gestion des entrepreneurs, et sous-capitalisation). Enfin, plus d'une faillite sur quatre est due à des retards de paiement et à de mauvais payeurs, qui à leur tour sont responsables des problèmes de liquidité parfois pressants de leurs fournisseurs.

Les nouvelles entreprises sont plus fragiles. Lors de l'année 2011, 37,4% des faillites concernaient des entreprises de moins de 5 ans et presque 25% des entreprises âgées de 5 à 9 ans. Les entreprises de moins de 10 ans représentaient donc plus de 60% de toutes les faillites. Bien que cette tendance semble orientée à la baisse (le taux s'élevait à 75% en 2006) la part des entreprises de moins de cinq ans dans le total des faillites est à nouveau en hausse depuis 2006. Selon Graydon c'est dans la Région flamande que le phénomène des entreprises récemment démarrées faisant faillite s'exprime le plus fortement.



Source : Graydon

Toutefois, les chiffres élevés en matière de faillite s'explique simplement par la part plus importante de jeunes sociétés dans le total des entreprises existantes. Le taux de faillite des jeunes entreprises débutantes n'est pas plus élevé que celui de l'entreprise moyenne. Contrairement à ce qu'on croit en général, le taux de faillite élevé ne se manifeste pas proportionnellement dans le groupe d'entreprises très jeunes, mais est plus élevée chez les entreprises se situant entre la cinquième et la septième année de leur existence.

Q5/- Quels résultats affichent ces jeunes entreprises en termes d'emplois créés et de chiffres d'affaires, 3 ans après leur création ?

Pas de données disponibles à ce sujet.

II- Politique et objectifs publics en matière de soutien à la création d'entreprises -

Q6/- Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique de soutien à la création d'entreprises ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Qui pilote cette politique (administration centrale ou déconcentrée, organisme dédié,...) ?

Les pouvoirs publics belges n'ont pas vraiment élaboré une politique de soutien à la création d'entreprise unique, celle-ci est extrêmement morcelée et manque parfois de cohérence. L'économie est une compétence qui a été régionalisée en Belgique, autrement dit elle est passée du niveau de pouvoir fédéral à celui des Régions (Région flamande, Région wallonne et Région bruxelloise) même si certaines compétences restent encore dans les mains de l'Etat fédéral. Ainsi par exemple les Régions s'occupent de l'économie au sens large, des relations commerciales internationales, de l'aménagement du territoire, des règles environnementales et des permis d'urbanisme alors que le fédéral reste compétent pour définir la cadre général de l'économie comme par exemple les différents statuts juridiques des sociétés, la majorité des aides à l'emploi ou encore le droit relatif à l'accès aux différentes professions. La politique de soutien à la création d'entreprise ne suit donc pas une logique unique avec des objectifs bien définis mais bien une approche décentralisée et distincte en fonction des différents territoires. Il en est de même pour les aides publiques qui peuvent être européennes, fédérales, régionales ou même communales et il existe généralement plusieurs organismes responsables pour chaque niveau de pouvoir. Des tentatives de rationalisation des politiques d'aide à la création d'entreprise existent mais de nombreux interlocuteurs que nous avons rencontrés pointent du doigt le manque de cohérence de cette politique.

Le seul organisme d'aide à la création d'entreprises réellement national, le Fonds de participation, devrait être régionalisé dans les prochains mois. Dans la continuité de la logique de décentralisation des compétences des institutions publiques en matière économique, il est prévu de scinder le Fonds de participation en trois organismes régionaux indépendants dans les deux prochaines années.

Les différents acteurs publics de la politique de soutien à la création d'entreprise sont variés. Les plus importants sont :

Pour le niveau fédéral :

- **Le gouvernement fédéral** : Il propose des aides fiscales qui ne sont pas directement prévues pour la création d'entreprise mais qui ont un impact certain sur celle-ci (les intérêts notionnels et les aides à l'embauche notamment).
- **Le Fonds de participation** (Le Fonds): Il propose des financements subordonnés pour les entreprises.
- **Le Centre de connaissance du financement des PME** (CeFIP) : Il réalise des études sur les difficultés de financement des PME et publie des recommandations pour les pouvoirs publics.

Pour la Région bruxelloise :

- **La Région de Bruxelles Capitale** (RBC) : La Région propose des aides financières diverses (étude de pré-activité, investissement, environnementales, adaptation aux normes européennes, aide pour faire appel à un consultant, pour réaliser une étude de faisabilité, innovation, suivre une formation, former un stagiaire, former un candidat entrepreneur, mise à disposition de matériel ou de locaux, exportation, recruter, etc.). Les Régions financent également les agences et sociétés régionales.
- **L'Agence bruxelloise pour l'entreprise** (ABE) : Elle fournit des conseils aux entrepreneurs et un accompagnement pour la création d'entreprises.
- **La Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale** (SDRB) : Elle propose des aides à la location géographique pour les nouvelles entreprises (infrastructures d'accueil aux entreprises, parcs industriels et scientifiques et autres bâtiments pour entreprises).
- **La Société régionale d'investissement de Bruxelles** (SRIB) : Elle développe divers instrument d'aide financière aux entreprises et notamment à la création.
- **Le Fonds bruxellois de garantie** : Il propose des garanties aux PME et indépendants pour faciliter leur financement.
- **Brussels Enterprise Commerce and Industry** (BECI) : Cette chambre de commerce est privée mais dont nombreuses de ses activités d'aide aux entreprises sont subventionnées par la Région de Bruxelles.

- **Les guichets d'économie locale** : Ils offrent des conseils et un accompagnement aux entrepreneurs locaux à niveau communal.
- **Le centre pour les entreprises en difficulté (CEd)** : Il propose un suivi des entreprises, des consultations individuelles, des collaborations juridiques et comptables, des supports financiers, des développements de stratégie de communication, des collaborations avec les pouvoirs publics, etc. Il s'adresse aux entreprises en difficulté mais également aux entreprises qui viennent d'être créées. Un centre pour entreprises en difficulté devrait également être lancé en Wallonie dans le courant de l'année 2012.

Pour la Région flamande :

- **La Région flamande** : La Région propose des aides financières diverses et finance les agences régionales.
- **L'Agentschap Ondernemen** : Organisme qui chapeaute les initiatives de la Région flamande en matière d'aide à la création d'entreprise. Il propose des séances d'information sur la création d'entreprise, les subsides publics, les incitants fiscaux, les aides à l'innovation, les primes écologiques, etc. Il propose également des initiatives spéciales pour favoriser l'entrepreneuriat chez les allochtones, les personnes qui ont eu un accident professionnel, les start-up à fort potentiel innovant, les personnes âgées de 50 ans et plus et les femmes.
- **Participatie Maatschappij Vlaanderen (PMV)** : Cet organisme propose des offres de financement aux entreprises qui opèrent en Flandre, de la création jusqu'au développement internationale. C'est un organisme privé mais qui propose des partenariats public-privé.

Pour la Région wallonne :

- **La Région wallonne** : La Région propose des aides financières diverses.
- **Les intercommunales de développement** : Ces organismes ont pour vocation d'analyser les projets des entrepreneurs, réaliser des études de marché et des plans financiers, rechercher des sources de financements (publics et privés), recherche des aides publiques, offrir des formations (et notamment à la création d'entreprises), proposer des conseils juridiques et fiscaux, mettre à disposition des locaux, mettre

les entreprises en réseaux, etc. Il existe 9 intercommunales, soit environ une par province.

- **La Société Wallonne de Financement et de Garantie des Petites et Moyennes Entreprises (Sowalfin) :** Cette société propose des financements à la création d'entreprises, au développement et à la transmission de PME via l'octroi de prêts subordonnés en complément de prêts bancaires.
- **La Société Régionale d'Investissement de Wallonie (SRIW) :** Société qui a pour mission d'intervenir financièrement à long terme dans des entreprises tant en Belgique qu'à l'étranger, en participant à des projets de création, de redéploiement, de modernisation et de croissance des entreprises et en supportant des activités génératrices de valeur ajoutée.
- **Les « Invests » :** Ce sont des sociétés publiques spécialistes du financement du capital risque sur des espaces géographiques précis.
- **L'agence Wallonne de stimulation économique (ASE) :** organisme qui chapeaute les différents acteurs actifs dans le domaine de l'aide publique à la création d'entreprises.
- On peut également citer **l'Union des Villes et des Communes de Wallonie** qui propose des services économiques à la création d'entreprise, **les provinces** qui disposent chacune d'un service économique, **l'Agence de Stimulation Technologique** qui propose des aides, **le Portail des Pôles de compétitivité et des Réseaux d'entreprises wallons** qui développe la création d'entreprise dans des pôles de compétitivités, **le CREDAL** qui est subventionné par la Région wallonne et qui finance des projets d'entreprise ayant peu ou pas d'accès au crédit bancaire.

Q7/- Dans le cadre de cette politique, quels sont les dispositifs existants (subventions, aides fiscales ou sociales, prêts, mesures d'accompagnement...) ? Sont-ils plutôt du ressort de l'Etat ou des collectivités territoriales ? S'agit-il d'aides directes ou d'aides indirectes ? Quels montants et pourcentages des aides publiques aux entreprises représentent ces aides à la création ?

Donner les principales caractéristiques des dispositifs les plus importants et les plus efficaces.

Un recensement exhaustif des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics belges de soutien à la création d'entreprises est extrêmement compliqué compte-tenu de la diversité des interventions et des acteurs.

Tous les organismes cités lors de la question précédente proposent un certain type d'aide à la création d'entreprise qu'elle soit fiscale, de garantie, de prêt, de subsides, d'accompagnement, de lancement, de simplification administrative, d'innovation... De plus la plupart des aides se recoupent, se superposent et sont parfois identiques dans les différentes Régions. Comme demandé, nous reprendrons donc ci-dessous les aides à la création les plus importantes et les plus efficaces.

Prêts à la création d'entreprises et garanties:

- **Initio** : Un instrument financier proposé par le Fonds de participation mais également par les sociétés régionales d'investissement selon un schéma assez proche. Il s'agit d'un prêt subordonné (cet argent est considéré comme fond propre, autrement dit, en cas de problème de solvabilité les autres créanciers et notamment les banques seront remboursés en priorité) de cofinancement (ce prêt accompagne et ne dépasse jamais un financement bancaire et parfois un financement propre). Cet instrument financier est accordé afin de faciliter un financement bancaire pour la création d'une entreprise.
- **Starteo** : Egalement proposé par le Fonds de participation, ce prêt subordonné et de cofinancement est accessible aux nouveaux entrepreneurs dans les quatre premières années de la création de leur entreprise.
- **Casheo** : Il s'agit d'un crédit à court terme destiné à mobiliser les créances détenues par les petites entreprises sur les institutions publiques. Concrètement, le Fonds de participation va rembourser les entrepreneurs privés pour ensuite se retourner vers les pouvoirs publics débiteurs afin que les lenteurs administratives ne mettent pas en péril la santé financière des entreprises.
- **Microfinance** : Il s'agit de prêts de petits montants pour les personnes n'ayant pas facilement accès au crédit bancaire classique pour le lancement de leur propre activité économique. Dans le cadre de cette pratique on peut notamment citer le « **Prêt lancement** » pour les demandeurs

d'emplois inoccupés qui désirent lancer leur propre affaire. Ce prêt s'accompagne d'un avantage de 1% sur le taux d'intérêt de base si l'entrepreneur accepte de suivre des mesures d'accompagnement de son entreprise. Le Fonds de participation finance environ 80 organisations (Coopératives d'activités, centres d'entreprises, organismes communaux, guichet d'économie locale, centres d'insertion,...) qui peuvent renseigner les demandeurs d'emploi et introduire leur demande de financement auprès du Fonds (ils font un premier screening des candidats). Le Fonds reçoit une dotation publique pour cette activité. On peut également citer **le plan jeune indépendant** (pour les moins de 30 ans et qui propose un accompagnement gratuit et des conditions de financement attractives) ou encore **le prêt solidaire et le prêt solidaire +** (instrument de microcrédit pour répondre aux besoins de publics cibles : immigrés, sans formations, chômeurs, travailleurs plus âgés qui ont du mal à retrouver un travail). Ces programmes bénéficient de la garantie du FEI (Fonds européen d'investissement).

- **Le réseau des Business Angels** : Ce réseaux d'investisseurs privés existe pour favoriser le financement de capital risque (venture capital) ainsi que pour financer et mettre à disposition un réseau aux entrepreneurs qui se lancent dans des projets innovants considérés comme possédant un fort potentiel de développement et de retour sur investissement. Le Fonds de participation propose dans ce cas un financement subordonné de 50% de l'investissement total.
- **Prêt winwin** : Ce système est proposé en Flandre. Son but est d'encourager des particuliers, en général des membres de la famille et des amis à mettre des fonds à la disposition d'une jeune entreprise à ses débuts. Si vous avez un enfant, un autre membre de votre famille ou une connaissance qui souhaitent démarrer une affaire (en tant qu'indépendant ou par le biais d'une société) l'octroi d'un prêt d'argent peut vous permettre d'obtenir un avantage fiscal sous la forme d'une réduction annuelle de 2,5 % du montant prêté.
- **Financement par « crowdfunding »** : La Région bruxelloise a récemment mis en place une plateforme appelée « LookandFin » qui propose de mettre en relation des PME en quête de financement et des particuliers qui disposent d'une petite épargne. Les particuliers investissent ainsi dans les

entreprises sous forme de prêt allant de 100 à 200.000 euros et sont remboursés en fonction du chiffre d'affaire de l'entreprise.

- **Autres financements régionaux :** Les sociétés régionales d'investissement comme la SRIB, la SRIW et PMV proposent également une multitude d'autres instruments de financements particuliers (prêts pour l'aide à la création d'entreprise). Les plus importants sont : ARKIMEDES pour les financements de PME particulièrement prometteuses, INNOVATION MEZZANINE un financement supplémentaire pour les start-ups qui bénéficient de subsides à l'innovation des agences régionales, KMO-portefeuille qui propose des subsides et des prêts pour l'accompagnement des entreprises en Flandre, BRUSTART pour le financement de capital à risque des jeunes entreprises bruxelloises, et encore une multitude de sources de financement pour la création d'entreprise dans les domaines de la culture, de l'énergie, des sites industriels sous utilisés, du climat, du sport et de l'éducation, dans le domaine social, ou encore pour les nouvelles entreprises qui atteignent un plafond dans leur croissance.
- **Aides financières directes, incitants fiscaux et subventions diverses :** La liste des aides et des subsides fédéraux, régionaux, provinciaux et communaux (pour ne pas parler des aides européennes) est extrêmement longue et variée (celle-ci est disponible sur demande au SER de Bruxelles). Bien que toutes ces aides publiques ne soient pas directement liées à la création d'entreprise, beaucoup d'entre elles s'adressent aux nouveaux entrepreneurs puisqu'elles sont disponibles pour tous les entrepreneurs mais nous ne citerons que les aides spécifiques à la création d'entreprise :
 - **Aides fédérales :** Réduction des cotisations patronales "premiers engagements", exemption de droits d'enregistrement pour certaines activités, exonération d'impôt pour les indépendants nouvellement établis, déductibilité des intérêts notionnels et enfin réserve d'investissement exonérée d'impôt.
 - **Aides Régionales, provinciales et communales:** Aide à la consultance pour la création d'entreprises, primes à l'emploi dans les PME, Assistance aux études de marché en vue de création d'entreprises, première participation d'une PME à une foire, exposition, salon à l'étranger, aides à l'installation de

jeunes exploitants agricoles: Plan de développement, aide au démarrage des groupements, chèques-Formation à la création d'entreprises, subventions pour études de faisabilité dans les PME, bourses de pré-activité et bourses innovation, prime à la création d'un site e-business, subventions pour la modernisation, la création et l'agrandissement d'établissements hôteliers, exonération de taxes pour la création ou l'extension d'entreprises, exonération de taxes pour les activités industrielles nouvelles, aide à l'acquisition de terrains pour les PME, aide aux jeunes entreprises innovantes, « Boost your export » : subsides pour participation à des missions à l'étranger, chèques coaching international.

Mesures non financières :

- **Accompagnement à la création d'entreprises :** L'agence bruxelloise pour l'entreprise, l'agentschap ondernemen et les intercommunales de développement sont les principales organes d'accompagnement des entreprises que celles-ci soient nouvelles ou non. Comme expliqué plus haut, ces agences proposent des formations et un accompagnement à la création d'entreprise, des aides juridiques et comptables et renseignent les entrepreneurs sur l'accès aux subventions publiques et incitants fiscaux existants. Elles proposent également des aides pour l'accès aux permis d'exploitation et d'urbanisme, des aides à l'exportation et au développement international. Enfin, elles servent également de canal de transmission d'information avec les pouvoirs publics et ministères
- **Simplification administrative :** Plusieurs initiatives de simplifications administratives ont vu le jour depuis le début des années 2000. On peut notamment citer la création en 2003 de « **la Banque carrefour des entreprises** », une base de donnée reprenant toutes les informations de base des entreprises sur le territoire belge et la mise en place d'un numéro d'entreprise unique pour toutes les sociétés et indépendants. La même année, le gouvernement fédéral a mis en place les « **guichets d'entreprises agréés** » qui servent d'interlocuteur unique aux entreprises et sont chargés d'un nombre de tâches pour lesquelles les entreprises devaient précédemment faire appel à plusieurs instances (inscription à

la banque carrefour, à l'administration de la TVA, versement des droits qui sont dus pour le traitement administratif, vérification d'un nombre d'obligations et d'autorisations pour l'inscription d'une entreprise commerciale ou artisanale, etc.). On peut également citer la création du statut de **SPRL-Starter** datant de 2010 et visant à faciliter la création de nouvelles sociétés d'un point de vue administratif et financier mais qui connaît un démarrage très mitigé. Enfin, toujours dans un souci de simplification administrative, de nombreux sites internet et bases de données ouvertes au public ont vu le jour ces dernières années afin de faciliter l'accès à l'information sur les différentes aides publiques disponibles (Cadastre des subsides aux entreprises, bases de données ECOSIBRU et MIDAS).

- **Coopératives d'activités** : Elles existent dans les trois Régions et proposent un système particulier d'accompagnement à la création d'entreprises. Ces coopératives permettent aux entrepreneurs de tester leurs idées et leurs nouvelles entreprises sans prendre de risque. Ils vont essayer leur nouvelle activité avec le numéro d'entreprise de la coopérative tout en gardant leur statut de chômeur et leurs allocations. Ce n'est que si le revenu de leur entreprise dépasse le niveau de l'allocation chômage qu'ils se verront dans l'obligation de changer de statut et de sortir de la coopérative. Ce système ne s'adresse qu'aux demandeurs d'emplois et aux personnes inscrites au centre public d'aide sociale (CPAS) et pour une durée maximum de 18 mois.
- **Couveuses d'entreprises** : Presque identiques aux coopératives d'activités mais uniquement en Wallonie. De plus, les couveuses sont généralement des ASBL et le financement Régional est plus faible. Enfin le contrat avec l'organisme compétent en matière de chômage est légèrement différent.
- **Incubateurs d'entreprises** : Ce sont des structure d'accompagnement de projets de création d'entreprises. L'incubateur apporte un appui en termes d'hébergement, de conseil et de financement, lors des premières étapes de la vie de l'entreprise. Il se base sur une zone géographique précise et selon une thématique particulière (biotechnologie, biodiversité,...). Enfin, il propose également parfois des partenariats avec des universités et des centres de recherche.

- **Centres d'entreprise et d'innovation :** Ces centres semi publics assistent les créateurs d'entreprises innovantes et les PME existantes à développer des activités nouvelles. Il en existe un à Bruxelles et une dizaine en Wallonie.

Q8/- Quels types d'entreprises sont visés par ces mesures de soutien (entreprises à potentiel, entreprises innovantes, entreprises appartenant à certains secteurs, entreprises créées dans certaines zones géographiques, entreprises dont le créateur présente certaines caractéristiques...) ?

Les organismes fédéraux s'adressent à l'ensemble du territoire alors que les aides régionales ne sont accordées qu'aux entreprises se trouvant sur le territoire de la Région. Au sein des Région, certaines aides se limitent aux localités en difficultés (des zones « objectifs 2 » comme définis par l'Union européenne existent en Wallonie et à Bruxelles et bénéficient d'aides européennes particulières). Enfin, les « Investis » ne sont actives que sur des entités territoriales limitées et certains guichets d'économie sociale ne proposent des aides et un accompagnement que pour une commune ou même un quartier bien définis.

Il existe des aides publiques à la création d'entreprise en fonction des différents profils des créateurs d'entreprises. Ainsi par exemple, le « prêt lancement » s'adresse aux demandeurs d'emplois, le prêt solidaire+ et les guichets d'économie sociale sont prévus pour les populations moins bien intégrées sur le marché du travail. Ces points ont déjà été développés plus haut.

Il existe également des instruments financiers distincts pour les différents types d'entreprises. Il existe des financements spécifiques pour les entreprises à fort potentiel de croissance, à forte valeur ajoutée technologique, pour les entreprises qui ont un impact social marqué, pour celles qui recrutent une population particulière (demandeurs d'emplois, seniors, immigrés,...), ainsi que pour les entreprises actives dans des domaines particuliers (la culture, l'énergie, le climat, la biodiversité,...). Toutefois, ces aides ne sont pas uniquement destinées aux nouvelles entreprises mais également aux entreprises déjà existantes.

Q9/- Les dispositifs de soutien prennent-ils en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises ? Existe-t-il des dispositifs spécifiques pour favoriser la croissance de ces jeunes entreprises ?

Ce n'est pas la création mais le développement de l'entreprise qui pose problème. Bon nombre de nos interlocuteurs nous ont expliqué que les aides publiques à la création d'entreprise et l'accès aux financements fonctionnent plutôt bien en Belgique. La pléthore d'instrument existant permet généralement de garantir un accompagnement et un financement aux nouvelles entreprises. En réalité, les entreprises rencontrent des difficultés non pas lors de leur création mais plutôt lorsqu'elles atteignent un plafond dans leur développement. Le marché belge n'est pas très grand, d'autant plus qu'il est souvent morcelé entre les trois Régions. Les entreprises doivent donc assez rapidement, lors de leur développement, chercher des débouchés internationaux.

Il existe des outils pour favoriser le développement international des entreprises. On peut notamment citer à Bruxelles les aides « boost your exports » de BECI qui propose un subside aux entreprises souhaitant participer à des événements à l'étranger, les financements « Exportbru » de la SRIB ou encore l'assistance que propose « Bruxelles Invest & export ». En Flandre c'est l'organisme « Flanders Investment and Trade » (FIT) qui est compétente mais également le PMV qui propose un financement « Fund Flanders-International ». Enfin, en Wallonie c'est l'Agence wallonne à l'Exportation et aux Investissements Etrangers (AWEX) qui propose des aides financières et des services à l'exportation.

Il existe d'autres dispositifs de soutien pour favoriser la croissance des jeunes entreprises. Les trois Régions et le gouvernement fédéral proposent également des aides financières pour les entreprises qui atteignent un plafond dans leur développement. On peut citer le prêt « optimeo » du Fonds de participation, le « Growth financing » en Flandre et les aides des Régions wallonnes et bruxelloises. Encore une fois, ces aides ne sont pas uniquement destinées aux nouvelles entreprises mais également aux entreprises déjà existantes.

Q10/- Les jeunes entreprises sont-elles confrontées à des difficultés particulières de financement (accès au financement

bancaire, constitution de fonds propres...) ? Si oui quelles mesures publiques ont été mises en place pour y remédier ?

De manière générale il ne semble pas y avoir de pénurie de crédit en Belgique. Chaque année le Centre de Connaissance du Financement des PME (CeFIP) propose un rapport sur l'accès au crédit des PME mais aussi des indépendants et des grandes sociétés. Ce rapport présente une analyse des différentes sources de financement possibles (fonds propres, fonds empruntés, subsides, etc.). Le rapport 2011 indique qu'il n'y a pas de réelle pénurie de crédit, le taux d'épargne en Belgique étant particulièrement élevé. Il indique que même si le nombre d'entreprises débitrices s'est réduit, le montant de crédits octroyés s'est accru en 2011 pour toutes les catégories d'entreprises sauf pour les indépendants. Ceci correspond à ce qui s'est passé les années précédentes avec, globalement, un recul des refus de crédit de la part des banques depuis 2008. Toujours selon le CeFIP, c'est l'année 2009 qui s'est révélée être la plus difficile en termes d'accès au financement pour les entreprises mais on constate également une baisse des besoins de financement durant cette même année ce qui explique les conclusions plutôt positives du CeFIP.

Q11/- Comment s'organise l'accompagnement post-crédation des jeunes entreprises ? Est-il réalisé par des structures publiques, des associations, des prestataires privés ? Existe-t-il des mesures visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner ?

L'accompagnement post création des entreprises est réalisé par les organismes publics compétents en matière d'aide à la création d'entreprise. Autrement dit, les organismes cités ci-dessus et principalement l'Agence bruxelloise pour l'entreprise, l'Agentschap Ondernemen et les intercommunales de développement. Il n'existe pas de mesures spécifiques incitant les jeunes entreprises à suivre un accompagnement post-crédation, celui-ci se fait sur base volontaire. Certains financements s'accompagnent d'un suivi de l'activité durant une période définie mais il s'agit plutôt d'un contrôle de la comptabilité. La seule mesure concrète incitant à l'accompagnement des jeunes entreprises existe avec le « prêt lancement » du Fonds de participation. En effet celui-ci propose un taux d'intérêt plus intéressant pour les entrepreneurs qui acceptent de se faire suivre lors de la création et du développement de leur activité.

Q12/- Quelles actions sont menées pour développer la culture entrepreneuriale et une mesure de cette dernière est - elle possible (enquêtes, etc) ?

La Belgique obtient des résultats médiocres dans le domaine de l'entrepreneuriat. Le Global entrepreneurship monitor⁸ propose une analyse internationale comparée basée sur un « index de l'activité entrepreneuriale totale » (TEA) défini comme la part de la population entre 18 et 65 ans qui est activement impliquée dans le lancement d'une nouvelle entreprise ou qui possède ou dirige une entreprise existant depuis moins de 3,5 ans. En 2008, la valeur de cet index pour la Belgique était de 3,2% soit l'avant dernière position dans le classement européen (5,4% en moyenne) loin derrière la moyenne mondiale de 8,9%. Une nouvelle fois on constate des disparités régionales avec un taux supérieur à 3,7% en Flandre mais aucun chiffre n'est disponible pour Bruxelles ou la Wallonie.

Il n'existe pas à proprement parler de stratégie pour développer la culture entrepreneuriale en Belgique mais des financements régionaux divers et fragmentés. Les mesures en faveur de l'entrepreneuriat se prennent à trois niveaux de pouvoir différents émanant de quatre agences différentes ce qui ne facilite pas le développement d'une stratégie efficace et cohérente. Comme l'explique un rapport publié en 2011 par le Conseil central de l'économie ; *« Ce qui frappe d'emblée, c'est la difficulté à obtenir une idée précise des programmes destinés à promouvoir l'entrepreneuriat international dans le contexte belge »*, ce rapport ne mentionne d'ailleurs aucune politique déjà en place mais uniquement des recommandations pour le futur. Très peu de nos interlocuteurs ont pu nous mentionner des projets visant à développer la culture entrepreneuriale en Belgique. Nous pouvons toutefois citer le financement de projets de jeunes entrepreneurs comme la « start academy » ou « zoom jeunes » et des projets de sensibilisation à l'esprit d'entreprise dans les écoles menées par les pouvoirs publics (communaux) mais rien qui ne s'intègre dans un cadre plus large.

La Région wallonne semble toutefois un peu plus active dans le domaine, elle subventionne des projets afin de sensibiliser la population à l'entrepreneuriat. On peut citer le programme « esprit

⁸ Cette enquête est réalisée en Belgique par la Vlerick Management School.

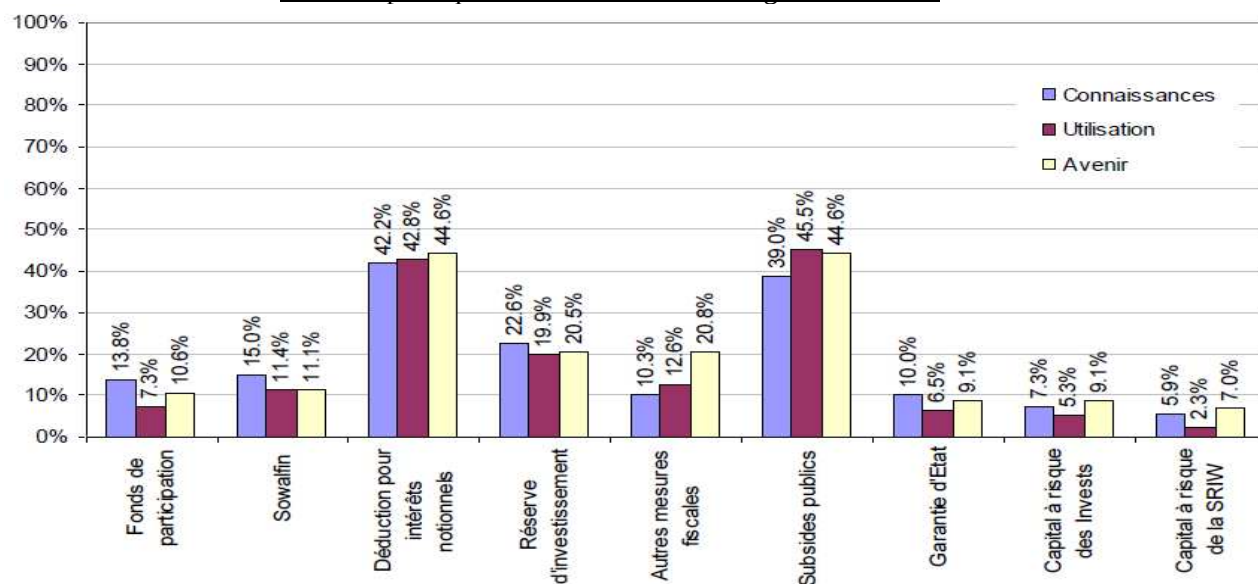
d'entreprendre » qui vise à développer différentes attitudes entrepreneuriales chez les jeunes et qui a été actif dans 317 écoles de la Région. Il existe aussi des outils pédagogiques à destination des enseignants comme « CréaLoi », « Planète entreprendre » et « Kid attitude » ainsi que les « ateliers de l'esprit d'entreprendre » en collaboration avec l'agence Wallonne de stimulation économique. On peut enfin citer une autre initiative de l'ASE qui a lancé un réseau d'ambadrice de l'entrepreneuriat féminin appelé « réseau Diane » cofinancé par l'UE à 50%.

Commentaires éventuels :

- Malheureusement il n'y a pas de données statistiques globales disponibles sur les sources de financement utilisées lors de la création d'entreprise (fonds propres, capital à risque, emprunts, garanties, primes et subventions, incitants fiscaux).
- Une liste complète des aides fédérales, régionales et provinciales est disponible sur demande au SER de Bruxelles.

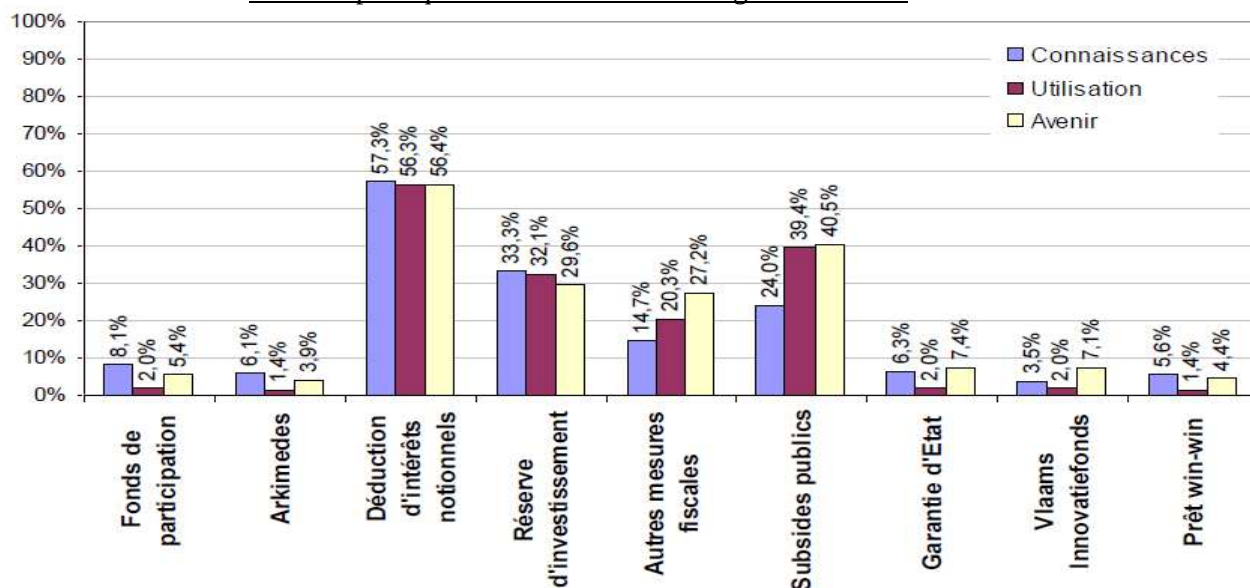
Annexes :

Mesures publiques de financement en Région flamande:



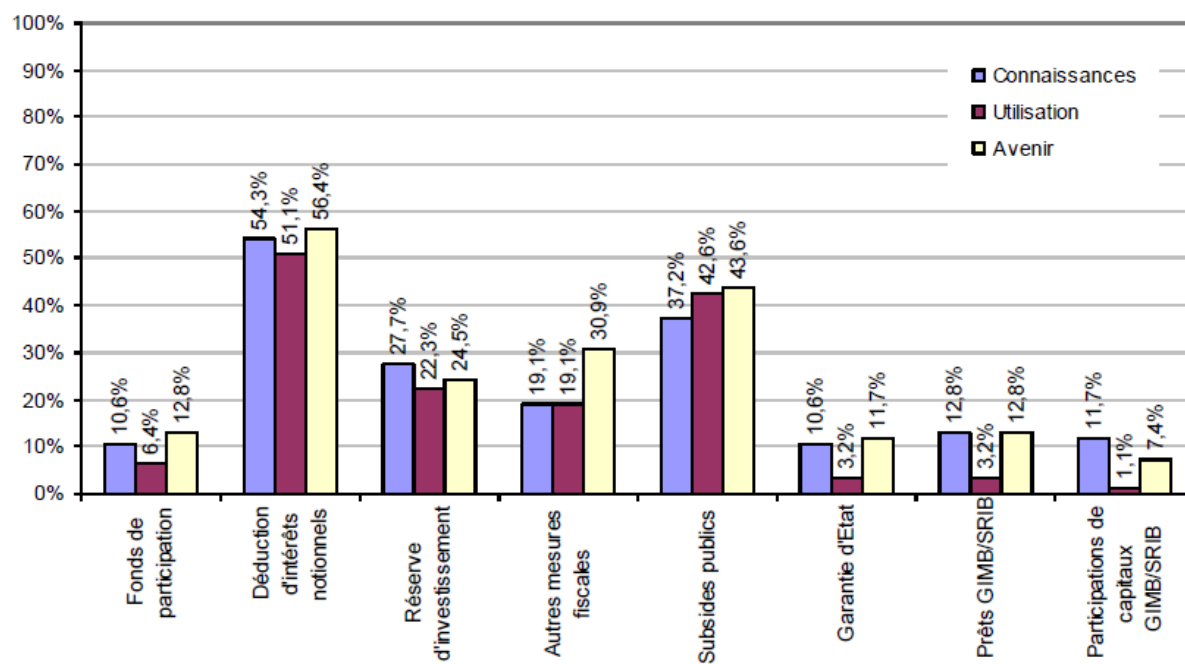
Source : Enquête CeFIP financement des PME (2009)

Mesures publiques de financement en Région wallonne:



Source : Enquête CeFIP financement des PME (2009)

Mesures publiques de financement en Région bruxelloise:



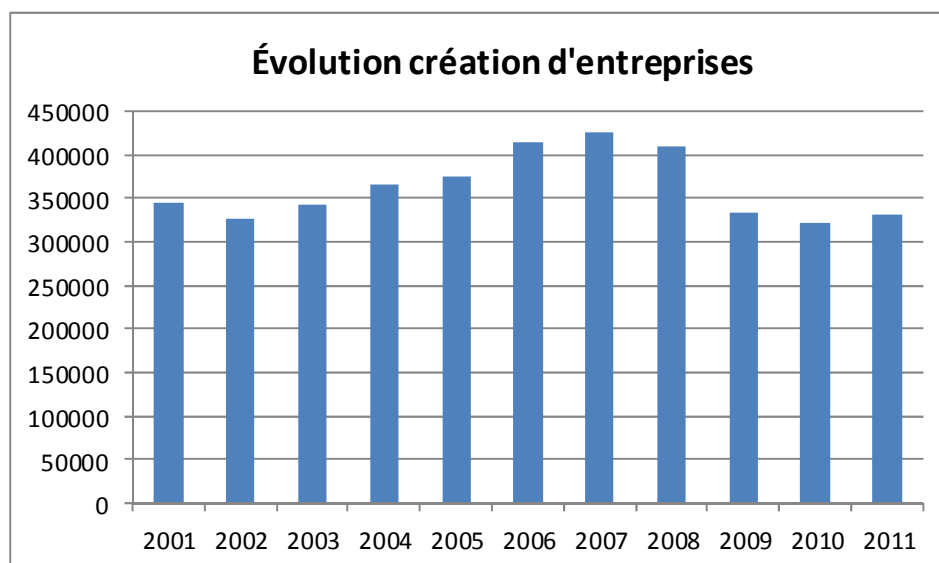
Source : Enquête CeFIP financement des PME (2009)

ESPAGNE

I- Principales statistiques concernant la création d'entreprises dans le pays

Q1/- Quel est le nombre d'entreprises créées par an ? Quelle a été l'évolution de ce nombre depuis 10 ans ?

