



Évaluation du dispositif NACRE

OCTOBRE 2013

François **SCHECHTER** • Rémi **TOUSSAIN**
Jérôme **THOMAS** • Christine **ABROSSIMOV**
Florian **COLAS**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES



Inspection générale
des finances

N° 2013-M-059-03

Inspection générale des
affaires sociales

N° 2013-090R

RAPPORT

ÉVALUATION DU DISPOSITIF NACRE

Établi par

JÉRÔME THOMAS
Inspecteur des finances

FLORIAN COLAS
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
RÉMI TOUSSAIN
Inspecteur général des finances

FRANÇOIS SCHECHTER
Inspecteur général des affaires sociales

CHRISTINE ABROSSIMOV
Administratrice civile

- OCTOBRE 2013 -

SYNTHÈSE

Contexte de la création de NACRE¹ :

En 2012, 550 000 entreprises, dont 56 % d'auto-entreprises, ont été créées en France. Ce chiffre traduit le dynamisme du mouvement entrepreneurial qui, grâce au soutien de différents dispositifs publics, a permis à la France de doubler entre 2006 et 2011 le nombre annuel de création d'entreprises, plaçant notre pays en tête de l'OCDE².

Les demandeurs d'emploi représentent, chaque année, près d'un tiers des nouveaux chefs d'entreprise (dont 11 % de chômeurs longue durée). Si cette population rencontre le même type d'obstacles que tous les créateurs, les difficultés auxquelles elle est confrontée dans le processus de création et de viabilisation des entreprises sont accentuées :

- ◆ d'une part, en raison de difficultés structurelles d'accès au crédit bancaire, les entreprises créées par les personnes éloignées de l'emploi sont fréquemment sous capitalisées à leur démarrage et peinent à financer leur développement ;
- ◆ d'autre part, et en grande partie par conséquent, elles créent peu d'emplois salariés : 95 % des nouvelles entreprises n'embauchent aucun salarié à leur création, et seulement un tiers des entreprises pérennes à trois ans emploient des salariés ;
- ◆ enfin, les entreprises créées par des demandeurs d'emploi ou des personnes faiblement qualifiées enregistrent des taux de défaillance très supérieurs à la moyenne : les entreprises créées par des demandeurs d'emploi affichent un taux de pérennité à trois ans de 59 % contre 70 % pour les créateurs précédemment en activité.

Pourtant, le levier de la création d'entreprise est utilisé depuis de nombreuses années par les pouvoirs publics pour favoriser la réinsertion des personnes éloignées de l'emploi. Dans cette perspective, et notamment depuis la fin des années 70, plusieurs dispositifs d'intervention se sont succédés et/ou cumulés pour favoriser le financement des projets (ARCE³, prêts d'honneur, EDEN⁴, garanties publiques des financements bancaires) ou soutenir la rentabilité et le revenu des personnes s'engageant dans cette voie (ACCRES⁵, régime de l'auto-entrepreneur).

Parallèlement, des acteurs associatifs, comme l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) ou le réseau Initiative France, se sont structurés pour investir le champ de l'insertion par l'économie et développer une offre de service(s) d'accompagnement et de financement.

Dans ce contexte, NACRE a été mis en œuvre en 2009 dans un souci de simplification et de rationalisation des instruments à la disposition de l'État pour cette politique publique.

¹ Nouvel Accompagnement à la Création et à la Reprise d'Entreprise.

² Organisation de Coopération et de Développement Économiques.

³ Aide à la reprise et à la création d'entreprise.

⁴ Encouragement au développement des entreprises nouvelles.

⁵ Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises.

NACRE est un dispositif innovant, aujourd'hui mature et financièrement robuste

NACRE s'inscrit dans la logique des politiques d'activation des dépenses sociales. Mais il affiche l'ambition nouvelle de proposer un ensemble d'outils cohérents – dans l'accompagnement du projet et son financement - pour conforter la voie de la création d'entreprise comme moyen efficace de (ré)insertion sociale. De fait, NACRE est aujourd'hui le seul dispositif national destiné aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires de minima sociaux, qui associe à la fois un outil d'aide à la bancarisation (le prêt à taux zéro) et un parcours d'accompagnement complet, de la maturation du projet de création/reprise d'entreprise aux trois premières années de sa réalisation.

Pour sa déclinaison dans les territoires, NACRE s'appuie principalement sur des grands réseaux d'accompagnement très professionnalisés et dont la qualité d'expertise est reconnue, en particulier par les opérateurs bancaires.

Dans ce contexte, NACRE a favorisé **l'émergence d'un parcours d'accompagnement structuré et homogène** au plan national et systématisé le suivi post-crédation⁶. Il a également permis aux réseaux d'accompagnement de compléter leur offre de service. Les résultats sont globalement positifs : alors que les publics éloignés de l'emploi ont, sans accompagnement, un taux de défaillance très supérieur aux moyennes nationales enregistrées par l'INSEE, NACRE permet un taux de pérennité de 78 % à deux ans⁷.

