

Synthèse

Décembre 2012

Rapport d'évaluation

Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises

■ Avertissement

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes. Seul le rapport engage la Cour des comptes.



Sommaire

Introduction	5
1 La création d'entreprises en France : un problème plus qualitatif que quantitatif	7
2 Un pilotage insuffisant et une gouvernance déficiente	9
3 Un ensemble de dispositifs complexe et déséquilibré	15
Recommandations	23
Annexe	27



Introduction

Objectif du rapport

Le présent rapport vise à répondre à la demande, faite à la Cour des comptes par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) de l'assemblée nationale, de réaliser une « évaluation des dispositifs de l'Etat en faveur de la création d'entreprises ». L'évaluation a été élargie, dans un second temps, aux dispositifs développés et mis en œuvre par les collectivités locales.

Ainsi, conformément à la demande du CEC, ce rapport n'est pas une « évaluation de la politique de création d'entreprises », mais une « évaluation des dispositifs en faveur de la création d'entreprises ». Cet exercice est compliqué par le fait que les créateurs bénéficient souvent de plusieurs dispositifs et qu'il est donc difficile d'isoler l'efficacité de chacun. Par ailleurs, compte tenu de la diversité des dispositifs existants, l'exhaustivité n'est pas possible ; seuls les dispositifs « généraux », excluant donc les dispositifs consacrés à des populations, des activités ou des zones géographiques spécifiques, sont examinés. Enfin, ce rapport ne concerne que la création d'entreprises, ce qui élimine les reprises et les transmissions d'entreprises de son champ d'investigation, même s'il est parfois difficile de distinguer les deux types de bénéficiaires.

Au-delà de l'analyse de chaque dispositif, le rapport contient une analyse du pilotage et de la gouvernance de l'ensemble de ces aides, tant au sein de l'Etat qu'entre ce dernier et les collectivités territoriales.

Il faut toutefois souligner que la création d'entreprise est avant tout une activité qui relève de l'initiative privée et qui repose sur la volonté d'entreprendre des citoyens et le goût du risque des apporteurs de capitaux ; cette dimension « culturelle » conduit à relativiser l'efficacité à court terme de l'action des pouvoirs publics, qui peuvent cependant s'efforcer de faire évoluer à moyen terme la culture entrepreneuriale de la société.

Organisation et méthodes de travail

Compte tenu de la diversité des sujets à traiter, ce rapport est une synthèse de différents travaux menés par plusieurs chambres de la Cour des comptes, notamment un contrôle de l'APCE (agence pour la création d'entreprises), une enquête spécifique sur les principaux dispositifs qui relèvent du ministère chargé de l'emploi et des investigations auprès de multiples organismes publics, nationaux et locaux, ainsi qu'auprès des acteurs associatifs qui mettent en œuvre certains dispositifs et accompagnent les créateurs d'entreprises.

Introduction

Il a aussi donné lieu à des rapports de la part de dix chambres régionales des comptes (CRC) associées à cette enquête, qui ont examiné les conditions de mise en œuvre des dispositifs de soutien à la création d'entreprises sur leurs territoires.

Outre ces différents rapports, la présente synthèse repose également sur plusieurs types de travaux complémentaires :

- des auditions des principaux acteurs nationaux concernés;*
- les échanges avec les membres d'un comité consultatif constitué afin de pouvoir entendre les réactions des parties prenantes sur l'organisation des travaux, les constats et les recommandations des rapporteurs ;*
- trois tables rondes de créateurs d'entreprises organisées, à la Cour, à la chambre régionale des comptes d'Arras et à celle de Lyon ;*
- deux sondages réalisés, l'un, par internet, auprès de 800 jeunes en fin de scolarité dans des IUT, des écoles d'ingénieurs, des écoles de commerce ou des universités, pour mesurer leur « culture entrepreneuriale », l'autre, par téléphone, auprès de 800 personnes ayant créé une entreprise entre 2006 et 2009 et dont l'entreprise a désormais disparu, pour comprendre les conséquences de cette expérience dans leur vie professionnelle ultérieure ;*
- une analyse comparative des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises dans huit pays (Allemagne, Belgique, Espagne, Etats-Unis, Italie, Israël, Royaume Uni et Suède), réalisée par la direction générale du Trésor .*

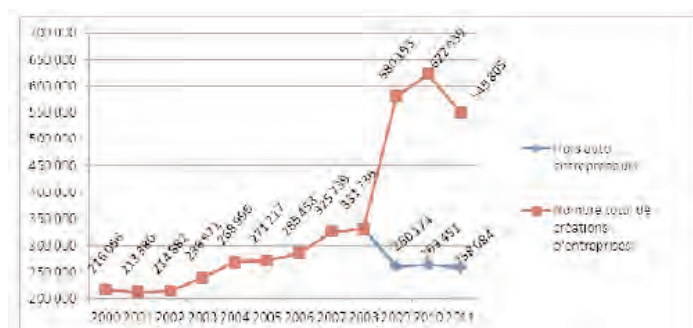
Cour des comptes

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

Avec **549 805 entreprises créées en 2011**¹, la France se place au tout premier rang des pays européens en nombre de créations annuelles. Ce résultat est en grande partie dû, depuis 2009, aux auto-entrepreneurs qui sont à l'origine

de 53 % des entreprises créées en 2011 (291 399) mais une dynamique très favorable avait déjà permis une augmentation de 54 % des créations annuelles entre 2003 et 2008 (+ 7,5 % par an en moyenne).