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
344.806	327.068	343.221	366.343	374.094	415.275	426.321	410.975	334.072	321.180	331.264



Source: INE DIRCE 2002-DIRCE 2011

En 2011, 331 264 entreprises ont été créées en Espagne. Après une nette évolution au début de la décennie, le nombre d'entreprises créées a connu une très forte diminution à partir de 2008, conséquence du début de la crise économique en Espagne et de l'explosion de la bulle immobilière. Le nombre de création d'entreprises a ainsi diminué de

19% entre 2008 et 2009. Aujourd'hui, le niveau d'entreprises créées est toujours inférieur à celui observé il y a 10 ans.

Q2/- Quels sont les statuts juridiques et les caractéristiques principales de ces entreprises créées (en termes d'emplois et en termes de fonds propres, de chiffres d'affaires,...) ?

Nombre de salariés :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sans salariés	71,3%	71,1%	70,6%	69,8%	71,6%	73,1%	73,1%	73,7%	74,8%	75,2%	76,9%
De 1 à 5 salariés	24,0%	24,4%	25,0%	25,6%	24,2%	23,2%	23,1%	22,6%	22,2%	22,0%	20,6%
De 6 à 9 salariés	2,5%	2,4%	2,5%	2,5%	2,3%	2,2%	2,1%	2,1%	1,8%	1,6%	1,6%
De 10 à 19 salariés	1,4%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,1%	1,1%	1,1%	0,9%	0,8%	0,7%
20 ou plus salariés	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%

Plus de 95% des entreprises créées en 2011 étaient composées de 5 salariés ou moins. Cette proportion est restée identique sur l'ensemble de la dernière décennie. Plus des trois quarts des entreprises créées n'avait aucun salarié.

Statut juridique :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Société individuelle	61,2%	61,0%	60,8%	61,1%	57,1%	57,1%	57,1%	56,7%	58,0%	61,8%	64,0%
Société anonyme	1,5%	1,3%	1,1%	0,9%	0,9%	0,7%	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%
SARL	28,1%	28,6%	28,8%	28,2%	32,1%	31,5%	31,5%	31,4%	29,4%	25,9%	24,7%
Autres	9,1%	9,1%	9,3%	9,8%	9,9%	10,7%	10,8%	11,4%	12,1%	11,9%	10,9%

Source : INE

En 2011, 64% des entreprises créées étaient des sociétés individuelles et un quart était des SARL.

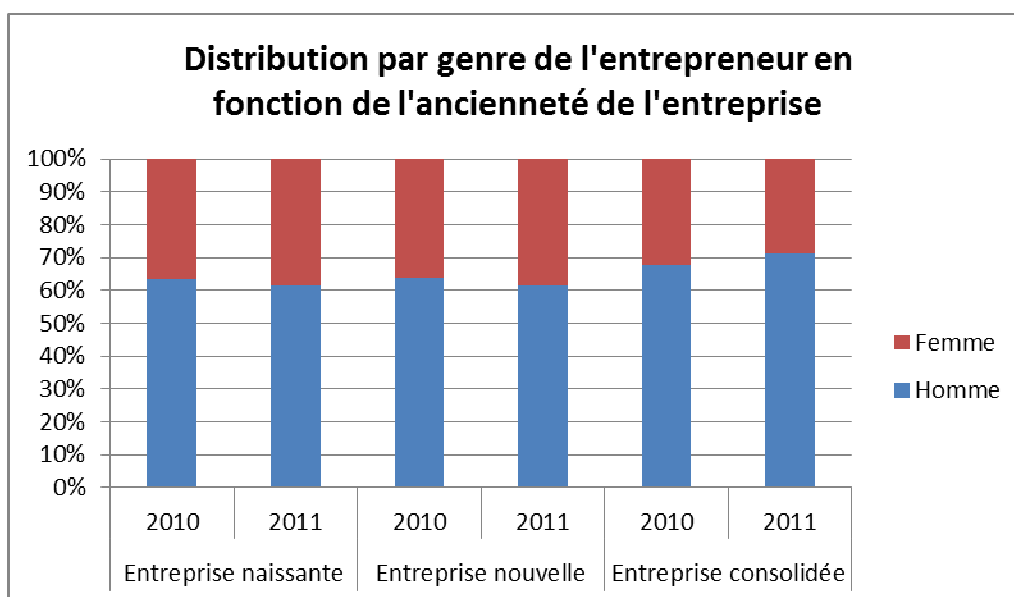
Q3/- Quelles sont les différentes caractéristiques du créateur d'entreprises (situation professionnelle au moment de la création, âge, catégorie socioprofessionnelle, diplômes, hommes- femmes, etc...) ? Ces dernières ont-t-elles évoluées au cours des dernières années ?

Les données suivantes proviennent du rapport Global Entrepreneurship Monitor 2011 pour l'Espagne.

Sexe :

Il faut ici distinguer les entreprises naissantes, c'est-à-dire dont l'activité vient de débiter et qui n'ont pas encore rémunéré leurs salariés, des entreprises nouvelles c'est-à-dire qui ont moins de 42 mois d'activité, des entreprises consolidées.

Selon le rapport GEM pour l'Espagne, plus de 60% des créateurs d'entreprise en 2010 et 2011 étaient des hommes. Cette part reste stable jusqu'à 42 mois d'activité. Toutefois, pour les entreprises consolidées, la part de femmes entrepreneurs diminue fortement. Elles étaient d'environ 30% pour ce type d'entreprises en 2010 et 2011.



Source : GEM

Âge :

Âge des créateurs d'entreprises		
	2010	2011
18 - 24 ans	7,7%	9,2%
25 - 34 ans	37,4%	33,2%
35 - 44 ans	32,6%	33,7%
45 - 54 ans	16,0%	18,0%
55 - 64 ans	6,2%	6,0%
Moyenne (âge)	37,3	37,31

Entre 2010 et 2011, on constate une augmentation du nombre de créateurs d'entreprises ayant entre 18 et 24 ans (+1,5 point), alors que les créateurs d'entreprises ayant entre 25 et 34 ans diminuent de plus de 4 points. Les nouveaux entrepreneurs ayant entre 35 et 44 ans

augmentent légèrement et ceux entre 45 et 54 ans gagnent 2 points. La cohorte 55-64 ans reste stable.

Cette augmentation des très jeunes créateurs d'entreprise peut s'expliquer par la précarité du marché du travail des jeunes, un taux de chômage de plus de 50% pour les moins de 24 ans en 2011, l'augmentation des diplômes professionnels et universitaires de cette tranche d'âge et l'incidence des politiques et programmes d'aide à la création d'entreprises beaucoup plus nombreux aujourd'hui qu'il y a cinq ans.

Toutefois, plus d'un tiers des créateurs d'entreprises appartient toujours à la tranche d'âge 25-34 ans : la moyenne d'âge des créateurs d'entreprise en Espagne en 2011 est 37,3 ans.

Niveau d'études :

27% des nouveaux entrepreneurs en 2011 n'étaient pas diplômés du secondaire. Ils sont suivis des titulaires d'une formation professionnelle (20,6%), des titulaires d'un diplôme du premier cycle universitaire (20%) ou d'un master (18,5%). On observe une forte augmentation des créateurs d'entreprises disposant d'un diplôme du second cycle universitaire (+6 points entre 2010 et 2011)

Niveau des revenus :

En 2011, 56% des créateurs d'entreprises en Espagne avaient des revenus supérieurs à 20 000 €. On peut observer entre 2010 et 2011 une forte augmentation des entreprises d'entrepreneurs au revenu faible, ce qui semble cadrer avec les données sur l'âge et les diplômes observées précédemment (+5 points pour les créateurs d'entreprise au revenu inférieur à 10 000 €, c'est-à-dire de 11,9% en 2010 à 16,9% en 2011).

Niveau d'études des créateurs d'entreprises		
	2010	2011
Sans études	0,7%	1,0%
Primaire	25,8%	27,0%
Secondaire	14,3%	11,3%
Formation professionnelle	19,0%	20,6%
Premier cycle universitaire	24,1%	20,0%
Deuxième cycle universitaire	12,4%	18,5%
Troisième cycle universitaire	2,7%	1,2%
Autres	0,7%	0,1%
NSP	0,3%	0,3%

Tranche de revenus des créateurs d'entreprises		
	2010	2011
≤10.000€	11,9%	16,9%
10.001 - 20.000€	25,0%	26,8%
20.001 - 30.000€	29,0%	23,7%
30.001 - 40.000€	13,3%	12,7%
40.001 - 60.000€	13,0%	11,0%
60.001 - 100.000€	4,4%	7,0%
>100.000€	3,4%	1,9%

Taille du foyer :

La taille moyenne d'une entreprise créée en Espagne en 2011 est de 3,26 personnes (3,23 en 2010).

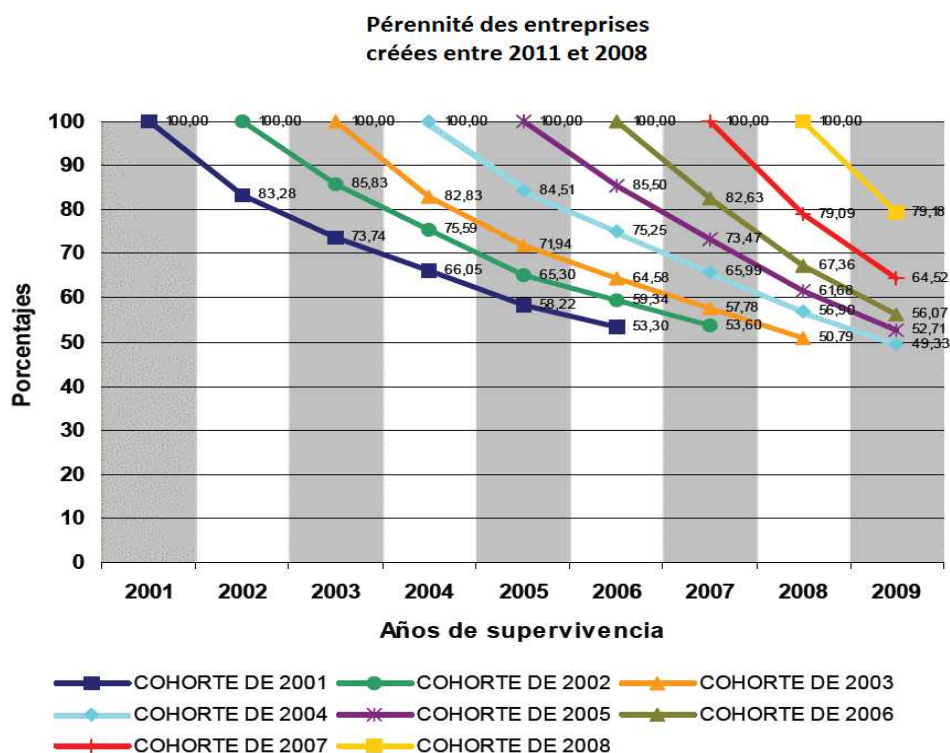
Situation professionnelle :

Situation professionnelle des créateurs d'entreprises		
	2010	2011
Temps plein	76,9%	62,5%
Temps partiel	4,1%	9,1%
Retraités	0,9%	0,5%
Emplois à domicile	2,0%	2,1%
Etudiants	1,9%	2,3%
Chômage, autre	14,2%	23,7%

La majorité des nouveaux entrepreneurs en 2011 ont une activité à temps plein : ils sont 62,5% des créateurs

d'entreprises en 2011. 9,1% de ces nouveaux entrepreneurs ont une activité à temps partiel (contre 4,1% en 2010). Enfin, ils sont 23,7% en situation de chômage contre 14,2% en 2010 ce qui témoigne de la dégradation du marché du travail en Espagne et le recours à l'entrepreneuriat pour sortir de cette situation précaire.

Q4/- Quelle est la pérennité de ces entreprises à 3 et 5 ans ? Que peut-on dire sur les raisons de la disparition d'une partie des entreprises créées : ont-elles cessé leur activité ? ont-elles été reprises ? Ont-elles fusionné avec une autre entreprise ?



Source : INE

L'année de création de l'entreprise est celle au cours de laquelle se produit le plus de fermeture avec un taux de survie inférieur à 85%. Conséquence directe de la crise, le constat est encore plus cruel pour les cohortes de 2007 et 2008 dont les taux de survie sont de 79% un an après la création de l'entreprise.

A noter qu'après 3 ans, il reste en moyenne 65% des entreprises créées. Ce chiffre tombe à environ 50% au bout de 5 ans. Autrement dit, seule une entreprise sur deux créées ces dernières années parvient à survivre plus de 5 ans.

Q5/- Quels résultats affichent ces jeunes entreprises en termes d'emplois créés et de chiffres d'affaires, 3 ans après leur création ?

Aucune information disponible.

II- Politique et objectifs publics en matière de soutien à la création d'entreprises -

Q6/- Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique de soutien à la création d'entreprises ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Qui pilote cette politique (administration centrale ou déconcentrée, organisme dédié,...) ?

Les pouvoirs publics espagnols définissent chaque année une politique de soutien à la création d'entreprise décrite dans le programmes de stabilité et de croissance et le programme national de réformes que l'Espagne présente à la Commission comme tous les autres Etats membres. Les objectifs de la politique de soutien à la création d'entreprise sont ceux du *Small Business Act* de l'Union Européenne. Pour la création d'entreprises, les principales mesures sont le développement de l'esprit entrepreneurial, la facilitation des démarches administratives, le développement de plateformes multimédias pour simplifier la création d'entreprises, etc.

Le gouvernement a mis en place en 2011 un Plan d'action pour le soutien à l'entrepreneuriat (PAAE), piloté par la direction générale des petites et moyennes entreprises (DGPyme) du Ministère de l'Industrie, de l'Energie et du Tourisme. Ce plan prévoyait un certain nombre d'actions et de programmes pour un budget de 84 M€ afin de mobiliser 300 M€ pour la création et la consolidation de plus de 5000 nouvelles entreprises. Ce plan se construit autour de 3 thèmes :

- Aide au financement
- Appui et conseil pour les entrepreneurs
- Développement d'instruments innovateurs d'appui à l'entrepreneuriat.

Les régions (communautés autonomes) participent également à la politique de soutien à la création d'entreprises à travers la mise en place de viviers, de formations spécifiques, etc. Chaque région possède ses propres programmes de soutien à la création d'entreprise.

Q7/- Dans le cadre de cette politique, quels sont les dispositifs existants (subventions, aides fiscales ou sociales, prêts, mesures d'accompagnement...) ? Sont-ils plutôt du ressort de l'Etat ou des collectivités territoriales ? S'agit-il d'aides directes ou d'aides indirectes ? Quels montants et pourcentages des aides publiques aux entreprises représentent ces aides à la création ?

Donner les principales caractéristiques des dispositifs les plus importants et les plus efficaces.

Les mesures d'aides à la création d'entreprise de l'administration centrale sont les suivantes :

Facilitation des démarches administratives pour la création d'entreprises :

- Réduction des délais de constitution d'une entreprise : le décret-loi royal 13/2010 du 3 décembre permet la constitution d'une société à responsabilité limitée avec un capital social inférieur à 30 000€ (98% des entreprises qui sont créées en Espagne) dans un délai de 5 jours pour un coût de 250€. Ce délai et ces coûts se réduisent à 1 jour et 100€ pour les SARL avec un capital inférieur à 3100€.
- Guichets uniques pour la création d'entreprise : en Espagne, il existe deux types de réseaux permettant les démarches pour la création d'entreprises.
 - o Le réseau PAIT du Ministère de l'Industrie : il s'agit d'agences dépendantes d'entités publiques ou privées qui, outre la fourniture des conseils aux potentiels entrepreneurs, leur permettent de réaliser électroniquement les démarches de création de leur entreprise. Le réseau des PAIT compte 600 agences réparties dans 15 communautés autonomes.
 - o Les centres de guichets uniques entrepreneuriaux (VUE en espagnol) sont une initiative des chambres de commerce soutenue par le Fonds Social Européen et qui fournit aux entrepreneurs potentiels informations et orientations sur les conditions et démarches requises pour la création d'entreprise. Le réseau VUE compte 37 agences. Depuis 1999, le réseau VUE a permis la création de 80 000 nouvelles entreprises.
- Mise en place en 2010 d'un document électronique unique pour la création d'entreprises.

Aides au financement :

- Aides au financement des projets des jeunes entrepreneurs
- Programme de microcrédit pour les femmes entrepreneurs
- Mesures pour favoriser l'activité des *Business Angel* : subvention partielle par le Ministère de l'Industrie du fonctionnement des réseaux de *Business Angels*.
- Programme d'aval pour les entrepreneurs du Ministère de l'industrie
- Ligne de financement ICO-entrepreneurs (Institut de Crédit Officiel)
- Appui au financement des entreprises culturelles et créatives (ICC)
- Aide NEOTEC pour la création et la consolidation d'entreprises technologique.

Chaque région possède également ses propres dispositifs d'aide à la création d'entreprise.

Les montants et le pourcentage d'aides publiques à la création d'entreprise sur le total des aides publiques aux entreprises ne sont pas disponibles. Toutefois, le rapport d'application du Small Business Act en Espagne indique que 550 M€ ont été utilisés pour une vingtaine d'initiatives, de programmes et de lignes de financement, mises en place par 8 départements ministériels, pour promouvoir l'esprit d'entrepreneuriat et la création d'entreprises entre 2009 et 2011.

Q8/- Quels types d'entreprises sont visés par ces mesures de soutien (entreprises à potentiel, entreprises innovantes, entreprises appartenant à certains secteurs, entreprises créées dans certaines zones géographiques, entreprises dont le créateur présente certaines caractéristiques...) ?

Chaque mesure ou programme a sa propre cible. Certains soutiennent la création d'entreprises innovantes, d'autres ciblent tels ou tels secteurs, telles ou telles régions, certaines aides visent promouvoir l'entrepreneuriat féminin, etc.

Il n'existe pas de politique de sélection/discrimination pour le soutien à la création d'un type spécifique de PME.

Q9/- Les dispositifs de soutien prennent-ils en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises ? Existe-t-il des dispositifs spécifiques pour favoriser la croissance de ces jeunes entreprises ?

Au niveau de l'Etat central, il n'existe pas de dispositif pour soutenir la croissance et le développement des jeunes entreprises. Toutefois, l'Observatoire des PME a publié récemment un rapport sur la croissance des jeunes entreprises, faisant le point sur quelques initiatives, au niveau régional, permettant de favoriser le développement ultérieur des jeunes entreprises en Espagne⁹. Ce rapport se veut un guide de bonnes pratiques menées par les Communautés Autonomes ou des pays étrangers, permettant le développement de certaines d'entre elles au niveau étatique en Espagne.

Ces initiatives sont construites autour de 5 axes :

- Amélioration de l'environnement et de la gestion entrepreneuriale,
- Appui à l'innovation et à la technologie,
- Amélioration du financement,
- Développement international,
- Formation entrepreneuriale et formation du capital humain,
- Encouragement de la coopération et des alliances entrepreneuriales.

Q10/- Les jeunes entreprises sont-elles confrontées à des difficultés particulières de financement (accès au financement bancaire, constitution de fonds propres...) ? Si oui quelles mesures publiques ont été mises en place pour y remédier ?

Face à la crise économique et aux tensions sur les marchés financiers en Espagne depuis 2008, les premières victimes sont évidemment les PME qui souffrent des restrictions sur les crédits accordés par les institutions financières privées. Le gouvernement a donc adopté un certain nombre de mesures alternatives aux formes traditionnelles de financement pour aider les PME et les jeunes entrepreneurs à dépasser ces restrictions financières.

⁹ <http://www.ipyme.org/Publicaciones/InformeCrecimientoEmpresarial.pdf>

La direction générale des PME (DGPyme) fournit un certain nombre de lignes de crédit pour le financement de la création d'entreprise, à travers l'entreprise nationale de l'innovation (ENISA). Les trois lignes pour la création d'entreprise sont :

- ENISA jeunes entrepreneurs (25 000€ à 75 000 €)
- ENISA entrepreneurs (75 000€ à 300 000 €)
- ENISA entrepreneurs sociaux (25 000€ à 100 000€)

L'ENISA propose également des lignes de crédit pour le financement de la croissance et de la consolidation des PME.

On peut également citer les programmes de refinancement mis en place dernièrement par la DG des PME pour la création d'entreprise. Il s'agit du programme d'aval pour les entrepreneurs : lancé en 2011, l'objectif est de stimuler la création d'entreprises en accordant 200 M€ par an en garanties financières fournies par la Société de Garanties Réciproques (SGR) dont le risque est assuré par la CERSA (compagnie espagnole de refinancement du Ministère de l'Industrie).

Enfin on peut citer l'appui financier de la DG PME aux réseaux de « *business angels* » afin de permettre la rencontre entre créateurs d'entreprise et potentiels investisseurs.

Q11/- Comment s'organise l'accompagnement post-crétion des jeunes entreprises ? Est-il réalisé par des structures publiques, des associations, des prestataires privés ? Existe-t-il des mesures visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner ?

L'accompagnement post-crétion des jeunes entreprises s'effectue au niveau régional par les Communautés autonomes qui mettent en place des viviers d'entreprises et par les chambres de commerce.

On peut également citer les CEEI (centres européens d'entreprises et d'innovation) au niveau européen qui forment un grand réseau en Espagne regroupés sous l'association *Ances*.

Au niveau du financement, le gouvernement a mis en place en 2010 des mesures de soutien spécifique à la croissance des jeunes PME innovantes à travers l'ICO (Fond Fespyme) ou l'ENISA. Le Décret Royal 13/2010 du 3 décembre prévoit également un certain nombre de mesures fiscales permettant la croissance des PME dans un contexte de contraction de la demande interne.

Il n'existe pas de vraie politique nationale ni de mesure coercitive imposant l'accompagnement des jeunes entreprises.

Q12/- Quelles actions sont menées pour développer la culture entrepreneuriale et une mesure de cette dernière est - elle possible (enquêtes, etc) ?

En accord avec le premier principe du *Small Business Act* de 2008, l'Espagne a mis en place une politique de promotion de l'esprit entrepreneurial au sein de son système éducatif.

Au niveau de l'enseignement primaire, secondaire et professionnel :

- La loi organique 2/2006 du 3 mai sur l'Éducation (LOE) fixe entre autres comme défis du système scolaire de développer la créativité, l'initiative personnelle et l'esprit entrepreneurial. La loi fixe même ce dernier point comme un objectif prioritaire de l'enseignement secondaire obligatoire, du baccalauréat et de la formation professionnelle. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi en 2006, des modules professionnels baptisés « entreprises » ou « initiative entrepreneuriale » ont été intégrés dans les nouveaux cycles éducatifs secondaires et supérieurs (on en dénombre environ 140).
- Le Ministère de l'Education espagnol collabore avec la *Fondation Junior Achievement* afin de développer auprès des bacheliers les valeurs entrepreneuriales que sont la persévérance, l'effort continu et le travail en équipe.
- Le Ministère de l'Education, la Banque d'Espagne et la Commission Nationale du Marché de Valeurs (CNMV) ont signé en 2009 un accord de collaboration pour la promotion d'un Plan d'éducation financière. Outre la promotion des valeurs de l'épargne dès le plus jeune âge, ce plan prévoit dispenser aux étudiants de l'enseignement secondaire obligatoire une formation financière durant son emploi du temps scolaire. Le contenu de cet enseignement touche les sujets comme les hypothèques, les taux d'intérêt, les comptes courants ou une approche des ressources nécessaires à

affronter toute sorte de situation économique. Ce projet a été lancé le 16 février 2011 dans les classes de 3^{ème} année d'enseignement secondaire obligatoire¹⁰ de 32 lycées espagnols (2 600 élèves). Si l'expérience est concluante, l'objectif est d'étendre cet enseignement à plus de lycées et aux classes de 4^{ème} année d'enseignement secondaire obligatoire¹¹.

- Un accord de collaboration pour l'appui au développement d'un esprit entrepreneurial à l'école a été signé en 2010 entre le Ministère de l'Education et le Conseil Supérieur des Chambres de commerce et d'industrie (CSC) : il est doté de 160 000€, dont 50 000 apportés par le Ministère. Le CSC éditera un support multimédia destiné à l'enseignement secondaire et professionnel, destiné à fournir un appui pédagogique et didactique au développement de l'esprit entrepreneurial. Cet accord prévoit également la tenue d'au moins 70 conférences d'information et de sensibilisation à destination des étudiants du secondaire et de l'enseignement professionnel.

Au niveau universitaire :

- Un accord de collaboration entre toutes les universités publiques a été signé en 2009 pour impulser et améliorer les systèmes tutoriels centrés sur l'orientation des étudiants à la sortie de leur cycle universitaire.
- Un accord a été signé en 2010 par toutes les universités publiques pour que soit organisé dans chacune un concours entre étudiants récompensant le meilleur projet ou initiative entrepreneurial. Les projets sélectionnés dans chaque université recevront le soutien et l'assistance du Ministère de l'Industrie pour créer et développer les nouvelles entreprises.

Chaque communauté autonome dispose également de ses propres expériences de promotion de la culture entrepreneuriale dans le système éducatif. Celles-ci sont listées et évaluées dans un rapport produit par le Ministère de l'Industrie en juin 2010

¹⁰ L'équivalent de la 3^{ème} en France

¹¹ L'équivalent de la classe de Seconde en France.

(<http://www.ipyme.org/Publicaciones/FomentoIniciativaEmprendedora.pdf>)

Autres :

On peut citer également d'autres actions pour promouvoir la culture entrepreneuriale menées par d'autres Ministères que celui de l'Education, ou par des fondations publiques ou privées.

- L'exemple le plus marquant est sans doute la campagne de promotion de l'initiative entrepreneuriale, « *Emprenons ensemble*¹² », menée de concert par le Ministère de l'Industrie, de l'Energie et du Tourisme avec les pouvoirs régionaux et locaux pour organiser le « jour de l'entrepreneur ». Il s'agit d'une journée de rencontre avec des entrepreneurs et des chefs d'entreprise comprenant des ateliers de formation, de conseil, d'entraînement, de coopération et de rencontre. Ces journées permettent également des échanges d'expériences depuis leur création en 2006.

¹² « *Emprendemos Juntos* »

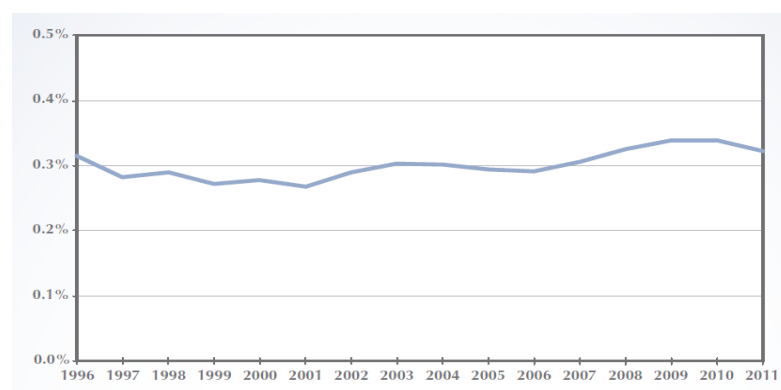
ETATS-UNIS

I- Principales statistiques concernant la création d'entreprises dans le pays

Q1/ - Quel est le nombre d'entreprises créées par an ? Quelle a été l'évolution de ce nombre depuis 10 ans ?

En 2011, on dénombre 688 000 créations d'entreprises avec salariés (« employer firms »), 6 780 000 créations d'entreprises indépendantes (« non employer firms ») – soit une moyenne de 565 000 créations d'entreprises indépendantes chaque mois. La fondation Kauffman¹³ propose un indice d'évolution de l'activité entrepreneuriale en calculant le ratio annuel du nombre de nouvelles entreprises créées (en incluant les entreprises avec ou sans salariés) sur l'ensemble de la population active. Sur le graphique 1 ci-dessous on observe une fluctuation entre 0,27% et 0,31% de l'indice pendant 14 années suivi d'une hausse récente en 2009 et 2010 (0,34%) suivi d'une légère rechute en 2011 (0,32%).

Graphique 1 : Indice Kauffman de l'activité entrepreneuriale (1996-2011)¹⁴

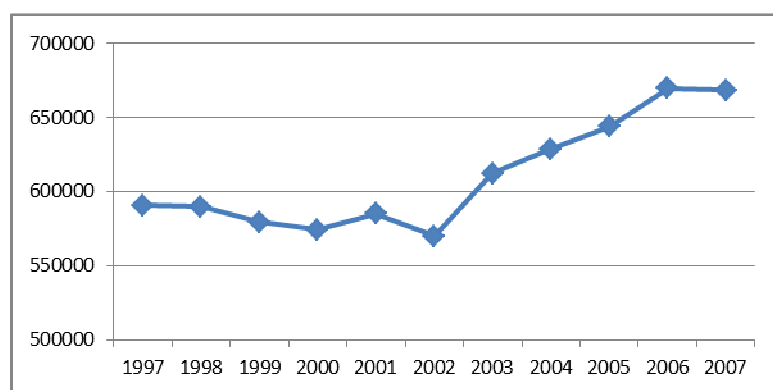


¹³ Créé à la fin des années 1960 par l'entrepreneur Ewing Marion Kauffman, la fondation Kauffman est aujourd'hui la plus grande association nationale indépendante de recherche sur les questions entrepreneuriales.

¹⁴ Source du graphique : http://www.kauffman.org/uploadedFiles/KIEA_2012_report.pdf, d'après Robert W. Fairlie, University of California, Santa Cruz, using the Current Population Survey

Concernant les entreprises avec salariés uniquement, on observe une augmentation importante sur la période 1997 – 2007, avec 590 644 créations en 1997 pour 668 395 créations en 2007 ; cf. graphique 2 ci-dessous. Comme précisé plus haut, ce nombre atteint 688 000 en 2010.

Graphique 2 : Evolution du nombre d'entreprises avec salariés de 1997 à 2007¹⁵



Q2/ - Quels sont les statuts juridiques et les caractéristiques principales de ces entreprises créées (en termes d'emplois et en termes de fonds propres, de chiffres d'affaires,...) ?

Selon la Maison Blanche, la totalité de la création nette d'emploi depuis les années 1980 provient des petites entreprises nouvellement créées (les grandes entreprises détruisant autant d'emplois qu'elles en créent¹⁶). Les startups américaines ont ainsi un rôle essentiel dans la création d'emploi aux Etats-Unis et comptent pour près de 3 millions de nouveaux emplois chaque année. Cependant, on estimait la création d'emploi par startup à 3,5 dans les années 1980, 3 dans les années 1990 et seulement 2,6 dans les années 2000. Si rien n'est fait pour freiner cette décroissance du nombre d'emplois créés par entreprise, les Etats-Unis pourraient perdre 7,5 millions d'emplois sur la période 2009-2019.¹⁷

¹⁵ Source du graphique : http://archive.sba.gov/advo/research/dyn_us_tot.pdf

¹⁶ Source : Job Council de la Maison Blanche

¹⁷ <http://www.kauffman.org/research-and-policy/startup-act.aspx>

En 2007, sur 668 395 entreprises nouvellement créées seules 4,4% employaient plus de 20 personnes.

20.8% des créateurs d'entreprise affirment n'avoir recours à aucun capital extérieur pour démarrer leur activité et parmi les entreprises ayant nécessité des apports financiers, 30,6% affirment avoir démarré leur activité avec moins de 5 000 dollars, quand 1,5% affirme avoir eu besoin d'un million de dollars minimum.