NACRE a atteint **une taille significative** : entre 2009 et 2012, le dispositif a permis l'accompagnement de près de 87 000 créateurs/repreneurs et de 58 000 entreprises. Sur la même période, 40 000 prêts NACRE ont été distribués pour un montant total de 222 M€. Ces prêts ont contribué à la mobilisation de 1,6 Md€ de prêts bancaires et assimilés. Ces résultats sont en deçà des objectifs fixés initialement, mais NACRE est incontestablement **devenu un complément indispensable aux prêts d'honneur** distribués par les réseaux, tout en permettant à l'État financeur de fixer un niveau d'exigence élevé dans la qualité des prestations délivrées et la performance globale du dispositif. Ceci permet à la mission d'écarter l'hypothèse de sa banalisation par abondement des fonds de « prêts d'honneur » des réseaux comme l'a proposé la Cour des comptes fin 2012⁸.

Son modèle de financement sur fonds d'épargne est robuste et financièrement compétitif sur le moyen terme. Il permet de démultiplier l'impact des crédits d'État mobilisés au titre de la garantie des prêts et le niveau de sollicitation du fonds d'épargne par le dispositif NACRE demeure marginal au vu de l'encours global des dépôts qui y sont mobilisés. De plus, si le choix initial du fonds d'épargne a généré un surcoût pour les finances publiques – de l'ordre de 8 M€ entre 2009 et 2012 -, les différentes projections analysées par la mission tendent à montrer que la ressource du fonds d'épargne sera plus avantageuse pour les finances publiques que le recours au marché à moyen terme. La mission n'a par ailleurs pas identifié de mécanismes de financement alternatifs suffisamment opérationnels pour justifier sa remise en cause. Les différentes options étudiées comporteraient en effet des implications nouvelles de gestion tant pour l'État que pour l'opérateur en charge de la distribution des prêts tout en maintenant la nécessité d'une garantie publique et d'un dispositif de compensation du coût de la bonification par l'État.

⁶ Trois phases métiers rythment le processus d'accompagnement : une phase d'aide au montage du projet d'une durée de quatre à six mois, une étape de structuration financière d'une durée de quatre à six mois également, et un suivi post création, qui associe une supervision financière de l'activité et un appui à son développement.

⁷ Taux constaté par la mission sur la base d'un échantillon d'environ 1 000 entreprises entrées dans le parcours NACRE en 2009.

⁸ Cf. rapport de la Cour des comptes « *les dispositifs d'aide à la création d'entreprise* » décembre 2012.

Rapport

Leur mise en œuvre éventuelle générerait par ailleurs des coûts de transition importants. La sécurisation du modèle de financement sur fonds d'épargne implique néanmoins **le maintien des ratios prudentiels à leur niveau actuel** compte tenu des niveaux de sinistralité constatés sur des instruments financiers comparables, de l'effet attendu de la crise économique sur la défaillance des entreprises et des propositions que la mission formule pour recentrer le dispositif sur les publics présentant les difficultés de réinsertion les plus importantes.

Le déploiement de NACRE s'appuie sur un dispositif de reporting et des systèmes d'information très structurés qui doivent permettre une évaluation régulière de l'activité des opérateurs qui le mettent en œuvre et plus globalement de ses bénéfices économiques et sociaux.

Son coût annuel global est maîtrisé : il est de l'ordre de 43,5 M€ et les dépenses de son volet accompagnement se comparent – toutes choses égales par ailleurs- favorablement avec celles des autres dispositifs nationaux existant (contrat d'autonomie, prestations d'émergence de Pôle emploi⁹).

Des aménagements importants sont toutefois proposés

NACRE s'adresse trop majoritairement à une population de créateurs dont les difficultés d'insertion sociale et d'accès au financement bancaire ne sont pas toujours démontrées. Près de 43 % de ses bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis moins de six mois dont une part croissante est en situation de rupture conventionnelle et bénéficie de l'ARCE. À l'inverse, le poids des bénéficiaires des minima sociaux régresse depuis le démarrage du dispositif (12 % en 2012 contre 16 % en 2009).

Dans ses conditions actuelles d'utilisation, le prêt NACRE ne répond, dès lors, que très faiblement aux besoins des publics rencontrant des difficultés caractérisées d'accès aux circuits classiques de financement bancaire : il intervient majoritairement dans des plans de financement de niveau important (près de 70 000 € en moyenne) au bénéfice de porteurs de projets ayant une capacité avérée à mobiliser des apports personnels (17 000 € en moyenne) et d'autres sources de financement de fonds propres. Ainsi, alors que les travaux de la mission montrent que l'effet de levier du prêt NACRE est maximisé lorsqu'il intervient en tant qu'apport unique ou principal des fonds propres, cette configuration demeure très exceptionnelle dans l'ensemble des prêts distribués depuis 2009¹⁰.