Nombre annuel de créations d'entreprises de 2000 à 2011



Source : Agence pour la création d'entreprises et Cour des comptes

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

La création d'entreprises en France : un problème plus qualitatif que quantitatif

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

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

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

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

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

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

2 Un pilotage insuffisant et une gouvernance déficiente

Un coût global des dispositifs de soutien mal connu mais limité

Les pouvoirs publics nationaux et locaux mettent en œuvre de **nombreux dispositifs** de soutien à la création d'entreprises³, qui prennent des formes très diverses, bénéficiant aux créateurs directement (subventions, exonérations, prêts, garanties) ou indirectement (sensibilisation et information, accompagnement, hébergement, développement du capital risque, valorisation de la recherche). Tout le spectre des formes d'actions possibles est utilisé.

Le coût total de ces actions est difficile à mesurer, notamment parce que les sources de financement sont multiples, tant du côté de l'Etat, de ses opérateurs (Oséo, pôle emploi, sécurité sociale et assurance chômage) et de la caisse des dépôts et consigna-

tions, que du côté des collectivités locales qui interviennent à tous les niveaux territoriaux. Aucun recensement des interventions de ces dernières n'étant réalisé, les calculs ne peuvent pas être exhaustifs.

En outre, de nombreux dispositifs visent à la fois les créateurs et les repreneurs sans que l'on puisse toujours les distinguer parmi les bénéficiaires, d'autant plus que les définitions sont fluctuantes. Le coût et les bénéficiaires des aides dont les montants sont les plus importants sont souvent les plus mal connus ; c'est le cas en particulier de l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) mais aussi de certaines exonérations fiscales. Cette insuffisance d'information rend difficile l'évaluation des dispositifs.

³ Voir tableau des principaux dispositifs en annexe.

Un pilotage insuffisant et une gouvernance déficiente

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

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

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

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

Par ailleurs, si l'on extrapole aux 20 régions métropolitaines les constats faits pour les 7 régions de l'échantillon examiné par la Cour et les chambres régionales des comptes, on peut considérer que ces dernières affectent environ 150 M€ par an à leurs propres dispositifs de soutien à la création d'entreprises, sans tenir compte du financement des pépinières qu'il n'a pas été possible de chiffrer.

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

Un pilotage insuffisant et une gouvernance déficiente

Coût des dispositifs nationaux en 2011

	En M€	Etat	CdC	Oséo	Assurance chômage	Sécurité sociale	Union européenne	Coll. locales	Total
Aides directes	Exonérations fiscales-sociales	329				245			604
	Subventions et assimilés	51		6	1 204				1 261
	Prêts (abondements)	2	65				4	25	96
	Prêts (gestion-pertes)	17	5	32					54
	Garanties	7						4	11
	Participations en capital	4	53						57
Aides indirectes	Culture entrepreneuriale	1							1
	Information-APCE	4						1	5
	Accompagnement	27	14		8		19	62	130
	Hébergement	7	1				4	15	27
	Incitation capital risque (hors ISF)	304							304
	Valorisation recherche	99						4	103
Total	882	138	38	1 212	245	27	111	2 653	

Source : Cour des comptes

L'absence d'une stratégie d'ensemble

L'objectif de la politique publique de soutien à la création d'entreprises devrait viser prioritairement à corriger les caractéristiques des entreprises nouvellement créées qui ont un impact négatif sur leur pérennité et à leur permettre de se développer pour

devenir des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) performantes, corrigeant ainsi une des faiblesses du tissu économique français.

Or, les financeurs, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales, à l'exception de quelques cas, n'ont pas de projet stratégique d'ensemble reposant sur un diagnostic des forces et des

Un pilotage insuffisant et une gouvernance déficiente

faiblesses de la création d'entreprises. En fait, les actions menées participent à **trois politiques différentes**, qui se recouvrent en partie et pour lesquelles la création d'entreprises est souvent plus un moyen qu'un objectif :

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

- la réduction du nombre de **chômeurs** en les encourageant à créer leur propre emploi,

- le développement des **entreprises innovantes**, qui sont censées créer les emplois de demain.

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

multiplient sans vue d'ensemble de leur efficacité.

Une action de l'Etat mal coordonnée

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

L'absence d'action significative sur ces deux points conduit à la mise en œuvre de dispositifs sans cohérence suffisante, en particulier concernant les aides destinées aux deman-

Un pilotage insuffisant et une gouvernance déficiente

deurs d'emploi et aux publics éloignés du marché du travail.

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

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

Une coordination souvent inexistante des actions sur les territoires

Sur les territoires, l'insuffisante coordination entre les services de l'Etat et ses opérateurs est aggravée par l'absence de collaboration (voire la concurrence) entre l'Etat et les collectivités locales pour définir, organiser et évaluer leurs actions, sauf dans quelques cas qui montrent tous les bénéfices d'une action concertée. En

outre, malgré leur compétence en matière économique, la plupart des régions ne réussissent pas à coordonner l'action de l'ensemble des collectivités sur ce thème.

