



**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 risqué, 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 séniors, 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	<ul style="list-style-type: none"> • Régime forfaitaire basé uniquement sur le chiffre d'affaires⁹ • Non application du barème progressif de l'impôt sur le revenu 	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisations proportionnelles au CA • Cotisations dues que si réalisation de CA • Absence de cotisations minimales
	Micro- entreprise	<ul style="list-style-type: none"> • IR calculé sur le bénéfice forfaitaire • Application du barème progressif de l'IR 	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisations sociales calculées sur le CA après abattement forfaitaire • Cotisations minimales à payer • Cotisations provisionnelles à payer (décalage)
Régimes réels	Réel normal (BIC)	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéfice imposable déterminé à partir des charges réellement supportées issues de la comptabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Cotisations sociales calculées sur le bénéfice réel de l'entreprise • Cotisations minimales à payer • Cotisations provisionnelles à payer (décalage)
	Déclaration contrôlée (BNC)	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> – 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)	<ul style="list-style-type: none"> – 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 (ACCRE) 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'**ACCRE** sont récentes. L'exonération de charges sociales ACCRE 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'ACCRE 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'ACCRE 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'ACCRE et le régime de l'auto-entrepreneur, il n'est pas intégré dans le coût de l'ACCRE, 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'ACCRE, 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'ACCRE, 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 (ACCRE 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'ACCRE, 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
<i>ACCRES</i>	150	147	148	252	218	245
<i>Auto-entrepreneur</i>			25	171	235	243
<i>ASCRES</i>		9	11	11	9	9
<i>JEI/JEU exo sociales</i>	94	113	108	122	134	89
<i>exo fiscales</i>	5	8	15	18	16	18
Subventions et assimilés*	411	761	843	940	1 270	1 261
<i>ARCE</i>	89	413	573	677	987	977
<i>Cumul ARE et activité</i>	268	292	215	214	226	227
<i>Cumul ASS et activité</i>	28	31	30	25	33	37
<i>Concours national</i>	24	23	23	23	23	19
<i>Subventions création Oséo</i>	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 ans 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'ACCRES, l'ARCE et l'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
ACCRES	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 (ACCRES), DGEFP (dispositifs budgétaires Etat), MESR (JEI/JEU), MESR et Oséo (concours), PLFSS et ACOSS pour ASCRES

* 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'ACCRES, 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 aucune 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 cumul²⁴. 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.

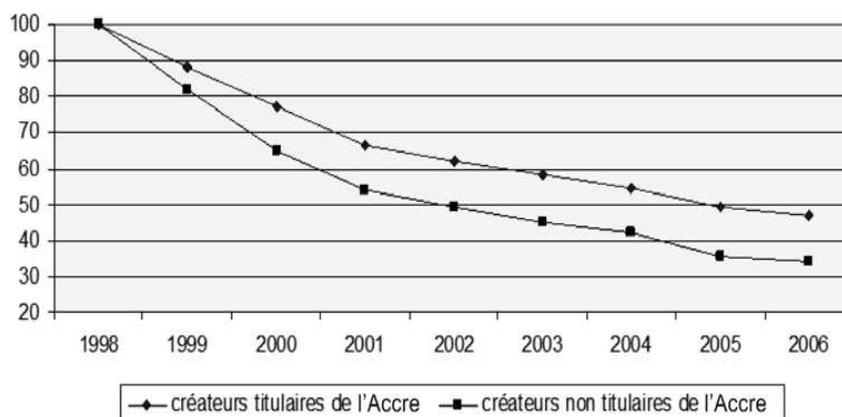
Comme l'illustre le graphique ci-dessous, le taux de survie en 2006 des entreprises pour lesquelles le créateur a perçu l'ACCRE en 1998 (47 %) est supérieur à celui des entreprises qui ne l'ont pas reçue (34 %). Faible fin 1999, l'écart entre les deux taux de survie croît en 2000 et 2001 et se stabilise 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'ACCRES (en %)



Source : étude du CEE d'après l'enquête SINE et les fichiers administratifs Ficus de l'INSEE²⁹

Selon cette étude, l'ACCRES 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'ACCRES 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'ACCRES³⁰, si 58 % des créateurs aidés jugent que l'ACCRES 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'ACCRES 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'ACCRES 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'efficacité 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 bénéficiaires.