Dans un cadre budgétaire contraint, **cette dynamique se traduit par une propension à l'éviction des publics les plus fragiles.** Ce phénomène est accentué par un dispositif de pilotage national et territorial qui incite les opérateurs, dans leurs stratégies de sélection des projets accompagnés, à privilégier l'atteinte d'objectifs quantitatifs globaux au détriment d'une intervention plus ciblée et plus qualitative.

Ces aspects ne sont pas corrigés par la coordination avec les autres dispositifs existant : NACRE a en effet été déployé de manière trop autonome, sans que **son articulation avec les autres outils publics d'aide à la création/reprise d'entreprises** (garanties et prêts de bpiFrance, dispositifs de prêts et de subventions mis en place par les collectivités territoriales...) **ne soit suffisamment recherchée.** Sa complémentarité avec l'offre d'accompagnement des créateurs d'entreprises de Pôle emploi n'est pas non plus assurée : les offres de services respectives des deux dispositifs sont, pour partie, redondantes et les conditions de leur mise en œuvre peuvent potentiellement engendrer une double prise en charge financière par les pouvoirs publics.

⁹ Entretien préalable à la création d'entreprise (EPCE) et Objectif création/reprise d'entreprise (OPCRE).

¹⁰ Seuls 6,8 % des plans de financement dans lesquels un prêt NACRE est intervenu entre 2009 et 2012 comportaient le prêt NACRE comme unique ressource de fonds propres.

Arrivé à maturité, NACRE trouve donc sa principale limite dans son faible impact effectif sur les personnes les plus éloignées de l'emploi. Sa pérennisation ne peut se justifier sans une réorientation progressive du dispositif sur les publics les plus fragiles auxquels il a vocation à s'adresser en priorité.

Un recentrage progressif de NACRE est nécessaire

Différentes mesures d'ajustement peuvent rapidement être mises en œuvre pour **améliorer progressivement le ciblage du dispositif de NACRE sur les publics les plus éloignés de l'emploi et ceux dont les difficultés de bancarisation sont caractérisées**:

- ◆ en limitant l'accumulation, dans les fonds propres des projets financés, des instruments de financement publics et **en orientant le prêt NACRE sur les seuls projets pour lesquels cet apport est décisif pour obtenir le concours des établissements de crédit**. À cet effet, la fixation d'une double règle d'éligibilité tendant à imposer un poids minimal du prêt NACRE dans les fonds propres (25 %) et dans le plan de financement (10 % en cumulant son montant avec les éventuels prêts d'honneur) est privilégiée par la mission ;
- ◆ **en réexaminant les possibilités de cumul entre l'ARCE et le prêt NACRE. Ces deux types d'aides poursuivent un même objectif de consolidation des fonds propres. Or un tiers des bénéficiaires de l'ARCE développent un projet constituant le prolongement de leur parcours professionnel suite à une rupture conventionnelle et bénéficie d'une allocation ARCE d'un montant significatif (de l'ordre de 8 000 €).**La mission recommande, dès lors, de rendre inéligible au prêt NACRE les bénéficiaires de l'ARCE, tout en permettant à ces derniers, de conserver la possibilité de s'inscrire dans le parcours d'accompagnement pour pérenniser leur activité ;
- ◆ **en redéfinissant le rôle des DIRECCTE¹¹ dans la gestion et l'animation du dispositif**. À cette fin, le rapport propose qu'elles conditionnent davantage le renouvellement des conventions avec les opérateurs à **l'atteinte d'objectifs spécifiques en termes de couverture des publics les plus éloignés de l'emploi et engagent parallèlement un rééquilibrage significatif des quotas de parcours en faveur des réseaux spécialisés dans l'accompagnement des personnes les plus fragiles**. La mission n'a pas recommandé la réintroduction d'une durée minimale d'inscription à Pôle emploi comme condition d'éligibilité au parcours NACRE, une mesure de cette nature pouvant apparaître comme excessivement restrictive et pénalisante pour une catégorie des demandeurs d'emploi dans un marché de l'emploi très dégradé. Cependant, la DGEFP¹² doit s'attacher à **améliorer l'impact de NACRE sur les demandeurs d'emploi de longue durée**. Dans cette perspective, la fixation aux opérateurs conventionnés d'un **objectif de performance dédié devrait être envisagée dans un premier temps**.