Ces défauts de gouvernance ont trois conséquences :

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

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

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

Un pilotage insuffisant et une gouvernance déficiente

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

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

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

Cour des comptes

3 Un ensemble de dispositifs complexe et déséquilibré

Une trop forte concentration des dispositifs au profit des chômeurs

Les moyens déployés, nationaux ou locaux, ne sont pas répartis de

manière équilibrée entre les **trois types de créateurs et d'entreprises** qui sont actuellement visés par les dispositifs de soutien à la création d'entreprises.

Répartition des aides nationales entre les trois catégories de créateurs en 2011

En M€	« chômeurs »	« classique »	« innovant »	Total
Aides directes				
Exonérations				
ACCRE	245			245
Auto-entrepreneur		243		243
ASCRE		9		9
JEL-JEU			107	107
Subventions et aides assimilées				
ARCE	977			977
Cumul ARE	227			227
Cumul ASS	37			37
Concours national			19	19
Subventions Oséo			1	1
Prêts octroyés				
Prêt d'honneur		82		82
NACRE	39			39
Microcrédits	30			30
PCE		79		79
PPA			20	20
Participation en capital			57	57
Aides indirectes				
Accompagnement		133		133
Incubateurs			17	17
Couveuses	10			10
Incitation au capital risque			304	304
Valorisation recherche			103	103
Total	1565	252	267	2 739
		361		
	79			
		215		

Source : Cour des comptes

NB : contrairement au tableau précédent qui présente le coût des aides en crédits publics, le tableau ci-dessus prend en compte le montant des prêts octroyés et non le coût de ces prêts pour les financeurs.

Un ensemble de dispositifs complexe et déséquilibré

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

Cette répartition des moyens ne permet pas de corriger les faiblesses de la création d'entreprises en France, trop petites, avec de faibles capitaux et des créateurs dont le profil n'est pas favorable à la pérennité des entreprises créées. **Un rééquilibrage des moyens pour corriger les faiblesses actuelles paraît donc nécessaire.**

1) Aujourd'hui **l'essentiel des moyens est concentré sur les aides aux chômeurs** (1,6 Md€), qui créent, en règle générale, des TPE sans grande capacité de développement et qui leur assure un revenu modeste, voire faible. Il s'agit très majoritairement d'aides « **guichet** » (exonérations fiscales et sociales et subventions à travers l'ARCE⁴ ou le cumul de l'allocation chômage avec les revenus de l'entreprise créée) qui ne sont pas liées

au potentiel de développement des entreprises ni à la viabilité du projet de création ; elles ne sont pas non plus accompagnées d'une incitation à l'accompagnement, à l'exception de NACRE.

L'efficacité de ces aides est aujourd'hui en général mal connue ; elles risquent de conduire à financer la création d'entreprise avec des moyens insuffisants pour assurer leur survie.

2) **Les entreprises innovantes** bénéficient d'aides spécifiques, de montant unitaire nettement supérieur aux précédentes, mais dont le coût total est moindre (et en partie en diminution pour les JEI⁵) parce que les entreprises aidées restent peu nombreuses, sans que la Cour puisse déterminer si ce résultat est la conséquence d'une détection imparfaite des entreprises à potentiel.

Il semble que l'accent mis sur l'innovation technologique ne laisse pas assez de place aux autres formes d'innovation et que les moyens soient trop systématiquement concentrés sur la valorisation de la recherche publique.

⁴ ARCE : aide à la reprise et à la création d'entreprises.

⁵ JEI : jeune entreprise innovante.

Un ensemble de dispositifs complexes et déséquilibré

3) Quant aux **entrepreneurs « classiques »**, qui sont les plus nombreux, ils ne sont pratiquement pas visés par des dispositifs de soutien spécifiques, si l'on excepte le régime de l'auto-entrepreneur mais qui ne les concerne que de manière très transitoire, leur projet ayant vocation à dépasser rapidement les plafonds de ce régime en termes de chiffres d'affaires.

Ils sont donc particulièrement concernés par le développement des dispositifs qui s'adaptent à tous les types de créateurs et qui sont d'une grande efficacité :

- **les prêts d'honneur et les garanties des prêts bancaires** présentent de nombreux avantages : être accessibles et s'adapter à tous les types de créateurs, faciliter la bancarisation des entreprises et leur accompagnement ce qui améliore sensiblement leur taux de pérennité, avoir un effet de levier important pour les crédits publics, faciliter les cofinancements Etat-collectivités locales ;

- **L'accompagnement des créateurs** qui reste encore limité (estimé entre 10 % et 30 % selon les études) alors que ce facteur est très favorable à la pérennisation des entre-

prises. Sa généralisation passe par une meilleure coordination entre financeurs et opérateurs de l'accompagnement, comme le montrent les démarches de ce type menées dans un certain nombre de régions. Son financement ne doit pas être négligé car il conditionne souvent l'efficacité des autres dispositifs.

Des aides concentrées sur la création des entreprises plutôt que sur leur développement

Quelle que soit leur forme, les aides au soutien de la création d'entreprises sont **concentrées sur la phase de création**, l'essentiel des dispositifs portant sur le montage et le besoin initial de financement du projet, alors que la situation de la France en matière de nombre de créations n'est pas défavorable.