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 DGEISIP.

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-crédit (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 €.

Oltre 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 chèques 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 chèques 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'État

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'entend 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).

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'Île-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 2011).

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'ACCRES 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 au nombre de créations 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 caractéristiques 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.

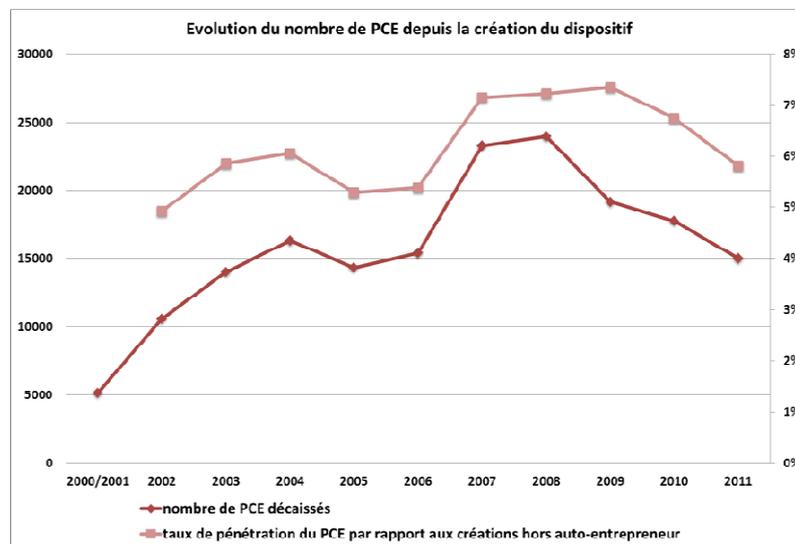
Durant ses douze ans d'existence, le PCE a subi un certain nombre d'ajustements (2004, 2006, 2008), conséquences d'un intérêt fluctuant des pouvoirs publics pour le dispositif. Ainsi, alors que l'objectif initial était de réaliser 20 000 PCE par an, avec l'espoir d'arriver à 30 000 PCE, les modifications 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 puisqu'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.

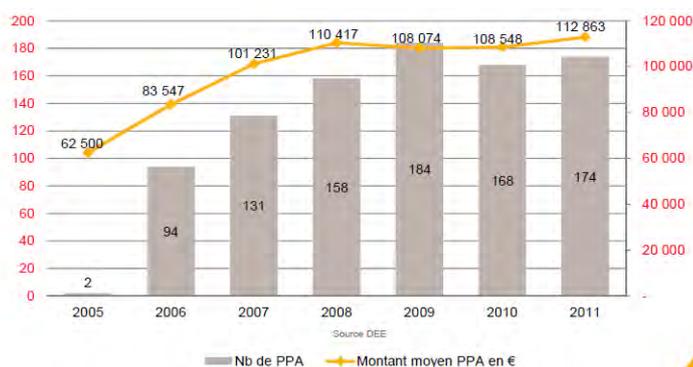
⁸³ A noter cependant que le taux de pérennité à 3 ans des entreprises ayant bénéficié d'un PCE lors de leur création en 2008 est supérieure au taux de pérennité des entreprises similaires en général (bancarisées ou non) qui est égal à 69%. Mais, cette différence de taux de pérennité est imputable au 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,

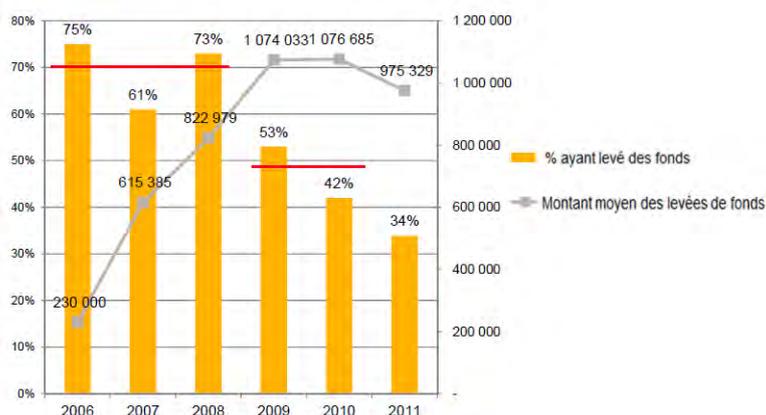
⁸⁴ A rapprocher, par exemple, des 2 818 JEI existantes en 2011.