Ce ciblage resserré devrait être complété de mesures relatives au financement de NACRE, à son contenu et à son pilotage

Si le modèle de financement de NACRE est jugé suffisamment performant par la mission pour préconiser sa prorogation, différentes évolutions pourraient néanmoins améliorer encore son efficacité en optimisant :

- ◆ les modalités de financement de la ressource par **la réduction de la durée des enveloppes de prêts accordées par la Caisse des dépôts et des consignations** ;

¹¹ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi.

¹² Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Rapport

- ◆ les conditions de provisionnement des risques au sein du Fonds de cohésion sociale (FCS) par **une plus grande fongibilité des liquidités entre les différentes dotations** le constituant et par **une montée en charge progressive des provisions versées** pour couvrir la sinistralité des prêts NACRE ;
- ◆ **les mécanismes de recouvrement des échéances de prêts non remboursés** notamment en renforçant le rôle des opérateurs d'accompagnement en la matière.

La rationalisation du nombre d'opérateurs conventionnés doit, par ailleurs, être poursuivie : un développement plus marqué **des conventions de coréalisation entre prestataires** peut, dans cette perspective, constituer un moyen d'action efficace pour diminuer la charge administrative liée aux procédures de conventionnement ; tirer pleinement parti des complémentarités entre les réseaux tout en préservant une proximité géographique du dispositif avec ses bénéficiaires potentiels.

Une plus grande flexibilité du parcours d'accompagnement doit également être mise en œuvre pour mieux maîtriser les taux d'abandon massifs constatés dans le suivi des parcours¹³ et densifier l'appui aux porteurs de projet les moins expérimentés : en amont le rôle de prescription de Pôle emploi doit être renforcé ; dans le dispositif, un mécanisme de modulation financière pourrait également inciter les opérateurs à adapter et compléter leur prestation d'accompagnement en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi. Parallèlement, un assouplissement des obligations de *reporting* qui pèsent sur ces mêmes opérateurs est préconisé par la mission.

Enfin, **la fiabilisation, au plan national, des indicateurs relatifs aux taux de pérennité des entreprises et aux créations d'emploi** constitue un chantier prioritaire à engager, les modalités actuelles d'alimentation de ces indicateurs ne permettant pas de mesurer de manière incontestable la performance sociale et économique de NACRE.

Des orientations de plus long terme doivent être envisagées.

La mission estime que l'évolution de NACRE devrait en effet s'inscrire dans la recherche d'une plus grande cohérence avec les autres dispositifs publics dont les objectifs sont convergents.

Dans cette perspective, **les conditions respectives d'intervention du prêt NACRE et du prêt à la création d'entreprise (PCE) pourraient faire l'objet d'une réflexion partagée** entre l'État et la Banque Publique d'Investissement.

En outre, **la mise en place d'une gouvernance plus efficace associant l'ensemble des financeurs publics nationaux** (État, Caisse des dépôts, Pôle emploi) des réseaux d'appui à la création d'entreprise pourrait se traduire par la mise en œuvre progressive de nouvelles modalités de contractualisation, dans un cadre national et par une délégation plus large donnée aux têtes de réseaux des organismes d'accompagnement.

¹³ Seuls 26 % des primo-accédants de la cohorte 2009 ont réalisé un parcours complet et le taux d'abandon global s'établit à 61 % pour la période 2009-2012.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LÉGITIME DANS SES OBJECTIFS ET NOVATEUR DANS SA CONCEPTION, NACRE EST DÉSORMAIS BIEN ANCRÉ DANS LE PAYSAGE DES PRÊTS D'HONNEUR POUR UN COÛT GLOBAL QUI RESTE MODESTE.....	4
1.1. Les objectifs de NACRE sont légitimes	4
1.1.1. <i>Un outil très structuré qui associe un outil de financement et une offre d'accompagnement.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>NACRE mobilise des réseaux associatifs très professionnalisés, et a contribué à la progression d'ensemble de leur offre d'accompagnement.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Bien qu'en deçà des objectifs quantitatifs initialement fixés, NACRE est désormais ancré dans le paysage des prêts d'honneur et représente une part significative de l'activité des réseaux d'accompagnement</i>	<i>7</i>
1.2. Un dispositif de financement dont il convient de préserver les principales modalités	7
1.2.1. <i>Un modèle de financement des prêts, adossé aux fonds d'épargne, qui ne semble pas aujourd'hui devoir être remis en cause.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>La sécurisation de ce modèle de financement implique néanmoins le maintien des ratios prudentiels à leur niveau actuel</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>Réel, mais d'ampleur discutable, l'effet de levier des prêts NACRE est affaibli lorsqu'il se cumule avec d'autres outils publics de financement.....</i>	<i>12</i>
1.3. Un dispositif d'accompagnement novateur pour répondre à l'enjeu de pérennisation des entreprises créées par les demandeurs d'emploi.....	13
1.3.1. <i>Le volet « accompagnement » agence un ensemble cohérent de prestations dans une logique de parcours.....</i>	<i>13</i>
1.3.2. <i>L'accompagnement offert par NACRE a un effet positif sur la pérennité des entreprises</i>	<i>14</i>
1.3.3. <i>Sa mise en œuvre au plan territorial s'appuie sur un dispositif d'évaluation et de pilotage très structuré, mais qui comporte néanmoins des limites de fiabilité.....</i>	<i>14</i>
1.4. Un coût global maîtrisé et vraisemblablement inférieur aux dépenses sociales induites par le soutien public des bénéficiaires en situation d'inactivité.....	16
1.4.1. <i>Le coût global de gestion du dispositif est de l'ordre de 43,5 M€ par an sur la période 2009-2012.....</i>	<i>16</i>
1.4.2. <i>Ce coût reste modeste au regard des autres dépenses publiques de soutien à la création d'entreprise, et comparable à celui des autres dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi.....</i>	<i>17</i>
1.4.3. <i>Un dispositif a priori économiquement pertinent au regard des dépenses sociales évitées par sa mise en œuvre</i>	<i>18</i>