En revanche, les difficultés de la phase de post-crédation et de développement sont insuffisamment intégrées dans les dispositifs actuels, malgré une prise de conscience de la faiblesse des entreprises à cette étape de leur existence et un certain nombre d'initiatives, encore modestes, pour traiter ce sujet.

Un ensemble de dispositifs complexe et déséquilibré

En particulier, comme la Cour l'a déjà recommandé dans son rapport de juillet 2012 sur « l'Etat et le financement de l'économie », il faut soutenir la capitalisation des entreprises en **phase d'amorçage⁶ et de premiers développements**, pour permettre aux entreprises françaises, souvent créées avec insuffisamment de fonds propres, de grandir et d'être compétitives avec celles des pays voisins. L'ampleur du sujet, qui conditionne le développement des entreprises qui seront demain les « leaders » sur leur marché, nécessite une action lisible, pérenne, qui utilise au mieux les effets de levier des crédits publics.

Aujourd'hui, les financements de la phase d'amorçage font l'objet de multiples interventions sous forme de prêts, de fonds spécialisés (financés par l'Etat et par les régions) et d'incitations fiscales à l'investissement dans les PME mais continuent d'être considérés comme insuffisants ou mal assurés. L'évaluation de l'impact des dispositifs concernés est difficile, soit du fait

de leur nouveauté (fond national d'amorçage créé en 2010), soit parce qu'ils ne visent pas uniquement les jeunes entreprises (incitations fiscales à l'investissement dans le capital risque). Certains dispositifs viennent à expiration à la fin 2012 (réduction d'impôt sur le revenu pour les fonds d'investissements de proximité et dans les PME). La cohérence des décisions qui seront prises⁷, compte tenu des résultats des évaluations qui ont été faites et du diagnostic des besoins, sera importante pour dynamiser et conforter cette dimension majeure de la création d'entreprises.

Cela suppose également de **mieux détecter les entreprises à potentiel** qui créeront les emplois de demain et de leur offrir un accompagnement spécifique après leur création en coordonnant l'ensemble des acteurs publics et privés, nationaux et locaux, de chaque territoire.

D'une manière générale, **l'accompagnement post-crétion** doit être développé, mais cela suppose de

⁶ La phase d'amorçage désigne les premières années de la vie de l'entreprise ; le capital-amorçage est le type de capital-investissement qui finance les besoins avant ou juste après le réel démarrage d'activité d'une nouvelle entreprise, au stade de la mise au point d'un nouveau produit (prototype, pré-séries, etc.).

⁷ Le projet de loi de finances 2013 et le pacte de compétitivité du 6 novembre 2012 prévoient le maintien pour 5 ans de ces dispositifs.

Un ensemble de dispositifs complexe et déséquilibré

l'adapter aux besoins des nouveaux créateurs, les faibles résultats du parcours NACRE actuel dans ce domaine montrant la nécessité d'un travail spécifique sur ce point.

Une lisibilité difficile qui limite l'utilisation des dispositifs

Les défauts de gouvernance conduisent à la mise en place d'un système de soutien à la création d'entreprises **complexe et très peu lisible** pour les porteurs de projets. La relativement faible utilisation d'un certain nombre de dispositifs, notamment en matière d'accompagnement, en est probablement une des conséquences.

Pour améliorer cette situation, deux pistes devraient être approfondies :

1) **La réduction du nombre de formes d'aides différentes proposées par chaque financeur**, notamment pour l'Etat, mais aussi par l'ensemble des financeurs, est nécessaire pour rendre l'offre plus compréhensible par les créateurs, en maximiser l'efficacité et en limiter les coûts de ges-

tion. Le **co-financement de dispositifs partagés** comme les fonds de prêts d'honneur, les fonds de garantie ou les fonds d'amorçage peut être un élément fort de cette simplification.

En ce qui concerne les dispositifs nationaux, plusieurs réflexions devraient être menées sur les aides proposées par l'Etat :

- **les conditions fiscales et sociales de la première année d'existence** d'une entreprise sont aujourd'hui très différentes selon le type de créateurs (exonérations pour les chômeurs et les bénéficiaires de minima sociaux, règles de calcul simplifiées et absence de cotisation sociale forfaitaire pour les auto-entrepreneurs, exonérations spécifiques pour les JEI/JEU⁸, dispositif particulier pour les micro-entreprises...). Il faudrait notamment examiner la possibilité d'une exonération généralisée pour la première année d'existence, au-dessous d'un plafond de chiffres d'affaires à fixer, ce qui constituerait une mesure incitative et une simplification notable des dispositifs actuels ; le projet d'abrogation de l'ASCRES (aide

⁸ JEI/JEU : jeune entreprise innovante/jeune entreprise universitaire.

