



Allocution de M. Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

**Présentation au comité d'évaluation et de contrôle
de l'Assemblée nationale
du rapport d'évaluation des dispositifs de soutien à la création d'entreprises
Jeudi 14 février 2013**

Monsieur le président de l'Assemblée nationale,

[Mesdames et messieurs les présidents de commission,]

Mesdames et messieurs les députés,

Mesdames et messieurs,

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 vous le présenter, j'ai à mes côtés M. Gilles-Pierre Lévy, président de la deuxième chambre de la Cour et de la formation interjuridictions qui a préparé cette évaluation, M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général, Mme Michèle Pappalardo, conseillère maître et rapporteure générale et 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. Dans le cas de ce rapport sur les aides à la création d'entreprises, un comité consultatif composé des différentes parties prenantes a été constitué et régulièrement réuni tout au long des travaux. Il était formé de trois collèges : des représentants d'entreprises et d'entrepreneurs, des acteurs responsables des dispositifs publics, ainsi que des « tiers impliqués », c'est-à-dire divers intervenants dans la création d'entreprise qui ne sont pas directement responsables de dispositifs. Trois tables rondes de créateurs d'entreprises ont également été organisées, dans trois environnements différents, à Paris, Lyon et Arras. 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 créateurs dont l'entreprise, créée entre 2006 et 2009, a disparu depuis, pour en mesurer les causes comme les conséquences.

Le rapport a été nourri de travaux spécifiques : des enquêtes sur les principaux dispositifs, le contrôle de l'Agence pour la création d'entreprises (l'APCE), ainsi que les rapports des dix chambres régionales des comptes qui ont participé à l'enquête. Je souhaite insister sur cette approche cohérente de l'enquête entre État et collectivités territoriales : les politiques publiques étant de plus en plus partagées, il est important que les évaluations puissent appréhender de façon globale les actions menées par l'État et celles des collectivités territoriales. Les dispositions législatives récemment votées permettent à la Cour de mener ce type d'enquêtes, avec le concours précieux des chambres régionales. Ce rapport a pleinement utilisé cette faculté et vous livre un tableau d'ensemble de l'action publique. Cela est d'autant plus essentiel dans le domaine étudié que les dispositifs sont nombreux, ce qui appelle une interrogation non seulement sur les dispositifs pris séparément, mais également sur l'efficacité, l'efficience et la cohérence du système qu'ils forment.

Enfin, comme pour l'enquête sur les politiques de lutte contre le tabagisme que nous vous avons présentée en décembre, la Cour s'est attachée à prendre en compte la dimension internationale du sujet, à partir d'une analyse comparative menée par la direction générale du Trésor dans huit pays comparables au nôtre.

Votre comité n'a pas demandé à la Cour une évaluation de l'ensemble de la politique publique en faveur de la création d'entreprises, sujet trop vaste qui impliquait une analyse de l'environnement économique, fiscal, social des jeunes entreprises. Il a été demandé à la Cour d'évaluer plus précisément « les dispositifs en faveur de la création d'entreprise », ce qui représente déjà un exercice complexe compte tenu du nombre de ces dispositifs et des acteurs qui en ont la charge. Ces dispositifs ont par ailleurs une grande instabilité. Par exemple, l'un des principaux dispositifs, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE), a été réformé 25 fois depuis sa création en 1977, soit une fois toutes les années et demi.

Je présenterai tout d'abord les trois principaux constats qui peuvent être tirés de ce rapport, puis, dans un second temps, préciserai les plus importantes des recommandations formulées :

- Le premier constat est que la France ne souffre pas d'un déficit quantitatif de création d'entreprises, mais davantage de difficultés à les faire croître et durer ;
- Le deuxième constat est que les aides apparaissent foisonnantes, font intervenir une multiplicité d'acteurs, y compris au sein de l'État, avec des objectifs différents, sans qu'une coordination minimale soit assurée ;
- Le troisième constat est que les aides sont trop fortement concentrées sur les demandeurs d'emploi, sans accorder une place suffisante à l'accompagnement dans la durée de tous les entrepreneurs.

Je vais revenir sur chacun de ces trois constats.