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 recouverts, 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 **privilegier**.

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-Uni**, 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)						

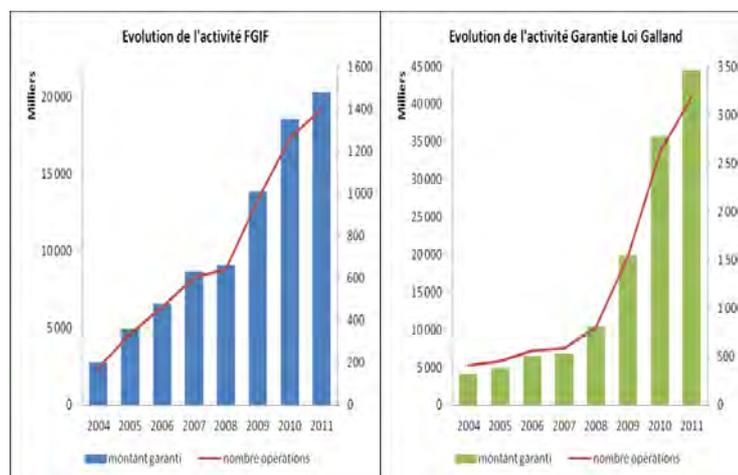
Source : Cour des comptes

(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.

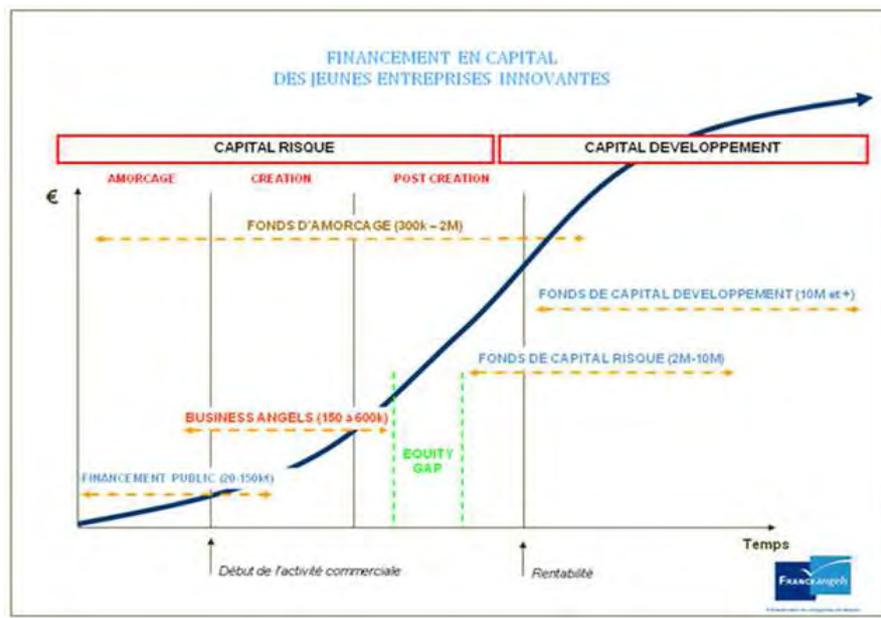
Le **capital amorçage** constitue une des formes du capital-risque ; il couvre la phase de création et de démarrage de l'entreprise, avant qu'elle ait un chiffre d'affaires.

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, Gentecel, 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.