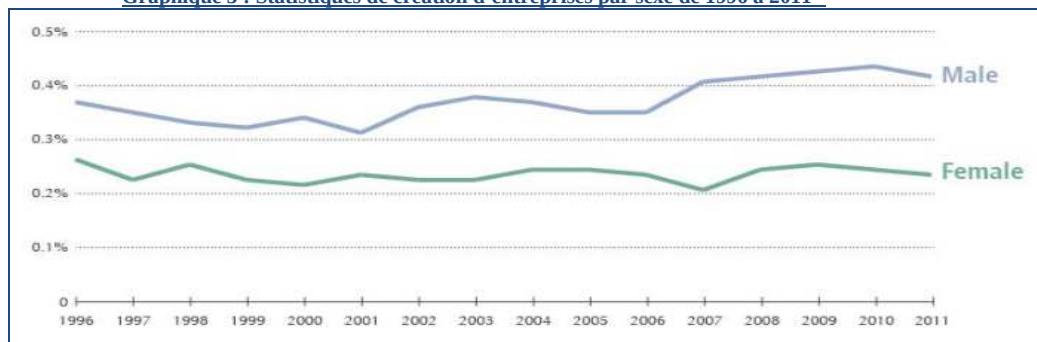
Parmi les petites entreprises basées à domicile, 57,1% déclarent moins de 25 000 dollars annuels de chiffre d'affaires, et 6,9% plus de 250 000 dollars.

Les formes d'entreprises les plus couramment utilisées sont la *Sole Proprietorship* (équivalent de l'entreprise unipersonnelle, très répandue et facile à créer, l'enregistrement de l'entreprise n'est même pas nécessaire), la *Limited Liability Partnership* – (ou « *LLP* » pour les cabinets juridiques, comptables ou autres activités libérales) et la *C Corporation* (équivalent de la *Société Anonyme* française). Enfin, seules 2,1% des entreprises créées en 2011 l'ont été sous franchise.

Q3/- Quelles sont les différentes caractéristiques du créateur d'entreprises (situation professionnelle au moment de la création, âge, catégorie socioprofessionnelle, diplômes, hommes- femmes, etc...) ? Ces dernières ont-t-elles évoluées au cours des dernières années ?

▪ *Sexe :*

62% des créateurs d'entreprise aux Etats-Unis sont des hommes ; 38% des femmes. De 1996 à 2011, on observe en moyenne un taux de création deux fois plus important chez les hommes que chez les femmes. Cet écart s'accroît depuis 2007. (cf. graphique 3 ci-dessous)

Graphique 3 : Statistiques de création d'entreprises par sexe de 1996 à 2011¹⁸

▪ *Education :*

28% des créateurs d'entreprise aux Etats-Unis sont par ailleurs diplômés de l'éducation supérieure ; 25% ont suivi des cours à l'université sans y être diplômé ; 29% ont uniquement terminé le lycée ; 18% n'ont pas été au lycée.

▪ *Age :*

Les 20/34 ans sont les plus représentés parmi les créateurs d'entreprise avec un total de 29% ; les 45/54 ans, avec 28% représentent la deuxième catégorie, suivis des 35/44 ans à hauteur de 22% et des 55/64 ans à 21%.

▪ *Origine:*

60% des entreprises créées en 2011 l'ont été par des entrepreneurs se définissant comme « White » ; 23% par des « Latinos » ; 9% par des « Blacks » et 5% par des « Asians ».

De 1996 à 2011, le profil des créateurs d'entreprises a par ailleurs beaucoup évolué. En premier lieu, on observe le rôle prépondérant des créateurs originaires d'Amérique du sud ou d'Amérique centrale (catégorie « Latinos »), qui contribuaient à 10,5% en 1996 et voient leur part plus que doubler pour atteindre 23% - évolution fortement liée à l'essor de la population « latine » aux Etats-Unis sur cette période. Par ailleurs, la répartition des classes d'âge a évolué en

¹⁸ idem

faveur des 55/64 ans, catégorie comptant pour 21% du total des créations en 2011 contre 14,3% en 1996. Dernière évolution marquante, la part croissante du nombre de créateurs issus de l'immigration : 28% en 2011 contre seulement 13,7% en 1996. (cf. graphique 4 ci-dessous)

Graphique 4 : Statistiques de création d'entreprises par origine, âge et nationalité en 1996 et en 2011¹⁹



▪ Autres informations

Une étude du *United States Census Bureau*²⁰ révèle également que 50,5% des créateurs d'entreprises considèrent leur entreprise comme leur source principale de revenu (68,6% pour les créateurs de sociétés avec employés ; 42,8% pour les créateurs de sociétés sans employés) et 62,9% des créateurs déclarent également travailler plus de 40 heures par semaine pour leur entreprise.

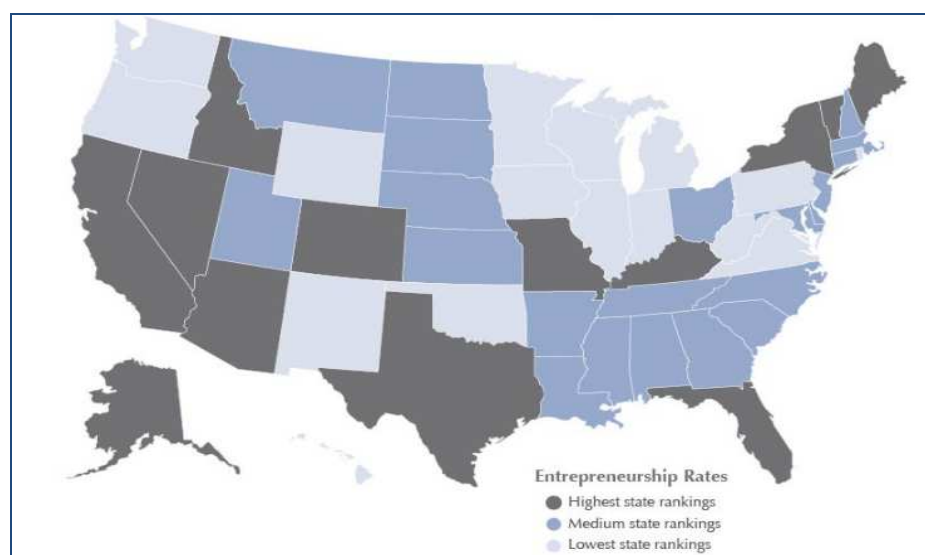
¹⁹ Source du graphique : <http://www.kauffman.org/research-and-policy/kiea-2012-infographic.aspx>

²⁰ Organisme attaché au Département du Commerce

Au plan sectoriel, les Services regroupent 54% des entreprises créées, contre 24% pour la Construction, 10% pour le Commerce, 3% pour l'Industrie et 9% pour les autres secteurs.

Enfin, la répartition géographique des créations d'entreprises par Etat montre de fortes disparités nationales (cf. graphique 5 ci-dessous). En 2011, le taux de création d'entreprise (nombre de créations d'entreprise sur population adulte) a diminué dans tous les Etats à l'exception des Etats du Nord-Est ; Les Etats de la côte Ouest affichent toujours les taux les plus élevés tandis que les Etats du Centre et du Midwest affichent les taux les plus bas. Les cinq Etats les plus importants en termes de créations sont l'Arizona, le Texas, la Californie, le Colorado et l'Alaska (de 410 à 520 créations pour 100 000 adultes). A l'inverse, la Virginie occidentale, la Pennsylvanie, Hawaï, L'Illinois et la Virginie sont les Etats les plus en retard (moins de 200 créations pour 100 000 adultes). En 2011, ni l'Etat de New York, ni le Massachussets, Etats habituellement dynamiques, ne font partie de la catégorie la plus élevée.

Graphique 5 : Statistiques de création d'entreprises par Etat en 2011²¹

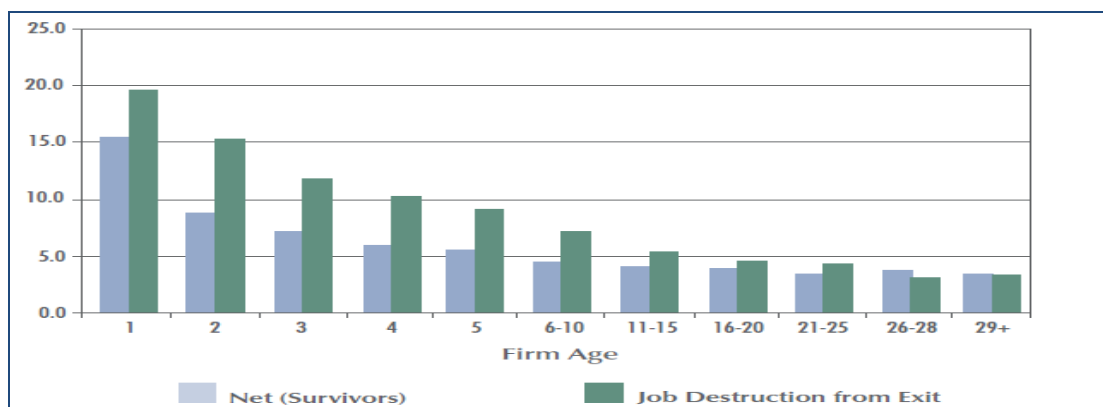


²¹ Source du graphique : <http://www.kauffman.org/research-and-policy/kiea-2012-infographic.aspx>

Q4/- Quelle est la pérennité de ces entreprises à 3 et 5 ans ? Que peut-on dire sur les raisons de la disparition d'une partie des entreprises créées : ont-elles cessé leur activité ? ont-elles été reprises ? Ont-elles fusionné avec une autre entreprise ?

Le graphique 6 ci-dessous présente la relation entre l'âge des entreprises d'une part et le taux de croissance des effectifs ainsi que le taux de destruction d'emploi liées aux cessations d'activités d'autre part.

Graphique 6 : impact sur l'emploi selon l'âge des entreprises, 1987-2005



Le graphique montre que :

1/ les jeunes entreprises ont un taux de croissance des effectifs nettement supérieur aux entreprises plus anciennes : les entreprises créées il y a moins d'un an ont un taux de croissance des effectifs de 15% alors que les entreprises les plus âgées (survivantes après 29 ans d'existence) ont un taux de croissance des effectifs de seulement 4%.

2/ en contrepartie, les plus jeunes entreprises enregistrent un taux de perte d'emploi lié aux cessations d'activité beaucoup plus important que pour les entreprises anciennes (19% contre 4%).

Ainsi, on observe chaque année la perte de 12,5% des effectifs des entreprises âgées de 3 ans, mais les entreprises survivantes affichent un taux de croissance de 7% environ de leurs effectifs. On observe en revanche une perte annuelle de seulement 7,5% des effectifs des

entreprises âgées de 5 ans, mais une croissance de moins de 6% des effectifs des entreprises survivantes.

Par ailleurs, concernant les raisons de ces disparitions d'entreprise, il s'agit en très grande majorité de cessation d'activité. Néanmoins de 1996 à 2007, le taux de disparition des entreprises est inférieur au taux de création, sauf en 2002 où l'on note une perte nette de 17 140 entreprises. En 2007, dernière année disponible dans l'étude de la SBA²², on compte 592 410 cessations d'activité pour 668 395 créations, soit un solde net positif de 75 985 entreprises créées. Sur la période 1996-2007, le nombre moyen annuel de cessation d'activité s'élève à 554 142.

Q5/- Quels résultats affichent ces jeunes entreprises en termes d'emplois créés et de chiffres d'affaires, 3 ans après leur création ?

En termes d'emplois, les entreprises survivantes après 3 ans affichent en moyenne une croissance de leur recrutement de 7%. En termes de chiffre d'affaires, nous ne disposons pas de données précises.

II- Politique et objectifs publics en matière de soutien à la création d'entreprises -

Pour illustrer plusieurs questions de la partie II, nous avons décidé de faire un éclairage sur les politiques mises en œuvre par les Etats du Midwest.

Q6/- Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique de soutien à la création d'entreprises ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Qui pilote cette politique (administration centrale ou déconcentrée, organisme dédié,...) ?

²² http://archive.sba.gov/advo/research/dyn_us_tot.pdf

Les politiques fédérales de soutien :

▪ *Le JOBS Act du 5 avril 2012*

Le Président Barack Obama a validé le 5 avril 2012 le *Jumpstart Our Business Startups Act* (ou *JOBS Act*), projet de loi bipartisan, mis en place pour redynamiser la création d'entreprise et favoriser l'accès au capital des petites entreprises via notamment la limitation d'un grand nombre de barrières administratives pour lever de l'argent sur les marchés, la possibilité de mettre en place des introductions en bourse de faible montant ou le droit de lever jusqu'à 1 million de dollars de fonds par an via les plateformes de crowdfunding.²³

▪ *Le projet de loi Startup Act 2.0*

Dans la lignée du JOBS Act, le projet de loi soutenu par le sénateur Jerry Moran, propose de renforcer les mesures fiscales destinées à favoriser la création d'entreprises. La proposition de loi prévoit notamment la mise en place d'un crédit d'impôt recherche spécifique pour les entreprises de moins de 5 ans et dont le revenu annuel est inférieur à 5 millions de dollars. Des subventions seront également versées aux universités qui mettent en place des programmes dédiés à la commercialisation des innovations issues de la recherche universitaire. L'octroi de ces subventions sera contrôlé par le National Advisory Council on Innovation and Entrepreneurship²⁴, qui déterminera les critères d'attribution.

Au-delà des incitations financières, le Startup Act 2.0 appelle à réformer la politique d'immigration des Etats-Unis, en supprimant les quotas par pays pour les visas de travail et en créant deux nouveaux types de visa. Le premier, destiné aux scientifiques, faciliterait le recrutement sur le territoire américain de 50 000 étrangers diplômés des universités américaines dans les filières STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics), et leur permettrait d'obtenir automatiquement le statut de résident permanent (green card) après 5 années de travail dans les filières STEM. Le second prendrait la forme d'un visa « entrepreneur », ouvert chaque année à 75 000 étrangers souhaitant créer une entreprise, investir ou lever des fonds aux Etats-Unis.

²³ Cf. partie « crowdfunding » question 10 du questionnaire

²⁴ Organisme public rattaché au Département du Commerce

Les politiques régionales des Etats :

Au sein des Etats, les politiques de soutien à la création d'entreprise relèvent donc d'une déclinaison de programmes fédéraux et de programmes locaux. A titre d'exemple les Etats du Midwest ont développé des programmes d'aide au financement des petites entreprises et start-ups, notamment dans le cadre du programme fédéral *State Small Business Credit Initiative* (SSBCI) de la loi *Small Business Jobs*²⁵ de septembre 2010, ou sur la base d'initiatives propres.

- *Programmes déclinant principalement des programmes fédéraux*

Illinois. Dans l'Illinois, le programme *Advantage Illinois* est doté de 78 millions de dollars de fonds fédéraux et concerne des entreprises de moins de 750 employés (ou moins de 500 employés pour le *Capital Access Program*) et comprend :

- un programme d'accès au capital (*Capital Access Program*) pour les petites et nouvelles entreprises, basé sur la participation de banques et l'utilisation de montants limités de ressources publiques.
- Un programme « *Participation loan* » (PLP) et un programme « *Collateral Support* » (CSP); dans un PLP, un prêteur peut soumettre une demande au *Department of Commerce and Economic Opportunity* (DCEO), afin que ce dernier participe à des projets de financements et améliore les conditions de financements de moyen/long terme pour des petites entreprises.
- Un fonds *Invest Illinois Venture Fund* (IIVF), programme de capital risque visant à soutenir des start-ups innovantes, avec candidature directe auprès du DCEO²⁶ (*Office of Business Development*), sous forme électronique.

²⁵ Loi d'extension des moyens de la SBA, <http://www.sba.gov/content/small-business-jobs-act-2010>

²⁶ Departement of Commerce and Economic Opportunity

Néanmoins, l'efficacité de ce fonds est limitée par le fait qu'il vise à prendre des participations réduites (de l'ordre de 20%) sur des projets déjà en grande partie financés, sans opérer directement une sélection des projets. Les start ups ont donc tendance, dans l'Illinois, à privilégier la recherche de financements fédéraux, notamment ceux du DoE, ou à chercher à bénéficier des retombées de plans spécifiques, comme l'initiative de l'État de l'Illinois sur les smart grids.

- La société innovante *Allcell technologies*, basée à Chicago, et spécialisée dans les batteries pour véhicules électriques, est un exemple de société ayant bénéficié de 500 000 dollars de fonds fédéraux dans le cadre de *Advantage Illinois*.
- Le *Community Development Assistance program for Economic Development* (CDAP-ED), programme à financement fédéral, attribue des bourses à des collectivités locales (jusqu'à 750 000 dollars) pour financer sous forme de prêts des activités de développement économique dans l'Illinois.

Michigan. L'Etat du Michigan a reçu en janvier 2010 79,1 millions de dollars du gouvernement fédéral dans le cadre de la *State Small Business Credit Initiative* (initiative fédérale gérée par la SBA) et créé le *Michigan Business Growth Fund* (MGBF), géré par la *Michigan Economic Development Corporation* (MEDC). Ce fonds avait d'ailleurs été précédé dès juin 2009 par le *Michigan Supplier Diversification Fund*. Le programme *Capital Access* a reçu 24,3 millions de dollars de ressources (auxquelles s'ajoutent 4,2 millions de dollars de financements fédéraux supplémentaires); il a permis l'octroi de 678 millions de dollars de prêts et créé ou permis de conserver 18 000 emplois. 80 banques participent à ce programme dans le Michigan. Le MGBF intègre également un programme « *Collateral Support* » (CSP) et un programme « *Participation loan* » (PLP), où le MGBF prend en charge une portion d'un prêt privé, sur laquelle il accorde une période de grâce de 36 mois, pour des projets perçus comme de nature risquée.

Ohio. L'Etat de l'Ohio a reçu 55 millions de dollars dans le cadre de la *State Small Business Credit Initiative* (SSBCI) pour améliorer le financement des petites entreprises, et a développé les programmes classiques *Capital Access* (système de fonds de réserve – pool - en garantie des prêts privés garantis par les banques), *Collateral Enhancement*, ainsi qu'un *Targeted Investment Program* (TIP) visant à favoriser la croissance de petites entreprises existantes en offrant des crédits sur mesure ou à taux préférentiels.

Iowa. L'Etat a reçu 13,2 millions de dollars dans le cadre de SSBCI et créé notamment un *Innovation Acceleration Fund* qui se décline en trois sous-programmes : *Iowa LAUNCH* (lancement de *start ups*, jusqu'à 100 000 dollars), *Iowa PROPEL* (soutien en capital à des *startups* existantes, jusqu'à 500 000 dollars) et *Iowa INNOVATION EXPANSION* (jusqu'à 2 millions).

Les Etats du Midwest peuvent également collaborer à des programmes fédéraux régionaux. On peut signaler l'initiative fédérale *National Digital Engineering and Manufacturing Consortium*, destinée à renforcer la compétitivité des industriels et la collaboration entre grandes compagnies, universités et PME dans l'Illinois, l'Indiana, l'Ohio et le Michigan, au travers d'un partenariat public-privé doté de 2 millions de fonds fédéraux du DoC (EDA) et 2,5 millions de fonds privés (*Purdue University*, *GE*, *John Deere*, *Lockheed Martin*, *Procter & Gamble*), avec le soutien financier également de l'État de l'Ohio.

▪ *Programmes propres*

Ohio. La *Ohio Venture Capital Authority* (OVCA) créée en 2003 vise à accroître le montant de capital investissement privé pour les *start ups* et entreprises dans les premières phases de leur développement, au travers d'un fonds de fonds de capital investissement (*Ohio Capital Fund*) géré par un administrateur privé (*Buckeye venture Partners LLC*) et supervisé par l'OVCA. L'OVCA est autorisée à émettre des crédits d'impôt au profit de l'administrateur en cas de difficultés de remboursement des prêts contractés. Dans le cadre du programme Ohio Third Frontier, les programmes suivants sont développés :

- Le *Ohio's New Entrepreneurs Fund* (ONE) lancé en juin 2011 en collaboration avec le *Center for Entrepreneurship* de

l'université de l'Ohio, pour retenir et attirer les talents dans l'Ohio, en soutenant des projets « accélérateurs »²⁷ (comme le projet pilote 10-xelerator) de 10 à 12 semaines avec 5 à 10 équipes d'entrepreneurs ; 800 000 dollars de bourses devraient être attribuées au cours de l'année fiscale 2012 au travers du fonds ONE (3 à 4 bourses de 200 000 dollars pour 10 équipes d'entrepreneurs).

- Le programme *Industrial Research and Development Center* (25 millions pour l'année fiscale 2012), destiné à attirer des centres de R&D et laboratoires dans une liste de secteurs donnés (notamment le photovoltaïque, les matériaux avancés, les piles à combustible, l'imagerie médicale,...), en finançant de l'ordre de 15% des coûts de financement.
- Le *Technology Validation and Start Up Fund* destiné à soutenir des start ups commercialisant des technologies innovantes des centres de recherche et universités de l'Ohio. En avril 2012, la Commission *Ohio Third Frontier* a notamment recommandé le financement de 948 000 dollars de projets via ce fonds²⁸.
- Le *Innovation Platform Program* destiné à développer la coopération entre institutions de recherche et entreprises.
- Le *Innovation Ohio Loan Fund* destiné à financer jusqu'à 75% d'un projet de développement d'un nouveau produit ou service par une compagnie existante de l'Ohio, dans des secteurs industriels ciblés²⁹ (maximum de 2 millions de dollars),
- La *Micro Seed Funds Initiative* (1 million de dollars pour l'année fiscale 2012) visant à doter des organisations à but non lucratif pour qu'elles puissent accorder des prêts de 5 000 à 25 000 dollars à des petites entreprises dans des zones non concernées jusqu'à présent par les programmes *Ohio Third*

²⁷ Sur le modèle des « accélérateurs » Y Combinator en Californie créé en 2005 et Techstars à Boulder, Colorado, créé en 2006.

²⁸ Par exemple, des bourses de 100 000 dollars ont été accordées à Design Flux Technologies, pour un projet d'algorithme pour la gestion de système de batteries, ECO2Capture of Ohio pour un projet de membranes en polymère, Obgenex pour un projet de traitement de l'obésité, OsteoDynamics, pour un projet de diagnostic de l'ostéoporose, pH Matter pour un projet de cathodes de remplacement pour des batteries et des piles à combustible...).

²⁹ Matériaux avancés, Instruments/Contrôles/Electronique, Electricité et propulsion, Biosciences, technologies de l'information.

frontier et TBED (*Technology Based Economic Development*).

Illinois. Le DCEO de l'Illinois gère un *Community Development Fund* dans le cadre de la *Neighborhood Recovery Initiative* : en partenariat avec des institutions financières, le DCEO dispose de 5 millions pour financer des micro-prêts (de l'ordre de 50 à 100 000 dollars) à destination de start ups ou de petites entreprises existantes. Un autre programme (*Community Service Block Grant -CSBG – Loan Program*) administré par le DCEO et les *Community Action Agencies* permet des financements de long terme à taux fixes et réduits pour des petites entreprises créant des emplois pour des personnes à revenus modestes. La *Illinois Finance Authority* finance par ailleurs de l'ordre de 3 milliards de dollars de projets par an.

Michigan. La *Michigan Venture Capital Association* permet de coordonner les différents fonds de capital-risque et investisseurs et les entrepreneurs.

Iowa³⁰. Différents programmes ont été développés pour aider techniquement et financièrement les entrepreneurs : *Grow Iowa Values Financial Assistance Program* (financement de projets ciblant la création ou rétention d'emplois, l'agriculture à forte valeur ajoutée et l'entrepreneuriat), *Demonstration Fund* (bourses jusqu'à 150 000 dollars en faveur des PME de secteurs donnés), *Entrepreneurial Venture Component* (assistance financière ou technique pour le développement d'un nouveau produit ou technologie), *Targeted Small Business Assistance* (assistance à la création et à l'expansion de certaines petites entreprises).

Q7/- Dans le cadre de cette politique, quels sont les dispositifs existants (subventions, aides fiscales ou sociales, prêts, mesures d'accompagnement...) ? Sont-ils plutôt du ressort de l'Etat ou des collectivités territoriales ? S'agit-il d'aides directes ou d'aides indirectes ? Quels montants et pourcentages des aides publiques aux entreprises représentent ces aides à la création ?

³⁰ http://www.iowaeconomicdevelopment.com/business/financial_assistance.aspx

Donner les principales caractéristiques des dispositifs les plus importants et les plus efficaces.

La mise en place des politiques de soutien à la création se fait en deux temps, avec une première phase plus quantitative, destinée à accroître le nombre de créations. Ainsi, chaque année, le gouvernement fédéral alloue par exemple 30 milliards de dollars de subvention pour le financement de la recherche universitaire dans le but d'aider les créateurs et chercheurs à concrétiser leur projet.

Dans un second temps, les politiques se veulent plus qualitatives. Ainsi, la SBA cherche à développer l'activité des entreprises nouvellement créées via des facilitations d'accès au financement, des mesures d'accompagnement etc. (Pour le détail de ces mesures, cf. réponses aux Q6, Q10, Q11 et Q12 du questionnaire).

Par ailleurs, la SBA a conçu des programmes pour favoriser l'accès des petites entreprises aux marchés publics de l'Etat au plan fédéral. Certains de ces marchés sont réservés aux petites entreprises. L'objectif global selon lequel au moins 23% de la valeur de l'ensemble des contrats doit profiter à des petites entreprises a été presque atteint en 2009 (21,89%). D'autres objectifs concernent les entreprises détenues par des femmes (5%), par des vétérans handicapés (3%), ainsi que les entreprises défavorisées (5%) et celles situées dans des zones économiques sous-occupées (3%).

Au niveau fédéral également, la SBA est à l'origine du Small Business Innovation Research (SBIR), programme conçu pour permettre aux petites entreprises high-tech de prendre part à la R&D fédérale. Les agences fédérales qui sous-traitent leur recherche et développement ont l'obligation d'en confier une partie à de petites entreprises. Chaque ministère et agence fédérale dont le budget de R&D dépasse 100 millions de dollars doit se munir d'un programme SBIR qui prévoit qu'une part fixe de la R&D externalisée doit revenir aux petites entreprises, aujourd'hui 2,6%.

Enfin, il nous est difficile d'évaluer la part des aides accordées par l'Etat aux entreprises pour soutenir la création, tant les mesures sont variées. Une attention particulière est néanmoins portée aux phases de lancement et aux premières années d'activité des entreprises.

Q8/- Quels types d'entreprises sont visés par ces mesures de soutien (entreprises à potentiel, entreprises innovantes, entreprises appartenant à certains secteurs, entreprises créées dans certaines zones géographiques, entreprises dont le créateur présente certaines caractéristiques...) ?

Le type d'entreprise visé par les différentes mesures de soutien varie amplement d'un Etat à l'autre. A titre d'exemple, nous proposons un nouveau focus sur les mesures proposées par les Etats du Midwest :

Ohio. L'Ohio a développé dès 2002 le programme sur 10 ans *Ohio Third Frontier (OTF)*, doté à l'origine de 1,6 milliard de dollars, et destiné à orienter le développement économique de l'Etat sur des secteurs innovants et technologiques où l'Etat était bien positionné : par exemple les énergies alternatives, la recherche biomédicale et les sciences de la vie, les matériaux innovants. Ce programme géré par l'*Office of Technology Investments* du *Department of Development* de l'Ohio intègre des crédits d'impôts, des investissements dans des compagnies high-tech, la création d'incubateurs régionaux, des actions de formation de la main d'oeuvre et la promotion de la collaboration entre universités, communauté d'affaires et organismes de recherche. En mai 2010, le programme a été étendu jusqu'en 2016 avec 700 millions de dollars de financements supplémentaires (sous la forme, à nouveau, d'un emprunt de l'Etat). Ce programme est supposé avoir généré 41 000 emplois directs et indirects entre 2003 et 2008, et 79 500 au 30 juin 2011 ; il aurait contribué à créer, attirer ou capitaliser 701 entreprises, à la même date. La majorité des fonds sont alloués sous forme de bourses (grants), avec 1,1 milliard de dollars de bourses³¹ accordées au 30 juin 2011.

³¹ La liste des récipiendaires (*OTF Awards: Current Through 07/16/10*), avec les montants accordés et les types de projets est disponible sur le site internet *Ohio Third Frontier* :

http://thirdfrontier.com/Documents/RecentPublications/ALL_OTF_Awards_Current_071610_Web.pdf. On peut notamment relever les projets suivants : bourse de 15 millions accordée à la Kent State University pour un cluster sur les matériaux avancés, deux bourses de 9 et 20 millions pour des centres de médecine « Computationnal », plus de 27 millions pour *Center for Intelligent Propulsion and Advanced Life Management Systems*, 60 millions pour un *Global Cardiovascular Innovation Center*, 22,5 millions pour un *Ohio Center for Multifunctional Polymer Nanomaterials and Devices*, et de nombreuses bourses dépassant souvent les 10 millions dollars pour des programmes d'assistance aux entrepreneurs.

Ohio Third Frontier se décline en de nombreuses initiatives, qui se renouvellent d'ailleurs chaque année³², donnant lieu à des *Request for proposals* sur lesquelles les personnes intéressées peuvent candidater, la Commission *Ohio Third Frontier* (9 membres, conseillés par les 16 membres du OTF Advisory Board) sélectionnant alors les projets retenus sur la base des recommandations et évaluations d'experts indépendants. Le programme *Entrepreneurial Signature* (ESP) vise à accroître la commercialisation de technologies sur des régions économiques données en se focalisant sur des secteurs stratégiques offrant des perspectives prometteuses pour ces régions. Chacun des 6 programmes régionaux de ce type coordonne un réseau de fournisseurs de services et d'assistance aux entrepreneurs et start ups technologiques, autour de secteurs déterminés. Chaque programme régional a un site internet propre et gère en général un fonds de capital investissement pour des start ups sélectionnées et soumises à des évaluations de due diligence (la liste de ces start ups est disponible sur les sites de ces programmes régionaux³³).

L'Ohio a créé 42 **Small Business Development Centers** (SBDCs), réseau d'assistance technique pour les petites entreprises résultant d'un partenariat entre le *Department of Development* de l'Ohio, la *US Small Business Administration*, et certaines chambres de commerce, collèges et universités, et agences de développement économique (les centres sont animés par des *Certified Business Advisors* qui apportent des conseils gratuits à des entreprises existantes ou à créer, de moins de 500 employés ; les centres suivent dans la durée les nouvelles entreprises ; ils assistent des entreprises très variées, qui ne sont pas forcément des entreprises innovantes ou high tech). Ces partenariats représentent 10 millions de dollars de ressources et d'aides pour le soutien au développement des petites entreprises dans l'Ohio. Des ressources en ligne sont également accessibles (*First Stop Business Connection*) détaillant les 6 étapes pour créer une entreprise dans l'Ohio. L'Ohio dispose également de *Manufacturing and Technology Small Business Development Centers*.

³² Ainsi, OTF a notamment développé les programmes suivants par le passé : *Advanced Energy, Advanced materials, Biomedical, Fuel cell, Medical Imaging, Photovoltaic, Sensors, Wright centers of Innovation*.

³³ Par exemple sur le site <http://www.jumpstartinc.org/> pour le Nord-Est, <http://cincytechusa.com> pour le Sud-Ouest...

Les 7 *Edison Technology centers*³⁴ de l'Ohio visent à favoriser la recherche appliquée pour accroître la compétitivité de l'Etat dans certains secteurs industriels clés ; ils fournissent des services d'aide à l'innovation (produit et *process*) et à la commercialisation aux entreprises technologiques en création ou en développement (développement de nouveau produit, prototypes, installation d'usine, systèmes de qualité et d'information, conseil). Un important laboratoire indépendant d'innovation en matière manufacturière (*Techsolve*) est notamment basé à Cincinnati.

Par ailleurs, l'agence privée à financement public *JobsOhio* (à but non lucratif) pour attirer investisseurs et compagnies dans l'Ohio, en offrant des services d'aide à l'installation très efficaces (l'Ohio se classe parmi les Etats créant le plus d'emplois aux Etats-Unis).

Michigan. Des centres (comme le *Michigan Small Business and Technology Development Center*) permettent d'aider les entrepreneurs dans le développement d'entreprises en apportant des services de conseil, de formation et de recherche. Des ressources existent également sur internet (*Michigan Business One Stop*).

Le Michigan dispose de laboratoires de recherche dédiés à la recherche biomédicale (« wet labs »), financés sur la base de partenariats public-privé : le *Michigan Life Science and Innovation center* est installé à Plymouth Township ; il résulte d'un partenariat entre la *Michigan Economic Development Corporation* (MEDC), le comté de Wayne, Ann Arbor SPARK, la *New Economy Initiative* et Plymouth Township ; deux autres incubateurs, le *Michigan Street Incubator* et le *Monroe Street Incubateur*, sont gérés par le *Venture Center* de l'initiative *SmartZone* à Grand Rapids ; un autre laboratoire, le *Southwest Michigan Innovation Center*, est basé à Kalamazoo près de la *Western Michigan University* et spécialisé dans les biosciences. Le *Central Michigan University Research Corp. Incubator* est basé à Mt Pleasant et est dédié aux biotechnologies et nanotechnologies. Par ailleurs, le *Michigan research Institute* est une organisme de recherche à but non lucratif chargé d'identifier des technologies émergentes et d'en promouvoir le développement industriel. L'incubateur *Techworks* de l'université Kettering est spécialisé sur la mise sur le

³⁴ MAGNET basé à Cleveland, Edison Materials Technology Center (Dayton), Edison Welding Institute (Columbus), CIFT (Toledo) et spécialisé sur les technologies agroalimentaires, BioOhio (Columbus), Techsolve (Cincinnati) et polymerOhio basé à Westerville.

marché de technologies avancées (conseil commercial, évaluation de technologies, incubateur et laboratoire, conseil technologique et stratégique, et assistance à la recherche de financements). Le *Michigan Manufacturing Technology Center* offre également des services aux PME industrielles, notamment en termes de diversification, avec 6 bureaux dans le Michigan³⁵.

Le Michigan se spécialise également d'un point de vue stratégique sur l'industrie automobile et l'électro-mobilité (véhicules, batteries, stations de charge). Les constructeurs de batteries ont bénéficié de subventions de l'Etat du Michigan, en plus de subventions fédérales (notamment 125 millions de dollars de subventions de l'Etat du Michigan pour A123 Systems, s'ajoutant à 249 millions de subventions fédérales).

Illinois. L'Illinois a mis en place des *Illinois Small Business Development Center* destinés à assister des entrepreneurs, notamment dans la définition d'un business plan. Les membres du Cluster de l'*Illinois Institute of Technology* (IIT) bénéficient de soutiens non financiers (mise à disposition de stagiaires, accès aux professeurs de l'institut pour des cas théoriques...). L'Illinois s'est également doté d'un *Illinois Innovation Council* et d'autres organisations y sont actives, comme la *Midwest Innovation Alliance* ou le *Clean Energy Trust*. En termes stratégiques, l'Illinois cherche à se spécialiser notamment sur les *smart grids* et sur l'électro-mobilité.

Iowa. L'Etat dispose également de nombreux programmes³⁶ et cible les secteurs suivants : *Advanced Manufacturing*, Energies renouvelables, biosciences, TIC, services financiers, agroalimentaire.