Un ensemble de dispositifs complexe et déséquilibré

pour les salariés ou repreneurs d'entreprises dans le projet de loi de finances 2013 va dans ce sens ;

- malgré les efforts, qu'il faut souligner, pour améliorer l'efficacité ainsi que les conditions de gestion et de suivi du **dispositif NACRE** par rapport aux dispositifs précédents, les coûts de gestion et de complexification pour les acteurs et les créateurs de ce dispositif ne sont pas justifiés. En tant que prêt, il fait aujourd'hui en grande partie **double emploi avec les prêts d'honneur** et n'est pas vraiment accessible aux publics les plus en difficulté ciblés initialement qui ont vocation à être traités par l'ADIE ; les moyens qui y sont consacrés pourraient donc venir alimenter les fonds de prêts d'honneur, notamment ceux de l'ADIE. En matière de **soutien à l'accompagnement**, sa gestion (18 M€ de crédits en 2011) est **lourde et trop centralisée** ; elle accapare les DIRECCTE⁹ sur des tâches de gestion au détriment de tâches d'animation et de coordination qu'elles n'assurent pas suffisamment aujourd'hui ;

- la **pertinence du prêt pour la création d'entreprises (PCE) d'Oséo**, dont les montants sont en

diminution, n'est pas évidente sous sa forme actuelle compte tenu de son caractère non discriminant, de ses conditions de prêts bancaires complémentaires rigoureuses et de la limitation à 45 000 € du plan de financement des entreprises bénéficiaires qui n'est pas cohérente avec l'importance du montant des fonds propres initiaux dans la pérennisation des entreprises ;

- les **conséquences réelles des conditions d'obtention de prêt bancaire** pour obtenir certains prêts « publics » (NACRE, PCE) ne sont pas évidentes dans un contexte de financement bancaire plus limité et leur utilité discutable, si on compare les résultats de ces dispositifs à ceux des prêts d'honneur qui ne sont pas subordonnés à ce type de conditions.

2) **L'orientation des porteurs de projet à travers ce paysage nécessairement complexe** d'acteurs et d'outils qui doivent s'adapter à des créateurs et à des projets très différents doit être simplifiée.

L'objectif est de **mieux orienter chaque créateur** en fonction de ses besoins spécifiques, en lui proposant le type de « parcours » qui lui convient, ce qui suppose que ces derniers et le

⁹ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

Un ensemble de dispositifs complexe et déséquilibré

rôle de chaque acteur soient bien définis. Cela nécessite un travail collectif de l'Etat, de ses opérateurs et des collectivités locales, intégrant tous les acteurs de l'accompagnement, dont les rôles doivent être bien précisés, ce qui suppose une bonne organisation de l'ensemble des acteurs, un dispositif de pilotage pour définir les parcours types et vérifier le bon fonctionnement du système.

Cela devrait permettre également un financement plus efficace de l'ensemble du système.

Dans ce cadre, le rôle des chambres consulaires peut être central à condition de mieux définir leur action ainsi que les conditions financières dans lesquelles elles doivent assurer cette mission, si l'on veut leur permettre de jouer avec sérénité un rôle de coordination ou d'orientation des créateurs vers les différents acteurs présents sur les territoires.

Des actions encore limitées de développement de la culture entrepreneuriale

Le développement de la culture entrepreneuriale dans toutes les catégories de la population est une condition indispensable à la création d'entreprises nombreuses et à leur développement. Il doit être **intégré à la formation des jeunes mais aussi à la formation continue**. Comme dans d'autres pays, la sensibilisation des enfants sur ce thème devrait être plus précoce.



Recommandations

Définir une stratégie d'ensemble et en renforcer le pilotage

Recommandation à l'Etat et aux régions :

1 - Elaborer une stratégie explicite et globale de soutien à la création d'entreprises, avec des objectifs clairs et chiffrés et des instruments de suivi permettant de mesurer les évolutions et d'évaluer les résultats des actions menées ;

Recommandations à l'Etat :

2 - organiser le pilotage de l'ensemble de ses services et opérateurs autour de sa stratégie nationale, en désignant un responsable de niveau interministériel chargé de préparer la stratégie, de veiller à sa mise en œuvre et d'assurer les missions d'observation de la création d'entreprises et de coordination des acteurs de l'accompagnement, actuellement assurées par l'APCE ;

3 - restructurer l'APCE, en redéfinissant son positionnement sous l'autorité de ce responsable, son statut, sa gouvernance et ses missions. Faute d'une telle restructuration, la question du maintien de cet organisme serait posée ;

4 - renforcer la cohérence et la coordination des activités de la caisse des dépôts et consignations et d'Oséo en matière de financement de la création mais aussi de développement des nouvelles entreprises, ce que la création de la future banque publique d'investissement (BPI) devrait faciliter ;

5 - demander à l'INSEE et à l'APCE de développer les analyses et les études, notamment statistiques, sur les créations d'entreprises, les entrepreneurs concernés, les conditions d'échec et de succès.

Coordonner la mise en œuvre au niveau régional

Recommandation à l'Etat :

6 - déconcentrer l'intervention de l'Etat en matière de création d'entreprises et charger le préfet de région de coordonner l'action des services de l'Etat et de ses opérateurs (caisse des dépôts et consignations, Oséo, Pôle emploi notamment).

Recommandations

Recommandations à l'Etat et aux régions :

7 - reconnaître, sur ce sujet, le rôle pilote de la région par rapport aux autres collectivités locales, ce qui serait facilité par une clarification de la répartition des compétences entre les collectivités locales ;

8 - copiloter et coordonner les actions de l'Etat et de la région, sur la base d'un document stratégique commun consacré à la création d'entreprises ;

9 - renforcer l'efficacité des acteurs de l'accompagnement par une meilleure définition du rôle de chaque réseau et une attention plus forte portée à la qualité de leurs prestations et à la professionnalisation de leurs équipes ;

10 - organiser sur les territoires l'orientation rapide des porteurs de projets vers les dispositifs et les accompagnateurs les plus pertinents compte tenu de leur situation et de leur projet ;

11 - développer les analyses et les études sur les dispositifs d'aides à la création d'entreprises, pour mieux connaître leurs coûts, leurs bénéficiaires et leur efficacité et procéder à leur évaluation de manière systématique et régulière.