2. DANS SA DYNAMIQUE ACTUELLE, NACRE NE RÉPOND TOUTEFOIS QUE TROP PARTIELLEMENT AUX BESOINS DES PERSONNES LES PLUS ÉLOIGNÉES DE L'EMPLOI.....	20
2.1. NACRE ne s'adresse que faiblement aux personnes les plus éloignées de l'emploi.....	20
2.1.1. <i>Le dispositif bénéficie largement à des publics qui ne sont pas dans sa cible prioritaire.....</i>	<i>20</i>
2.1.2. <i>Parallèlement, la part des publics rencontrant des difficultés caractérisées d'accès au marché de l'emploi ou aux circuits de financement bancaire régresse</i>	<i>20</i>
2.1.3. <i>Cette dérive « par le haut » du dispositif semble traduire des pratiques opportunistes.....</i>	<i>21</i>
2.2. Plusieurs facteurs concourent à l'éviction des publics fragiles	21
2.2.1. <i>Des critères de ciblage peu précis et dont la mise en œuvre par les opérateurs peut être problématique</i>	<i>21</i>
2.2.2. <i>La contrainte de performance à laquelle sont soumis les opérateurs et des insuffisances dans le pilotage territorial du dispositif amplifient l'effet d'éviction des publics les plus fragiles.....</i>	<i>22</i>
2.2.3. <i>La dégradation de la conjoncture économique peut renforcer la sélectivité des financements bancaires au détriment des publics les plus fragiles</i>	<i>22</i>
3. LE RECENTRAGE VERS LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES DOIT CONSTITUER UNE PRIORITÉ POUR CONFORTER LE DISPOSITIF.....	23
3.1. NACRE pourrait difficilement être envisagé comme un outil généraliste en faveur de la création d'entreprise ou un moyen banalisé de retour à l'emploi.....	23
3.1.1. <i>La reconfiguration de NACRE comme outil généraliste en faveur de la création d'entreprise n'apparaît pas pertinente au regard des nombreux outils déjà existants et se heurterait par ailleurs à une contrainte de moyens.....</i>	<i>23</i>
3.1.2. <i>NACRE pourrait parallèlement être conçu comme un moyen banalisé de retour à l'emploi, sans prise en considération de la diversité de la population des demandeurs d'emploi.....</i>	<i>24</i>
3.2. Conforter NACRE d'abord comme outil de (ré) insertion sociale au bénéfice des publics les plus éloignés de l'emploi est le scénario privilégié par la mission	25
3.2.1. <i>L'offre actuelle de microcrédit professionnel ne parvient pas à couvrir tous les besoins d'une population exclue des circuits de financements classiques.....</i>	<i>25</i>
3.2.2. <i>Les titulaires de minima sociaux et les demandeurs d'emploi de longue durée nécessitent un accompagnement renforcé pour concrétiser et pérenniser leurs projets de création.....</i>	<i>26</i>
3.3. Plusieurs types de leviers peuvent être envisagés pour réorienter le dispositif vers les publics les plus fragiles	27
3.3.1. <i>Une définition plus stricte des critères d'éligibilité peut être mise en œuvre.....</i>	<i>27</i>
3.3.2. <i>Des mesures de régulation dans la distribution des prêts peuvent parallèlement favoriser le recentrage du dispositif.....</i>	<i>28</i>
3.3.3. <i>Les politiques de conventionnement des opérateurs doivent être plus exigeantes dans l'atteinte des objectifs pour les publics prioritaires.....</i>	<i>29</i>
3.3.4. <i>Un parcours d'accompagnement plus flexible pourrait renforcer l'efficacité du dispositif</i>	<i>30</i>