Wisconsin. En 2010, le Wisconsin a adopté le *CORE Jobs Act* (*Connecting Opportunity, Research and Entrepreneurship*), qui crée ou étend des programmes de prêts et bourses (ainsi que des crédits d'impôts pour la R&D) et les investissements de type *venture-capital*

³⁵ L'organisation *NextEnergy* basée à Détroit propose également des services variés dont l'accès à des laboratoires pour favoriser la recherche et la création d'entreprises dans le secteur des énergies renouvelables et alternatives. Le *Great Lakes Entrepreneurs Quest* est un concours de business plans.

³⁶ (<http://www.iowaeconomicdevelopment.com/>)

(montant annuel de crédits d'impôts de 8,5 millions de dollars en 2010 et 20 millions par la suite), crée des programmes d'éducation de la main d'œuvre, des partenariats avec les universités et un centre technologique à l'Université du Wisconsin – La Crosse.

Dakota du Nord et Dakota du Sud. Des centres d'excellence où les universités collaborent avec l'industrie en vue de commercialiser des inventions ont également été créés dans le Dakota du Nord avec un investissement de 19,9 millions de dollars, abondé en 2009 de 20 millions supplémentaires (énergie, agriculture, sciences de la vie, électronique, aérospatial et industrie manufacturière) et en 2005 dans le Dakota du Sud, avec 3 millions de dollars de fonds de l'État (biomasse, lutte contre la sécheresse, maladies infectieuses). Le Dakota du Nord a renforcé en 2009 (SB 2018) son programme d'incubateurs et de soutien et de conseil aux entrepreneurs (la loi augmente également le financement du programme de bourses pour la création d'entreprises innovantes). L'État a également créé des « zones d'impact technologique » où l'État fournit un soutien financier aux collectivités locales pour soutenir leurs efforts de développement économique régional ciblé sur les nouvelles technologies (mesure à rapprocher des « parcs technologiques certifiés » créés dans d'autres États, notamment dans le Dakota du Sud en 2010 ; la loi HB 1138 autorise les collectivités à candidater auprès du « Département du Tourisme et du Développement de l'État » pour être désignées comme parc technologique certifié).

Autres Etats. Le Minnesota a créé en 2010 une *Science and Technology Advisory Commission* de 18 membres, destinée à faire des propositions pour favoriser l'économie de l'innovation. Le Nebraska a également demandé le conseil d'une *Innovation and Entrepreneurship Task force*. En 2010, l'Iowa a créé le *Iowa Innovation Council*, destiné à conseiller le *Department of Economic Development* dans le domaine de l'innovation et de l'entrepreneuriat (industrie manufacturière avancée, biosciences, NTIC). Le Kansas dispose d'une organisation permanente, la *Kansas Technology Corporation*.

Q9/- Les dispositifs de soutien prennent-ils en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises ? Existe-t'il des

dispositifs spécifiques pour favoriser la croissance de ces jeunes entreprises ?

Oui, les politiques de soutien à la création d'entreprise se font en deux temps : politiques dédiées à accroître le nombre d'entreprises créées (politiques quantitatives) ; politiques dédiées à faciliter la survie et l'essor des entreprises créées (politiques qualitatives). cf. Q7 pour détail.

Q10/- Les jeunes entreprises sont-elles confrontées à des difficultés particulières de financement (accès au financement bancaire, constitution de fonds propres...) ? Si oui quelles mesures publiques ont été mises en place pour y remédier ?

En 2012, les petites entreprises bénéficient d'un contexte de reprise économique global et d'une croissance de la demande ; leur principale difficulté réside dans le financement de la croissance.

Le soutien public direct : La SBA et ses modes d'intervention

La principale institution chargée d'aider les petites entreprises est la Small Business Administration (SBA), créée en 1953 par le vote du Small Business Act qui prévoit : « le gouvernement doit aider, conseiller, assister et protéger, autant que possible, les intérêts des petites entreprises afin de préserver la concurrence et la libre entreprise, pour garantir qu'une juste part des achats et contrats passés par le gouvernement bénéficie à de petites entreprises, (...) et pour renforcer l'économie du pays ».

De 2006 à 2011, on évalue à 20% la baisse de création de petites entreprises. Pour renforcer l'action de la SBA, plusieurs lois ont donc été récemment votées³⁷ :

L'« American Recovery and Reinvestment Act » de 2009, le fameux « plan de relance » alloue 730 millions de dollars additionnels à la SBA, dont 375 millions supplémentaires pour les garanties de prêt, ayant permis de couvrir certains prêts à hauteur de 90% jusqu'en janvier 2011 et 255 millions pour un programme sur 2 ans pour d'autres

³⁷ Loi votée en complément du JOBS Act, et en attendant – peut-être – le vote du Startup Act et du Startup Act 2.0 (cf. question 6 du questionnaire)

garanties de prêts permettant aux petites entreprises de consolider leur dette

Le « Small Business Jobs Act » de 2010 a établi un fonds de 30 milliards, le « Small Business Lending Fund » (SBLF) pour encourager les banques locales à prêter aux petites entreprises.

Par ailleurs, 1,5 milliard de dollars a été accordé à différents Etats disposant d'un programme pour l'accès des petites entreprises au capital, au travers de la « State Small Business Credit Initiative ». cf Q6 pour la déclinaison régionale de ce programme.

« Start-Up America » initiative lancée le 31 janvier 2011 visant à financer la création d'entreprises par des partenariats publics/privés entre agences gouvernementales, universités, entreprises privées, fondations et associations. L'initiative vise notamment à faciliter l'accès au capital pour des startups dans les secteurs en croissance. La SBA est dotée d'un fonds d'intervention de 2 milliards de dollars sur 5 ans. L'Etat s'engage à égaler les investissements des entreprises partenaires du programme dans des start-ups. On évalue à près de 400 millions de dollars les engagements déjà annoncés par une quinzaine de sociétés dans le cadre de cette initiative.

La facilitation du financement bancaire

La SBA gère également un programme de garanties de prêt pour faciliter l'accès au financement bancaire des petites entreprises (192 millions de dollars estimés en 2011) ; Les garanties de prêt permettent à ses partenaires agréés (banques et autres institutions financières) d'accorder des prêts partiellement garantis par la SBA. Le taux de garantie actuel est de 85% pour les prêts de moins 150 000 dollars et de 75% pour les prêts supérieurs, pour un maximum de 3,75 millions de dollars (75% de 5 millions).

Dans la pratique, les entreprises en phase d'amorçage, « startups », qui ne souhaitent pas ouvrir leur capital, reposent pour moitié sur le capital de leurs fondateurs, et pour moitié sur des crédits bancaires, pouvant prendre la forme de prêts classiques, de prêts garantis, de crédits temporaires ou de facilités de trésorerie. Selon la SBA, les entreprises plus matures « jeunes entreprises » souhaitant se développer, font face à un besoin annuel moyen de 80 000 dollars.

Elles affichent en général un endettement supérieur, à hauteur de 3/4 de financements bancaires pour 1/4 d'apport en capital.

En 2009, l'accès au crédit des petites entreprises s'était fortement réduit : le montant total des prêts de faible valeur octroyés (≤ 1 M), et représentant habituellement la moitié de leurs sources de financement, s'élevait à 695 millions de dollars, contre 710 millions un an auparavant. En 2010 et 2011, on relève une amélioration significative de la situation grâce à l'intensification des programmes de garanties de prêt de la SBA. 2011 a ainsi marqué un niveau d'activité record pour la SBA, qui a soutenu 30,5 milliards d'emprunt par les petites entreprises (+35% par rapport à 2010). Signe de la montée en puissance de l'agence pour l'exécutif, le Président a rehaussé le statut de la SBA, le 13 janvier 2012, pour permettre à sa Présidente Karen Mills de prendre part aux réunions de cabinet.

La facilitation du financement privé : capital-investissement, business angels et crowdfunding

Encore marginal (une start-up sur 10 seulement, et une jeune entreprise sur 3 a recours à des fonds d'investissement ou à des business angels), le financement privé permet généralement à un entrepreneur – contre dilution du capital – d'accéder à des montants bien plus importants que via un financement public ou bancaire. Il est par ailleurs souvent moins restrictif d'accès que le financement bancaire.

- *Le capital-investissement*

Le capital-investissement se divise en plusieurs branches, dont le capital-risque et le capital-développement. Ce sont les fonds de capital-risque qui investissent généralement dans les petites sociétés. Un rapport conjoint de PricewaterhouseCoopers et de la National Venture Capital Association évalue à 28,4 milliards de dollars la valeur des opérations totales de capital-risque effectuées en 2011 par les fonds de capital-investissement. En 2009, on comptait 794 sociétés de capital-risque sur le sol américain. Face à la crise des liquidités, même les fonds de capital-risque spécialisés sur l'amorçage ont une tendance croissante à délaisser les phases d'investissement trop en amont et préfèrent laisser peser le risque initial sur les épaules des business angels. Pour y remédier, la SBA a mis en place le programme

« Small Business Investment Company » (SBIC), qui favorise l'accès des PME au capital-risque, par le biais de 300 SBIC agréés par la SBA mais gérés et détenus de façon privée, et qui financent les entreprises en achetant leurs actions ou obligations, en accordant des prêts ou encore en rachetant une part de leur dette.

- *Les business angels*

Le Center for Venture Research (CVR), attaché à l'Université du New Hampshire, compte parmi les principaux centres de recherche travaillant sur le rôle des business angels aux Etats-Unis. Dans son rapport 2011 intitulé "The Angel Investor Market in 2011: The Recovery Continues", il estime à 22,5 milliards de dollars le montant total des investissements réalisés par les business angels sur le sol américain en 2011, soit une hausse de 12,1% par rapport à 2010. Le CVR évalue par ailleurs à 66 230 le nombre d'entreprises ayant bénéficié d'un investissement par un business angel en 2011 (+7,3% par rapport à 2010) et chiffre à 318 480 le nombre de business angels actifs, c'est-à-dire ayant effectué au moins un investissement au cours des 12 mois précédents. La Small Business Administration (SBA), estime leur nombre à seulement 250 000.

Le startup Act³⁸ (cf Q6) prévoit d'introduire entre autres des exemptions fiscales pour les investissements d'au moins 5 ans dans les petites entreprises qualifiées. Par ailleurs, on dénombre 21 Etats américains ayant mis en place des incitations fiscales destinées spécifiquement aux business angels. Chaque Etat propose un ensemble de règles différents pour la mise en place de ces mécanismes ; à titre d'exemple, l'Arizona privilégie les investissements dans les biosciences ou les entreprises rurales, en autorisant un crédit d'impôt pouvant aller jusqu'à 35% sur 3 ans, contre 30% sur 3 ans pour tout autre investissement. L'Arizona prévoit d'allouer une enveloppe totale de 20 millions de dollars de crédit d'impôt au maximum pour les business angels ayant investi entre 2006 et 2016.

Autre illustration, la majorité des États du Midwest, y compris le Minnesota et l'Illinois depuis 2010, se sont également dotés de programmes de crédits d'impôts à destination des investisseurs

³⁸ Voir question 6 du questionnaire

participant à la création de nouvelles entreprises (*Angel investment tax credit program*) :

- **Minnesota.** Le Minnesota offre un crédit d'impôt de 25% pour tout investissement dans une start up high tech de moins de 25 employés et de moins de 2 millions de dollars de capital privé (17 millions de dollars de crédits d'impôts disponibles pour l'année fiscale 2011 et jusqu'à 12 millions par an pour 2012 et 2013, dans le cadre des lois HF 2695/SF2568). .
- **Illinois.** L'Illinois offre un crédit d'impôt de 25% (*Illinois Angel Investment Credit Program*), jusqu'à 500 000 dollars, pour tout investissement (3 ans minimum, avec clause de « *recapture* » en cas de non-respect des engagements³⁹) dans une petite entreprise commercialisant des nouvelles technologies ou du domaine des sciences de la vie (budget de 10 millions de dollars). Un autre programme d'incitation fiscale (EDGE) vise à favoriser la domiciliation ou relocalisation d'entreprises dans l'Illinois.
- **Ohio.** Le *Technology Investment Tax Credit Program*, créé en 1996 et doté de 45 millions de dollars, permet aux investisseurs d'obtenir un crédit d'impôt égal à 25% (ou même 30% dans le cas d'une entreprise EDGE ou d'un des 25 Comtés défavorisés de l'Ohio) des sommes investies (jusqu'à 1,5 millions de dollars) dans des petites entreprises technologiques. En janvier 2005, 31 millions de dollars de crédits d'impôt avaient déjà été attribués dans le cadre de ce programme, dont la dotation initiale était de 30 millions de dollars. L'Ohio a attribué en juillet 2011 un crédit d'impôt de 1,3 millions de dollars à la société de *cloud-based computing* Janova, et la municipalité de New Albany où elle est domiciliée à ajouté 100 000 dollars à cette somme.
- **Iowa.** L'Etat de l'Iowa dispose de nombreux programmes d'incitation fiscale, notamment les *High*

³⁹ Une telle clause existe également dans le Tennessee pour le programme visant à attirer des sièges sociaux d'entreprises (SB 1520), alors que l'Alabama a lui assoupli ce type de clause.

Quality Jobs Program et *New Jobs Tax Credit* (hausse de la main d'œuvre employée de 10% ou plus), et, pour les investisseurs dans de nouvelles entreprises, les *Community-Based Seed Capital Funds* (crédit fiscal de 20% d'un investissement dans un fonds de capital-risque), *Endow Iowa* (donations à des Organismes à but non lucratif), *Qualifying Business Tax Credit* (20% de crédit d'impôt pour un investissement dans une start up), et *Revolving Loan Funds Program*.

- *Le « crowdfunding » ou financement collaboratif*

Enfin le crowdfunding – littéralement, « financement par la foule » - qui consiste à mobiliser les internautes pour qu'ils participent au financement d'une start up, souffre encore d'un encadrement légal insuffisant, mais ne manque pas de perspectives. Ainsi l'une des principales plateformes de crowdfunding, Kikstarter, a depuis sa création en 2008 mobilisé près de 200 millions de dollars pour environ 20 000 projets avec un taux de réussite de 44%. Si les montants des projets restent très modestes, ce modèle de financement prend de l'ampleur avec quelques opérations d'envergure comme celle de Pebble, en cours de réalisation, pour laquelle 10 millions de dollars ont déjà été levés auprès de 85 000 acheteurs/investisseurs sur internet. Pour permettre aux entreprises d'accéder de manière sécurisée à ce type de financement, la SEC (Securities and Exchange Commission) travaille actuellement à un encadrement légal du concept, avec les conseils de la SBA.

Pour finir, la SBA propose un programme de microcrédit mené en partenariat avec des organismes dédiés.

Malgré ces nombreux apports, l'efficacité de la SBA est cependant régulièrement mise en cause par certains think tanks libéraux, qui pointent du doigt son coût : la crise aurait conduit dès 2009 à une augmentation considérable des non-remboursements de prêts (ce qui aurait pesé pour 3,9 milliards en 2009, 4,8 milliards en 2010 et jusqu'à 6,2 milliards de dollars en 2011 contre 1 milliard en 2007, selon le CATO Institute).

Q11/- Comment s'organise l'accompagnement post-crétion des jeunes entreprises ? Est-il réalisé par des structures publiques, des

associations, des prestataires privés ? Existe-t'il des mesures visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner ?

La SBA offre des formations techniques et managériales aux petites entreprises, gratuites ou peu coûteuses dispensées notamment via le Service Corps of Retired Executives (SCORE) d'anciens chefs d'entreprises, qui dispose d'un réseau de plus de 800 bureaux et 13 000 conseillers bénévoles à travers les Etats-Unis. Karen Mills, présidente de la SBA rappelait par ailleurs, à l'occasion d'une conférence tenue en mai 2012 et intitulée « Powering Small Business », l'importance pour les jeunes entrepreneurs de se rendre sur le site de la SBA et de se renseigner sur ces programmes de mentorat gratuit et à proximité. Le site de la SBA propose ainsi un référencement local de tous les mentors potentiels et de leur disponibilité.

D'autres formations proposées par la SBA sont également destinées aux femmes, aux vétérans, ou à certaines minorités (Amérindiens).

Q12/- Quelles actions sont menées pour développer la culture entrepreneuriale et une mesure de cette dernière est - elle possible (enquêtes, etc) ?

- *La promotion de la culture entrepreneuriale : Startup America Partnership*

Créée par la *Case Foundation*⁴⁰ et la *Kauffman Foundation*, l'association *Startup America Partnership* a pour but de promouvoir la culture entrepreneuriale à travers les Etats-Unis. Dirigée par des entrepreneurs de talents et renommés, l'association cherche à faire le lien entre les univers de l'entreprise, de l'université ou de la recherche pour procurer à un maximum d'entreprise l'énergie et les ressources intellectuelles, matérielles ou financières dont elle a besoin pour se développer. Moins d'un an après sa création, l'association avait mobilisé près d'un milliard de dollars pour servir plus de 100 000 startups en 3 ans.

- *Les programmes de mentorat (exemple du VMS du MIT)*

⁴⁰ Fondation elle-même créée en 1997 par Steve Case, créateur de Google.

En complément des programmes de mentorat gratuits et locaux de la SBA, de nombreuses universités proposent de services d'accompagnement pour les membres de leur réseau. Exemple célèbre, le Venture Mentoring Service (VMS) du MIT (Massachusetts Institute of Technology) mis en place en 1997. Celui-ci part du constat que les entrepreneurs confrontés à un environnement d'affaires très compétitif, complexe et particulièrement évolutif, doivent être accompagnés pour trouver des ressources et renforcer leur expertise. Les entrepreneurs qui souhaitent en bénéficier doivent prouver leur lien avec le MIT et sont alors orientés vers des mentors volontaires (équipes pouvant aller jusqu'à 3 ou 4 mentors sur un projet), aux compétences adaptées aux besoins de l'entrepreneur. En pratique, le mentor intervient aussi bien pour aider l'entrepreneur à définir et valoriser son projet que pour apprécier son besoin de financement et lui ouvrir son carnet d'adresses. La démarche est généralement bénéfique pour l'entrepreneur et le mentor qui tous deux élargissent leurs relations et accroissent la notoriété de la marque MIT. Le VMS repose aujourd'hui sur près de 130 mentors suivant environ 250 projets. Depuis sa création, le dispositif aurait permis aux entreprises accompagnées de lever jusqu'à 1 milliard de dollars.

Autre initiative intéressante : L'AARP (American Association for Retired Persons), prévoit de former jusqu'à 100 000 « encore entrepreneurs » : anciens exécutifs, de 50 ans ou plus, appelés à créer de petites entreprises, grâce à l'aide de mentors et formateurs.

- *Kauffman Campuses*⁴¹

En 2003, la fondation Kauffman lançait un programme de développement de l'esprit entrepreneurial en université en versant 5 millions de dollars à huit universités pour les aider à financer la création de filières dédiées à la création d'entreprise, accessibles à tous les étudiants, quel que soit leur domaine d'étude initial.

- *Mesure de la culture entrepreneuriale : le Harris Survey on Youth Entrepreneurship*⁴²

⁴¹ <http://www.kauffman.org/entrepreneurship/kauffman-campuses.aspx>

⁴² <http://www.kauffman.org/entrepreneurship/harris-survey-on-youth-entrepreneurship.aspx>

Un sondage mené par Harris Interactive auprès de 2438 jeunes de 8 à 21 ans révèle que 40% d'entre eux sont certains de vouloir lancer leur propre activité dans le futur, et que 37% jugent cela possible.

Parmi les jeunes sondés ayant exprimé la volonté de monter une entreprise, les raisons principalement avancées sont : leurs compétences (92%) ; se construire un avenir (89%) ; être son propre chef (87%) ; gagner beaucoup d'argent (85%) ; réaliser leur rêve (81%) ;

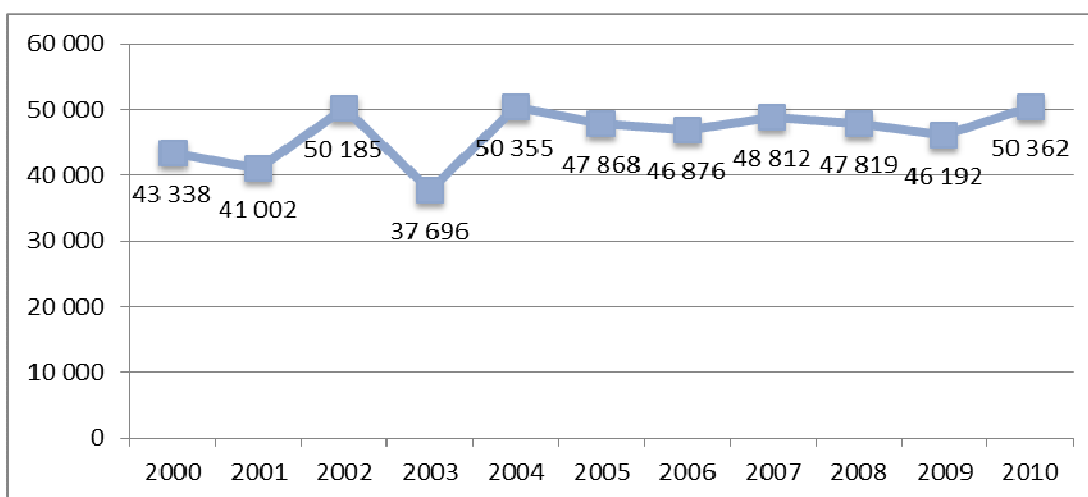
63% des sondés considèrent qu'ils peuvent arriver à être entrepreneur en travaillant dur ;

25% d'entre eux admettent que l'entrepreneuriat est l'option de carrière la plus attirante.

ISRAEL

I- Principales statistiques concernant la création d'entreprises dans le pays

Q1/- Quel est le nombre d'entreprises créées par an ? Quelle a été l'évolution de ce nombre depuis 10 ans ? ⁴³



Le nombre annuel de création d'entreprises a augmenté de 10 % entre 2000 et 2010, et il n'a que peu décliné pendant la crise de 2008-2009.

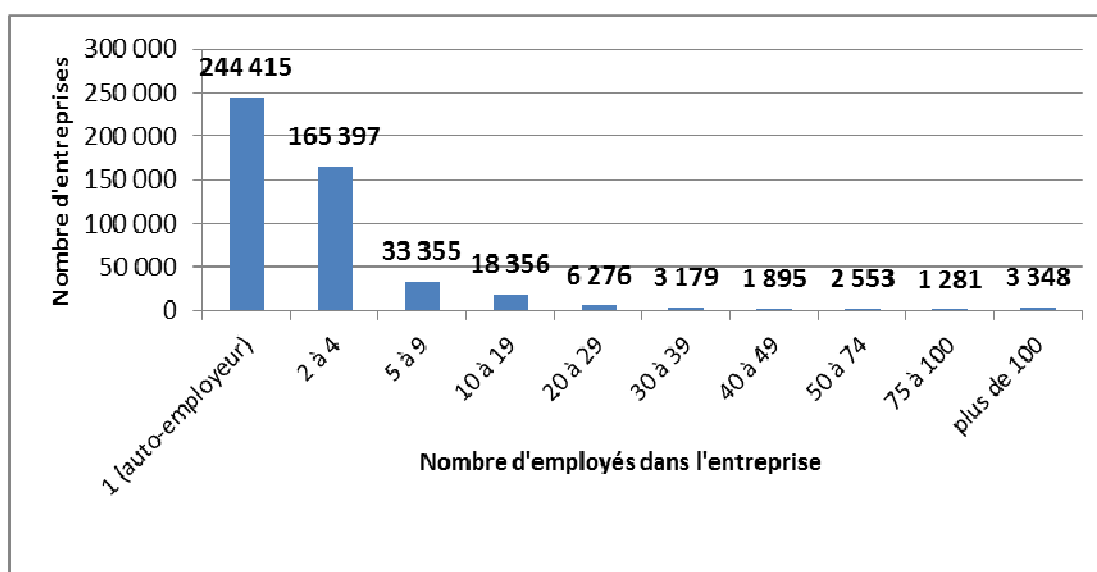
Q2/- Quels sont les statuts juridiques et les caractéristiques principales de ces entreprises créées (en termes d'emplois et en termes de fonds propres, de chiffres d'affaires,...) ?

A notre connaissance, aucune classification en termes de statut juridique, de nombre d'emplois, de CA ou de fonds propres n'existe.⁴⁴ S'agissant du nombre d'employés, l'information demandée existe sans distinguer la date de création de l'entreprise. Le tableau suivant,

⁴³ Sauf mention contraire, les informations fournies ont pour source le Central Bureau of Statistics (http://www.cbs.gov.il/reader/?Mival=cw_usr_view_Folder&ID=141)

⁴⁴ A ce titre, ont été contactés : le Central Bureau of Statistics, l'agence des PME, l'Office du Chief Scientist.

réalisé à partir de données publiées en 2011 concernant l'ensemble des entreprises enregistrées, renseigne également sur le nombre de sociétés individuelles.



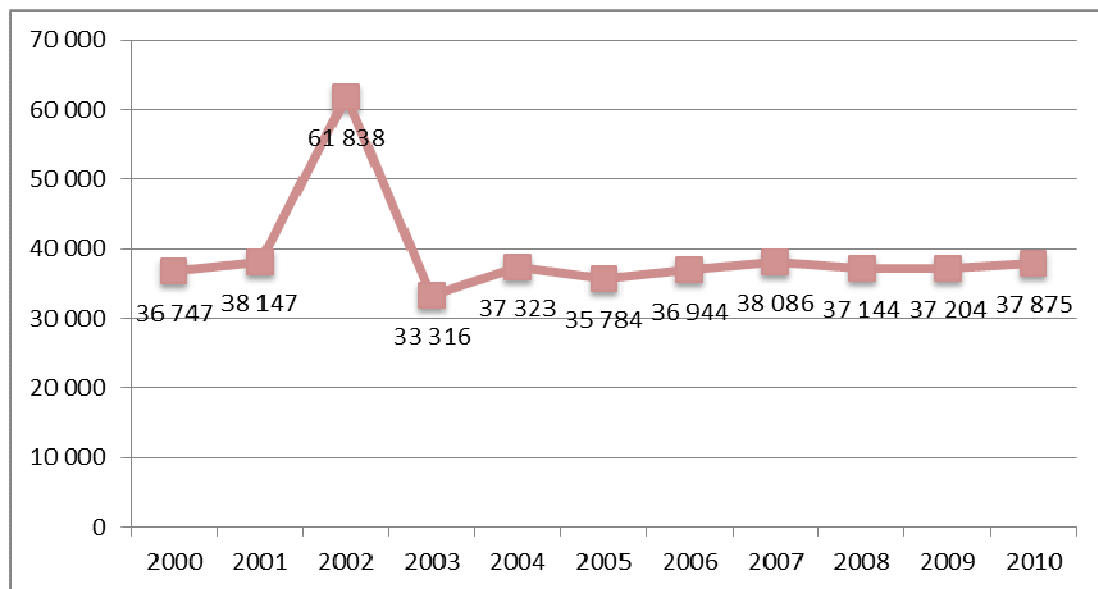
Q3/- Quelles sont les différentes caractéristiques du créateur d'entreprises (situation professionnelle au moment de la création, âge, catégorie socioprofessionnelle, diplômes, hommes- femmes, etc...) ? Ces dernières ont-t-elles évoluées au cours des dernières années ?

Cette information n'existe pas.

Q4/- Quelle est la pérennité de ces entreprises à 3 et 5 ans ? Que peut-on dire sur les raisons de la disparition d'une partie des entreprises créées : ont-elles cessé leur activité ? ont-elles été reprises ? Ont-elles fusionné avec une autre entreprise ?

Cette information n'existe pas.

Le tableau suivant présente le nombre total de fermetures d'entreprises de ces dix dernières années, avec un pic en 2002 correspondant à la seconde Intifada palestinienne.



Q5/- Quels résultats affichent ces jeunes entreprises en termes d'emplois créés et de chiffres d'affaires, 3 ans après leur création ?

Cette information n'existe pas.

II- Politique et objectifs publics en matière de soutien à la création d'entreprises -

Q6/- Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique de soutien à la création d'entreprises ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Qui pilote cette politique (administration centrale ou déconcentrée, organisme dédié,...) ?

La politique de soutien à la création d'entreprises est conduite par le ministère de l'Industrie, du Commerce et du Travail, à l'aide d'outils variés et par délégation d'activité. Pour l'essentiel, ces mesures prennent la forme de soutien aux activités de R&D d'une entreprise en cours de création, d'actions de promotion des investissements et du développement régional ainsi que de dispositifs de soutien et de conseil en faveur des petites et moyennes entreprises en cours de constitution.

Q7/- Dans le cadre de cette politique, quels sont les dispositifs existants (subventions, aides fiscales ou sociales, prêts, mesures d'accompagnement...) ? Sont-ils plutôt du ressort de l'Etat ou des collectivités territoriales ? S'agit-il d'aides directes ou d'aides indirectes ? Quels montants et pourcentages des aides publiques aux entreprises représentent ces aides à la création ?

Donner les principales caractéristiques des dispositifs les plus importants et les plus efficaces.

Respectivement dépendantes et rattachés au MOITAL, les principales structures et dispositifs de soutien à la création d'entreprises sont les suivants :

1. **L'Office du Chief Scientist (OCS)** est l'organisme chargé de la mise en œuvre de la politique gouvernementale de soutien et d'encouragement à la R&D industrielle. Les activités de l'OCS dépendent de la Loi de 1984 sur la R&D industrielle, encourageant les sociétés israéliennes à investir dans des projets de R&D pour permettre la création d'emplois et la hausse de la production et des exportations israéliennes, tout en partageant avec le gouvernement le risque inhérent à de tels projets. Le rôle de l'OCS consiste en particulier à la gestion et l'allocation des programmes et subventions accordées à la recherche civile. Dans ce cadre, quelques dispositifs (comme le programme des incubateurs) offrent un soutien à la fois dans la conception du business plan et du modèle économique de l'entreprise en cours de constitution que dans ses activités de R&D.
2. **Le Centre des Investissements** au sein du MOITAL a été mis en place conformément à la loi sur l'encouragement aux investissements en capital de 1959 et a pour fonction principale d'encourager le développement de l'industrie et du tourisme en Israël. Son conseil d'administration est composé de représentants des ministères de l'Industrie et du Commerce, des Finances, du Tourisme, de l'Agriculture et du cabinet du Premier Ministre.
3. Les structures d'aides apportées aux petites et moyennes entreprises sont en pleine mutation. L'Autorité de Soutien aux

Petites et Moyennes Entreprises (ISMEA – Israel Small & Middle Enterprises Authority) créée par le MOITAL a été supprimée au profit d'une agence directement rattachée au ministère de l'Industrie, **l'agence des petites et moyennes entreprises**. Si l'objet de cette agence reste le même - le développement des PME –, certains types d'incitations à la création d'entreprises sont de son ressort et ses compétences en matière de suivi des entreprises récemment créées sont élargies.

Au sein de l'agence des PME, deux dispositifs principaux existent :

- **Programme Afikei Mimoun** (« Canaux de financement »). Ce dispositif consiste en un appui technique et financier à la réalisation d'un business plan, à la préparation de dossiers destinés à obtenir un emprunt, au suivi de type monitoring de la société lors des différentes phases de sa création. Un forfait progressif, proportionnel à l'emprunt qui sera contracté, est demandé à l'entrepreneur.
 - **Programme à destination d'entrepreneurs en recherche d'emploi ou issus des minorités** : il s'agit, pour l'essentiel, d'un programme de formation comprenant 56 heures de cours, un suivi de la préparation du business plan de la société et un accompagnement dans les démarches de demande de prêt, etc.
4. **MATI (Centre de Développement de l'Entreprenariat)**, entre autres financé par le MOITAL, l'agence des petites et moyennes entreprises, le ministère de l'Intégration et quelques fondations privées, est un réseau de 25 espaces de conseil, d'orientation et de formation visant à la création d'entreprises. Il est le bras armé, à la fois, de l'agence des PME et – souvent – des municipalités dans lesquelles ses centres sont implantés pour une mise en œuvre territorialisée des politiques publiques en matière de création d'entreprises. Ses services consistent en une aide à la rédaction d'un business plan, à l'orientation vers des sources adaptées de financement, à un accompagnement d'un an de la société en cours de création et à la formation des entrepreneurs en management, planification

fiscale, marketing et gestion financière. L'entrepreneuriat des immigrants est également encouragé : le ministère de l'Intégration prend en charge, le cas échéant, une partie substantielle des services délivrés par Mati.

La gestion de ce réseau n'est pas uniforme et chaque directeur de centre est libre d'orienter ses activités. Cette situation devrait évoluer et gestion harmonisée du réseau devrait voir le jour, tant au niveau des sources de financement que des outils de communication.

5. D'autres **fondations privées** (comme le « *Keren Shemesh* »), souvent associées à des banques, offrent un accompagnement technique et financier à la création d'entreprises.

Q8/- Quels types d'entreprises sont visés par ces mesures de soutien (entreprises à potentiel, entreprises innovantes, entreprises appartenant à certains secteurs, entreprises créées dans certaines zones géographiques, entreprises dont le créateur présente certaines caractéristiques...) ?

Le réseau Mati a vocation à soutenir la création d'entreprises, tous secteurs confondus. Si quelques exemples de spécialisation peuvent être cités (nouvelles technologies à Raanana, bijouterie à Haïfa, franchises à Jérusalem), ce sont indéniablement les activités de R&D qui, adaptés à une culture entrepreneuriale exceptionnelle, bénéficient des dispositifs d'encadrement et de financement les plus performants. Par ailleurs, une attention est spécifiquement dévolue à l'implantation de centres Mati et d'incubateurs dans différentes zones périphériques.

De manière générale deux lois encadrent la promotion de la R&D :

- *R&D Law* : elle vise à encourager les sociétés israéliennes à investir dans des projets de R&D grâce à un partage de risque proposé par l'Etat. Cette loi est mise en œuvre par l'OCS.
- *The Law for the Encouragement of the Capital Investment* : qui vise à encourager l'investissement national, à exploiter les ressources du pays, à développer les zones périphériques et à réduire la part des importations. Cette loi a permis la création

du *Israel Investment Center* et définit les conditions d'attribution d'exonérations fiscales.

Parmi les principales mesures de soutien, il convient de citer les dispositifs de l'OCS. Le gouvernement promeut la R&D dans les domaines jugés prioritaires par le biais de l'OCS du MOITAL. L'OCS met en place des programmes de soutien à la R&D, met en œuvre les accords internationaux de coopération et encourage l'innovation technologique. En 2008, le budget du MOITAL a représenté 66% du budget du gouvernement en matière de R&D civile. En 2010, le budget de l'OCS était de 1,62 Md NIS (320 MEUR) dont la moitié est destinée au cofinancement d'entreprises israéliennes et étrangères.