Recommandation à l'Etat :

12 - préciser la mission des chambres consulaires en matière d'orientation et d'accompagnement des porteurs de projet et définir des conditions financières cohérentes avec la définition de leur rôle par rapport aux autres acteurs dans ce domaine.

Donner la priorité aux aides qui bénéficient à tous les créateurs et à l'accompagnement

Recommandations à l'Etat et aux régions :

13 - accorder la priorité aux aides qui peuvent bénéficier à tous les types de créateurs, en particulier aux dispositifs de prêts d'honneur et de garanties des prêts bancaires ;

14 - favoriser l'accompagnement des créateurs d'entreprise en y conditionnant certaines aides ou en modulant leurs montants selon qu'il y a ou non accompagnement ;

15 - mettre en place des sources récurrentes de financement de l'accompagnement (utilisation des fonds de la formation professionnelle, financement par les banques qui prêtent aux entreprises bénéficiant d'un accompagnement...);

Recommandations

16 - concernant les créations d'entreprises innovantes, accorder une attention plus grande aux innovations d'usage et pas seulement aux innovations technologiques ;

17 - concernant les aides aux créateurs chômeurs, réduire les aides « guichets » distribuées sans ciblage et sans vérification de la viabilité du projet de création au profit d'aides dont l'octroi ou le montant serait accompagné d'une incitation à l'accompagnement.

Recommandations à l'Etat :

18 - procéder à une évaluation des résultats des couveuses, qui pourrait conduire à élargir l'utilisation de cet outil à d'autres publics que ceux de l'insertion ;

19 - faciliter les conditions d'accès des jeunes entreprises aux marchés publics et veiller au respect des délais de paiement par leurs clients publics.

Mieux soutenir les créateurs dans les premières années de vie de l'entreprise

Recommandations à l'Etat et aux régions :

20 - coordonner l'ensemble des acteurs publics et privés, nationaux et locaux, de chaque territoire pour mieux détecter puis accompagner

tout au long du développement de leur projet et des premières années de leur entreprise les créateurs des entreprises à potentiel ;

21 - améliorer la formation économique et managériale des porteurs de projet, notamment pour ceux qui ne sont pas issus à l'origine d'une formation de ce type, en particulier dans les incubateurs ;

22 - améliorer le financement du capital-risque, notamment de l'amorçage, en concentrant les crédits publics sur les mécanismes dont l'effet de levier sur les financements privés est le plus fort. A cette fin :

- mieux identifier et mesurer le besoin en capital amorçage, tant au niveau national que régional ;
- renforcer l'action de soutien au développement des *business angels* ;
- disposer de dispositifs fiscaux stables et efficaces d'orientation des investissements privés vers le capital-risque ;

23 - développer l'accompagnement post-crédation en analysant les raisons pour lesquelles les prestations actuellement proposées n'ont pas plus de succès et en bonifiant les aides reçues par les créateurs pendant cette période en fonction de l'accompagnement qu'ils acceptent.

Recommandations

Simplifier l'offre des dispositifs de soutien

Recommandations à l'Etat :

24 - unifier et simplifier les conditions fiscales et sociales de la première année d'existence d'une entreprise ;

25 - réintégrer les crédits consacrés à NACRE dans les circuits habituels de financement, des prêts d'honneur (pour la partie prêt) et de soutien à l'accompagnement, et supprimer NACRE ;

26 - réexaminer la pertinence des conditions actuelles d'attribution du prêt à la création d'entreprises (PCE) d'Oséo (plafond de financement à 45 000 € et obligation de prêt bancaire d'un montant double du PCE) ;

27 - supprimer le statut de jeune entreprise universitaire (JEU) qui n'est pratiquement pas utilisé.

Développer la culture entrepreneuriale

Recommandations à l'Etat et aux régions :

28 - prolonger et approfondir les actions menées depuis quelques années auprès des élèves de l'enseignement supérieur ;

29 - développer dès le collège et le lycée la sensibilisation des élèves à la culture entrepreneuriale.