4. L'ÉVOLUTION DE NACRE DEVRAIT S'INSCRIRE DANS LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE COHÉRENCE DES OUTILS PUBLICS DONT LES OBJECTIFS SONT PROCHES ET LA MISE EN PLACE PROGRESSIVE D'UN NOUVEAU CADRE PARTENARIAL AVEC LES RÉSEAUX D'ACCOMPAGNEMENT	31
4.1. Exploiter les synergies entre l'offre de service de Pôle emploi et celle de NACRE pour mieux articuler les deux dispositifs.....	31
4.2. Étudier une évolution du Prêt à la Création d'entreprise	32
4.3. Impliquer les têtes de réseau des organismes d'accompagnement dans l'atteinte des objectifs dans une logique contractuelle nationale	33
4.4. Reconsidérer, de manière plus générale, les relations de l'État, de Pôle Emploi et les principaux réseaux en tirant parti des acquis de NACRE	33
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	35
LISTE DES PERSONNES SOLLICITÉES.....	37

INTRODUCTION

Le dispositif de nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE) a été mis en place le 1^{er} janvier 2009. Il s'inscrit dans le cadre de la convention quinquennale « Agir pour l'Emploi », signée le 18 mars 2008, entre le ministère de l'économie et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

NACRE consiste, d'une part, en un service d'accompagnement à la création d'entreprise destiné aux personnes sans emploi et/ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi. Cet accompagnement est assuré par des opérateurs locaux conventionnés par l'État.

NACRE offre, d'autre part, la possibilité à ces publics de bénéficier d'avances remboursables personnelles, sans intérêt, qui visent à leur permettre de consolider les fonds propres de leur projet. Ces prêts à la personne – assimilables aux prêts d'honneur distribués en particulier par les réseaux d'accompagnement associatifs – sont accordés par les opérateurs conventionnés du dispositif, et décaissés par un gestionnaire centralisé - France Active Financement (FAFI) -, dont le refinancement est assuré par le fonds d'épargne géré par la CDC *via* des enveloppes de prêts à taux zéro d'une durée de sept ans. Le coût de la bonification des prêts du fonds d'épargne est assumé, pour une part, par la section générale de la Caisse des dépôts – donc *in fine* supportée par l'État - et, pour une autre part, par le fonds d'épargne lui-même.

Les prêts du fonds d'épargne font l'objet d'une garantie intégrale de l'État, laquelle intervient à un double niveau :

- ◆ par le Fonds de cohésion sociale (FCS), qui est pour cela doté par la DGEFP¹⁴ d'une enveloppe budgétaire représentant 20 % du montant des prêts à distribuer pour l'année, ce taux correspondant à la sinistralité financière anticipée des avances distribuées ;
- ◆ au-delà de la garantie du FCS, une disposition législative¹⁵ prévoit que les prêts du fonds d'épargne sont également garantis par l'État dans la limite de 400 M€, dans le cas où la sinistralité financière effective dépasserait 20 %.

Au 31 décembre 2012, près de 40 000 prêts NACRE avaient été accordés, permettant le financement de plus de 36 500 projets de création ou de reprise d'entreprise pour 2,5 Md€ de financements totaux levés, dont 221,8 M€ de prêts NACRE et plus de 1,6 Md€ de prêts bancaires et assimilés.

À la même date, près de 87 000 porteurs de projet étaient entrés dans le parcours d'accompagnement NACRE, dont plus de 54 000 bénéficiaires de la phase de suivi post création.

La convention « Agir pour l'emploi » ayant expiré le 31 décembre 2012, le mécanisme de garantie de l'État a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2013 par amendement législatif. **Cette prorogation a été conditionnée, par le Parlement, à la réalisation d'une évaluation du dispositif NACRE.**

¹⁴ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

¹⁵ Article 101 de la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009. Cette garantie a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2013 par l'article 81 de la loi de finances rectificatives pour 2012.

Rapport

C'est dans ce cadre que l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ont été saisies d'une mission¹⁶ tendant à :

- ◆ analyser la pertinence et l'efficacité des mécanismes de financement du dispositif NACRE ;
- ◆ évaluer les effets économiques et sociaux du dispositif dans ses volets « accompagnement » et « aide à la bancarisation ».

Ces deux voies d'analyse devaient permettre une évaluation d'ensemble du dispositif NACRE et la formulation de recommandations quant à son éventuelle reconduction après le 31 décembre 2013.

À cette fin, les membres de l'IGF et de l'IGAS – ci-après « la mission » – ont conduit des investigations approfondies en lien avec les directions générales et directions en charge du pilotage, du suivi et de l'évaluation du dispositif au sein des administrations des ministères sociaux (DGEFP, DARES¹⁷) et du ministère de l'économie et des finances (DGT¹⁸, DB¹⁹, INSEE²⁰, DGCIS²¹).