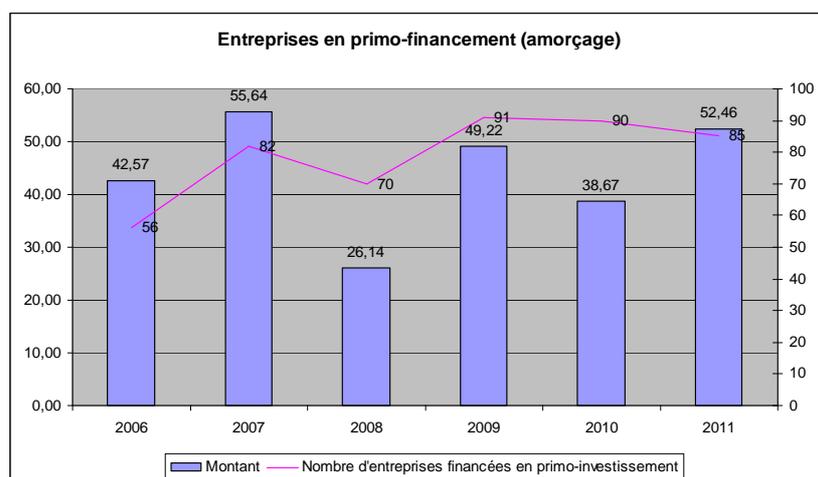
CDC Entreprises peut financer des entreprises en amorçage soit directement (rarement), soit indirectement à travers des fonds partenaires,

¹⁰³ Les équipes de gestion et les investisseurs privés doivent représentés 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 DGESEP ;

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, évènementiel 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 2nde 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 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 le soutien 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 « appuipme.net 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-crédation des jeunes entreprises, soit individuel, soit collectif**. Dans ce cadre, par exemple, à titre expérimental, une opération de suivi post-crédation 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'évènements 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 stagiaire³⁰ 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 Caen**, 180 € à la **CCI de Caen**, 250 € à la **CCI de Marseille**, 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.

³⁰ 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-crétion 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-crétion, 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>	<i>18,3</i>	<i>14,3</i>	<i>15,1</i>	<i>14,6</i>	<i>14</i>	<i>12,9</i>	<i>6,7</i>

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>	<i>13%</i>	<i>16%</i>	<i>12%</i>	<i>24%</i>	<i>12%</i>	16 %
<i>dt Départements</i>	<i>10%</i>	<i>13%</i>	<i>8%</i>	<i>14%</i>		11 %
<i>dt Communes et intercommunalités</i>	<i>4%</i>	<i>22%</i>	<i>4%</i>	<i>8%</i>		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	450	900	500	960	170	2 980
<i>dt tête de réseau</i>	95 *	18	91	10	18	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'ACCRES 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'ACCRES 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-crédation.

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'ACCRES 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

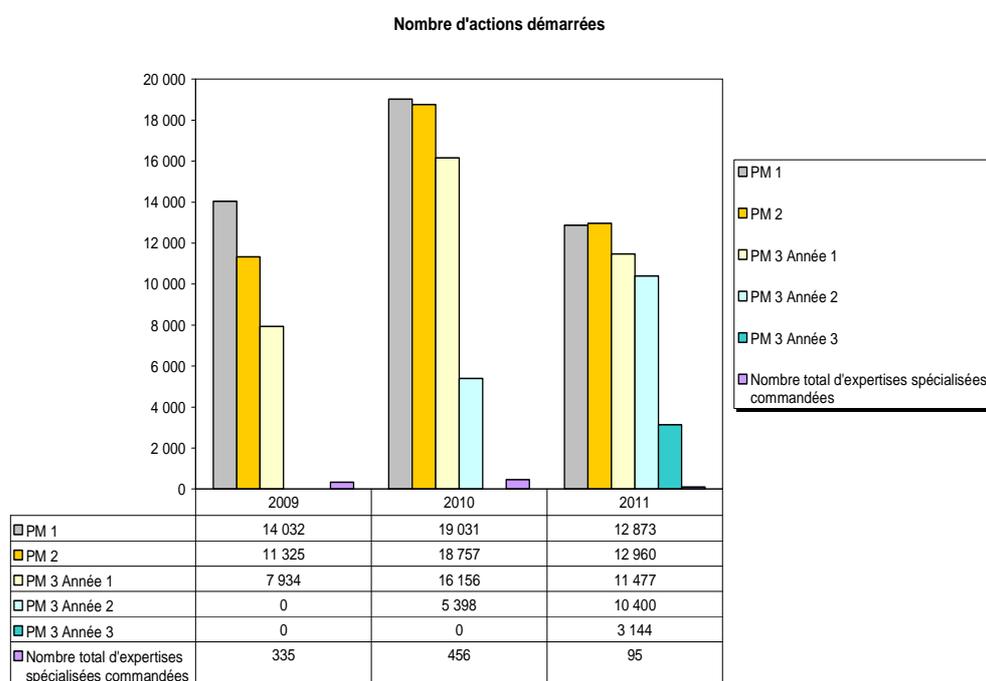
atteints par les opérateurs dans leur contexte, en prenant en compte les caractéristiques des bénéficiaires au regard de leur situation vis-à-vis de l'emploi, de leur niveau de formation etc.... La prise en compte du profil des bénéficiaires devrait permettre un meilleur arbitrage entre sélection des 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 DIRRECTE) 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'École Polytechnique, l'Institut Télécom et l'École 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 amorce, 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 intermédiaire (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
ASCRES 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)	DGCIS