Les principaux dispositifs de soutien à la création d'entreprises en 2011

Dispositif	Description	Coût public	Financiers publics
Aides directes			
Exonérations			
ACCRE Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises	Depuis 1997, cette mesure prend la forme d'une exonération de cotisations sociales pendant un an, qui peut être portée à trois ans si le créateur est un chômeur bénéficiant du régime microsocial. Le champ des bénéficiaires a été élargi à l'ensemble des catégories de chômeurs, mais aussi à d'autres publics (bénéficiaires du RSA, jeunes de 18-26 ans, créateurs dans une ZUS, salariés reprenant leur entreprise soumise à certaines procédures judiciaires). <i>Bénéficiaires en 2011 : 179 308 créateurs ou repreneurs</i>	245M€	Sécurité sociale
Régime microsocial simplifié (auto-entrepreneur)	Ce statut particulier suppose que le chiffre d'affaires soit inférieur à 81 500 € (activité d'achat/vente, de vente à consommer sur place et de prestation d'hébergement) ou à 32 600 € (services et professions libérales). Les cotisations ne sont dues que s'il y a réalisation de CA et le calcul des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu repose sur le chiffre d'affaires.	243M€	DGCS
JEI Jeune entreprise innovante JEU Jeune entreprise universitaire	Le statut de JEI est réservé aux entreprises innovantes, celui de JEU aux entreprises innovantes ayant pour activité principale la valorisation de la recherche publique. Ces deux statuts sont réservés aux PME de moins de 8 ans, et ouvrent droit à des exonérations de cotisations patronales (pendant 8 ans), d'IS (2 ans, dégressivité), d'IFA, de TFPB et de CET (7 ans, sur décision des collectivités). Les plus-values de cession de JEI sont exonérées d'IS. <i>Bénéficiaires en 2011 : 2 818 JEI ; 4 JEU (2009).</i>	107M€	DGRI DGESIP
Subventions			
ARCE, 2006 Aide à la reprise et à la création d'entreprise	Destinée au demandeur d'emploi bénéficiaire de l'aide au retour à l'emploi (ARE) et créant ou reprenant une entreprise, le montant de l'ARCE est égal à 45% du reliquat des droits à l'allocation chômage non-versés. Le versement en deux fois : la moitié dès que le chômeur réunit les conditions du versement ; la seconde moitié au bout de six mois, à condition que l'intéressé exerce toujours l'activité au titre de laquelle l'aide lui a été accordée. <i>Bénéficiaires en 2011 : 109 374 créateurs ou repreneurs</i>	977M€	UNEDIC
Cumul d'une prestation sociale et du revenu tiré de l'entreprise créée.	Cumul avec l'ARE : la possibilité de cumul est exclusive du droit de percevoir l'ARCE. <i>Bénéficiaires en 2011 : 30 860 créateurs ou repreneurs</i>	227M	UNEDIC
	Cumul avec l'allocation de solidarité spécifique (ASS) : les avantages du cumul ne sont pas les mêmes selon que l'allocataire est aussi bénéficiaire de l'ACCRE. <i>Bénéficiaires en 2011 : 13 560 créateurs ou repreneurs</i>	37M€	DGCS

Annexe

Dispositif	Description	Coût public	Financiers publics
Concours national d'aide à la création d'entreprises	<p>Le concours comprend deux catégories :</p> <ul style="list-style-type: none"> la catégorie « Emergente » pour les projets nécessitant encore une phase de validation et d'amélioration (subvention max. 45 000€ ; moyenne 30 000€) la catégorie « Création-développement » pour les projets prêts d'aboutir à une création (subvention max. 450 000€ ; moyenne 220 000€) <p><i>Bénéficiaires en 2011 : 149 créateurs</i></p>	179M€	DGRI DGESIP Oséo
Prêts			
Prêts d'honneur	<p>Prêts à taux 0, accordés sans garantie ni caution personnelle, destinés à faciliter l'obtention d'un prêt bancaire. Ils sont octroyés par les réseaux d'accompagnement (Initiative France, réseau Entreprendre, et l'ADIE).</p> <p>Leur montant est compris entre 2 000€ et 50 000€ selon les réseaux (en moyenne 6 700€)</p> <p><i>Prêts accordés en 2011 : 12 305 créateurs, pour 61,9M€ de prêts distribués</i></p>	Abondement : 63M€ (41 M€ public)	Réseaux Fonds publics Fonds privés
NACRE (2009) Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise	<p>Le dispositif NACRE a succédé aux dispositifs EDEN et chèques-conseils. Il consiste en un prêt à taux 0 couplé à un prêt bancaire, sans caution, et complète par un accompagnement. L'ensemble de ces éléments s'inscrivant dans le cadre d'un « parcours NACRE » contractualisé.</p> <p>NACRE s'adresse à toute personne « sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour laquelle la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi ».</p> <p>Le montant du prêt est situé entre 1 000 et 10 000€ (moyenne 3 640€), pour une durée maximale de 5 ans.</p> <p><i>Prêts accordés en 2011 : 7 049 créateurs ou repreneurs, pour 49M€ de prêts distribués</i></p>	Abondement : 55 M€ Gestion : 15 M€	Caisse des dépôts Etat
Micro-crédit de l'ADIE	<p>Le micro-crédit vise les créateurs n'ayant pas accès au crédit bancaire.</p> <p>Le taux de ces prêts était de 8,13% en octobre 2011 pour un montant maximum de 6 000€ et une moyenne de 2 765€. Ils nécessitent une caution de 50% du prêt apporté par l'entourage du demandeur.</p> <p><i>Prêts accordés en 2011 : 10 959 créateurs, pour 30,5M€ distribués</i></p>	Gestion : 2,1M€	ADIE
PCE Prêt à la création d'entreprise (2006)	<p>Destiné au financement des TPE (plan de financement max. de 45 000€, prêt compris entre 2 000 et 7 000€, moyenne 3 265€), le PCE est destiné à faciliter l'accès au crédit bancaire. Il a une durée de 5 ans, avec un remboursement à partir du 7^{ème} mois. Son taux est identique à celui du prêt bancaire d'au moins deux fois sa valeur l'accompagnant.</p> <p><i>Prêts accordés en 2011 : 15 011 créateurs, pour 19M€ de prêts distribués</i></p>	Gestion : 09,1M€	Oséo