La contribution de l'INSEE aux travaux d'analyse de la mission sur la pérennité effective des entreprises accompagnées dans le parcours NACRE doit être soulignée car elle a permis de réaliser un exercice inédit d'objectivation de l'impact du dispositif sur la solidité des entreprises concernées.

La mission s'est également appuyée sur les services concernés de la Caisse des dépôts et consignations (direction du fonds d'épargne, direction du développement territorial, direction des finances). Elle a parallèlement mobilisé les opérateurs concernés pour documenter ses analyses sur les mécanismes de financement (FAFI) et exploiter les données de gestion relative à la réalisation des parcours d'accompagnement (ASP²²).

Des échanges réguliers ont parallèlement été organisés avec les principales têtes de réseau nationales des opérateurs en charge de l'accompagnement (ADIE, BGE²³, France active, Initiative France), avec lesquelles une réunion de partage de diagnostic a été organisée en juillet 2013.

La mission a, par ailleurs, souhaité bénéficier des éclairages des acteurs de terrain en organisant trois déplacements en région (Nord Pas de Calais et Midi-Pyrénées et visite d'une plateforme d'accueil en Seine-Saint-Denis) à l'occasion desquels elle a pu rencontrer, outre les institutions représentées dans les comités de pilotage, une vingtaine d'organismes locaux prestataires du volet accompagnement de NACRE. Une enquête a parallèlement été réalisée auprès de l'ensemble des DIRECCTE/DIECCTE sur les modalités d'animation du dispositif au plan régional (composition et fonctionnement des comités de pilotage).

Enfin, dans ses travaux d'évaluation de l'efficacité des parcours d'accompagnement, la mission s'est notamment appuyée sur une étude monographique nationale commanditée²⁴ par la DARES en 2013, dont les analyses convergeaient largement avec ses propres constats.

¹⁶ Cf. lettre de mission du 24 avril 2013.

¹⁷ Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques.

¹⁸ Direction générale du Trésor.

¹⁹ Direction du budget.

²⁰ Institut national de la statistique et des études économiques.

²¹ Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services.

²² Agence de services et de paiement.

²³ Boutiques de Gestion.

²⁴ Étude réalisée par le cabinet *Amnyos* en partenariat avec l'Institut de recherches économiques et sociales – juillet 2012.

Rapport

Eu égard aux exigences de délai de la réalisation de cette évaluation posées par le Parlement, la mission – avec l'accord des cabinets du ministre de l'économie et des finances et du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle – a organisé son travail selon deux séquences :

- ◆ dans un premier temps, la **réalisation du diagnostic et l'identification des principaux axes d'évolution**. À cet effet, une réunion de présentation a été organisée – fin juillet 2013 – avec les cabinets commanditaires précités sur la base du support ci-joint (pièce jointe), qui constitue - complété de certaines précisions- un livrable de la mission ;
- ◆ dans un second temps, **l'approfondissement et le chiffrage des recommandations**.

Le présent rapport restitue les principales conclusions de la mission.

Il est accompagné des cinq annexes suivantes :

- ◆ l'annexe I « positionnement de NACRE » étudie l'économie générale du dispositif et ses conditions actuelles d'articulation avec les autres instruments d'intervention publique en matière de création d'entreprise. Cette annexe analyse, par ailleurs, le public effectivement bénéficiaire du parcours NACRE et les modalités possibles d'une réorientation vers les personnes les plus éloignées de l'emploi ;
- ◆ l'annexe II « pertinence du modèle de financement de NACRE » évalue l'intérêt, dans une approche coût/bénéfice », de divers schémas de financement alternatifs aux fonds d'épargne ;
- ◆ l'annexe III « analyse de la sinistralité des prêts NACRE » analyse la fiabilité des ratios prudentiels de garantie de l'État en fonction de la sinistralité réelle et prévisible des prêts NACRE ;
- ◆ l'annexe IV « volet accompagnement de NACRE » détaille le contenu de l'offre de service d'accompagnement offerte aux porteurs de projet, ses conditions de mise en œuvre au plan territorial et mesure son efficacité sur les taux de pérennité et la capacité des entreprises accompagnées à créer de l'emploi salarié ;
- ◆ l'annexe V « pilotage du dispositif NACRE » analyse les modalités d'animation, de suivi et d'évaluation du dispositif mises en œuvre par les pilotes nationaux et régionaux.

1. Légitime dans ses objectifs et novateur dans sa conception, NACRE est désormais bien ancré dans le paysage des prêts d'honneur pour un coût global qui reste modeste

1.1. Les objectifs de NACRE sont légitimes

Dans une note d'analyse d'octobre 2012, le Conseil d'analyse stratégique (CAS) identifiait quatre profils de créateurs d'entreprises en France : créateurs par vocation, créateurs par opportunité, créateurs par adaptation et créateurs par nécessité.