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 : 1 fois) 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	Dotations 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	Dotations 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

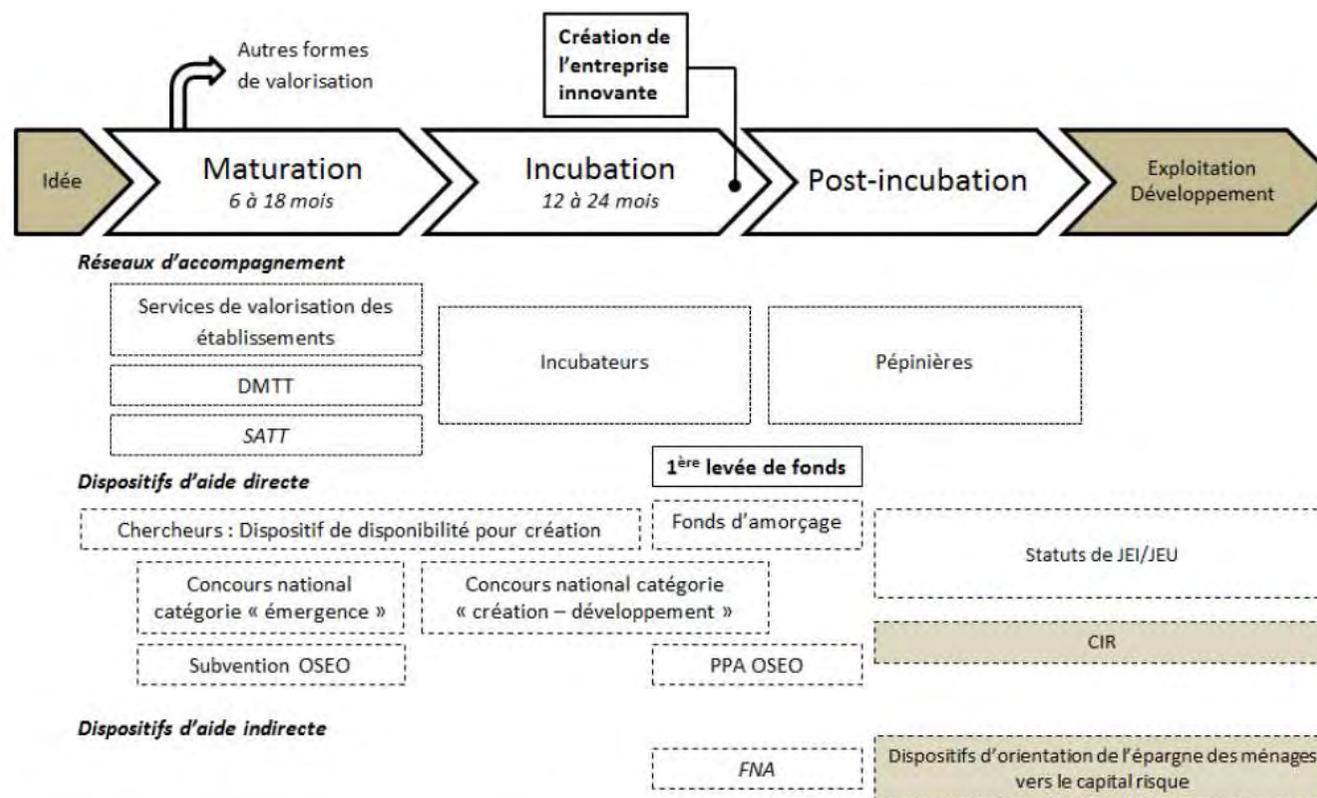
Etablissement	Particularité	Structure de valorisation	Activités et résultats en ce qui concerne la création d'entreprises
Institut Pasteur	Le lien entre recherche et application est présent dès sa fondation et constitue une part de son identité. La valorisation représente 33% de ses ressources	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - 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	<ul style="list-style-type: none"> 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 : <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> 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: <ul style="list-style-type: none"> - 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'essaiage, aidé par un Comité à l'Essaiage 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'Essaiage 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'Essaiage - Le Comité décide finalement du départ en essaiage 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'essaiage: - 2,9 créations/an depuis 1974 et 4,8 créations/an depuis 1998 - Deux leaders mondiaux: Soitec et Sofradis - 2 500 emplois créés par essaiage depuis 1972 - 43% des créations via la DRT, qui obtient les meilleurs résultats d'essaiages 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-crédation 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-crédation 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	<ul style="list-style-type: none"> • 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> 	<ul style="list-style-type: none"> • <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)</u> ou CCI, CMA, • Et <u>immatriculation à l'URSSAF</u> (professions libérales) 	<ul style="list-style-type: none"> • <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)</u> ou CCI, CMA, • 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	<p align="center"><u>PAS DE COMPTABILITE A TENIR</u></p> <p align="center">Dispense d'une liasse fiscale 2033 ou 2035 et des comptes annuels (bilan, compte de résultat, annexe)</p> <p align="center"><u>ATTENTION : Obligations fiscales</u></p> <p align="center">- Tenue d'un livre-recette</p> <p align="center">- Tenue d'un registre des achats (art L123-28 du Code de Commerce)</p>		<p align="center"><u>COMPTABILITE A TENIR</u></p> <p align="center"><u>Etablissement liasse fiscale 2033 ou 2035 et établissement d'un Bilan et compte de résultat sans annexe</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 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**