Ces cofinancements représentent, en général, 20 à 50% des dépenses. 1.000 projets menés par 600 entreprises sont financés chaque année. Le bénéficiaire doit rembourser l'aide fournie sous forme de redevances qui varient entre 3 et 3,5% des ventes réalisées chaque année par la société. Les industries des sciences de la vie et les nanotechnologies sont prioritaires mais des efforts importants continuent d'être faits dans les TIC, les semi-conducteurs et l'électro-optique. Les fonds à disposition de l'OCS sont octroyés de manière dynamique : si le projet échoue, les fonds sont considérés comme une subvention ; s'il aboutit, comme un prêt.

L'originalité de l'expérience israélienne tient principalement au soutien précoce des TPE innovantes :

- Le programme *Thufa* («élan») soutient les projets à un stade très préliminaire (évaluation du potentiel technologique et économique de l'idée, élaboration d'un brevet, réalisation d'un business plan, etc.). Les subventions octroyées peuvent atteindre 85% des dépenses approuvées et sont plafonnées à 50.000 USD.
- Le programme *Nofar* soutient des projets de recherche appliquée (biotechnologies et nanotechnologies) dans un objectif de faisabilité technologique. Les subventions accordées par l'OCS sont plafonnées à 100.000 USD et peuvent constituer jusqu'à 90% du budget du projet soutenu.
- Le programme *Magneton* promeut les transferts de technologie des institutions universitaires vers l'industrie. Les

subventions accordées par l'OCS sont plafonnées peuvent constituer jusqu'à 66% du budget du projet soutenu. Le dispositif *Katamon* a le même objectif mais se concentre sur les programmes relevant du domaine de l'eau. De 2009 à 2011, ce programme a été pourvu de 1,70 MUSD.

- Le principal soutien offert aux petites entreprises demeure le programme des incubateurs qui fournit aux start-ups un accompagnement financier, administratif et matériel.

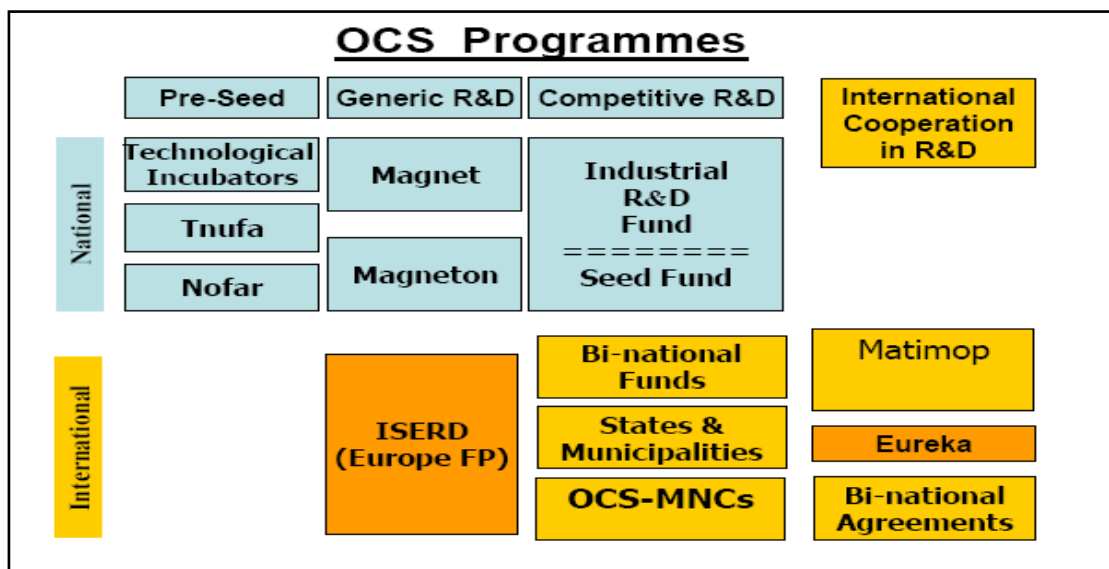
En 1991, le gouvernement israélien a créé 24 incubateurs technologiques destinés à valoriser la recherche au sein des universités, mais aussi de permettre l'intégration de nouveaux immigrants qualifiés venant notamment de l'ex-URSS et créer des activités dans les zones périphériques du pays (qui ont accueilli 15 de ces incubateurs). Enfin il s'agissait de créer une culture d'entrepreneuriat, notamment en direction de jeunes étudiants. L'OCS apportait le financement du fonctionnement des incubateurs et des aides aux entreprises créées pouvant aller jusqu'à 300 00 USD par projet. Ceux-ci ont été progressivement privatisés au profit de groupes financiers (capital risque) ou industriels et certains sont cotés en bourse.

Aujourd'hui 26 incubateurs, tous privés et à but lucratif, participent au programme de l'OCS. Les incubateurs sont répartis dans tout le pays et 16 sont situés dans des zones périphériques. Environ 200 entreprises sont ainsi incubées simultanément. Les compagnies incubées sont, pour 37% d'entre elles, impliquées dans le secteur des appareils médicaux, 25% dans les technologies de l'information et de la communication, 15% dans le secteur pharmaceutique et des biotechnologies, 14% dans les énergies propres et 9% dans l'électronique. Entre 1991 et 2009, on compte ainsi 1.400 projets qui ont été initiés avec un soutien de plus de 500 MUSD de fonds publics. Plus de 1 200 entreprises ont été formées et sont sorties des incubateurs. Le montant total de capitaux propres levés par ces entreprises est de l'ordre de 3.000 MUSD, soit un effet de levier de 5-6 entre fonds publics et fonds privés.

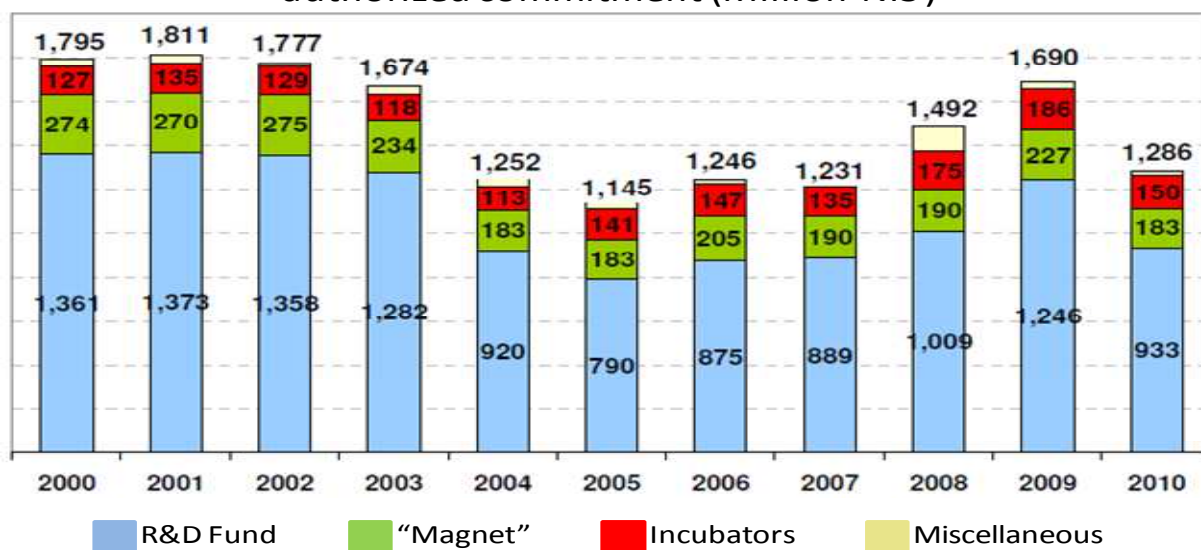
L'OCS intervient seulement au niveau des projets, à environ 600.000 USD par projet en apportant 85% de cette somme, à condition que le projet soit présenté par l'incubateur et que ce dernier investisse 15%. La subvention du gouvernement a vocation à être remboursée par les royalties générées par les projets qui réussissent (de l'ordre de 3% du montant des ventes). D'où une grande importance apportée à la détention de la propriété intellectuelle.

Les propriétaires de l'incubateur doivent couvrir les frais de fonctionnement, apporter le complément de financement demandé par l'OCS, mais aussi apporter une assistance à l'entreprise dans sa réflexion de réflexion sous les aspects stratégique, marketing, recherche de partenaires industriels et financiers, fournir les prestations matérielles. En contrepartie, l'incubateur acquiert pour sa mise de fonds limitée un pourcentage minoritaire mais significatif (jusqu'à 49% dans le premier tour) du capital. Outre le management de l'entreprise, les membres de l'équipe de l'incubateur siègent au conseil d'administration de chaque entreprise afin de l'orienter et de contrôler son développement. Ils sont donc fortement impliqués dans chaque entreprise incubée.

L'Etat finance les *startups* accueillies pendant deux ans (parfois trois dans le cas des biotechnologies), jusqu'au premier tour de table financier (validation de concept et prototypage) dans le cadre d'un cofinancement avec l'incubateur qui est en général coactionnaire de l'entreprise incubée dans ses premiers mois. Environ 80 nouvelles startups sont créées chaque année via ce programme : 90% d'entre elles vont au terme de l'incubation. Le budget annuel du programme s'élève à 45 MUSD.



Total R&D budget for all support-routes
authorized commitment (Million-NIS)



On peut tenter de mettre en lumière certaines des clés de succès du dispositif israélien :

- **Une indépendance par rapport aux centres de recherche :**
L'incubateur israélien n'a aucun lien organique et n'est pas rattaché ou lié à une université ou un organisme de recherche. Ces derniers disposent de leur propre instrument de valorisation. Les projets soumis à l'incubateur ne sont donc pas liés à une origine privilégiée ou à une population de chercheurs. De fait le choix de l'incubateur approché par des porteurs de projets se fait en fonction de :
 - la réputation de l'incubateur (succès des précédentes entreprises incubées)
 - la spécialité sectorielle et la fertilisation croisée attendue avec les autres entreprises
 - la capacité de l'incubateur à obtenir les financements publics (OCS) ou privés (fonds privés liés aux gestionnaires de l'incubateur ; fonds de capital-risque externes)
 - l'emplacement géographique
- **Une gestion privée des incubateurs :** Les incubateurs sont des entreprises privées à but lucratif. Leur profit vient essentiellement des plus-values tirées de la valorisation des actions qu'ils détiennent dans les sociétés incubées (les managers porteurs de projet deviennent rapidement minoritaires). En outre les incubateurs sont gérés de manière professionnelle et facturent leurs prestations aux entreprises incubées (à cet égard, ils sont financés indirectement par l'OCS).
- **Une gouvernance et un suivi très structurés des entreprises incubées :** Les personnes privées de l'équipe de gestion de l'incubateur deviennent administrateurs des entreprises incubées. Elles jouent un rôle actif, à la fois dans le conseil et l'orientation, mais aussi dans la supervision de l'entreprise. Des fonctions comme la direction financière, la direction des achats, la direction des ressources humaines, la comptabilité sont assumées par les gestionnaires de l'incubateur. Ceux-ci suivent aussi de près l'avancement dans le temps du projet de l'entreprise en fixant un calendrier des étapes à franchir. Au bout de deux ans au plus tard, l'entreprise sort de l'incubateur,

soit en étant déjà solide et financée par des capitaux-risqueurs, soit en essayant de poursuivre autrement son existence ou sa survie (par exemple en donnant naissance à un nouveau projet redéfini).

C'est l'incubateur qui valide et soumet la demande de financement public à l'OCS et apporte les 15% de financement complémentaire. C'est aussi l'incubateur qui propose et organise les mises en contacts avec des partenaires industriels ou les fonds de capital-risque. Dans la première phase d'incubation, le rôle des managers est de se consacrer à la définition du plan d'affaires, à la mise au point d'un produit commercialisable, à la réflexion marketing. Ils sont (théoriquement) dégagés de la préoccupation de recherche de fonds. Les gestionnaires de l'incubateur jouent le rôle de premier filtre : d'abord en accueillant ou non tel projet dans leur incubateur, ensuite en y investissant les tout premiers fonds, puis en présentant le moment venu le projet au financement public de l'OCS, enfin en réinvestissant à partir de leurs propres fonds ou en présentant l'entreprise à des fonds de capital-risque externes.

- **Une approche globale du marché :** Compte-tenu de la taille très limitée du marché intérieur israélien, les entreprises incubées sont priées dès l'abord de réfléchir à une approche des marchés internationaux, notamment nord-américains et européens. Ceci se traduit déjà par une présentation systématique en anglais, mais aussi par la définition des voies et moyens d'approche de ces marchés et de commercialisation. Cette obligation d'approche globale est sans doute une des grandes différences avec les incubateurs français.
- **Une préoccupation permanente du financement de l'entreprise incubée par des fonds de capital-risque :** En parallèle aux efforts consacrés à la mise au point des produits et de sa commercialisation, une préoccupation constante de l'entreprise et de l'incubateur est d'assurer le financement en fonds propres et aides publiques (ce type d'entreprises ne peuvent prétendre à des prêts bancaires). L'incubateur veille donc à l'obtention des financements publics de l'OCS qui

intervient dans la phase initiale, mais aussi au financement ultérieur qui est le fait de fonds de capital-risque.

Il est aussi fortement motivé par la valorisation de l'entreprise, car il en est un des premiers actionnaires et il tire son profit de la valeur des actions détenues. Il y a une articulation forte entre incubateurs et fonds de capital-risque articulation, qui n'existe pas en France. C'est d'ailleurs également le MOITAL qui a permis l'émergence d'un secteur dynamique de fonds de capital-risque israélien (voir liste en Annexe A3) en créant en 1992 un fonds public de 100 MUSD, YOZMA, qui intervenait à hauteur de 40% en abondement de capitaux privés de capital-risque qu'il s'agissait d'attirer. Immédiatement, dix fonds de capital-risque se sont créés, chacun géré par les représentants de trois types d'investisseurs : les nouveaux capital-risqueurs israéliens, une société de capital-risque étrangère, une société ou banque d'investissement israélienne. Dès 2002, le marché comptait 60 fonds de capital-risque et 10 milliards USD avaient été levés pour cette activité. Ainsi non seulement les incubateurs peuvent compter sur un financement significatif de démarrage (là où les fonds de capital-risque ne veulent pas souscrire) par le ministère israélien de l'industrie pour les entreprises incubées, mais ils veillent à une présentation attractive et efficace auprès des fonds de capital-risque qui sont locaux, mais aussi étrangers, notamment américains.⁴⁵

Q9/- Les dispositifs de soutien prennent-ils en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises ? Existe-t-il des dispositifs spécifiques pour favoriser la croissance de ces jeunes entreprises ?

Les dispositifs existants, à la fois ceux gérés par l'OCS et l'agence des PME prennent en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises.

⁴⁵ Claude TRINK, Rapport remis au ministre de l'Industrie Eric Besson, Conseil Général de l'Economie, de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies, 20 avril 2012.

1. L'agence des PME a mis en place⁴⁶ :
 - **Un programme de conseil dont l'objectif est d'aider les PME en phase de croissance et de développement.** Une quinzaine de sessions de conseil, à la carte, sera dévolue aux PME : ouverture de succursales, gestion globale, conseil financier, ventes et marketing, gestion interne, gestion opérationnelle et logistique, design commercial, etc. La quantité de formations subventionnées dépend du nombre d'employés de l'entreprise. Par ailleurs, les sociétés sont encouragées à s'organiser en réseaux pour participer aux formations de sorte à faciliter l'échange et la mutualisation des bonnes pratiques.
 - **Un programme de développement de produits dits « design-intensive ».** Programme destiné à valoriser les entreprises de moins de 100 salariés dont les activités novatrices de design et de packaging sont reconnues par le MOITAL : financement de 60% des travaux de conception, dans la limite de 200.000 NIS (41.000 EUR).
 - **Programme *Meagdim* (« liants ») :** soutien aux activités de marketing et de promotion de produits israéliens à l'étranger, dans les domaines cinématographique et industriel. L'agence des PME pourra financer jusqu'à 50% des dépenses allouées par les entreprises sélectionnées, avec un plafond de 7 MNIS (1.4 MEUR). Les dépenses éligibles concernent la location de bureaux à l'étranger, les campagnes de publicité, la participation à des salons, le conseil juridique ou l'assurance des produits exportés.
 - **Prêts garantis par l'Etat pour les PME :** deux types de prêts peuvent être alloués. Le premier concerne les PME en difficulté ; le second, les PME en phase de développement. Dans les deux cas, le CA annuel de la société ne peut excéder 22 MNIS (4.5 MEUR). Le prêt, garanti à hauteur de 70% pour l'Etat, est accordé par une banque partenaire du programme sur une période de cinq ans, avec la possibilité pour l'entreprise de rembourser uniquement à partir du sixième mois.

⁴⁶ Cette étude ne détaille pas l'ensemble des critères d'éligibilité aux dispositifs de soutien présentés ci-après. Le cas échéant, une présentation détaillée serait disponible.

- **Prêts garantis par l'Etat** : en faveur de sociétés en phase de développement, dont le CA annuel se situe entre 22 et 100 MNIS (4.5 – 20.5 MEUR). Les conditions d'octroi du prêt sont relativement comparables à la catégorie précédente et les dossiers sont validés, pour le compte de l'Etat, par la société d'analyse financière BDI-Coface.
- 2. L'OCS a mis en place différents programmes de suivi et de soutien en faveur de sociétés dont la part de R&D reste importante :
 - **Soutien de long terme** aux sociétés dont les activités de R&D mobilisent plus de 200 employés. Il concerne le financement d'une partie des dépenses de R&D de la société (jusqu'à 50%)
 - **Soutien aux investisseurs privés**, sous la forme d'une garantie allant jusqu'à 25% du montant de l'investissement par l'OCS et le ministère des Finances (budget annuel de 200 MNIS, soit 41 MEUR).
- 3. Business angels :

En Israël, le statut des *business angels* (BA) a fait l'objet d'un amendement à la Loi concernant l'impôt sur le revenu (*Income Tax Ordinance*) en 2010. Surnommé « *The Angels' Law* », cet amendement prévoit un crédit d'impôts substantiel, sur trois ans (« *benefit period* ») pour les personnes physiques, de nationalité israélienne ou non, investissant dans des sociétés israéliennes privées dont les activités de R&D sont reconnues comme telles par les autorités locales. Ces sociétés (« *Target companies* ») font l'objet d'une définition précise :

Le BA peut être le créateur de l'entreprise dans laquelle il investit. Enfin, les autorités locales envisagent d'étendre cet amendement à des partenariats entre personnes physiques. Ce dispositif a été voté pour une durée limitée : les investissements concernés seront pris en compte entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2015.

Q10/- Les jeunes entreprises sont-elles confrontées à des difficultés particulières de financement (accès au financement bancaire,

constitution de fonds propres...) ? Si oui, quelles mesures publiques ont été mises en place pour y remédier ?

Outre les concours bancaires traditionnels qui représentent l'essentiel du financement des PME, les crédits obtenus par les entreprises en cours de création ou de développement proviennent largement de fonds de garanties publics ou semi-publics ainsi que de prêts d'honneur ou philanthropiques. Le fond de garanties de l'Etat pour les petites entreprises, institué en septembre 2003, sert de garant pour les prêts bancaires, permettant aux banques d'accorder des prêts aux petites entreprises même si elles ne présentent pas de garanties suffisantes. Les prêts sont accordés pour une période pouvant aller jusqu'à 5 ans (voir plus haut). Le fond garantit aux banques jusqu'à 70% de chaque prêt et jusqu'à 30% de l'encours total des prêts.

Q11/- Comment s'organise l'accompagnement post-crétation des jeunes entreprises ? Est-il réalisé par des structures publiques, des associations, des prestataires privés ? Existe-t-il des mesures visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner ?

Voir plus haut.

Q12/- Quelles actions sont menées pour développer la culture entrepreneuriale et une mesure de cette dernière est - elle possible (enquêtes, etc.) ?

A notre connaissance, il n'existe pas d'étude permettant de mesurer la culture entrepreneuriale du pays. Certains ouvrages vantent les mérites de l'écosystème de l'innovation (*Israël, la Nation Start-Up*, de Dan Senor et Saul Singer) et il semble bien que l'exceptionnel entreprenariat à l'israélienne relève à la fois de la culture et du service militaire. La population est jeune, les origines différentes, la hiérarchie quasi inexistante et la remise en question de l'autorité, comme le souci « d'essayer », permanents. Par ailleurs, l'échec n'est jamais considéré comme une malédiction. Ces éléments favorisent un climat de liberté propice à l'esprit d'initiative.

Par ailleurs, le service militaire est également un élément déterminant. L'effort de défense met d'ailleurs un accent sur la recherche technologique et permet la circulation des compétences entre l'armée,

l'industrie, les universités et centres de recherche. Le service militaire favorise la prise de risque et la responsabilité individuelle, permet aux ingénieurs de l'armée d'adapter certaines des innovations militaires à la société civile et favorise la constitution de réseaux puissants et pérennes.

En septembre 2011, le rapport « Compétitivité globale 2011-2012 » du FMI fait progresser Israël du 24^e au 22^e rang (sur 142 Etats), et donne les raisons de cette performance : la qualité des institutions de recherche, la disponibilité du capital-risque, la protection des investisseurs, les marchés publics de la technologie de produits avancés, la capacité d'innovation, l'absorption de la technologie au niveau des entreprises, les dépenses en R&D, l'avantage concurrentiel, la disponibilité des scientifiques et ingénieurs : ¼ de la population active dispose d'un diplôme universitaire, et Israël compte le nombre le plus élevé au monde d'ingénieurs par habitant. Ces indicateurs situent Israël parmi les bons élèves de l'OCDE comme le soulignent un taux d'épargne élevé (environ 21% prévu pour 2011) et le dynamisme des investissements.

Israël se positionne dorénavant comme une *Start-up Nation*, une économie développée, moderne et innovante, attractive pour les capitaux étrangers. La culture israélienne, propice à l'esprit d'entreprise et à la prise de risque, est indéniablement un terreau favorable pour l'innovation. Le service militaire est reconnu par beaucoup comme un élément décisif dans l'essor entrepreneurial israélien.

ITALIE

Eléments locaux de contexte :

En Italie, les PME représentent le pilier du système économique et productif : sur plus de 4,4 millions d'entreprises non agricoles, 99,9% sont des PME dont presque la totalité (94,6%) est composée de micro-entreprises (moins de 10 employés), alors que les entreprises de taille moyenne (entre 50 et 249 employés) constituent à peine 0,5% du total (élaboration du ministère du Développement économique sur données Eurostat 2008).

Le poids des PME italiennes dans le contexte productif italien n'est pas seulement numérique ; leur contribution en termes d'emploi et de valeur ajoutée est significative : 81,7% des employés travaillent pour des PME et 72,4% de la valeur ajoutée est produite par des PME, dont plus de la moitié appartiennent au secteur du tertiaire.

La création d'une entreprise prend entre 6 et 14 jours mais les coûts sont plus élevés que ceux de la moyenne européenne.

I- Principales statistiques concernant la création d'entreprises dans le pays

Q1/- Quel est le nombre d'entreprises créées par an ? Quelle a été l'évolution de ce nombre depuis 10 ans ?

Au 31 décembre 2011, le nombre d'inscription de nouvelles entreprises au registre des sociétés s'élève à 391.310 et le nombre de cessations d'activité à 341.081 : le solde démographique est donc positif avec un peu plus de 50.000 entreprises.

2001	381.766
2002	378.851
2003	389.342
2004	425.510
2005	421.291
2006	423.571
2007	436.025
2008	410.666
2009	385.512
2010	410.736
2011	391.310
Janvier-mars 2012	120.278

Source : élaboration SER de Rome sur données Unioncamere

Q2/- Quels sont les statuts juridiques et les caractéristiques principales de ces entreprises créées (en termes d'emplois et en termes de fonds propres, de chiffres d'affaires,...) ?

Traditionnellement, ce sont les Régions du Sud qui connaissent le nombre le plus important de nouvelles activités entrepreneuriales (30,9% en 2011), suivies de près par le Nord-Ouest (28,6%), puis par le Centre (21%) et le Nord-Est (19,5%).

Les nouvelles entreprises sont principalement de très petite dimension et bénéficient d'un statut juridique simplifié. En 2011, 87% d'entre elles sont des entreprises individuelles, dont 85,3% ne dépassent pas 2 employés. 10,9% des nouvelles entreprises emploient entre 3 et 5 employés et 11% choisissent des formes juridiques plus complexes (sociétés de capitaux ou de personnes).

Naissances-mortalités des entreprises par forme juridique au 31.12.2011.

Forme giuridiche	Imprese registrate	Iscrizioni	Cessazioni al netto cancellazioni di ufficio	Saldo	Tasso di crescita
Società di capitali	1.385.626	80.744	38.152	42.592	3,15
Società di persone	1.150.351	45.187	45.575	-388	-0,03
Ditte individuali	3.364.883	253.522	250.141	3.381	0,10
Altre forme	209.214	11.857	7.213	4.644	2,19
Totale	6.110.074	391.310	341.081	50.229	0,82
DI CUI ARTIGIANE					
Società di capitali	57.343	5.999	3.674	2.325	4,32
Società di persone	257.604	11.024	13.767	-2.743	-1,05
Ditte individuali	1.141.697	86.943	92.906	-5.963	-0,52
Altre forme	4.539	472	408	64	1,42
Totale	1.461.183	104.438	110.755	-6.317	-0,43

Fonte: elaborazioni MiSE su dati Unioncamere-Infocamere

Q3/- Quelles sont les différentes caractéristiques du créateur d'entreprises (situation professionnelle au moment de la création, âge, catégorie socioprofessionnelle, diplômes, hommes- femmes, etc...) ? Ces dernières ont-elles évoluées au cours des dernières années ?

En 2011, les caractéristiques des créateurs d'entreprises sont les suivantes :

- 3 sur 4 sont des hommes,
- Les services à la personne est l'unique secteur où les entrepreneurs femmes sont majoritaires,
- 87% sont des Italiens,
- Beaucoup de jeunes : 26% ont moins de 30 ans et 19,1% ont entre 31 et 35 ans,
- Diplômes : 48,9% se lancent avec un diplôme équivalent au baccalauréat, ¼ se sont arrêtés après l'enseignement obligatoire, 12% ont un master.
- 7 sur 10 ont commencé avec un capital social inférieur à 10 000 € (depuis 2012, les moins de 35 ans peuvent créer une SARL avec 1 € de capital contre 10.000 € avant). Pour 1

entreprise sur 5, le capital initial était compris entre 11 000 € et 30 000 €.

- Le financement principal vient de fonds propres (8 entrepreneurs sur 10), puis des parents et amis et enfin des banques.
- Le principal objectif est la satisfaction personnelle et professionnelle (57% des entrepreneurs interrogés)

L'identikit du créateur d'entreprise

Age	%	Niveau d'instruction	%	Genre	%	Nationalité	%
Moins de 30 ans	26,4	Enseignement oblig.	26,7	Homme	74,2	Italien	87,1
Entre 31 et 35	19,1	Formation prof.	4,9	Femme	25,8	27 Pays Ue	4,5
Entre 36 et 40	19,7	Instruction prof.	7,7	Total	100,0	Extra-Ue	8,4
Entre 41 et 51	23,0	Baccalauréat	48,9			Total	100,0
Entre 51 et 65	10,3	Master	11,9				
Plus de 65 ans	1,5	Total	100,0				
Total	100,0						

Source : Centro Studi Unioncamere, enquête décembre 2011

Les ressources des start-up

Capital start-up	Under 35 (%)	Over 35 (%)	Total (%)
Moins de 5mille euros	45,3	39,3	41,9
De 5 à 10mille euros	30,0	30,4	30,2
De 11 à 30mille euros	18,3	21,7	20,2
De 31 à 50mille euros	4,0	4,3	4,2
De 51 à 100mille euros	1,4	2,4	2,0
Plus de 100mille euros	1,0	1,8	1,5
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Centro Studi Unioncamere, enquête décembre 2011

Q4/- Quelle est la pérennité de ces entreprises à 3 et 5 ans ? Que peut-on dire sur les raisons de la disparition d'une partie des entreprises créées : ont-elles cessé leur activité ? ont-elles été reprises ? Ont-elles fusionné avec une autre entreprise ?

Secteurs	Année de naissance	année de pérennité				
		2005	2006	2007	2008	2009
Industrie au sens strict	2004	88,7	78,7	68,4	60,8	53,0
	2005		89,4	78,0	69,1	59,1
	2006			88,8	77,9	65,5
	2007				91,5	77,1
	2008					86,9
BTP	2004	86,9	74,5	63,9	56,4	48,2
	2005		87,0	73,6	64,2	53,6
	2006			85,6	73,7	59,8
	2007				89,8	72,4
	2008					81,7
Commerce	2004	85,8	73,6	62,5	54,3	47,6
	2005		86,1	72,3	61,4	52,8
	2006			84,7	70,7	59,2
	2007				88,8	73,2
	2008					86,2
Autres services	2004	87,4	76,6	66,1	58,9	52,6
	2005		88,1	75,9	66,3	58,1
	2006			87,5	75,6	64,4
	2007				91,1	77,9
	2008					86,7
Total	2004	86,9	75,6	64,9	57,3	50,5
	2005		87,5	74,7	64,8	55,9
	2006			86,4	74,0	62,1
	2007				90,3	75,5
	2008					85,6
						pérennité à 5 ans
						pérennité à 4 ans
						pérennité à 3 ans
						pérennité à 2 ans
						pérennité à 1 ans

Source : Centre d'études de la Confindustria (équivalent italien du Medef)

Q5/- Quels résultats affichent ces jeunes entreprises en termes d'emplois créés et de chiffres d'affaires, 3 ans après leur création ?

Données disponibles en termes d'emplois créés :

Tableau 7 - Employés des entreprises nées en 2004 et pérennes à 5 ans, par secteur d'activité économique (nombre et %)						
Secteurs	Employés en 2007 des entreprises nées en 2004	Employés en 2004 des entreprises pérennes en 2009	Employés en 2009 des entreprises pérennes en 2009	Employés perdus par des entreprises non pérennes en 2009 (var. %)	Employés gagnés par des entreprises pérennes en 2009 (var. %)	Employés gagnés/perdus par des entreprises pérennes en 2009 par rapport à l'année de création (var. %)
	(a)	(b)	(c)	(b-a)/a *100	(c-b)/b *100	(c-a)/a *100
Industrie au sens strict	46 686	25 082	53 279	-46,3	112,4	14,1
BTP	81 996	40 146	69 629	-51,0	73,4	-5,6
Commerce	95 880	49 042	80 994	-48,9	65,2	-12,6
Autres services	188 511	100 666	165 861	-46,6	64,8	-12,0
Total	413 073	214 936	369 763	-48,0	72,0	-10,5

II- Politique et objectifs publics en matière de soutien à la création d'entreprises -

Q6/- Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique de soutien à la création d'entreprises ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Qui pilote cette politique (administration centrale ou déconcentrée, organisme dédié,...) ?

La situation italienne résulte avant tout des comportements individuels, plus que du soutien de l'administration publique, dont l'action comporte encore bien des failles (bureaucratie, lenteur des procédures, multiplicité des acteurs et des instruments).

Par ailleurs, le commerce est une compétence partagée Etat/Régions. Si certains instruments d'aides à la création d'entreprises émanent de l'administration centrale, la plupart proviennent des Régions. Au niveau central, c'est le ministère du Développement économique qui est compétent.

Les start-up sont une priorité du gouvernement Monti, qui a créé une task force spéciale avec pour mission de faire des propositions organiques – administratives, fiscales, de simplification de la bureaucratie, des aides et du soutien à l'internationalisation – qui, ensemble, permettront de créer en Italie un environnement nouveau qui encourage et promeut la création et la croissance des start-up innovantes. La Task force s'occupera également des start-up liées à l'économie numérique. L'objectif du ministre du Développement économique, Corrado Passera, est qu'après les décrets « Salva Italia », « Cresci Italia » et « Semplifica Italia », le gouvernement puisse adopter un décret « Start-up Italia ».

Q7/- Dans le cadre de cette politique, quels sont les dispositifs existants (subventions, aides fiscales ou sociales, prêts, mesures d'accompagnement...) ? Sont-ils plutôt du ressort de l'Etat ou des collectivités territoriales ? S'agit-il d'aides directes ou d'aides indirectes ?

Un recensement exhaustif des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics italiens de soutien à la création d'entreprises n'est pas possible aujourd'hui compte tenu de la diversité des interventions et des acteurs (il s'agit notamment d'une compétence partagée Etat/Régions).

L'action de l'Etat, via éventuellement ses opérateurs, est par ailleurs multiple et multiforme :

- des financements aidés comme le Fonds de venture capital pour les start-up tournées vers l'internationalisation (Simest⁴⁷) ou la relance de zones industrielles en crise (Invitalia⁴⁸)
- un certain nombre d'actions en faveur des femmes (DL n. 181/2006) et des jeunes ou bien de l'innovation et de l'internationalisation peuvent également soutenir la création d'entreprises ;
- diverses mesures de simplifications administratives :
 - i) institution d'un guichet unique pour les activités productives (SUAP) et d'Agences pour les entreprises (DPR n. 159 e n. 160 del 7/9/2010) ;
 - ii) SARL à 1€ sans frais notarié pour les moins de 35 ans et simplifiée pour tous ;

⁴⁷ Société financière pour l'internationalisation des entreprises

⁴⁸ Agence pour l'attraction des investissements étrangers

- iii) la mise en place de ComUnica à compter du 1^{er} avril 2010 qui permet d'effectuer toutes les démarches pour la création d'entreprises en ligne, quel que soit l'interlocuteur... (180 000 entreprises ont été créées entre avril et juillet 2010) ;
- iv) la réforme de la Déclaration de début d'activité (dite SCIA) ;
- des aides fiscales pour les entreprises créées par des moins de 35 ans (DL 98/2011).

Donner les principales caractéristiques des dispositifs les plus importants et les plus efficaces :

- **Fonds de venture capital pour les start up tournées vers l'internationalisation** : cet instrument permet à la Simest (société financière pour l'internationalisation des entreprises sous tutelle du Ministère du Développement économique) de prendre une participation minoritaire (max 49%) pour un montant maximal de 400 000 € et une durée entre 2 et 4 ans. Les destinataires sont les PME, surtout les artisans, les femmes entrepreneurs et les groupements de PME.
- **La relance de zones industrielles en crise** : contribution à fonds perdus et prêts aidés par le biais d'Invitalia pour les entreprises économiquement saines qui créent de nouvelles unités de production dans des zones en crise.
- **L'auto-entrepreneuriat** (Décret législatif 185/2000) : contribution à fonds perdus et prêts aidés par le biais d'Invitalia en cas de création de nouvelles entreprises ou de croissance d'entreprises existantes qui sont détenues par des jeunes entre 18 et 35 ans.
- **L'auto-emploi** (Décret législatif 185/2000) : Invitalia soutient la réalisation et le lancement de petites activités entrepreneuriales (aussi sous forme d'association) par des chômeurs ou des personnes à la recherche d'un 1^{er} emploi. Ces activités sont les suivantes :
 - o **Travail autonome** sous la forme d'entreprises individuelles (investissements jusqu'à 25.823 €),
 - o **Micro-entreprises** sous la forme de sociétés de personnes (jusqu'à 129.114 €),
 - o **Franchising** sous la forme d'entreprise individuelle ou de société.
- ✓ Il s'agit de contributions à fonds perdus et de prêts aidés.