Annexe

Dispositif	Description	Coût public	Financiers publics
PPA Prêt participatif d'amorçage	Le PPA s'adresse aux PME innovantes de moins de 5 ans déjà bénéficiaires d'une aide à l'innovation ou ayant réussi le concours national d'aide à la création. Compris entre 50 000€ et 75 000€, il peut être doublé en cas de soutien du conseil régional (montant moyen 112 645€). Il est accordé pour 8 ans, avec différé de remboursement de 3 ans. <i>Prêts accordés en 2011 : 174, pour 19,6M€ distribués</i>	Quasi 3M€	Oséo
Garanties			
Les fonds de garantie	Pour faciliter l'accès au crédit bancaire, France Initiative et Oséo apportent leur garantie à des prêts faits par les banques aux créateurs d'entreprise. Les fonds de garanties sont financés par des crédits de l'Etat, de la Cdc mais aussi les collectivités locales. Les garanties couvrent des montants variables des prêts (entre 50% et 65% pour France Active Garantie, jusqu'à 70% pour la garantie d'Oséo). <i>Montants garantis en 2011 :</i> <i>France Active : 46,4M€ pour les garanties « les Golland »</i> <i>22,1M€ pour la fonds de garantie à l'initiative des femmes ;</i> <i>Oséo : 153M€ pour la garantie des prêts qui accompagnent les PCE, 60M€ pour la garantie des prêts d'honneur, 5 Mds€ pour les autres prêts</i>	Coûts en crédits publics : 11 M€	Etat Collectivités locales Cdc
Participation en capital			
Les fonds d'amorçage	L'Etat finance plusieurs fonds d'amorçage, notamment 11 fonds créés en application de la loi de 1999 sur l'innovation et la recherche. Dans le cadre des investissements d'avenir, le FNA, doté de 600M€, doit compléter l'action de ces fonds.	4 M€	Etat
CDC Entreprises	CDC Entreprises intervient en amorçage soit directement soit à travers des fonds dédiés.	52,5M€	Cdc
Aides indirectes			
Culture entrepreneuriale			
PEE Pôle entrepreneuriat étudiant	Le plan pour l'entrepreneuriat étudiant a pour but d'intégrer les problématiques liées à l'entrepreneuriat dans tous les parcours de l'enseignement supérieur. Ce plan conjugue plusieurs actions : lancement d'une mission de coordination, mise en place d'un « référent entrepreneuriat » dans chaque établissement d'enseignement supérieur, création de Pôles entrepreneuriat étudiant (PEE) dans les établissements, tutorat entreprise...	3M€ pour 3 ans	Etat
Accompagnement – Fonctionnement des réseaux			
Fonctionnement des réseaux d'accompagnement	Les pouvoirs publics financent des dépenses d'accompagnement des créateurs par les réseaux et les chambres consulaires.	123M€ pour les 3 plus grands réseaux	Etat Collectivités CDC UE
Accompagnement NACRE	Financement de l'accompagnement <i>avant</i> et <i>post</i> -création (montage du dossier et accompagnement pendant 3 ans par les opérateurs choisis par appel d'offres) <i>Montant en 2011 : 14 M€</i>	(hors CCI/ CSMA)	Etat

Annexe

Dispositif	Description	Coût public	Financiers publics
Hebergement			
Incubateurs publics	Un incubateur est une structure d'hébergement dédiée aux projets innovants, notamment issus de la recherche, qui vise à les « transformer » en entreprise. L'incubateur offre un appui en matière de formation, de conseil et de financement, et héberge le projet jusqu'à ce qu'il trouve sa place dans une pépinière ou des locaux industriels.	17M€	MESR Collectivités FSE/FEDER
Couveuses	Une couveuse est une structure offrant un hébergement juridique et un accompagnement afin de permettre à un porteur de projet de le « tester » avant d'avoir créé sa propre entreprise. La relation entre la couveuse et le porteur de projet prend la forme d'un contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) d'une durée de 12 mois renouvelables.	12M€	Etat CDC Collectivités
Pépinières	Une pépinière, aussi appelée « hôtel d'entreprises », et parfois « niche d'entreprises », offre un hébergement souvent physique (bureaux, stocks, salles de réunion) ainsi qu'un soutien technique, financier et juridique.	Non chiffré par la Cour	Collectivités locales
Incitation à l'investissement dans les PME			
Incitations au capital-amorçage et au capital-risque	Incitations fiscales (réductions d'impôt sur le revenu et d'ISF) à investir dans des PME. <i>Fonds d'investissement de proximité (FIP) : 67 M€ (amortissements d'IR) mais une partie seulement bénéficie aux jeunes entreprises investissements dans les PME - 3 ans / 235 M€ (IR)</i>	302M€ (hors ISF)	Etat
Valorisation de la recherche publique			
SATT Société d'accélération du transfert de technologie	Lancé en 2010, ce dispositif est issu des Investissements d'avenir. 900M€ sont prévus pour dix ans pour une dizaine de SATT sur le territoire.	900M€ sur 10 ans	Etat