Activité nationale	Au 31 décembre 2011						
	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).

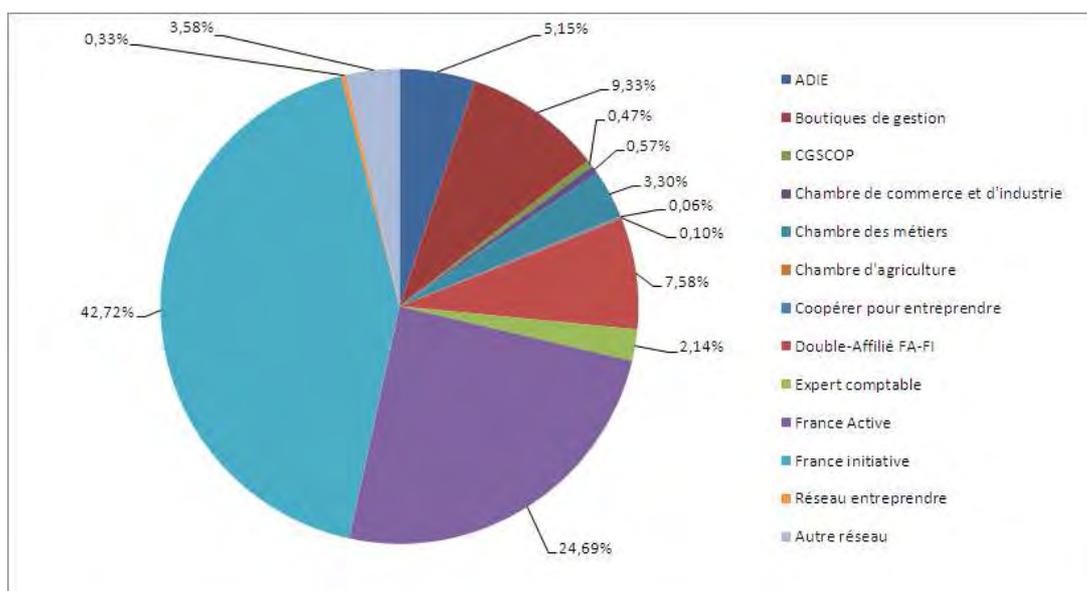
2- Caractéristiques des plans de financement du 01/01/11 au 31/12/11