*

Le premier concerne **les forces et les faiblesses de la création d'entreprises en France**. D'un point de vue quantitatif, la France occupe l'un des premiers rangs en Europe pour la création d'entreprises, avec 550 000 nouvelles entreprises en 2011. L'introduction depuis 2009 du régime des

auto-entrepreneurs a conduit à un quasi-doublement du rythme de créations. Ce bond prolonge une dynamique très favorable observée depuis 2003, année du vote de la loi pour l'initiative économique. Le régime des auto-entrepreneurs a certainement stimulé la création d'entreprises, mais il a aussi eu des effets statistiques perturbateurs, la moitié des auto-entreprises n'ayant aucun chiffre d'affaires et de nombreuses en ayant un très faible.

Notre pays occupe un rang élevé dans la création d'entreprises par habitant, il était 5^{ème} avant la création du régime des auto-entrepreneurs, à un niveau très proche de celui de l'Allemagne, et occupe la première place depuis. Selon l'OCDE, la France aurait relativement moins souffert de la crise en matière de création d'entreprises par rapport à ses voisins. Le sondage réalisé par la Cour montre par ailleurs que les Français ont une forte envie d'entreprendre. La France ne souffre donc pas d'un problème quantitatif mais plutôt qualitatif. A cet égard, le rapport met en évidence trois faiblesses majeures :

- les entreprises sont plutôt de petite taille, défaut renforcé par le régime de l'auto-entrepreneur. Ainsi, seules 5,7 % des entreprises créées avaient au moins un salarié en 2011, alors qu'en Allemagne, cette proportion dépasse les 22 % ;
- leurs moyens financiers apparaissent limités, ce qui est un trait que l'on retrouve dans les pays voisins, avec toutefois un accès au financement bancaire plus faible en France (49 %) qu'en Allemagne (60 %) ;
- surtout, les entreprises ont une durée de vie plutôt courte : un tiers des entreprises disparaît au bout de trois ans et la moitié au bout de cinq ans. Selon le profil du créateur, des différences importantes apparaissent, avec des durées de plus courtes pour les chômeurs, les personnes de moins de 30 ans et les personnes peu ou pas diplômées. La création d'emplois au bout de cinq ans est le fait d'un nombre très réduit d'entreprises, 4 % par rapport aux entreprises créées. La France se distingue par rapport à ses voisins par un enrichissement des entreprises en emploi plus lent et plus limité que dans les pays voisins.

La création du régime d'auto-entrepreneur est venue renforcer ces fragilités. Celles-ci sont peu compensées par l'existence des dispositifs publics : la moitié des créations d'entreprises s'effectue sans aides publiques et, dans deux cas sur trois, sans accompagnement. Ce dernier aspect est essentiel, c'est celui qui a l'impact le plus fort sur la pérennité des jeunes entreprises.

J'en viens maintenant au deuxième constat : **les aides apparaissent foisonnantes, font intervenir une multiplicité d'acteurs, y compris au sein de l'État, avec des objectifs différents, sans qu'une coordination minimale soit assurée.**

Vous trouverez en annexe du rapport et de sa synthèse la liste des principaux dispositifs nationaux de soutien à la création d'entreprises. Vous pourrez constater la variété des outils employés (subventions, exonérations diverses, prêts, garanties, accompagnement, hébergement, développement du capital risque), ainsi que le nombre important d'acteurs qui en ont la charge. Aucun recensement n'en est réalisé, car aucun responsable identifié n'a en charge un rôle de mise en cohérence d'ensemble. Trois ministères sont concernés, qui poursuivent chacun des objectifs différents, dont la typologie peut être ainsi présentée à grands traits :

- le ministère chargé de l'emploi vise avant tout à réduire le nombre de chômeurs, en incitant des demandeurs d'emploi à créer une entreprise pour « créer leur emploi ». Les entreprises créées sont plus petites et ont une faible durée de vie pour la plupart d'entre elles ;
- le ministère chargé de la recherche veut favoriser la création d'entreprises innovantes en valorisant la recherche publique ;
- le ministère chargé de l'économie et de l'industrie, la DGCIS plus précisément, cherche à soutenir le dynamisme du tissu économique et assurer la relève des PME « classiques », sans nécessairement viser une croissance forte de celles-ci.

L'action de l'État est éclatée entre une dizaine de programmes budgétaires, ce qui montre que la création d'entreprises apparaît ainsi le plus souvent comme un sous-produit d'autres politiques, comme un moyen d'atteindre d'autres objectifs, en particulier en matière d'emploi et de recherche. Cet éclatement budgétaire n'est pas critiquable en soi, mais il appelle une vision transversale des moyens budgétaires qui n'a pas été mise en place et dont aucun ministère n'a réellement la charge.