- **Aides aux investissements productifs dans l'innovation, l'énergie et la recherche**, notamment en cas de création de nouvelles unités de production par Invitalia : contributions à fonds perdus et prêts aidés (DM Développement économique 6.08.2010). Dépenses admissibles entre 1,5 M€ et 25 M€.

Quels montants et pourcentages des aides publiques aux entreprises représentent ces aides à la création ?

Selon le rapport 2009 du ministère du Développement économique⁴⁹, les aides à la création d'entreprises (nuovà imprenditorialità dans le tableau qui suit) ne représentent qu'une faible part des aides aux entreprises en général (7,3% entre 2003 et 2008).

Aides aux entreprises nationales et régionales par objectifs, 2003-2008 (millions d'euros) :

Tabella 4

Agevolazioni/finanziamenti erogati - interventi nazionali e regionali per obiettivo nel periodo 2003-2008 (mln di euro)

OBIETTIVI	Interventi nazionali		Interventi regionali		Totale	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Innovazione, ricerca e sviluppo	9.819,4	39,6	1.258,2	11,5	11.077,6	31,0
Internazionalizzazione	1.350,1	5,4	226,4	2,1	1.576,5	4,4
Nuova imprenditorialità	2.738,5	11,0	361,0	3,3	3.099,5	8,7
Consolidamento e sviluppo sistema produttivo	223,1	0,9	6.634,3	60,8	6.857,4	19,2
Riduzione differenziali di sviluppo territoriali (*)	9.877,7	39,8	-	-	9.877,7	27,7
Accesso al credito e consolidamento finanziario	128,3	0,5	1.270,1	11,6	1.398,4	3,9
Ambiente/energia	22,2	0,1	410,7	3,8	433,0	1,2
Servizi/Infrastrutture per le imprese (**)	-	-	562,7	5,2	562,7	1,6
Razionalizzazione/Riconversione di settore	481,6	1,9	0,1	0,0	481,7	1,3
Altro	147,2	0,6	192,3	1,8	339,4	1,0
TOTALE	24.788,1	100,0	10.915,7	100,0	35.703,9	100,0

(*) – Non risultano interventi regionali finalizzati a tale obiettivo

(**) – Non risultano interventi nazionali finalizzati a tale obiettivo

⁴⁹ Un rapport 2012 est en cours d'élaboration.

Aides aux entreprises nationales et régionales par objectif et par année :

Tabella 5

Agevolazioni/finanziamenti erogati - interventi nazionali e regionali per obiettivo distinti per anno (mln di euro)

OBIETTIVI	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Innovazione, ricerca e sviluppo	1.947	1.573	1.772	1.550	1.574	2.661
Internazionalizzazione	331	287	256	217	238	248
Nuova imprenditorialità	276	534	435	777	606	472
Consolidamento e sviluppo sistema produttivo	1.168	1.149	1.084	1.081	1.209	1.166
Riduzione differenziali di sviluppo territoriali	2.896	2.124	1.912	1.154	996	795
Accesso al credito e consolidamento finanziario	276	291	279	180	138	235
Ambiente/energia	28	118	61	70	55	100
Servizi/Infrastrutture per le imprese	29	80	98	126	124	107
Razionalizzazione/Riconversione di settore	133	144	55	57	55	37
Altro	44	86	93	30	48	39
TOTALE	7.128	6.386	6.046	5.241	5.044	5.860

Q8/- Quels types d'entreprises sont visés par ces mesures de soutien (entreprises à potentiel, entreprises innovantes, entreprises appartenant à certains secteurs, entreprises créées dans certaines zones géographiques, entreprises dont le créateur présente certaines caractéristiques...) ?

Les entreprises visées par les mesures sont principalement les entreprises sises dans le Mezzogiorno et celles créées par des jeunes. De plus en plus d'instruments concernent les entreprises innovantes.

Q9/- Les dispositifs de soutien prennent-ils en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises ? Existe-t-il des dispositifs spécifiques pour favoriser la croissance de ces jeunes entreprises ?

Les dispositifs de soutien existants ne prennent pas particulièrement en compte le développement ultérieur des entreprises. Néanmoins des mesures ont été prises pour accompagner les entreprises en général dans leur processus de développement. En effet, un **Guichet Unique**

pour les Entreprises (dit SUAP), accessible par voie télématique, est l'unique interlocuteur au niveau territorial pour toutes les formalités administratives des entreprises. Dépendant des communes, il est compétent pour la création, la transformation et l'extinction des sociétés et permet de remplir toutes les formalités administratives (fiscales, sociales, commerciales) via un interlocuteur unique. Certains de ces SUAP proposent également un service sur les aides aux entreprises.

Par ailleurs des **guichets régionaux pour l'internationalisation** des entreprises (dits SPRINT) ont ainsi été constitués pour soutenir plus particulièrement les PME. Ces guichets régionaux visent à regrouper les efforts des différents organismes compétents (ICE, SIMEST, SACE, associations professionnelles) pour fournir des services d'assistance sur les modalités d'accès et d'utilisation des aides promotionnelles, financières et d'assurance disponibles ; de consultations légale, fiscale et administrative ; et d'orientation dans la sélection des marchés extérieurs et du partenaire commercial.

Deux instruments en particulier peuvent favoriser le développement des start-up :

- **Le Fonds de venture capital pour les start-up (décret ministériel 2011/102).** Ce fonds permet à la Simest de prendre une participation minoritaire dans le capital social de nouvelles sociétés italiennes ou de l'UE qui réalisent des projets d'internationalisation dans des pays tiers à l'Union européenne. Ce fonds est en cours de création.
- Les **contrats de réseau d'entreprises** sont en revanche des formes de collaboration de nature contractuelle entre entreprises, surtout des PME, qui veulent augmenter leurs parts de marché tout en restant autonomes. Le « contrat de réseau d'entreprises » a été introduit dans le système juridique italien par une loi n. 33 du 9 avril 2009 qui donne la définition suivante : 2 ou plusieurs entreprises s'obligent à exercer en commun une ou plusieurs activités économiques rentrant dans le cadre des objets sociaux respectifs dans le but d'accroître leur capacité innovante respective et la compétitivité sur le marché. Le réseau d'entreprise a les mêmes finalités que les districts industriels (outils de diffusion des savoir-faire, développement de projets marketing commun, investissements communs dans la recherche, exploration de nouveaux marchés et accroissement de la capitalisation), mais

le regroupement se fait par filière et non par zone géographique.

Les entreprises de « réseau » bénéficient des mêmes aides (allègements fiscaux, aides financières et administratives) que celles des districts industriels. L'aide fiscale consiste notamment en une suspension, pour les années 2010-2012, de l'impôt sur les bénéfices qui sont destinés au fonds commun du réseau.

Q10/- Les jeunes entreprises sont-elles confrontées à des difficultés particulières de financement (accès au financement bancaire, constitution de fonds propres...) ? Si oui quelles mesures publiques ont été mises en place pour y remédier ?

L'aggravation des tensions sur les marchés financiers, à partir de l'été 2011, et l'affaiblissement de la demande ont contribué à détériorer les conditions financières des entreprises, déjà fragilisées par une reprise économique faible et incertaine. Leur capacité d'autofinancement s'est réduite alors que les délais de paiement entre entreprises se sont allongés et que les conditions d'accès au crédit se sont durcies. Le gouvernement italien a ainsi initié, à partir de 2009, la mise en place de divers dispositifs destinés à soutenir l'offre de crédit et à réduire la dépendance des entreprises à cette source de financement. Logiquement, ces dispositifs s'adressent principalement aux PME, notamment les plus jeunes d'entre elles.

Les principales mesures sont les suivantes :

1. Favoriser l'accès au crédit bancaire

Le Fonds de garantie pour les PME vise à favoriser l'accès aux financements bancaires par la concession d'une garantie (de 50% à 90% du montant du financement) directe, à un établissement de crédit, ou indirecte, à un organisme de caution ou un autre fonds de garantie. Créé en 1996, le fonds a vu son action se renforcer avec la crise. Le montant maximum garanti a été triplé à 1,5 M€ en 2009 et, en juin 2011, la part garantie a été relevée à 80% pour les financements liés à la restructuration des dettes des PME sous-traitantes de sociétés insolubles placées sous tutelle administrative (90% pour les sociétés de cautionnement mutuel et les fonds de garantie). Fin 2011, le gouvernement a décidé de doubler la dotation annuelle du fonds à 400 M€ pour la période 2012-2014.

Pour contribuer au financement des dépenses d'investissement et des augmentations de capital circulant des PME, ainsi que pour répondre aux problèmes liés aux retards de paiement par les administrations publiques, la Cassa depositi e prestiti (CDP) a mis en place une ligne de crédit, financée depuis 2009 par les ressources de l'épargne postale. Destinée aux banques, cette ligne de crédit a vu son montant porté, en février 2012, de 8 Md€ à 10 Md€, dont 2 Md€ dédiés, spécifiquement, à l'acquisition, par les instituts de crédit, des créances des administrations publiques détenues par les entreprises. S'agissant des créances en retard des administrations publiques, le gouvernement a, de plus, conclu, le 22 mai 2012, un accord avec l'Association des banques italiennes (ABI) permettant aux entreprises concernées de bénéficier d'une avance bancaire sur ces créances. Cette avance bénéficie d'une garantie, jusqu'à 80% du Fonds de garantie pour les PME. Le montant maximal garanti par entreprise est fixé à 2,5 M€.

Pour les entreprises exportatrices, le gouvernement a créé, en 2009, le « système intégré Export Banca », devenu actif, en avril 2011, avec la signature d'une convention entre la CDP, l'Association des banques italiennes (ABI) et la SACE (société publique d'assurance-crédit italienne). Dans ce cadre, les banques qui financent les opérations d'exportation des entreprises italiennes peuvent bénéficier d'un support financier de la CDP accompagné d'une garantie de la SACE couvrant 100% de l'opération financée par la CDP. L'Export Banca bénéficie d'une dotation de 2 Md€ financée par la CDP. Ce dispositif s'ajoute aux assurances crédit, garanties (jusqu'à 70% du prêt) et cautions proposées par la SACE, ou aux crédits à l'exportation concédés par la SIMEST (société publique de soutien aux investissements à l'étranger).

Depuis mi-février 2012, le Fonds national d'innovation bénéficie d'une dotation de 75 M€ destinée à proposer aux PME, qui souhaitent lancer sur le marché un produit innovant créé sur la base de designs et de modèles, une garantie sur les financements concédés par les banques Intesa Sanpaolo et Mediocredito Italiano.

Par ailleurs, dans le cadre des mesures exceptionnelles de crise, le Ministre de l'économie et des finances, l'ABI et les organisations patronales ont signé, en août 2009, un « avis commun » pour la suspension du remboursement des échéances ou l'allongement de la durée des prêts des PME en difficulté. Prolongé pour la 3^{ème} fois jusqu'au 31 décembre 2012, le dispositif s'adresse aux PME n'ayant pas de créances détériorées de plus de 90 jours. Il permet aux PME de

solliciter, auprès des banques, la suspension, jusqu'à un an, du remboursement de la part de capital de leurs échéances de prêts à moyen et long terme ou de leurs loyers de crédit-bail. Les entreprises peuvent également demander un allongement de la durée des prêts à moyen et long terme, sans modification du taux d'intérêt et pour la durée résiduelle du plan d'amortissement, dans la limite de 2 ans pour un crédit chirographaire et de 3 ans pour un prêt hypothécaire, ainsi que des avances sur créances (jusqu'à 270 jours).

2. Réduire la dépendance au financement bancaire

Les entreprises italiennes sont fortement dépendantes des financements bancaires qui représentent 67% de leurs dettes financières en 2010 tandis que la part des obligations n'atteint que 8%. C'est pourquoi les autorités italiennes ont mis en place une série d'instruments et de mesures visant à favoriser le recours au capital-risque et aux marchés obligataires.

Par l'acquisition de parts de capital, le Fonds italien d'investissement (FII) contribue au renforcement des PME pour faire naître des champions nationaux. Créé en 2009 et opérationnel depuis fin août 2010, le FII est un fonds fermé qui dispose d'un capital qui peut atteindre 3 Md€ (1,3 Md€ fin 2011). Il intervient, soit directement par des prises de participation généralement minoritaires dans les entreprises, soit indirectement en investissant dans d'autres fonds et dans des sociétés de participation. Ses cibles sont les PME dont le chiffre d'affaires dont compris entre 10 M€ et 250 M€ et qui ont un potentiel de croissance et une vocation à l'international. A l'international, la SIMEST contribue aux investissements des entreprises, par des prises de participations (jusqu'à 49% du capital) directe ou indirecte, par l'intermédiaire de fonds de gestion de capital-risque, dans des entreprises implantées à l'étranger. La SACE, quant à elle, dispose d'un montant initial de 50 M€ pour entrer dans le capital (dans la limite de 4%) des PME cotées, ou en cours de cotation, tournées vers l'export.

Pour favoriser le capital-risque, les interventions indirectes du FII ont été élargies aux fonds de capital-risque et le gouvernement a introduit, fin 2011, pour les entreprises, un mécanisme de déduction fiscale. Ce dernier instrument, intitulé ACE (aide à la croissance économique), exclut, de la base imposable de revenu de l'entreprise, le rendement notionnel (fixé à 3% pour les trois prochaines années) lié aux

nouveaux apports de capital-risque et aux revenus mis de côté pour réserve.

Afin de développer le recours aux marchés obligataires, l'autorité italienne de supervision des marchés financiers (Consob) a initié, en 2011, la mise en œuvre de mesures visant à favoriser la cotation des entreprises en en réduisant les coûts. Le montant des contributions des sociétés cotées à la Consob a été diminué et une série de mesures de simplification ont été introduites, parmi lesquelles, en janvier 2012, l'allègement de la documentation préalable à l'introduction en bourse, le relèvement du seuil d'exemption à l'obligation de prospectus d'information pour les offres au public (de 2,5 M€ à 5 M€) et de celui en deçà duquel le recours à un prospectus simplifié d'émission de titres est autorisé (de 50 M€ à 75 M€). Pour les PME, la société de gestion de la bourse milanaise (Borsa Italiana) a annoncé, le 25 janvier 2012, la fusion des deux marchés non réglementés qui leur sont dédiés, AIM Italia et MAC (*Mercato alternativo del capitale*). Le nouveau marché (AIM Italia – MAC) prévoit, en particulier, un processus de cotation rapide (limité à 10 jours après réception de la demande) et l'ouverture du marché à des investisseurs de détail. Par ailleurs, les entreprises nouvellement cotées peuvent solliciter, auprès de leur banque, une ligne crédit d'un montant égal au double du capital collecté lors de l'introduction en bourse, dans le cadre de l'accord signé en juin 2011 par l'ABI et la société de gestion de la bourse milanaise (Borsa Italiana). Ce dispositif bénéficie d'une dotation totale de 1 Md€ sur trois ans.

Q11/- Comment s'organise l'accompagnement post-crétion des jeunes entreprises ? Est-il réalisé par des structures publiques, des associations, des prestataires privés ? Existe-t-il des mesures visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner ?

Ce sont principalement les associations d'entreprises qui assurent le suivi, ainsi que les chambres de commerce.

Il n'existe pas de mesures spécifiques visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner.

Q12/- Quelles actions sont menées pour développer la culture entrepreneuriale et une mesure de cette dernière est - elle possible (enquêtes, etc) ?

Peu d'actions ont été mises en œuvre afin de développer la culture entrepreneuriale en Italie. Il s'agit néanmoins d'une des priorités du gouvernement actuel. En effet, le ministre du Développement économique a évoqué à plusieurs reprises l'importance de la culture d'entreprise en faveur du Venture capital auprès des PME. Un accord a été signé en ce sens avec l'AIFI (association italienne de private equity) afin de promouvoir auprès des PME cet instrument.

Par ailleurs, un Statut des entreprises a été adopté récemment par le Parlement italien (décembre 2011). Le texte fixe les grands principes applicables aux entreprises et les grandes lignes de la politique publique en faveur de ces dernières, notamment la promotion de la culture entrepreneuriale et du travail autonome dans le système scolaire et au niveau de la formation professionnelle, en valorisant tout particulièrement l'apprentissage.

ROYAUME UNI

I- Principales statistiques concernant la création d'entreprises dans le pays

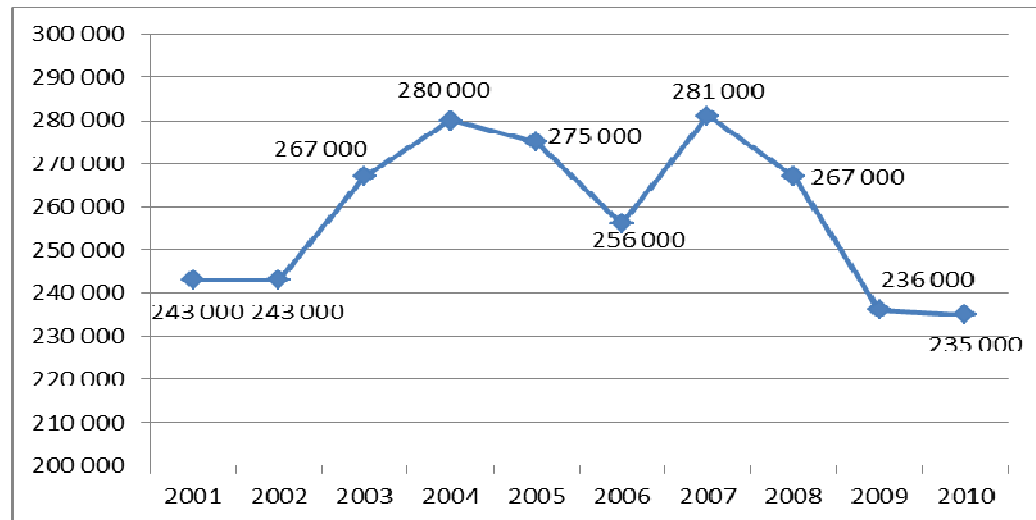
Q1/- Quel est le nombre d'entreprises créées par an ? Quelle a été l'évolution de ce nombre depuis 10 ans ?

Le nombre d'entreprises créées au Royaume-Uni évolue autour de **270 000 chaque année**. En moyenne, les nouvelles entreprises créées chaque année représentent entre 10 et 13% du total des entreprises actives au Royaume-Uni. En Angleterre, environ 90% des PME existantes ont 4 ans ou plus.

Nombre annuel de création d'entreprises de 2001 à 2011 (en milliers)

	En activité	Créées	Rapport (%)
2001	2084	243	11,7
2002	2115	243	11,5
2003	2136	267	12,5
2004	2159	280	13
2005	2183	275	12,6
2006	2207	256	11,6
2007	2280	281	12,3
2008	2326	267	11,5
2009	2342	236	10,1
2010	2300	235	10,2

Source : Office of National Statistics (ONS)



Les chiffres de l'ONS pour l'année 2011 ne sont pas disponibles. Toutefois, Companies House, l'organisme en charge de l'enregistrement des sociétés, fait état de 450 000 nouvelles entreprises en 2011, ce qui semble indiquer une nette hausse. Leurs statistiques se basent toutefois sur une méthodologie différente de celle de l'ONS.

Q2/- Quels sont les statuts juridiques et les caractéristiques principales de ces entreprises créées (en termes d'emplois et en termes de fonds propres, de chiffres d'affaires,...) ?

Q3/- Quelles sont les différentes caractéristiques du créateur d'entreprises (situation professionnelle au moment de la création, âge, catégorie socioprofessionnelle, diplômes, hommes- femmes, etc...) ? Ces dernières ont-elles évoluées au cours des dernières années ?

99,8% des entreprises ont moins de 50 salariés :

Nombre d'employés	Nombre d'entreprises
0-49	234 770
50-249	310
+250	55
Total	235 135

Source : ONS

Création d'entreprises selon la catégorie juridique :

Catégorie juridique	Nombre d'entreprises
Société	168 215
Propriétaire unique	50 015
Société en nom collectif (<i>Partnership</i>)	12 505
Entité à but non lucratif ou association mutuelle	4 340
Entreprise publique/entité nationalisée	60
Total	235 135

Source : ONS

Entrepreneurs britanniques en 2011, catégorie d'âge

Source: BIS, *Make Business your own business: Supporting the start-up and development of small business*, Lord Young, May 2012

En 2011, la majorité des nouveaux entrepreneurs britanniques (61%) se situaient dans la tranche 20-39 ans. 36% avaient plus de 40 ans, et 14% plus de 50 ans. 3% des nouveaux entrepreneurs avaient moins de 20 ans.

Répartition Hommes/Femmes

D'après le *Global Entrepreneurship Monitor 2011*, en 2010 il y avait deux fois moins de femmes à la tête d'une jeune entreprise (âgée de 3 ou 4 ans) que d'hommes. La tendance est légèrement inférieure aux années précédentes ainsi qu'aux taux observés dans les pays du G7 à l'exception du Japon.

Seul un million de femmes au Royaume-Uni travaillent à leur compte, chiffre en augmentation de 17% par rapport à 2000 (source : BIS).

Répartition régionale

Les jeunes entreprises se situent en majorité dans la région Nord Est (34%), contre seulement 9% à Londres et 5% en Irlande du Nord. Parmi les grandes villes du Royaume-Uni, Aberdeen (Ecosse) a été la seule à avoir créé plus d'entreprises qu'elle n'en a perdu depuis la récession. Centre de l'industrie pétrolière britannique, la ville a

bénéficié de la hausse du cours du brut, qui a encouragé l'installation de petites entreprises pétrolières indépendantes dans le secteur de l'exploration / production, et dans les fonctions support ou recherche. Edimbourg et Manchester se placent respectivement aux 2^e et 3^e rangs, tandis que Londres est classée en 27^e position.

Q4/- Quelle est la pérennité de ces entreprises à 3 et 5 ans ?

D'après l'ONS, le taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées en 2007 est de 63%, il était de 66,3% en 2006 et de 64,7% en 2005. Le taux de survie à 5 ans de la génération 2005 est quant à lui de 44,4%.

Taux de pérennité des entreprises créées entre 2005 et 2009

	Créées en 2005	Créées en 2006	Créées en 2007	Créées en 2008	Créées en 2009
1 year survival	95.9	96.5	95.4	92.0	90.8
2 year survival	79.8	80.7	81.1	74.0	..
3 year survival	64.7	66.2	63.0	..	..
4 year survival	53.9	53.2	..	..	..
5 year survival	44.4	..	..	..	..

Source: Office for National Statistics⁵⁰

Par ailleurs, les données du *Global Entrepreneurship Monitor 2010*, qui comparent la pérennité des entreprises au sein des pays du G7, classent le Royaume-Uni devant la France pour le ratio du taux de survie à 42 mois des entreprises⁵¹. Le Royaume-Uni se situe pour ce ratio au même rang que les Etats-Unis mais derrière le Japon, l'Italie et l'Allemagne.

	Proxy early-stage business survival rate
Royaume-Uni	1.0

⁵⁰ <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/bus-register/business-demography/2010/stb--business-demography-2010.html#tab-Business-survivals>

⁵¹ « Entreprises âgées de plus de 42 mois / Entreprises âgées de moins de 42 mois »

France	0.4
Allemagne	1.4
Italie	1.5
Japon	2.2
Etats-Unis	1.0
Moyenne G7	1.3

Que peut-on dire sur les raisons de la disparition d'une partie des entreprises créées : ont-elles cessé leur activité ? ont-elles été reprises ? Ont-elles fusionné avec une autre entreprise ?

Selon la méthodologie de l'ONS, le rachat d'une entreprise par un autre propriétaire, ou sa fusion avec une autre entreprise, n'est pas considéré comme une disparition d'entreprise. Ainsi dans ce cadre méthodologique, la principale raison de disparition des entreprises créées est la cessation d'activité.

Néanmoins selon les données du BIS⁵² en 2010, **46% des jeunes entreprises recensées en 2010 avaient changé de propriétaire au cours des trois années précédentes.**

Q5/- Quels résultats affichent ces jeunes entreprises en termes d'emplois créés et de chiffres d'affaires, 3 ans après leur création ?

Il n'existe pas de donné publique officielle permettant de répondre à cette question.

Toutefois, l'enquête sur les petites entreprises du ministère de l'économie (*Small Business Survey* publiée par le BIS) indique qu'en 2010, trois ans après leur création, **40% des jeunes entreprises prévoyaient de recruter l'année suivante**, un chiffre en hausse par rapport à 2007 (34%).

37% des jeunes entreprises ont indiqué un chiffre d'affaires en hausse en 2010, contre 22% en baisse. Par contraste, 25% des

⁵² 2010 BIS Small Business Survey. Dans son rapport, le BIS définit les 'jeunes entreprises' comme celles opérant depuis moins de 4 ans ou ayant changé de propriétaire sur les trois dernières années.

entreprises existant depuis plus de dix ans ont indiqué un CA en hausse, contre 37% en baisse.

II- Politique et objectifs publics en matière de soutien à la création d'entreprises -

Q6/- Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique de soutien à la création d'entreprises ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Qui pilote cette politique (administration centrale ou déconcentrée, organisme dédié,...) ?

Si le gouvernement a principalement élaboré une politique générale de soutien aux PME, des mesures spécifiques d'incitation à la création d'entreprises ont également été mises en place. La politique est conçue au sein des ministères, et est pilotée par divers acteurs : Etat, collectivités locales, opérateurs de l'Etat (*Jobcentre Plus*, équivalent du Pôle Emploi, *Capital for Enterprise*, équivalent de la Caisse des dépôts, l'agence de l'innovation *Technology Strategy Board*, équivalent d'Oséo, etc.), secteur privé, associations, universités.

La politique britannique de soutien à la création d'entreprises est caractérisée par deux tendances :

- la gestion du chômage par la création d'entreprises, en ciblant notamment les jeunes ;
- le soutien aux entreprises à fort potentiel de croissance, notamment aux entreprises innovantes dans le secteur des nouvelles technologies.

Beaucoup de dispositifs privilégient le recours au secteur privé et aux nouvelles technologies, pour éviter de peser sur les finances publiques.

Q7/- Dans le cadre de cette politique, quels sont les dispositifs existants (subventions, aides fiscales ou sociales, prêts, mesures d'accompagnement...) ? Sont-ils plutôt du ressort de l'Etat ou des collectivités territoriales ? S'agit-il d'aides directes ou d'aides indirectes ? Quels montants et pourcentages des aides publiques aux entreprises représentent ces aides à la création ?

- **Aides sociales** spécifiques pour les chômeurs créateurs d'entreprises : **New Enterprise Allowance** (2010), comportant un volet allocation sociale, un volet prêt et un volet accompagnement
- **Prêt aux jeunes entrepreneurs** de 18 à 24 ans : **Start Up Loan** for young entrepreneurs (2012)
- **Exemptions fiscales** en soutien aux petites entreprises en croissance : '**Seed Enterprise Investment Scheme**' et campagne '**Be an Angel**' (2012)
- Un certain nombre d'autres actions en faveur de **l'accès au capital risque** peuvent également soutenir la création d'entreprises à fort potentiel et d'entreprises innovantes, notamment ciblées en faveur des entreprises du **secteur numérique** (2011)
- Un **Visa Entrepreneur** pour inciter à l'immigration entrepreneuriale (2011)
- **Allègements administratifs** : moratoire de 3 ans qui exemptera les micro-entreprises et *start-up* de certaines nouvelles réglementations nationales (2011)
- **Simplification administrative**, permettant d'accélérer les démarches de création d'entreprise grâce à une procédure intégrée sur Internet (*One click registration*)
- Accès à des **informations et conseils en ligne** : la **campagne 2012 Business in You** menée en partenariat entre le ministère de l'économie (*Department for Business, Innovation and Skills - BIS*) et des acteurs privés encourage la création d'entreprise ou la croissance de jeunes entreprises en fournissant une plateforme en ligne offrant divers types de conseils et services (comment obtenir des financements, comme trouver un mentor, exemples d'entrepreneurs ayant réussi, conseils légaux, fiscaux, marketing, etc.) ; site gouvernemental **businesslink** présentant divers onglets du même type (My New Business, Business Finance, Finance Finder, Business Support Finder, Business Finance for you, Better Business Finance) ; divers **guides en ligne** produits par le BIS ('A guide to starting and developing a new business', 'A Guide to Home Based Business' et 'Taking on an employee'). **La création de nouveaux dispositifs en ligne de soutien aux PME vise ainsi à promouvoir l'entrepreneuriat sans peser sur les finances publiques.**

- Accès à des **programmes de formation et de mentorat**⁵³, menés par le secteur public, en partenariat ou non avec le secteur privé, ou à l'initiative du secteur associatif et de divers organismes et institutions. Par exemple, dans le cadre de la campagne Business in You, le gouvernement a attribué une enveloppe de 1,8 M£ au programme *Get mentoring*, lancé par divers acteurs privés dont l'Association des banquiers britanniques (BBA). Le programme vise à recruter et former des mentors pour les entrepreneurs.
- **Campagne Start Up Britain** et autres initiatives du secteur privé (2011)
- Facilitation de l'accès des PME aux contrats publics. Le gouvernement s'est fixé un **objectif de 25% de commandes publiques passées aux PME**. D'autre part, le **SBRI (Small Business Research Initiative)** vise à utiliser la commande publique pour encourager l'innovation et offrir des opportunités aux jeunes entreprises innovantes, en favorisant la commercialisation de leurs produits ou de leurs services.
- Le gouvernement s'est également engagé dans le **fonds régional de croissance (Regional Growth Fund)**⁵⁴ doté 1,42 Md£ sur le budget du ministère de l'économie (BIS) afin de compenser la suppression des agences de développement régional (Regional Development Agencies – RDA). Toutefois, les start-up ou jeunes entreprises ne sont pas des cibles spécifiques de ce fonds. L'attribution de financements n'est pas conditionnée par la taille de l'entreprise, mais par leur localisation (zones économiquement défavorisées, excluant notamment la région de Londres et du sud est de l'Angleterre).

⁵³ 70% des petites entreprises bénéficiant de mentorat affichent un taux de pérennité de cinq ans ou plus.

⁵⁴ 2,4 Md£ au total

Description des principaux dispositifs

New Enterprise Allowance

Le programme New Enterprise Allowance, lancé en janvier 2011, s'adresse aux chômeurs de plus de six mois souhaitant créer une entreprise. Si l'idée du candidat est jugée viable, le programme offre un soutien financier (prêt d'un montant maximal de 1000 £ avec intérêt de 10%), une formation, un mentorat⁵⁵, ainsi qu'une **allocation hebdomadaire qui offre un surplus de revenus durant les 26 premières semaines** (soit les 6 premiers mois) **d'activité de l'entreprise**⁵⁶. Le versement de l'allocation NEA, qui implique la perte de l'allocation chômage (*job seeker allowance*) au démarrage de l'entreprise, n'aura pas d'incidence sur le calcul d'autres aides sociales ou impôts tels que l'allocation logement, la Council tax, impôt sur le revenu, crédits d'impôt, etc. Elaboré par le ministère du travail et des retraites (*Department for Work and Pensions - DWP*), ce programme est piloté par les guichets régionaux du Pôle Emploi britannique (*Jobcentre Plus*). Il est mené en partenariat avec des organismes locaux à but non lucratif, qui fournissent les mentors et les prêts (par exemple, le Glasgow City Council, la Cumbria Chamber of Commerce, Community Development Finance Association, Business Finance Solutions, Greater London Enterprises Ltd, Blue Orchid Management Consultants Ltd, etc). Le gouvernement espère la création de 40 000 nouvelles entreprises d'ici 2013 via ce dispositif.

En accompagnement, les bénéficiaires du NEA sont invités à participer aux activités proposées par les **Enterprises Clubs** locaux, un réseau associatif de la création d'entreprises, offrant un soutien multiforme aux chômeurs intéressés par le travail indépendant. Ils offrent une plateforme de networking, d'échange d'expériences, d'informations et de contacts entre des conseillers en affaires (*business advisers*), des travailleurs indépendants et des personnes souhaitant lancer leur entreprise. Ces clubs sont gérés par des

⁵⁵ Un *business mentor* volontaire est attribué à chaque bénéficiaire du programme, pour les aider à développer leur business plan et durant les premiers mois d'activité de l'entreprise.

⁵⁶ 1274£ au total sur les 26 semaines (65£/semaine sur les 13 premières semaines, 33£/semaine sur les 13 dernières semaines).

chambres de commerce, des autorités locales, des organisations professionnelles ou associations locales.

Prêt aux jeunes entrepreneurs : *Start Up Loan for young entrepreneurs*

Le 28 mai 2012, le Premier ministre David Cameron a annoncé la création d'un Fonds de soutien aux jeunes de 18 à 24 ans souhaitant créer leur entreprise. Les prêts individuels ne pourront dépasser un montant de 2500 £, remboursables sur une période de cinq ans maximum. Les sommes remboursées seront réinvesties dans de nouveaux prêts aux jeunes, afin de pérenniser le dispositif. Un projet pilote de 10 M£ sera mené en 2012, tandis que des enveloppes additionnelles sont prévues pour 2013 (32,5 M£) et 2014 (40 M£). Le gouvernement espère par ce biais permettre à près de 10 000 jeunes d'accéder au financement, entraînant la création de 75 000 nouvelles entreprises et 25 000 emplois. Le dispositif sera piloté par un comité d'entrepreneurs. **La phase pilote a déjà recueilli 30 M£ de prêts de divers organismes et consortia.** Les jeunes bénéficiaires de ces prêts auront également accès à des formations et à des mentors issus du milieu des affaires (notamment dans les secteurs de la technologie, agro-alimentaires et artistiques)⁵⁷. Ces mentors seront fournis par des entreprises ou des organismes déjà dotés de programme dédiés à l'aide aux jeunes demandeurs d'emplois, tels que The Prince's Trust.

Le dispositif Start-up Loan comporte en effet des aspects similaires à l'Enterprise Programme mené par l'association privée à but non lucratif Prince's Trust (*charity*), qui offre aux jeunes de 18 à 30 ans des prêts pour démarrer leur entreprise à taux bas, pour une durée comprise entre 1 et 3 ans, avec un accompagnement (formation et mentorat) de deux à trois ans. 56% des jeunes entreprises créées grâce ce programme sont en activité depuis trois ans.

⁵⁷ Ce sont les organisations partenaires (entreprises, associations qui fournissent les prêts et les mentors) qui seront en charge de désigner les bénéficiaires du prêt en fonction du business plan qui leur sera présenté.