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
<p>Initiative France</p> <p>(ex France initiative jusqu'au 1er octobre 2012)</p>	<p>*créé par Philippe Mallet au début des années 80</p> <p>*deux principes: aide le créateur, pas l'entreprise; solidarité territoriale</p> <p>*1998: soutien DATAR et CDC (fonds de prêts)</p> <p>* reconnue d'utilité publique et labellisée entreprise solidaire</p> <p>* "notre grande cause à nous, c'est faire naître votre entreprise"</p> <p>* Président : Louis Schweitzer (mai 2011)</p>	<p>*accueillir, orienter, conseiller les créateurs d'entreprises</p> <p>*faciliter la relation bancaire avec des prêts d'honneur à taux 0 et sans caution</p> <p>* suivre et parrainer les créateurs</p> <p>* et aussi: NACRE et PCE et FGIF</p> <p>* délégations des collectivités locales: région (72), département (22); communal et interco (7) ;</p> <p>* projets financés: 66% création; 30% reprise; 3% développement; 1% transition (difficulté conjoncturelle)</p>	<p>* 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</p> <p>* liberté d'organisation</p> <p>* nombreux partenariats: banques (1610), grandes entreprises (547) et 5 072 TPE/PME</p> <p>* coordination régionale par une plateforme</p> <p>* adossement: souvent proche des CCI /CMA (70); coll loc (30); agences de développement ou comité d'expansion</p>	<p>* total : 882 personnes (624 ETP), soit 3 à 4 par plateforme</p> <p>* tête de réseau : 18</p> <p>* bénévolat : 14 200 (CA, comité d'agrément, accompagnement individuel ou collectif)</p> <p>* dont : 4 700 parrains</p>	<p>* fonctionnement: 49 M€ : plateformes, tête de réseau (3,4M), pertes sur prêts</p> <p>* 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</p>	<p>*charte éthique commune</p> <p>* 40 à 50 contrôles par an par un tiers</p> <p>* pas d'élus dans le comité d'agrément</p> <p>* certification Iso9001 de la tête de réseau</p> <p>* démarche qualité autour de la norme NF X50-771</p> <p>* programme formation des parrains</p> <p>* enquête de suivi des créateurs; suivi 3 ans cohorte de 1 500 créateurs BVA</p>
<p>BGE</p> <p>(ex Boutiques de gestion)</p>	<p>* 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</p> <p>*missions: contribuer au développement économique durable des territoires; favoriser la réalisation professionnelle des personnes; créer et développer des jeunes entreprises</p> <p>* charte fondée sur "initiative et solidarité"</p> <p>* "ensemble pour agir et entreprendre"</p> <p>* Président: Frédéric Caméo Ponz</p>	<p>* action: susciter la création d'entreprises (bus, concours Talent, campus); accueil et diagnostic très large; accompagnement avant création; en post création: appui au développement</p> <p>* BGE Pro : outil partagé des conseillers</p> <p>*Jungo : système d'information de BGE, permet de suivre les parcours et de consolider les informations</p> <p>* croisement avec les info INSEE pour suivi entreprises</p>	<p>*réseau d'associations: 1 tête de réseau (BGE Réseau) et 53 BGE autonomes (430 implantations)</p> <p>* les BGE, à travers leurs couveuses, portent 50% des personnes entrées en couveuses (toutes couveuses confondues) et animent 5 pépinières qui hébergent 406 entreprises</p> <p>* 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)</p> <p>* Lien souvent étroit avec les col locales, qui peuvent être à l'origine de la création de la BGE.</p>	<p>* tête de réseau: 10 salariés</p> <p>*950 salariés (conseillers bac +4 ou 5) et 750 bénévoles dans les CA ou les réseaux de créateurs</p>	<p>* fonctionnement tête de réseau: 1,9M€ + 45M€ pour les BGE territoriales</p>	<p>* charte repose sur 4 valeurs: initiative, citoyenneté, démocratie, solidarité</p> <p>* démarche qualité avec un label reposant sur des indicateurs précis; audit externe triennal de chaque BGE;</p> <p>* démarche d'harmonisation de l'offre de service* BGE Réseau certifié ISO 9001</p> <p>* obligation statutaire de mise en commun des informations</p> <p>*enquête annuelle suivi pérennité sur la quasi totalité des créations-reprises accompagnées par les BGE depuis 2008 (partenariat INSEE)</p>