En raison de cette dispersion des acteurs, le coût total des actions menées est difficile à évaluer. Le flou ne concerne les petits dispositifs comme les grands : ainsi, le coût et la nature des bénéficiaires d'un dispositif important comme l'aide à la reprise et à la création d'entreprises (ARCE), financée par l'Unédic, sont mal connus. Les possibilités de cumul sont multiples, et ses effets sont peu analysés.

La Cour évalue le coût des dispositifs nationaux en 2011 à 2,7 Md€ dont 240 M€ sont des prêts et des prises de participation qui ont vocation à être récupérés par les financeurs. Une partie du financement des dispositifs nationaux est assurée par les collectivités locales, pour 110 M€. Il faut y ajouter les dispositifs territoriaux créés par les mêmes collectivités locales, dont aucun recensement n'est établi. A partir de la dizaine de régions étudiées, la Cour, en extrapolant les coûts observés, conclut que ces dispositifs d'initiative locale représentent environ 150 M€ par an.

En somme, les aides à la création d'entreprises, avec moins de 3 Md€, représentent un montant total limité par rapport à d'autres formes d'intervention économiques.

J'aborde enfin le troisième constat : **les aides sont trop fortement concentrées sur les demandeurs d'emploi, sans accorder une place suffisante à l'accompagnement dans la durée de tous les entrepreneurs.**

Les défauts de gouvernance que j'ai soulignés entraînent trois risques :

- Le premier est celui d'une mauvaise allocation des moyens entre les différents publics ou entre les territoires, d'inefficience et de financements multiples d'une même action. La Cour relève que les moyens ne sont pas répartis de façon équilibrée entre les trois types de créateurs d'entreprises qui sont visés et que j'ai précisés. Les quatre

cinquièmes des aides directes nationales, soit 1,6 Md€, ciblent les seuls demandeurs d'emploi. Il s'agit essentiellement d'aides de guichet, qui ne sont ni liées au potentiel de développement de l'entreprise, ni à la viabilité du projet. Ce déséquilibre incite les créateurs de toute catégorie à passer par le statut de demandeur d'emploi pour bénéficier des aides. Surtout, cette répartition ne permet pas de corriger les faiblesses de la création d'entreprises en France, car elle ne privilégie pas les entrepreneurs les plus susceptibles de créer des entreprises pérennes et, à terme, créatrices d'emploi. Un rééquilibrage des moyens apparaît donc nécessaire ;

- Le deuxième risque est que l'action publique apparaisse, pour les créateurs, comme un millefeuille illisible, qui ne bénéficie finalement qu'à une minorité d'entre eux : seule la moitié des créateurs d'entreprises utilisent au moins un des dispositifs de soutien publics. Dans ce contexte, 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 ;
- Enfin, le troisième risque concerne l'efficacité des dispositifs, les coûts de gestion ne pouvant qu'être élevés lorsque les financements sont parcellisés et les responsabilités éclatées.

A partir de ces trois constats, la Cour appelle à une politique mieux coordonnée, pilotée et simplifiée d'une part, et davantage tournée vers l'accompagnement et la croissance des jeunes entreprises plutôt que centrée sur les conditions de leur création d'autre part. Ce sont les deux principales orientations dans lesquelles s'inscrivent les recommandations de la Cour, sur lesquelles je vais revenir.

La première orientation proposée par la Cour est de **définir une stratégie d'ensemble pour la politique en faveur de la création d'entreprises, à partir du diagnostic que j'ai présenté**. Une telle stratégie devrait viser en priorité la prise en compte des faiblesses des jeunes entreprises et donc faciliter leur accès au financement, les accompagner, leur permettre de croître et de recruter. Cette stratégie devrait définir des objectifs à poursuivre dans ces différents domaines, les types de bénéficiaires attendus, les dispositifs à mettre en œuvre et mesurer les résultats observés.