Incitations fiscales à l'apport de capitaux privés: programme *Seed EIS*, campagne 'Be An Angel'

Le recours au financement non-bancaire par les entreprises est encouragé par le gouvernement. Les start-up devraient être les principales bénéficiaires des mesures annoncées fin novembre dans le cadre de l'*Autumn Statement* du chancelier de l'Echiquier, grâce à l'attractivité des incitations fiscales offertes aux investisseurs.

L'investissement dans les start-up est ainsi soutenu par le renforcement en 2011 du dispositif *Enterprise Investment Scheme* (EIS)⁵⁸, qui crée des **incitations fiscales à l'investissement** en capital-risque dans les entreprises en phase d'amorçage. Ainsi, le dispositif de ***Seed Enterprise Investment Scheme (Seed EIS ou SEIS)***, disponible à partir d'avril 2012 et piloté par HMRC (*Her Majesty Revenues and Customs*)⁵⁹, s'appliquera aux start-ups ou jeunes entreprises de moins de deux ans, comptant moins de 25 employés et disposant d'actifs d'un montant maximal de 200 000 £. Il permet aux investisseurs de bénéficier d'une **réduction d'impôt sur le revenu de 50% du capital investi**, dans une limite annuelle de 100 000 £ par investisseur, et pour un investissement total maximal par entreprise de 150 000 £. En outre, les gains réalisés grâce à des investissements au cours de l'année 2012/13 seront exempts de taxe sur les plus-values s'ils sont réinvestis dans un projet SEIS au cours de la même année. Chaque *business angel* ne peut détenir plus de 30% d'une même société. Le gouvernement estime que 300 entreprises pourront bénéficier de ce dispositif.

Impact budgétaire du dispositif SEIS (M£)

2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
-	nil	-50	-25	-20	-20

Source : HMRC

Par ailleurs, le dispositif SEIS s'accompagnera du lancement à l'été 2012 de la **campagne 'Be An Angel'** visant à encourager les business

⁵⁸ Créé en 1994, l'EIS est comparable à l'ISF-PME et au dispositif « Madelin » en France. Destiné aux entreprises de moins de 50 employés ayant des actifs inférieurs à 7 M£, il permet une réduction d'impôt sur le revenu, portée depuis avril 2011 de 20 % à 30% du capital investi.

⁵⁹ Ministère en charge des impôts et des douanes.

angels à investir dans les start-up et jeunes entreprises. Un nouveau fonds, le **Business Angel Co-investment Fund**⁶⁰ de 50M£, permettra de soutenir les investissements des business angels dans des PME à fort potentiel, en particulier dans les régions auparavant fortement dépendantes du secteur public et affectées par les coupes budgétaires. Le fonds, entité privée établie par un consortium d'organismes publics et privés, a été créé grâce au soutien financier du fonds régional de croissance (*Regional Growth Fund*, RGF) et de Capital for Enterprise Limited. Il permet d'investir dans chaque start-up bénéficiaire un capital initial compris entre 100 000£ et 1 M£ qui s'ajoute aux investissements réalisés par les business angels. En effet, pour obtenir un investissement du BACIF, l'entreprise bénéficiaire doit d'abord s'assurer de l'intérêt de business angels, qui présenteront le projet au BACIF. En mai 2012, le BACIF a annoncé 7,2 M£ d'investissements (dont 1,4 M£ du BIS) effectués en faveur de cinq PME.

Le ministère de l'économie (BIS) investit par ailleurs dans d'autres **fonds de soutien aux PME** (cf ci-dessous).

Facilitation de l'accès des sociétés innovantes à des fonds de capital-risque

Afin de faciliter l'accès aux ressources en capitaux des PME et des sociétés innovantes, **plusieurs fonds ont été dotés de financements destinés aux entreprises en démarrage**, afin de couvrir les défaillances de marché. **Ces fonds sont administrés par des gérants privés, distincts du BIS, et peuvent être classés selon la typologie suivante :**

- investissement direct : *Regional Venture Capital Funds, Enterprise Capital Funds, Bridges Funds* ;
- co-investissement aux côtés de partenaires privés: *Early Growth Funds, Aspire Fund, Business Finance Partnership, Business Angel Co-Investment Fund, Capital for Enterprise Fund* (partiellement). Le BIS confie la gestion de ces investissements à une société de gestion (gestionnaire de fonds) qui co-investit ou non aux côtés des investisseurs existants en fonction du succès de l'entreprise cible (historique de performance, *track record*) et du niveau d'information (*due diligence*) qu'il a pu recueillir ;
- fonds de fonds : *UK High Technology Fund, Capital for Enterprise Fund* (partiellement). Le BIS investit dans des fonds eux-mêmes

⁶⁰ <http://www.angelcofund.co.uk/>

investis dans le capital-risque, ce qui permet une diversification des investissements.

Capital for Enterprise Limited (CfEL) constitue l'équivalent britannique de la filiale de la Caisse des Dépôts, CDC Entreprises⁶¹, et coordonne la majorité des fonds du BIS destinés aux entreprises. Ce **dispositif, qui fonctionne comme un fonds de fonds, mobilise une quarantaine de sociétés de capital-risque** ayant une connaissance pointue du marché national. Les apports de capitaux propres visent en priorité les PME, le montant maximal d'investissement par entreprise s'élevant à 2 M£. Depuis sa création en 2005, le CfEL a investi au total dans 1,1 Md£ d'actifs qui sont à présent sous son contrôle direct. En ajoutant les investissements privés générés par le CfEL, ce dispositif représente **plus de 3,5 Mds£ de capitaux mis à disposition des PME.**

Annoncé lors de l'Autumn Statement 2011, le gouvernement a également lancé en 2012 le volet « petite entreprise » (CA inférieur à 75 M£) de son programme **Business Finance Partnership**⁶² (BFP). Le 31 mai 2012, le BIS a lancé un appel d'offres à divers organismes afin de collecter l'enveloppe de **100 M£** qui sera affectée à la **Small Business Tranche** du BFP. Il s'agit de co-investissements aux côtés de partenaires privés : ainsi, l'investissement du BIS représentera jusqu'à 50% des financements affectés aux bénéficiaires de ce programme.

En outre, les entreprises en croissance et présentant un fort potentiel d'innovation, dont le chiffre d'affaires est compris entre 10 M£ et 100 M£ peuvent également bénéficier d'apports en capitaux propres provenant du **Business Growth Fund** (avril 2011), entièrement financé par les banques (2,5 M£ au total). Financé et détenu par la *Business Finance Taskforce* (qui regroupe les cinq principales banques britanniques Barclays, HSBC, Lloyds, Royal Bank of Scotland et Standard Chartered), **ce fonds dispose de 2,5 Mds£ destinés à des prises de participations allant de 2 à 10 M£⁶³ dans les entreprises « régionales » en croissance** (exclusion des régions de Londres et du sud-est de l'Angleterre). Stephen Welton, ancien

⁶¹ CfEL et CDC Entreprises ont d'ailleurs annoncé, le 7 Février 2011, le lancement d'un groupe de travail destiné à promouvoir l'industrie du capital-risque européen.

⁶² Doté d'un montant total de 1,2 Md£.

⁶³ Ces dernières doivent représenter entre 10% et 50% du capital des entreprises.

directeur de *Barclays Private Equity UK* devenu directeur exécutif du BGF, est en charge de superviser les choix d'investissement dans ces PME à haut potentiel, sans consultation préalable des banques contributrices.

Initiatives ciblées en faveur des entreprises du secteur numérique

Des **initiatives ciblées à destination des start-up ou jeunes entreprises du secteur numérique** ont ainsi été annoncées en novembre lors d'une intervention du Premier ministre au cœur de la « Tech City » londonienne. En effet, un an après l'annonce de la volonté de voir émerger une « Silicon Valley européenne » à Londres (*Silicon Roundabout*), David Cameron a réaffirmé son soutien aux start-up numériques grâce à **une mesure visant à réduire leurs charges administratives** (*Red Tape Challenge*). Au cours de l'an passé, le gouvernement a en effet organisé de nombreuses réunions avec les parties prenantes et a mis en place une **unité spécifique au sein d'UKTI afin d'encourager le développement de cette zone**. Récemment en juin, la banque californienne Silicon Valley Bank, attirée par l'essor de la Tech City, a ouvert une filiale à Londres pour fournir des services financiers spécialisés aux start-up technologiques.

En outre, **le gouvernement prévoit de consacrer 75 M£ de financements publics supplémentaires à la recherche et à l'innovation des PME sur les trois prochaines années**, alloués par le *Technology Strategy Board (TSB)*, équivalent britannique d'Oséo. Le gouvernement souhaite cibler les PME des **secteurs technologiques de pointe**, et favoriser le développement et la commercialisation des nouveaux produits. La répartition des financements sera effectuée par le TSB, au sein des trois programmes existants suivants :

- les **subventions à la R&D** (renommées programme 'Smart') ;
- le **SBRI** (*Small Business Research Initiative*) créé en 2004, destiné à favoriser l'innovation des PME grâce aux **marchés publics** (activité comparable à celle d'Oséo) ; 20M£ ont déjà été dédiés à cette initiative en 2011 ;
- le « **tremplin pour les PME** » (*Launchpad competition*), qui a été initié en 2011 au sein du cluster numérique de Londres (*Tech City*) et qui dispose de 2M£ de financements, devrait être **élargi pour couvrir**

d'autres régions et secteurs⁶⁴. Ce programme vise les projets trop risqués pour être financés par l'entreprise seule. Depuis son lancement, plus de 200 demandes ont déjà été déposées ; 18 ont reçu des subventions, d'un montant d'environ 100 000 £ par entreprise. L'objectif est aussi de faire valoir la garantie du TSB afin d'obtenir des financements complémentaires d'investisseurs privés (capital-risque, *business angels*).

- Lors du budget de mars 2011, la gamme de produits et de services disponibles aux PME sur les questions relatives à la propriété intellectuelle est élargie ; le taux de l'exemption de taxe sur la R&D en faveur des PME (**crédit impôt recherche**), principal outil public de soutien à l'innovation, sera augmenté de 200% dès 2011 et de 225% en 2012.

Il existe également d'autres fonds de financement de l'innovation, tels que le *UK Innovation Investment Fund*.

Alors que près de 600 start-up numériques sont à présent installées à l'est de Londres, le gouvernement souhaite par ailleurs profiter du développement du secteur afin de **reconvertir les sites olympiques après 2012**. L'agence en charge de la gestion des sites après les Jeux, l'*Olympic Park Legacy Company*, cherche en particulier des acheteurs pour les locaux du centre de médias, afin qu'ils ne soient plus à la charge du contribuable après 2012.

Start Up Britain et autres initiatives du secteur privé encouragées par le gouvernement.

Parallèlement à une série d'initiatives privées soutenues par le gouvernement, la campagne « **Start-Up Britain** » témoigne de **l'impulsion personnelle de David Cameron sur le volet entrepreneuriat** de sa politique de croissance. Lancée officiellement par le Premier ministre le 28 mars dernier, cette initiative venue d'un groupe d'entrepreneurs londoniens a non seulement vocation à **soutenir la création de nouvelles entreprises au Royaume-Uni**,

⁶⁴ Le TSB étudie actuellement la possibilité de créer des tremplins similaires à Bristol et Manchester pour les médias, à Edinbourg pour les logiciels, dans la région du nord est pour les énergies renouvelables, à Cambridge pour les technologies médicales, à Southampton pour les logiciels et photoniques et dans la région des Midlands pour l'ingénierie d'éclairage.

mais également à assurer leur survie. Inspirée du projet de Barack Obama « *Start Up America* », cette campagne entièrement financée par le secteur privé offre entre autres aux *start-up* britanniques: l'expertise de grands entrepreneurs (notamment James Dyson, Richard Branson et Tom Farmer) ; un site internet proposant des conseils en marketing et sur les réglementations ; la mise à disposition gratuite d'espaces de publicité, de réductions sur les assurances professionnelles, d'accès à internet et d'espaces de travail d'une valeur totale de 1500 £ pour chaque entreprise, par 60 grands groupes (Barclays, McKinsey, Experian...).

Parmi les autres initiatives du secteur privé, citons l'initiative Accelerate d'Ernst and Young (ateliers de formation aux affaires) pour les jeunes chefs d'entreprises, les programmes Shell LiveWire et Ciscoled BIG (British Innovation Gateway) de soutien aux jeunes entreprises innovantes du secteur high tech, via l'organisation d'awards et d'installation de centres d'innovation et d'incubateurs. En échange d'une participation dans le capital des start-up ou **d'exemptions fiscales accordées par les autorités locales**, d'autres grandes entreprises offrent des aides sous la forme de ressources financières, de mise à disposition de locaux, d'accès à leur clientèle, de prix à des concours (Google, Telefonica, Orange, Boots, MITIE, etc).

Q8/- Quels types d'entreprises sont visés par ces mesures de soutien (entreprises à potentiel, entreprises innovantes, entreprises appartenant à certains secteurs, entreprises créées dans certaines zones géographiques, entreprises dont le créateur présente certaines caractéristiques...) ?

Si les principales mesures de soutien à la création d'entreprises s'articulent autour des cibles mentionnées en Q.6 (chômeurs, jeunes, entreprises à potentiel, entreprises innovantes dans le secteur high tech), certaines mesures de soutien bénéficient à d'autres publics spécifiques : entrepreneurs étrangers, zones rurales ou défavorisées.

Il n'existe pas de dispositif public pour les personnes âgées mais deux importantes *charities* (Royal British Legion, the Prince of Wales's charity) apportent soutien financier et accompagnement aux plus de cinquante ans et retraités des forces armées qui souhaiteraient créer leur entreprise ou stimuler la croissance de leur entreprise.

- **Cf Q6 : chômeurs, jeunes, entreprises à potentiel, accent sur le secteur numérique**
- **Assouplissement des règles d'immigration pour les entrepreneurs étrangers afin de faciliter l'installation de start-up sur le territoire britannique.**

Dans le cadre de sa politique d'immigration visant à attirer les travailleurs hautement qualifiés, le gouvernement de David Cameron a introduit le 23 mars 2011 de nouvelles règles d'attribution de visa dans le but d'encourager le développement d'activités entrepreneuriales sur le territoire britannique. Entrées en vigueur le 6 avril 2011, les nouvelles mesures ont permis un assouplissement du régime du « visa entrepreneur » (*Tier 1 Entrepreneur*) et la création de nouvelles catégories de visa (*Prospective Entrepreneur visa*, *Exceptional Talent visa*).

Le **Visa Entrepreneur** (*Tier 1 Entrepreneur visa*) s'adresse aux **migrants qui souhaitent démarrer ou qui sont déjà activement impliqués dans la gestion d'une ou plusieurs entreprises sur le territoire britannique**. Depuis le 6 avril 2011, les entrepreneurs dotés de projets jugés « à fort potentiel » (*high potential businesses*) et qui se sont assurés des financements à hauteur de 50 000 £ (qui remplace le seuil précédent de 200 000 £) en provenance d'une organisation reconnue (fonds de capital-risque, ministère britannique ou prix d'un concours d'entrepreneurs), peuvent venir au Royaume-Uni avec un visa entrepreneur. Les entrepreneurs qui auront réussi à faire fructifier durablement leur activité en ayant généré dix emplois à temps plein ou un chiffre d'affaires de 5 M£, seront alors éligibles à faire une demande d'établissement au Royaume-Uni au bout d'une période de trois ans, au lieu de cinq précédemment.

Le « **visa de prospection** » (*Prospective Entrepreneur visa*) permet aux entrepreneurs de **venir au Royaume-Uni pour s'assurer des financements et entreprendre des démarches pour démarrer leur entreprise**. L'obtention de ce visa est conditionnée au soutien à l'entrepreneur d'une organisation reconnue (sociétés de capital-risque enregistrées au FSA, UKTI, ministère britannique, etc). Une fois sur place, et au bout de six mois, ces entrepreneurs devront poser leur candidature au visa entrepreneur (*Tier 1 Entrepreneur*).

Enfin, une nouvelle catégorie de visa s'adressant aux immigrants dotés d'un « **talent exceptionnel** » (*Tier 1 Exceptional Talent*) dans le domaine des sciences, arts et humanités est entrée en vigueur. Elle sera limitée à 1000 visas par an.

- **Zones rurales et défavorisées / gestion « locale » du développement économique**

L'Etat⁶⁵ et ses opérateurs apportent également des fonds aux **Institutions Financières de Développement Local** (*Community Development Finance Institutions – CDFIs*), des institutions financières indépendantes qui accordent des prêts aux petites entreprises, entreprises sociales ou individus éprouvant des difficultés à accéder au crédit de sources traditionnelles. Elles concentrent leur action sur la **création d'entreprises au niveau local**, en particulier dans les zones défavorisées, en fournissant des prêts à des taux préférentiels. Les individus ou organismes privés investissant dans les CDFIs peuvent bénéficier d'une **déduction fiscale** équivalant à 5% du montant annuel investi (*Community Investment Tax Relief*).

Excluant le sud-est de l'Angleterre, le **Fonds régional de croissance** (*Regional Growth Fund – RGF*) vise à rééquilibrer géographiquement l'économie au profit des régions les plus touchées par les coupes affectant le secteur public. Par ailleurs, six **zones d'entreprises les plus défavorisées**⁶⁶ des 21 existantes bénéficieront de déductions fiscales pour amortissements pour la totalité de leurs investissements réalisés dans les usines et machines entre avril 2012 et mars 2017.

Enfin, un **fonds pour les start-up** a été mis en place dans le cadre des **Partenariats Locaux d'Entreprises** (*Local Enterprise Partnerships Start-up Fund*). Mis en places pour pallier la suppression des agences régionales de développement, les LEPs visent à aider les autorités locales et le secteur privé à concevoir et appliquer une stratégie locale de développement économique. Ces LEPs ne bénéficient cependant pas de financements publics, hormis un fonds de 5 M£ sur un an pour les start-up (*LEP Start-up Fund*) et un fonds de capacité des LEPs (*LEP Capacity Fund*) de 4 M£ sur 4 ans pour aider à leur mise en place.

⁶⁵ Par exemple, le ministère du travail et des retraites via son Fond pour la croissance.

⁶⁶ Black Country, Humber, Liverpool, North Eastern, Sheffield et Tees Valley

Q9/- Les dispositifs de soutien prennent-ils en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises ? Existe-t-il des dispositifs spécifiques pour favoriser la croissance de ces jeunes entreprises ?

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises ne sont pas tous dimensionnés en fonction de l'enjeu de développement ultérieur des entreprises soutenues. Quelques exceptions :

- Le dispositif NEA en faveur des chômeurs créateurs d'entreprises inclut une phase d'accompagnement pendant les six premiers mois de vie de l'entreprise.
- L'offre de certains acteurs des secteurs privé et associatif (notamment les *charities*, *Enterprise Clubs*) inclut des services d'accompagnement, de mentorat et des financements d'une durée qui peut parfois atteindre plusieurs années. Start Up Britain fournit également des aides destinées à assurer la survie des entreprises nouvellement créées.
- Les business angels impliqués dans le financement de divers fonds (dont le Business Angel Co-investment fund) sont également susceptibles de soutenir activement les entrepreneurs dans lesquels ils investissent pour favoriser le développement ultérieur de l'entreprise, en prodiguant des conseils basés sur leur connaissance de l'industrie et des problématiques financières.

Q10/- Les jeunes entreprises sont-elles confrontées à des difficultés particulières de financement (accès au financement bancaire, constitution de fonds propres...) ? Si oui quelles mesures publiques ont été mises en place pour y remédier ?

Après la crise de 2008, l'accès aux ressources en capitaux reste un obstacle majeur à la croissance des jeunes entreprises et des PME en général, confrontées à la fois à un assèchement des financements bancaires et à un élargissement de l'« *equity gap* ». En particulier, les start-up en quête de fonds de 5 M£ à 10 M£ se heurtent à la frilosité des investisseurs traditionnels, notamment dans le secteur des nouvelles technologies. D'après le BIS Small Business Survey 2010, 49% des jeunes entreprises en quête de financement recherchent un prêt bancaire, et 46% des jeunes entreprises n'ont pas obtenu de financement de la première source approchée.

Le soutien aux PME est le pilier des principales politiques publiques d'aide aux entreprises récemment mises en place. Plus spécifiquement, pour soutenir les jeunes entreprises ou les créateurs d'entreprises en quête de fonds, le gouvernement semble privilégier la **voie du financement non bancaire**, via les incitations fiscales à l'apport de capitaux privés (SEIS, campagne Be an Angel, etc). En partenariat avec des acteurs privés, il facilite également l'accès des sociétés à fort potentiel aux fonds de capital risque (Business Finance Partnership, Enterprise Funds, Business Angel Co-Investment Fund, etc), et plus récemment au prêt (Start-up Loan) cf Q7.

Enfin, les **mesures d'aide à l'accès des PME au financement bancaire prévues dans l'Autumn Statement** de novembre 2011, sans prévoir de volet spécifique aux start-up ou jeunes entreprises, peuvent néanmoins bénéficier à ces dernières. Ces mesures, décrites ci-dessous, privilégient des **solutions neutres pour les finances publiques**, sous la forme d'accords passés avec les banques qui prévoient par exemple un système de garanties publiques de ces emprunts.

En dépit de mesures en faveur du financement bancaire des PME, les conditions de crédit se sont dégradées.

Si les **accords conclus en début d'année 2011 entre le gouvernement et les banques** en matière de prêts aux PME (« Projet Merlin ») ont été respectés par 4 banques sur 5⁶⁷ (les 5 principales

⁶⁷ Seule HSBC n'a pas rempli ses obligations, en fournissant 11,9Md£ au lieu de 12,9Md£.

banques britanniques ont fourni 74,9 Md£ de prêts aux PME sur les 76 Md£ promis⁶⁸), les conditions de crédit ne se sont pas améliorées pour les PME. En effet, **la baisse du recours au financement bancaire est incontestable** : les crédits accordés à l'ensemble des entreprises ont reculé de 2,1% en glissement annuel en janvier 2012 et le recul a été de 6,1% pour les PME. Les crédits accordés aux micro-entreprises seules ont pour leur part reculé de 10,0% en juin 2011 (cf. annexe 4). En outre, selon la dernière enquête *Credit Conditions Survey* de la Banque d'Angleterre, la demande de crédit de la part des PME s'est contractée au T4 2011, tandis que l'offre de crédit demeure stable.

La diminution de la demande de crédit et la frilosité des banques ont également affecté les performances du **dispositif public de garantie de prêts aux PME** : l'*Enterprise Finance Guarantee* (EFG). Créé dès 2009 et doté initialement de 1,3 Md£, l'EFG a bénéficié de 600 M£ supplémentaires pour l'année fiscale 2011/12. Toutefois, son activité a fait preuve d'un net ralentissement, puisque seulement 263 M£ de prêts ont été accordés jusqu'en décembre 2011 (voir détail de l'activité de ce dispositif en annexe 2). En effet, en dépit des garanties publiques offertes (à hauteur de 75% du montant des prêts), les banques **sont de plus en plus exigeantes quant aux apports de garanties privées**. Cet affaiblissement du dispositif ne semble pas avoir été redynamisé par son élargissement en janvier 2011 aux entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 44M£ (contre 25M£ auparavant).

Un système de *Credit Easing* a été mis en place fin 2011 pour faire bénéficier les entreprises britanniques des faibles taux d'intérêt auxquels le Royaume-Uni emprunte actuellement.

Le *Credit Easing*, constitue une nouveauté qui vise à pallier les insuffisances des accords conclus en début d'année 2011 entre le gouvernement et les banques en matière de prêts aux PME (projet Merlin).

A par ailleurs été annoncée en novembre 2011 **la création du *National Loan Guarantee Scheme*, visant à permettre aux entreprises d'emprunter à des taux d'intérêt inférieurs de 1% en**

⁶⁸ Soit une augmentation de 15% par rapport à 2010 (66Md£)

moyenne aux taux habituellement pratiqués⁶⁹ grâce à un système de garanties publiques des emprunts des banques.

Au cours des deux prochaines années, **l'Etat devrait ainsi apporter 20 Md£ de garanties⁷⁰ à certaines banques**, visant à leur permettre de lever des fonds à des taux réduits et d'**en faire bénéficier les PME réalisant un chiffre d'affaire inférieur à 50 M£**. Afin de vérifier que les banques augmentent effectivement le montant de leurs prêts aux PME, des audits seront régulièrement conduits selon une procédure inspirée de celle du programme de la Banque européenne d'investissement. Les montants des garanties accordées à chaque banque dépendront de leur performance, évaluée en fonction des prêts accordés. Si ce mécanisme s'avérait efficace, le gouvernement pourrait réinjecter 20 Md£ supplémentaires ultérieurement. Si les représentants des entreprises ont bien accueilli la mesure, la fédération des petites entreprises a exprimé ses craintes qu'elle constitue un frein à la concurrence dans le secteur bancaire.

Le dispositif de Credit Easing devrait être neutre pour les finances publiques, la garantie de l'Etat étant accordée aux banques, qui supporteront le risque lié à l'emprunteur final. La garantie ne serait consommée qu'en cas de faillite d'une banque.

Le gouvernement incite par ailleurs les PME à recourir à d'autres formes de financement afin de pallier les insuffisances du système bancaire (cf Q7, accès des PME au capital risque, SEIS, VCT).

Via sa plateforme en ligne **businesslink**, le gouvernement offre par ailleurs des **conseils sur la recherche de financement et liste les différentes sources de financement disponibles** (www.improve.businesslink.gov.uk/resources ; www.businessfinanceforyou.co.uk etc, cf Q7)

Q11/- Comment s'organise l'accompagnement post-crédation des jeunes entreprises ? Est-il réalisé par des structures publiques, des

⁶⁹ Soit une économie de 50 000 £ pour une entreprise dont le taux normal est de 7% pour un prêt de 5 M£, exemple cité par George Osborne.

⁷⁰ Sous réserve de l'approbation de la Commission européenne en matière d'aides publiques.

associations, des prestataires privés ? Existe-t'il des mesures visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner ?

- Campagne *Business in You 2012* du BIS
- Mis en place par le BIS, ateliers de formation spécifiques pour exploiter au mieux les opportunités commerciales sur le net (*Web fuelled business initiative*)⁷¹
- Programme GrowthAccelerator pour les entreprises à potentiel, financé par le BIS et délivré par des prestataires privés.
- Enterprise Clubs
- Services de soutien offert par la fédération britannique des petites entreprises (Federation of Small Businesses) : mentorat, etc

Q12/- Quelles actions sont menées pour développer la culture entrepreneuriale et une mesure de cette dernière est - elle possible (enquêtes, etc) ?

Une multitude d'actions destinées à développer la culture entrepreneuriale et menées par des acteurs publics ou privés, ont lieu au Royaume-Uni :

- Concours national *Enterprising Britain*, piloté par BIS, visant à récompenser les meilleures initiatives de promotion de l'entrepreneuriat. Le lauréat participe aux European Enterprise Awards.
- UK's Enterprise Week et Global Entrepreneurship Week, sont des « **Semaines de l'Entrepreneuriat** » organisées par le BIS et réunissant des étudiants, écoliers, professeurs, entrepreneurs, chefs d'entreprises, employés, ONG et réseaux associatifs.
- Les **Queen's Awards for Enterprise**, est le prix britannique le plus prestigieux récompensant les entrepreneurs. Il comprend trois catégories : commerce international, innovation et développement durable. Les lauréats, désignés chaque année le jour de l'anniversaire de la Reine, bénéficient d'une reconnaissance internationale et d'une large couverture médiatique. La Reine et le Premier Ministre sont conseillés

⁷¹ Formation gratuite à l'e-commerce pour 3500 PME.
www.businesslink.gov.uk/webfuelled

- par un Comité comprenant des représentants du gouvernement, du secteur privé et des syndicats.
- Les **guides du BIS** publiés par Lord Young aux côtés de son rapport *Make Business your Business* (cf 'A guide to starting and developing a new business', etc.).
 - *Women's and BAME Enterprise* sont des programmes gouvernementaux de sensibilisation à l'entrepreneuriat destinés aux **femmes et aux minorités ethniques**.
 - *Premier League Enterprise* sont des programmes de promotion de la culture entrepreneuriale pour les 11-19 ans menés par des clubs de football et soutenus par le gouvernement.
 - **Promotion de l'entrepreneuriat à l'école** : enseignements de sensibilisation à l'entrepreneuriat dispensés dans certaines écoles primaires et 90% des écoles secondaires (11 à 16 ans) ; concours nationaux pour les élèves des écoles secondaires ; plateforme en ligne 'The Enterprise Village' fournissant des ressources et instruments gratuits en ligne en soutien à l'éducation à l'entreprise pour les enseignants et les élèves qui souhaitent démarrer une entreprise ;
 - **Promotion de l'entrepreneuriat à l'université** : la National Association for College and University Entrepreneurs (NACUE), soutenue par le gouvernement, aide les étudiants à créer des « sociétés d'entrepreneuriat » (*enterprise societies*) au sein des universités. L'objectif de ces sociétés, déjà au nombre de 70, est de sensibiliser à la culture entrepreneuriale, au travers de l'organisation d'événements, d'ateliers et de collecte de fonds pour créer des entreprises fondées par des étudiants.

Commentaires éventuels :

Alors que le chômage a atteint son niveau le plus élevé depuis 17 ans au Royaume-Uni (plus d'un million de chômeurs), et que de nombreux emplois publics sont supprimés (environ 400 000 sur 4 ans), le gouvernement considère que les PME britanniques sont le meilleur relai pour créer de nouveaux emplois. En effet, les cinq millions de PME britanniques sont responsables à elles seules de trois quarts des nouveaux emplois privés créés au cours des dix dernières années, 33% desquels étant générés seulement par les start-up.

SUEDE

I- Principales statistiques concernant la création d'entreprises dans le pays

Q1/- Quel est le nombre d'entreprises créées par an ? Quelle a été l'évolution de ce nombre depuis 10 ans ?

Le nombre annuel de créations d'entreprises a été de 57 350 en moyenne entre 2006 et 2010. Le niveau de créations a atteint son plus fort en 2010 avec un pic de près de 67 000 nouvelles entreprises, ce qui correspond à une augmentation de plus de 70 % par rapport au niveau enregistré en 2000 et de 50 % par rapport au niveau de 2006. Le niveau de créations en 2011, non communiqué à ce jour, devrait se situer au même niveau qu'en 2010.

Comme le montrent les chiffres officiels ci-dessous la progression du nombre de nouvelles entreprises est quasi-constante depuis 1995.

Evolution du nombre de nouvelles entreprises depuis 1995

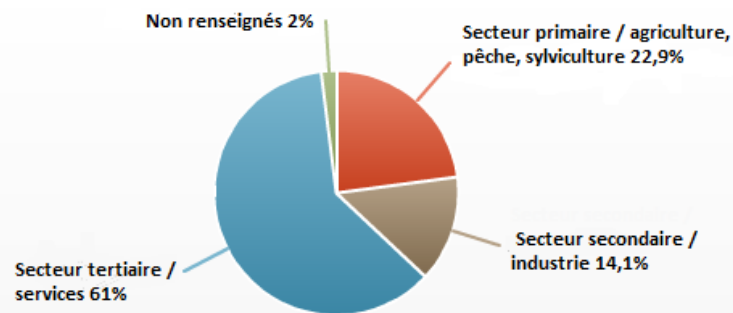
1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
35 007	38 745	43 932	44 386	58 526	57 801	59 597	66 681

Nb : Rappelons que la Suède est un pays de 9,5 millions d'habitants, dont le tissu industriel est surtout composé de très grands groupes (Ericsson, Electrolux, Securitas, Volvo, Scania, H&M, IKEA, ABB...) et dans une moindre mesure de PMI ou de grandes PME. En revanche, il existe un grand nombre d'entreprises individuelles (sole operator).

Selon SCB, homologue suédois de l'INSEE, il existe 1 037 000 entreprises recensées en 2011, dont près de 76 % sont des entreprises individuelles et seulement 0,1 % des entreprises de plus de 250 employés. Ainsi, 99,9 % des entreprises en Suède ont moins de 250 salariés et 99,4 % moins de 50 salariés.

	Salariés	Pdm	Nb d'entreprises
Entreprise individuelle	1	75,57%	783 535
TPE	2-9	20,96%	217 338
Petite entreprise	10-49	2,92%	30 242
PME-PMI	50-249	0,46%	4 727
Grande entreprise	>250	0,09 %	945
Total		100%	1 036 787

Répartition du nombre des entreprises dans les trois secteurs économiques de la comptabilité nationale



Q2/- Quels sont les statuts juridiques et les caractéristiques principales de ces entreprises créées (en termes d'emplois et en termes de fonds propres, de chiffres d'affaires,...) ?

2.1 Statut juridique

De 2006 à 2010, 68 % des nouvelles entreprises créées avaient le statut d'entreprises individuelles (sole operator), 24 % celui de sociétés anonymes (AB) et les 8 % restant étaient des sociétés en nom collectif (Handelsbolag) ou des sociétés en commandite (Kommanditbolag).

Par ailleurs, la part des sociétés anonymes a fortement progressé en 2010 lorsque le gouvernement suédois a décidé de ramener l'apport initial de fonds propres de 100 000 SEK (11 000€) à 50 000 SEK (5 500€).

Cette mesure est entrée en vigueur au 1^{er} avril 2010 et explique le bond des SA dans les statistiques portant sur les nouvelles entreprises.

En effet, elles sont passées de 21 % en 2009 à 29 % en 2010 et leur poids croissant s'est fait surtout au détriment des entreprises individuelles dont la part a baissé de 70 % en 2009 à 64 % en 2010.

Poids des différents statuts juridiques en 2010 (2009)

- Entreprises individuelles : 64 % (70 %)
- Sociétés anonymes : 29 % (21 %)
- Autres : 7 % (9 %)

2.2 Taille des entreprises

En 2009 de même qu'en 2010, 72 % des nouvelles entreprises créées ont réalisé un CA de moins de 500 000 SEK (55 555€) par an durant le premier exercice et 10 % un CA de plus d'un million de SEK.

Poids des entreprises (en %) en fonction du CA au cours de la première année d'activité

	2000	2005	2009	2010
- 30 000 SEK	23 %	29 %	34%	33 %
31 - 99 000 SEK	20 %	21 %	21 %	19 %
100 - 299 000 SEK	21 %	20 %	17 %	17 %
300 - 499 000 SEK	10 %	10 %	8 %	9 %
500 - 999 000 SEK	12 %	10 %	10 %	11 %
1 million de SEK -	13 %	10 %	10 %	11 %

- 1 Euro = 9 SEK

Q3/- Quelles sont les différentes caractéristiques du créateur d'entreprises (situation professionnelle au moment de la création, âge, catégorie socioprofessionnelle, diplômes, hommes- femmes, etc...) ? Ces dernières ont-t-elles évoluées au cours des dernières années ?