<p>Réseau entreprendre</p>	<p>* 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</p>	<p>*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</p>	<p>*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;</p>	<p>*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</p>	<p>*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</p>	<p>*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</p>
<p>France active</p>	<p>*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</p>	<p>*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</p>	<p>*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)</p>	<p>* 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</p>	<p>*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)</p>	<p>*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</p>

ADIE	<p>*créé par Maria Nowak en 1989</p> <p>*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;</p> <p>* "nous donnons les moyens d'entreprendre à ceux qui n'ont pas les moyens"</p> <p>* Présidente : Catherine Barbaroux (mars 2011)</p>	<p>* 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)</p> <p>*création d'un fonds de dotation dédié à l'accompagnement des micro-entrepreneurs pour collecter des ressources auprès des particuliers.</p>	<p>* une seule association avec un siège à Paris et 16 directions régionales opérationnelles</p> <p>* association qui a une activité de type "bancaire": micro-crédits financés à 70% par des partenaires bancaires (env 50)</p> <p>* partenariat avec ttes régions, env 75 départements, bcp intercommunalités</p> <p>* garantie du FGIE, du FCS, des banques: exposition au risque de 12%</p> <p>* accompagnement financé par Etat (16%), UE (15%), étab pub (12%), col loc 31%) et les intérêts des micro-crédits (18%);</p>	<p>* 450 salariés au siège et dans les directions régionales* bénévolat: 1 780 soit 19,8M€ (accompagnement, comité crédit, appui adm, organes direction, expertises)</p>	<p>* 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%)</p> <p>* encours micro-crédits: 70% banques (Bq pop 26%; BNP 18%); épargne salariale solidaire (13%), AFD (8%)</p> <p>* encours PH: col loc (24%), CdC et étab pub (18%); banques (41%), entreprises (10%)</p>	<p>* procédures documentées et regroupées dans un référentiel, sur intranet</p> <p>* formation des collaborateurs</p> <p>* contrôle permanent et périodique: charte de contrôle interne, équipe dédiée</p> <p>* enquête tous les 3 ans pour mesurer impact (dernière en 2010)</p>
les couveuses	<p>* 1995: premières initiative terrain; UC créée en 2002; contrat CAPE : loi sur l'initiative économique de 2003</p> <p>* une couveuse est un lieu d'apprentissage collectif qui permet à des créateurs de tester en grandeur réelle leur projet; dispositif encore expérimental</p> <p>* entreprendre "à l'essai" en toute sécurité</p> <p>* outil d'innovation, de développement économique et d'insertion sociale"</p> <p>*apprendre à entreprendre en couveuse our réussir son projet"</p> <p>* Président: Jean-Pierre Martin</p>	<p>* tester en grandeur réelle (acheter et vendre) un projet de création sans s'immatriculer: confrontation au marché pour valider le projet</p> <p>* 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</p> <p>* contrat CAPE (contrat d'appui au projet d'entreprise) : contractualise l'entrée en couveuse permet de bénéficier d'une couverture sociale</p>	<p>* UC fédère 55 couveuses sur le territoire et outre-mer; 192 lieux d'accueil (35% quartiers sensibles); pas tous les départements</p> <p>* des couveuses spécialisées par métiers: service à la personne; métiers de la création, construction...;</p> <p>* 2 Boréal: synergie des métiers couveuse, pépinière et hôtel d'entreprise, couveuse + hébergement physique pour accompagner l'innovation;</p> <p>* importance du lien avec le territoire : financement qq régions, départements et intercommunalités</p> <p>*prescripteurs: BGE, Fi, ADIE, CCI, Pôle emploi</p>	<p>*UC: 6 salariés; budget: 0,7M€;</p>		<p>* 2005: élaboration du référentiel métier * charte nationale du réseau en 2009</p> <p>* engagement pour le développement durable revendiqué: signataire du Global compact ; 2010 UC labellisée LUCIE</p> <p>* démarche qualité fondée sur un référentiel de services:80% du réseau labellisés</p> <p>* 1ère enquête nationale sur les entrepreneurs sortis de couveuses depuis 2008</p>

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				
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					
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					
Etat	4%		1%	15%	2 %
Régions	31%		32%	41%	14 %
CG	10%			7%	8 %
autres coll locales	13%			1%	1 %
CdC	12%		18 %	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