Pour définir et mettre en œuvre une telle stratégie, il conviendrait de désigner un responsable de niveau interministériel, qui serait en charge de la coordination des acteurs au sein de l'État et des opérateurs concernés. Il assumerait une partie des missions actuellement confiées à l'Agence pour la création d'entreprises (APCE), en particulier l'observation de la création d'entreprises, l'information et la coordination des acteurs de l'accompagnement. Une telle évolution impliquerait une restructuration de l'APCE qui est 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 en charge de la coordination au niveau des territoires sous l'autorité du nouvel acteur interministériel. Cette action territoriale devrait inclure une démarche partenariale avec les collectivités territoriales, afin de mettre fin à l'absence de collaboration, voire à la concurrence, qui peut exister entre ces acteurs. La Cour a relevé des exemples minoritaires mais positifs de coopération efficace entre des collectivités engagées sur le sujet et l'État, notamment en

Nord-Pas-de-Calais, et constaté les effets très favorables qui en résultent sur la création d'entreprises et l'accompagnement des créateurs. Parmi les collectivités, les régions devraient avoir un rôle pilote, ce qui passe par une clarification des compétences des autres niveaux de collectivités en la matière.

Enfin, le nombre excessif de dispositifs doit être réduit, afin de remédier au caractère complexe et très peu lisible de la politique. Chaque acteur doit veiller à réduire le nombre de dispositifs qu'il met en place, et le cofinancement de dispositifs partagés peut être un élément fort de simplification. Les stratégies nationale et régionales devraient faciliter ce processus, en se plaçant du point de vue de l'entrepreneur.

En particulier, les exonérations sociales et fiscales de la première année de création diffèrent selon le statut du créateur d'entreprises, sans que les différences existantes trouvent une justification objective. Un système unique et simplifié d'exonération devrait être mis en place.

La deuxième orientation est de **privilégier les dispositifs qui s'adressent à tous les profils de créateurs et favorisent la croissance de leurs entreprises. Ainsi, la priorité serait donnée à l'accompagnement et à l'accès au financement des créateurs d'entreprises.**

En effet, la plupart des dispositifs actuels ont une action qui est concentrée sur la seule phase de création. Souvent, les jeunes entreprises doivent franchir seules les étapes de la post-crédation et du développement, alors qu'elles sont cruciales pour assurer leur pérennité et leur enrichissement en emplois. Le rapport public thématique de juillet 2012 sur l'État et le financement de l'économie avait souligné la difficulté des entreprises à passer ces premières années, au cours de la phase dite d'amorçage, en raison d'un accès insuffisant aux sources de financement. Les dispositifs publics qui corrigent cette faiblesse du tissu économique français sont peu nombreux et relèvent d'un trop grand nombre d'acteurs. A partir de la stratégie nationale dont l'élaboration est recommandée par le rapport, un renforcement de ces dispositifs devrait avoir lieu, au détriment des aides « guichet » versées sans ciblage, en particulier l'ACCRE et l'ARCE. Il reposerait sur l'identification des entreprises à potentiel de croissance, quel que soit le statut du porteur de projet, et donnerait une claire priorité à deux types de dispositifs : l'accompagnement sur la durée des créateurs et l'accès au financement par les prêts d'honneur et les garanties de prêts bancaires.

L'accompagnement des créateurs ne concerne que 10 % à 30 % des créateurs d'entreprises, selon les études. Il devrait être considérablement développé, en veillant à la qualité des prestations d'accompagnement et à la professionnalisation des équipes. Le dispositif d'accompagnement d'un créateur devant être unique et bien identifié, sa généralisation passe par une meilleure coordination entre financeurs et opérateurs de l'accompagnement. Les stratégies régionales définies conjointement par les collectivités et l'État devraient permettre cette coordination.

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 important pour l'accès au financement privé, ainsi qu'à d'autres formes

d'interventions publiques (subventions, prises de participation). Les faibles résultats du dispositif NACRE, qui accapare l'énergie des services déconcentrés de l'État pour des montants d'aide limités (en 2011 : 18 M€ pour l'accompagnement et 55 millions de prêt), appellent une redéfinition de cet outil, qui fait double emploi avec les prêts d'honneur. Quant au prêt à la création d'entreprises, géré par Oséo, ses conditions actuelles d'attribution, qui visent notamment les entreprises de taille limitée (45 000 € de plafond de financement) devraient être réexaminées.

En somme, le message central que la Cour formule dans ce rapport est qu'il conviendrait de recentrer les dispositifs sur ceux qui affichent les meilleurs résultats en termes de création durable d'entreprises de croissance.

Je vous remercie de votre attention et suis prêt, avec les magistrats qui m'entourent, à répondre à vos questions.