3.1 Créateurs hommes-femmes (en %)

	2000	2005	2009	2010
Hommes	64 %	62 %	61 %	61 %
Femmes	28 %	31 %	33 %	32 %
Femmes et hommes	6 %	7 %	6 %	7 %
Traitement non renseigné	2 %	0 %	0 %	0 %

3.2 Répartition des créateurs en fonction de leur diplôme

	2000	2005	2009	2010
Brevet de collège	11 %	11 %	10 %	11 %
Baccalauréat général et technique	32 %	39 %	39 %	39 %
Bac + études supérieures de moins de 3 ans	20 %	19 %	19 %	19 %
Bac + études supérieures de plus de 3 ans	27 %	29 %	28 %	26 %
Doctorat	3 %	2 %	2 %	2 %
Traitement non renseigné	7 %	0 %	2 %	4 %

3.3 Répartition des créateurs en fonction de leur situation antérieure

	2000	2005	2009	2010
Salarié du même secteur	37 %	31 %	34 %	32 %
Salarié d'un autre secteur	27 %	35 %	29 %	27 %
Propriétaire d'une autre entreprise	9 %	9 %	12 %	12 %
Au chômage	10 %	10 %	7 %	7 %
Etudiant	8 %	9 %	9 %	10 %
Retraité ou travaillant à domicile	1 %	1 %	3 %	2 %
Autres	1 %	2 %	2 %	2 %
Traitement non renseigné	7 %	2 %	5 %	7 %

3.4 Répartition des créateurs en fonction de leurs âges

	2000	2005	2009	2010
-20 ans	1 %	1 %	1 %	1 %
21-25 ans	9 %	10 %	11 %	11 %
26-30 ans	15 %	14 %	12 %	13 %
31-40 ans	32 %	32 %	28 %	27 %
41-50 ans	23 %	23 %	23 %	23 %
51-60 ans	15 %	14 %	15 %	14 %
60 ans-	3 %	5 %	9 %	11 %
Traitement non renseigné	2 %	0 %	0 %	70 %

3.5 Répartition des créateurs en fonction des origines nationales

	2000	2005	2009	2010
Créateur d'entreprise né à l'étranger	12 %	15 %	14 %	16 %
Créateur d'entreprise né en Suède	59 %	85 %	81 %	81 %
Traitement non renseigné	29 %	0 %	4 %	3 %

Q4/- Quelle est la pérennité de ces entreprises à 3 et 5 ans ? Que peut-on dire sur les raisons de la disparition d'une partie des entreprises créées : ont-elles cessé leur activité ? ont-elles été reprises ?

Selon nos interlocuteurs de l'agence d'analyse des politiques de croissance (Tillväxtanalys), le taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées en 2005 était de 68 %, il était de 67 % pour les entreprises créées en 2003 et de 62 % pour les entreprises créées en 2001 et seulement 55 % pour les entreprises créées en 1997. Pour les entreprises créées en 2005 dans la capitale, le taux de pérennité à 3 ans était de 70 %.

Evolution du taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées depuis 1997

1997	1998	1999	2001	2003	2005
56%	55%	59%	62%	67%	68%

Pour les entreprises créées en 2003 comme en 2005, les taux de pérennité les plus élevés concernaient les entreprises des secteurs des transports et des communications (77 % en 2003 comme en 2005) suivi du BTP (73 % en 2003 et 75 % en 2005) et de l'industrie (72 % en 2003 et 73 % en 2005).

Parmi les secteurs ayant un taux en-dessous de la moyenne générale (67 % en 2003 et 68 % en 2005), on trouve les secteurs du commerce et de la restauration (65 % en 2003 et 63 % en 2005), des services financiers et des consultants (66 % en 2003 et 67 % en 2005).

En termes de statut juridique, la pérennité à 3 ans des entreprises créées en 2005 était supérieure pour les sociétés anonymes (85 %) par rapport aux entreprises individuelles (64 %), alors que le taux de survie des sociétés en nom collectif (Handelsbolag) et des sociétés en commandite (Kommanditbolag) était limité à 58 %.

Le taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées en 2005 par un Suédois « de souche » était de 69 % contre 64 % pour un créateur d'entreprise né à l'étranger.

Le taux de pérennité à 3 ans était pour ces mêmes entreprises également supérieur pour les créateurs âgés d'au moins 60 ans (76 %), contre seulement 55 % pour les créateurs de moins de 26 ans.

Le taux de pérennité à 3 ans des entreprises créées en 2005 par des hommes était de 74 %, contre 67 % pour les femmes, mais de 80 % lorsque la direction générale était composée de femmes et d'hommes.

Enfin, force est de constater que le taux de pérennité était quasiment au même niveau indépendamment du niveau d'enseignement, alors que le taux de pérennité des salariés du même secteur ou les propriétaires d'une autre entreprise étaient plus élevés (respectivement 76 % et 75 %) que pour ceux qui, auparavant, se trouvaient au chômage (57 %) ou étaient étudiants (55 %).

Les statistiques suédoises ne permettent pas de connaître la raison de la cessation de leur activité.

Q5/- Quels résultats affichent ces jeunes entreprises en termes d'emplois créés et de chiffres d'affaires, 3 ans après leur création ?

Selon une enquête de l'agence chargée des analyses des politiques de croissance, Tillväxtanalys, les résultats en 2008 des entreprises créées en 2005 pouvaient se résumer comme suit :

- le chiffre d'affaires cumulé des entreprises créées en 2005 a atteint 44 Mds de SEK (4,6 Mds€) en 2008, ce qui correspond à un CA moyen annuel de 1,5 MSEK (156 000€) puisque seulement 29 795 des 43 932 entreprises créées en 2005 étaient toujours actives en 2008 (68 %),
- les secteurs où le chiffre d'affaires moyen était le plus élevé parmi les entreprises créées en 2005 et actives en 2008 sont le BTP (317 000€/an) et l'industrie (316 000€/an), alors que les niveaux les plus faibles étaient concentrés sur les secteurs des soins/santé, des services et des conseils en formation (46 000€) ainsi que des services et conseils financiers (122 000€/an),
- en termes d'emplois, le nombre total des effectifs des entreprises créées en 2005 et toujours actives en 2008 est passé de 29 612 employés en 2005 à 62 062 employés en 2008, soit une progression remarquable de +110 %,

- la progression des emplois dans les nouvelles entreprises créées en 2005 et actives en 2008 était particulièrement importantes dans le secteur tertiaire (de 23 646 à 49 133) et dans les secteurs des soins/santé et des conseils en formation (de 5 879 à 16 123),

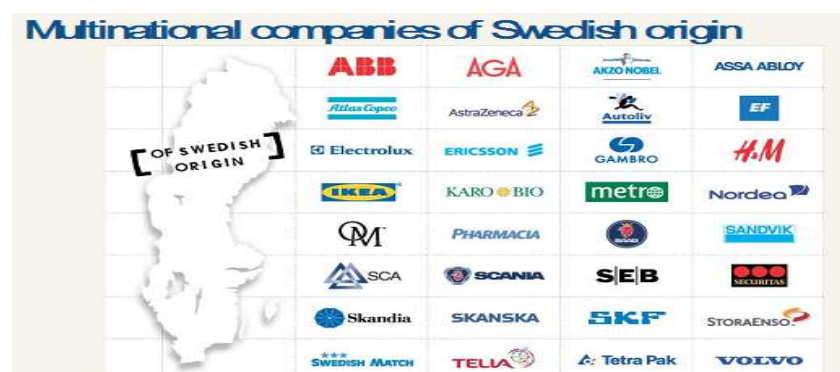
- en termes de rentabilité, 39 % des créateurs d'entreprises en 2005 estimaient globalement qu'elle était très bonne ou relativement bonne en 2008 (44 % dans l'industrie et 27 % dans le secteur du commerce et la restauration), alors que 30 % estimaient qu'elle était très faible ou relativement faible à la même période (18 % dans le secteur du BTP et 35 % dans le secteur du commerce et de la restauration),

- la rentabilité était globalement jugée plus forte pour les entreprises créées par un homme (44 % considéraient qu'elle était très bonne ou relativement bonne), que par une femme (32 %). La rentabilité était également jugée meilleure lorsque l'entreprise était créée par une seule personne et non pas par plusieurs.

II- Politique et objectifs publics en matière de soutien à la création d'entreprises -

Q6/- Les pouvoirs publics ont-ils élaboré une politique de soutien à la création d'entreprises ? Si oui, quels en sont les objectifs ? Qui pilote cette politique (administration centrale ou déconcentrée, organisme dédié,...) ?

Comme déjà indiqué dans l'introduction, le tissu économique suédois est dominé par la présence de quelques dizaines de grands groupes comme Volvo, Ikea, SKF, Ericsson, H&M, Electrolux, ...



La forte dépendance vis-à-vis de leur activité explique, pour une part, l'absence d'une véritable politique de développement des PME/PMI. Toutefois, le développement considérable des ventes à l'étranger des groupes suédois au cours des dernières années n'a pu se produire que parallèlement à une multiplication de leurs implantations industrielles hors de Suède ; ce qui signifie que les nombreuses créations d'emplois sont intervenues d'abord à l'extérieur du pays, tandis qu'au contraire l'évolution a été globalement négative en Suède. Il en est résulté une plus grande attention des autorités pour les PME-PMI.

Aujourd'hui, le soutien des PME/PMI est donc devenu une composante plus importante de la politique industrielle et économique du pays, liée au développement de l'entrepreneuriat, de la création des start-ups, de l'avancement d'un véritable marché unique européen. Toutefois, il convient de souligner que la Suède a bien du mal à mettre en œuvre une politique publique en faveur de la création et du développement des PME.

L'absence de mise en cohérence des stratégies des divers intervenants aux différents niveaux (national, régional et local), ainsi que les moyens réduits du ministère de l'Economie, de l'Energie et des Communications (Näringsdepartementet) expliquent sans doute l'inégal succès des divers programmes d'aides mis en œuvre jusqu'à ce jour. La remise en cause par le gouvernement des politiques de soutien en vigueur, notamment en matière d'entrepreneuriat et d'innovation, a débouché sur une refonte du système, en 2001, qui s'est traduite par la création d'une agence spécialement chargée de développer l'innovation (Vinnova).

De son côté, le monde des affaires appelle de ses vœux une simplification du dispositif légal, qu'il s'agisse de la dimension fiscale, sociale ou du manque de flexibilité du marché du travail. Dans le cadre du dialogue engagé avec le patronat, le gouvernement de centre-droit élu en 2006 a mis en place un groupe de travail dès 2007 visant à identifier les mesures perçues comme des entraves au développement des entreprises.

Au total 600 points ont été recensés et il s'agit, pour la plus grande partie, de mesures qui touchent aux règles comptables et au droit des sociétés : simplification du code de l'environnement, de la législation sur la construction, et des règles de comptabilité ; amélioration et

simplification des informations adressées aux entreprises ; suppression de l'obligation de nommer un commissaire aux comptes pour les petites entreprises, simplification de la réglementation du CDD, période de comptabilisation de la TVA mensuelle allongée au trimestre, modernisation de la réglementation douanière. Ces simplifications réglementaires ont pour but, en particulier, d'améliorer la situation des PME suédoises.

En termes de pilotage et de répartition des compétences pour le soutien à la création de nouvelles entreprises il convient de rappeler la répartition des rôles entre le ministère et les agences dans ce domaine précis.

En effet, le ministère suédois de l'Economie a très largement délégué la conception de la stratégie d'intervention de l'Etat et sa mise en œuvre à diverses agences, qui ont des domaines de compétence bien séparés. La modestie des moyens de l'administration centrale – seize personnes qui ont en charge la politique dite « de développement entrepreneurial » au sein du ministère – la conduit à assurer une tutelle assez distante. Le ministère définit ainsi la politique puis confie sa mise en œuvre aux agences indépendantes.

Dans le cadre du développement des politiques d'aides à la création d'entreprises au sens large du terme, interviennent essentiellement les agences Tillväxtverket (développement de l'entrepreneuriat et le développement industriel), Tillväxtanalys (rédaction de rapport d'analyses, production de statistiques) et ALMI Företagspartner (développement stratégique et commercial des entreprises, PME notamment) qui présentent chaque année, pour validation, un programme d'actions relativement général.

Tillväxtverket compte 300 employés dispersés dans onze bureaux régionaux répartis dans toute la Suède. Huit d'entre eux sont responsables des programmes de fonds pour le développement régional. Cette agence joue un rôle stratégique et actif en apportant son soutien à des entreprises compétitives qui se développent à un niveau régional et national.

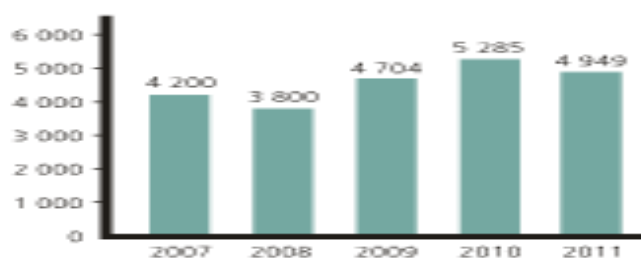
Sur le terrain à proprement parler, Tillväxtverket s'appuie sur l'agence ALMI Företagspartner qui a un rôle plus opérationnel pour la création de nouvelles entreprises.

ALMI Företagspartner, créée en 1994, est chargée du développement des nouvelles entreprises et des PME/PMI de moins de 250 salariés, au travers de ses 16 filiales et 40 antennes locales réparties dans l'ensemble du pays. La maison-mère ALMI Företagspartner AB est, quant à elle, contrôlée à 100 % par l'Etat, alors que les filiales locales sont contrôlée à 51% par l'Etat et à 49 % par les conseils régionaux (21) et les communes (289) où elles sont implantées.

Les conseils d'administration de ces filiales comprennent des responsables d'entreprises et des élus locaux. Les activités opérationnelles sont gérées au niveau des filiales régionales. La tâche de la compagnie-mère est d'assurer la coordination et le développement des activités.

Selon son rapport annuel, ALMI Företagspartner a contribué directement à la création de près de 5 000 nouvelles entreprises en 2011 et près de 5 300 en 2010, ce qui représente environ 8% des entreprises créées dans le pays ces mêmes années. On notera que sur ces 5 000 entreprises créées en 2011 et aidées par ALMI, les deux tiers ont uniquement bénéficié de conseils alors qu'un tiers ont bénéficié d'aides financières.

Evolution du nombre de nouvelles entreprises créés avec l'aide d'ALMI



Q7/- Dans le cadre de cette politique, quels sont les dispositifs existants (subventions, aides fiscales ou sociales, prêts, mesures d'accompagnement...) ? Sont-ils plutôt du ressort de l'Etat ou des collectivités territoriales ? S'agit-t-il d'aides directes ou d'aides indirectes ? Quels montants et pourcentages des aides publiques aux entreprises représentent ces aides à la création ?

Donner les principales caractéristiques des dispositifs les plus importants et les plus efficaces.

Selon nos interlocuteurs, la stratégie des acteurs publics est d'intervenir en complément des acteurs privés sur des créneaux et dans des phases où l'entrepreneur d'une nouvelle structure a du mal à se financer par ailleurs.

Pour faciliter la création de nouvelles entreprises, l'Etat a décidé de ramener, à compter du 1^{er} avril 2010, de 100 000 SEK (11 000€) à 50 000 SEK (5 500€) le niveau des fonds propres pour constituer une société anonyme (AB).

Parallèlement, l'agence nationale des impôts (Skatteverket) a développé il y a quelques années une fiche "f-skattesedel" visant à simplifier les procédures fiscales et les déclarations d'impôts et charges sociales des entreprises. Cette fiche est souvent utilisée dans ce pays comme une forme de "certificat" garantissant que l'entreprise est bien enregistrée auprès de l'administration fiscale et qu'elle verse bien les impôts dont elle est redevable. En revanche, ces entreprises individuelles n'ont pas besoin de s'enregistrer au registre du commerce et ne payent en conséquence pas les frais d'enregistrement.

Comme déjà indiqué dans la réponse à la Q6, ALMI, avec ses 450 employés, est le principal acteur pour le développement et la création de nouvelles et de jeunes entreprises en Suède. Ses activités couvrent l'intégralité des besoins des entreprises en fonction du stade dans lequel elles se trouvent. Elles sont divisées en trois secteurs : innovation, nouvelles entreprises et entreprises existantes.

Au sein de ces trois secteurs, deux types de services sont offerts : financement ou conseils au développement d'entreprise. Parallèlement, il existe également des services en ligne tels qu'une formation en ligne pour les créateurs d'entreprises (ALMI Företagarskola). Cette formation apporte des conseils et un accompagnement ainsi que des liens vers une batterie de fiches et documents qui expliquent les différentes phases de la création d'une nouvelle entreprise (création d'un business plan, éléments fiscaux et comptables, lois et réglementations...).

Le dispositif d'aides existant en faveur des nouvelles entreprises est, pour l'essentiel, du ressort de l'Etat qui contrôle la majorité du capital

d'ALMI, mais l'implication des collectivités est relativement forte dans la mesure où elles sont coactionnaires des filiales régionales de cette même agence. Toutefois, les collectivités locales ne financent que les frais de fonctionnement des filiales locales à hauteur de 49 % conformément à leur part dans les structures locales d'ALMI Företagspartner.

En revanche, la gestion d'un fond de prêts d'un montant global de 5,5 Mds de SEK (610 M€), alimenté exclusivement par l'Etat (aucune exposition puisque ALMI n'a pas recours aux marchés financiers pour se refinancer), sert essentiellement à faciliter la création de nouvelles entreprises (start-ups, crédits spécifiques aux femmes créatrices d'entreprise...) et à contribuer au développement des PME/PMI existantes. La durée moyenne des crédits alloués n'est que de 3 ans.

Dans cette optique, ALMI offre une variété de financements (aides directes) allant de prêts aux entreprises (stock de crédits de 520 M€), des microcrédits (17 M€), de prêts à l'innovation (30 M€) ou des financements à l'export (12 M€). Ainsi, plus de 80 % des moyens alloués prennent la forme de prêts classiques aux entreprises ne pouvant pas avoir, pour diverses raisons, recours aux prestations des banques commerciales.

Cependant, ALMI ne finance pas les fonds propres lors du démarrage d'une nouvelle entreprise et exige généralement un cofinancement sous une forme ou une autre, mais l'agence peut dans certains cas, financer un projet à 100 %. Selon nos interlocuteurs, le financement d'ALMI représente généralement environ 25 % des montants engagés.

Les principaux modes de financement et d'assistance d'ALMI Företagspartner :

Evolution des aides financières aux entreprises (nouveaux crédits, en MSEK*)

	2009	2010	2011
Prêts aux entreprises	2 984	1 961	1 926
Microcrédits	108	50	17
Prêts à l'innovation	62	49	60
Crédit export aux PME-PMI	77	52	20

*1€ = 9 SEK

- les prêts aux entreprises

Les prêts aux entreprises (2 Mds de SEK en 2011 à 3 331 entreprises) sont de très loin la forme d'aide la plus répandue puisqu'elle représente plus de 80 % des moyens financiers alloués avec un stock de crédit de 520 M€, dont environ 40 % à des entreprises de moins de 3 ans, 55 % à des entreprises de plus de 3 ans et 5 % à des projets d'innovations. ALMI n'a pas fixé de plafond pour ce type de crédit, mais évalue la situation au cas par cas. Généralement, les crédits alloués doivent être remboursés dans un délai de 3 à 5 ans. Le montage financier que propose ALMI se fait le plus souvent en collaboration avec une banque commerciale. A noter, par ailleurs, que l'Etat a recapitalisé ce fond lors de la crise financière de 2008 à hauteur de 2 Mds de SEK (220 M€) pour faire face aux problèmes de liquidités et aux besoins d'emprunts croissants pour certaines entreprises. Selon ALMI, les crédits alloués ont, en moyenne, été accompagnés de crédits bancaires près de quatre fois supérieurs. Les pertes sur crédits des prêts d'ALMI aux entreprises sont relativement élevées (4 à 6 % des montants engagés) ce qui explique le fait que les taux d'intérêts de ces prêts sont supérieurs aux taux que proposent généralement les banques qui ne sont pas toujours prêtes à prendre les mêmes risques qu'ALMI.

- les microcrédits

Pour les entreprises qui ont besoin de moins de financement, ALMI propose un microcrédit plafonné à 250 000 SEK (28 000 €). Les taux pratiqués, pour ce type de crédit, sont légèrement supérieurs à ceux des banques pour compenser le risque accru de l'engagement. Ce type de crédit, créé lors de la crise de 2008-2009 pour répondre aux besoins de liquidités des TPE et des entreprises sur le point de démarrer leurs nouvelles activités, est sur le point d'être démantelé. En effet, le montant des microcrédits dont le stock global se limite à moins de 20 M€ est amené à disparaître d'ici quelques années. Le montant des nouveaux microcrédits s'est limité à 2 M€ en 2011 contre 6 M€ en 2010 et 12 M€ en 2009.

- les prêts à l'innovation

La cible de ce financement porte sur la protection des droits immatériels, les études de marché et le développement de nouveaux produits. Il s'agit de crédits qui dépassent 50 000 SEK (5 550€) et pour les crédits de plus de 300 000 SEK, ALMI exige généralement un cofinancement de l'entrepreneur ou d'un établissement financier à

hauteur de 50 % des moyens alloués. Les crédits sont étalés dans le temps et conditionnés, dès le départ, à la réussite de certains objectifs fixés. Le stock de ce type de crédits est relativement faible puisqu'il représente 30 M€.

- le crédit-export aux PME-PMI

Il n'existe pas de plafond pour ce type de crédits mais la part allouée, dans le cadre d'un partenariat entre ALMI, la COFACE suédoise (EKN) et l'établissement financier public SEK (Swedish Export Credit Corporation) ne peut pas dépasser 90 % des besoins en capitaux de la PME-PMI concernée. Afin d'éliminer le risque de change, ce crédit peut être alloué en devise étrangère et pour ne pas concurrencer directement les banques, les taux pratiqués dépassent légèrement ceux des banques. Il s'agit donc d'une source de financement alternatif à celles que proposent les banques commerciales. Seules les entreprises suédoises avec une activité en Suède peuvent avoir recours à ce type de crédit. Toutefois, les crédits-exports et les garanties émises par les agences spécialisées (EKN et SEK) porte quasi-exclusivement sur des structures beaucoup plus importantes et non pas sur des TPE.

- les prestations de conseil aux PME

Grâce à ce réseau présent sur l'ensemble du territoire et avec l'appui de 380 consultants, qui interviennent souvent sous la forme de sessions de formation, 25 500 personnes ont participé à divers séminaires organisés par ALMI et 15 500 personnes ont bénéficié de conseils, dont 50 % des auditeurs étaient des créateurs de nouvelles entreprises. Ces consultants, la plupart du temps des cadres recrutés dans le privé et destinés à y retourner, interviennent également au niveau d'actions collectives, qui portent le plus souvent sur le développement de marchés, l'organisation, l'export...

Parmi les dispositifs qui ne sont pas exclusivement d'ordre financier on relève :

- les aides aux créateurs d'entreprise de l'agence suédoise pour l'emploi(Arbetsförmedlingen) :

Il existe des indemnités chômage qui visent à encourager les personnes hors du marché du travail à se mettre à leur compte. Cette aide est réservée aux chômeurs qui veulent s'établir à leur compte.

En 2011, 11 700 personnes ont bénéficié de ces aides financières, contre 15 300 en 2010 et 8 800 en 2009 (dont plus de 10 % sont des personnes à mobilité réduite). Elles doivent ainsi constituer un complément de ressources pour le nouvel entrepreneur durant la phase de démarrage et ne sont accordées que si l'activité envisagée est jugée d'une rentabilité satisfaisante (sur la base de la présentation d'un "business plan") et si elle est susceptible de procurer un emploi durable au demandeur.

Pour se qualifier, il faut généralement également avoir plus de 25 ans (20 ans dans certains cas spécifiques). Normalement, les aides sont de 6 mois au maximum et l'allocation reçue correspond environ à l'indemnité chômage de cette même personne, soit 36 € par jour.

- guichet unique permettant d'accomplir et programmer la quasi-intégralité des formalités de création d'une nouvelle entreprise.

Ce site est le fruit d'une collaboration de l'agence des impôts (Skatteverket), de l'agence chargée du registre du commerce (Bolagsverket) et de l'agence chargée des politiques de croissance (Tillväxtverket). Cet espace/forum internet rassemble un réseau d'une trentaine d'administrations centrales et comporte diverses informations en suédois et en anglais avec pour objectif, notamment, de faciliter la création d'entreprises (cf. copie du site ci-dessous). De plus, il est possible de poser des questions précises en ligne et l'administration concernée s'engage à répondre dans un délai de 48 h. Ce service comprend des informations variées aussi bien sur la législation, la fiscalité, les modes de financement...

A collaboration among Bolagsverket, Skatteverket and Tillväxtverket

In Swedish | Content A-Z | FAQ | Contact | About the website | News

Search...

The Swedish Business Link to Government

Verksam.se

- for those who run or are about to start a business

On this website three government agencies have brought together and structured information and services of value to you. Find your way using the headings Considering, Starting, Running, Developing and Closing down.

1 Considering	2 Starting	3 Running	4 Developing	5 Closing down
Are you considering it? This section is an introduction to life as an entrepreneur in Sweden.	Be prepared! This section helps you to plan your start and get your business off the ground.	Do it right! This section gives you tips about accounting and taxes and contributions.	Moving forward! In this section you find out more about funding and how to lead a growth company.	Do you want to stop? This section gives you tips about closing down your business.

Verksam.se is a collaboration among three government agencies:
Bolagsverket Skatteverket TILLVÄXT VERKET

EUGO Part of the EUGO network

Q8/- Quels types d'entreprises sont visés par ces mesures de soutien (entreprises à potentiel, entreprises innovantes, entreprises appartenant à certains secteurs, entreprises créées dans certaines zones géographiques, entreprises dont le créateur présente certaines caractéristiques...) ?

Selon nos interlocuteurs, l'ensemble des cibles référencées ci-dessus sont visées par les mesures de soutien mises en place par l'administration suédoise. En effet, les aides suédoises ne sont pas limitées à certains secteurs mais ouvertes à toutes les entreprises de moins de 250 employés.

Q9/- Les dispositifs de soutien prennent-ils en compte l'enjeu de développement ultérieur des jeunes entreprises ? Existe-t'il des dispositifs spécifiques pour favoriser la croissance de ces jeunes entreprises ?

Comme le montre la nature des aides de l'agence ALMI Företagspartner (cf. Q7), elle concerne aussi bien les nouveaux créateurs d'entreprises que l'accompagnement des entreprises jeunes. En effet, comme déjà indiqué, 55 % des prêts aux entreprises (en stock au total plus de 310 M€) concernent les entreprises de plus de 3 ans (au nombre de 4 809 entreprises), contre 40 % pour les entreprises de moins de 3 ans. Il n'existe pas vraiment de dispositif d'aides spécifique puisque ces entreprises bénéficient globalement du même type d'aides que celles en phase de création.

Toutefois, le capital-risque public est l'un des rares autres moyens de financement qui sont proposés partiellement aux jeunes entreprises. Pour ce faire, il existe principalement deux structures publiques :

- ALMI Invest qui dépend de l'agence ALMI Företagspartner et qui investit généralement uniquement dans la phase de croissance de l'entreprise. ALMI Invest dispose de 1 Md de SEK (110 M€) et a investi dans 44 entreprises en 2011 et au total dans 114 entreprises depuis sa création en 2009.

- Industrifonden qui intervient essentiellement pour développer les PME en phase d'expansion qui souhaitent lever entre 0,5 et 10 M€. Le portefeuille d'entreprises d'Industrifonden, qui dispose au total de plus de 400 M€, comprend actuellement près de 100 PME-PMI et l'accompagnement se fait généralement sur un horizon compris entre

5 et 10 ans. Ce fond n'intervient donc pas pour la création de nouvelles entreprises mais pour des PME à fort potentiel comptant moins de 250 employés. Ces dernières peuvent recevoir des prêts conditionnels, des garanties de crédit sur projets, ainsi que des prêts gagés sur des rentrées prévues de royalties, pour l'exécution de projets techniques à haut risque ou pour des projets marketing. Toutes les formes de financement, hormis les garanties de crédit, ne peuvent excéder 50 % du coût du projet. Selon le rapport d'Industrifonden, le financement de ce dernier porte essentiellement sur des secteurs tels que les TIC, les sciences de la vie (biotechnologies, pharmaceutique), les technologies vertes, mais également sur des secteurs plus traditionnels dans le tertiaire et l'industrie. Les moyens alloués par Industrifonden concernent aussi bien la phase de démarrage que la phase d'expansion.

Q10/- Les jeunes entreprises sont-elles confrontées à des difficultés particulières de financement (accès au financement bancaire, constitution de fonds propres...) ? Si oui quelles mesures publiques ont été mises en place pour y remédier ?

Cf. réponses aux questions 7, 8 et 9.

Q11/- Comment s'organise l'accompagnement post-crétion des jeunes entreprises ? Est-il réalisé par des structures publiques, des associations, des prestataires privés ? Existe-t-il des mesures visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner ?

C'est généralement la structure qui finance une entreprise qui assure parallèlement son accompagnement. Les prêts d'ALMI sont le plus souvent sur 3 à 5 ans et l'accompagnement est donc globalement calé sur cette période. Il n'existe pas de mesures spécifiques visant à inciter les jeunes entreprises à se faire accompagner.

Les analyses et la production de statistiques quant à l'évolution des nouvelles entreprises et du résultat des politiques de croissance mises en œuvre par les différentes agences gouvernementales sont du ressort de Tillväxtanalys (http://tillväxtanalys.se/en/index.html?locale=en_US&), une agence nationale sous tutelle du ministère de l'Economie, de l'Energie et des Communications. La quasi-totalité des statistiques qui relèvent des premières questions de cette étude comparative provient de cette même agence.

Q12/- Quelles actions sont menées pour développer la culture entrepreneuriale et une mesure de cette dernière est-elle possible (enquête, etc) ?

Au sein de l'administration centrale, la promotion d'une culture entrepreneuriale revient essentiellement à l'agence chargée du développement des politiques de croissances (Tillväxtverket). Pour ce faire, cette dernière a mis en place un programme pour les entrepreneurs visant précisément à promouvoir auprès des jeunes un changement d'attitude à l'égard du développement des nouvelles sociétés et ainsi encourager l'esprit des créateurs d'entreprises nouvelles. Ce programme national est en partie conduit en collaboration avec les collectivités locales.

Parallèlement, pour encourager l'esprit d'entreprise et mettre en valeur la recherche, Tillväxtverket soutient un certain nombre de prix. On peut citer par exemple «*Global Award for Entrepreneurship Research*», prix de 100 000€ décerné à un scientifique dont les travaux ont aidé à comprendre l'entrepreneuriat.

Il existe également un prix sur le même thème aux jeunes diplômés d'universités/écoles de commerce qui vise à récompenser le meilleur rapport de fin d'étude sur le thème de l'entrepreneuriat. Enfin, c'est l'agence Tillväxtverket qui désigne le lauréat suédois pour le prix du «*European Enterprise Awards*».

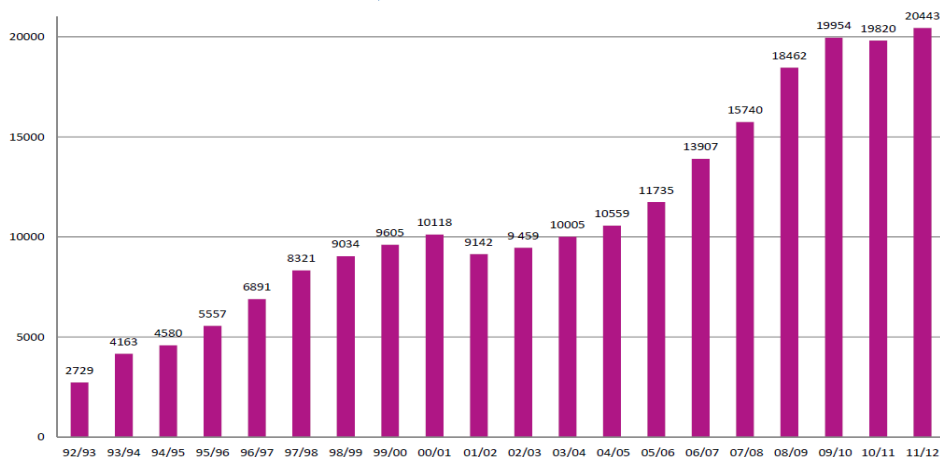
Enfin, depuis 2007, Tillväxtverket a été chargée par le gouvernement d'assumer le rôle de coordinateur national du programme «*Promouvoir l'entrepreneuriat des femmes*». 165 000 personnes ont depuis suivi diverses formations sur le sujet. Le gouvernement a récemment alloué un budget de 7,2 M€ (65 MSEK) par an sur 4 ans (2011-2014) pour promouvoir l'entrepreneuriat féminin.

En ce qui concerne les programmes réservés aux jeunes, il convient de souligner l'existence de l'association "Ungföretagsamhet" (jeunes entrepreneurs) qui prévoit la possibilité pour certains étudiants d'apprendre à gérer une société pendant les horaires scolaires, à hauteur de quelques heures par semaine. L'association est parrainée par des grands groupes (Volvo, Investor...), par une grande banque (Swedbank) mais aussi par la Confédération suédoise des entreprises

(homologue du MEDEF) et par le parc d'exposition de Stockholm ainsi que par l'un des grands quotidiens du pays (Dagens Nyheter).

Plus de 20 000 jeunes collégiens et de lycéens (dont plus de 50 % sont des femmes) dans au total près de 600 collèges/lycées suivent aujourd'hui ces cours particuliers d'entrepreneuriat sur une base annuelle. 24 % des étudiants qui ont bénéficié de cette formation dans le secondaire créent par la suite leur propre entreprise lorsqu'ils intègrent le marché du travail.

Nombre de collégiens et de lycéens suédois ayant suivi des cours de jeunes entrepreneurs



La formation générale des collégiens et lycéens de Suède a progressivement été développée depuis 1980 (235 000 étudiants suédois ont suivi cette formation depuis sa création) et les méthodes utilisées sont plus ou moins calquées sur celles de de l'association américaine « Junior Achievement Worldwide » qui existe également depuis quelques années dans un format européen « Junior Achievement Young Enterprise Europe » (<http://www.ja-ye.org/>) impliquant au total 40 pays partenaires.

Enfin, l'enseignement et les programmes de formation supérieure purement axés sur le développement des compétences entrepreneuriales sont, dans l'ensemble, relativement peu fréquents dans ce pays. La formation la plus éminente dans ce domaine se trouve dans le secteur privé, à la Stockholm School of

Entrepreneurship (www.sses.se), et s'est inspirée, à l'origine, des programmes de la Stockholm School of Economics (équivalent suédois d'HEC et partenaire suédois du réseau européen des grandes écoles de commerce) et de l'Ecole Royale Polytechnique de Stockholm. Ce réseau comprend désormais également l'Institut de médecine Karolinska (KI), l'Université de Stockholm et l'Ecole des arts et du design de Stockholm (Konstfack).