Pour les deux derniers profils – qui représentent respectivement 22 % et 36 % de la population globale des créateurs d'entreprises français –, la création d'entreprise est envisagée dans une logique de retour à l'emploi, soit en alternative au salariat (créateurs par adaptation) soit, pour les créateurs par nécessité, comme unique moyen de retour à l'activité en raison d'un éloignement prolongé du marché du travail.

Les créateurs par adaptation ou par nécessité ont pour caractéristiques communes de présenter **des faibles niveaux de qualification et une absence d'expérience en matière d'entrepreneuriat** qui confèrent une forte légitimité au principe d'un accompagnement de ces publics en amont et en aval de la création. Or, les études de l'INSEE montrent que chaque année, près de 70 % des nouveaux entrepreneurs ne bénéficient d'aucun appui par une structure de conseil spécialisée, alors que le taux de pérennité des entreprises à trois ans croît avec l'expérience du dirigeant dans le secteur²⁵. NACRE répond, en ce sens, à un besoin jusqu'ici très partiellement couvert.

Parallèlement, ces créateurs se distinguent également au vu de la structure financière des projets qu'ils portent : ils rencontrent en effet **des difficultés récurrentes pour mobiliser un apport personnel suffisant au démarrage de leur activité et sont parallèlement les premiers exposés aux pratiques de rationnement de crédit**, problématique amplifiée par la crise financière qui a renforcé les exigences prudentielles des banques.

NACRE a ainsi vocation, par son outil de financement, à corriger cette défaillance du marché en produisant un effet de signal à l'égard des institutions bancaires, et en renforçant la solvabilité des entreprises bénéficiaires *via* une consolidation de leurs fonds propres.

NACRE entend donc répondre de façon adéquate à l'ensemble de ces problématiques en combinant un dispositif de prêt au créateur et un parcours d'accompagnement pris en charge par des réseaux spécialisés. Il tire ainsi les enseignements de l'échec des dispositifs EDEN et chèques conseil auxquels il a succédé (sous-utilisation des prestations de conseil, versement de l'aide non conditionné au suivi d'un accompagnement, absence de dispositif d'évaluation)²⁶.

Il complète ainsi utilement les dispositifs publics de soutien à la rentabilité et au revenu (exonérations des contributions et cotisations sociales pour l'ACCRE, ou le régime de l'auto-entrepreneuriat...).

Il s'inscrit parallèlement sur le même champ d'intervention – le financement des projets et l'aide à la bancarisation – que l'ARCE, les prêts d'honneur ou le micro-crédit professionnel.

²⁵ Le taux de pérennité à trois ans atteint 71 % lorsque le dirigeant dispose d'une expérience de dix ans dans son activité, contre 62 % quand son expérience est inférieure à 3 ans (enquête SINE 2012).

²⁶ Deux rapports avaient en 2007 identifié les principales limites de ces dispositifs : une évaluation réalisée dans le cadre des audits modernisation (IGF-IGAS-IGA n°2006-M-048-03 « *les aides publiques aux entreprises* ») et un rapport de la Cour des comptes « *les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des PME* ».

Rapport

Enfin, contrairement à l'offre d'accompagnement développée par Pôle emploi, - qui ne dispose pas d'outils de financement des projets -, il combine un outil de financement et des prestations d'appui.

1.1.1. Un outil très structuré qui associe un outil de financement et une offre d'accompagnement

La mise en place de NACRE s'est traduite tout d'abord par **un renforcement sensible et une professionnalisation de l'accompagnement des créateurs d'entreprises** qui en bénéficient, tant en amont qu'en aval de la création, selon une logique de parcours. La phase de suivi-post création de trois ans constitue sa principale innovation.

Trois phases métiers rythment le processus d'accompagnement : une phase d'aide au montage du projet de quatre à six mois, une étape de structuration financière, d'une durée de quatre à six mois également, et un suivi post-crétion sur trois années, qui associe une supervision financière de l'activité et un appui à son développement.

L'enjeu est de réduire, par un accompagnement prolongé du créateur/repreneur, les taux de défaillance des entreprises portées par des personnes éloignées du marché de l'emploi, dont la pérennité est inférieure à la moyenne observée au plan national par l'INSEE : la pérennité à trois ans des entreprises créées par des chômeurs de longue durée ou des inactifs est en effet sensiblement plus faible (respectivement 60 et 59 %) que celle des entreprises créées par des personnes en activité (70 %).

Ce dispositif d'accompagnement est en principe couplé²⁷ à un prêt à taux zéro d'une durée de un à cinq ans, d'un montant de 1 000 à 10 000 € (montant moyen effectivement constaté : 5 590 €), pour lequel aucune garantie ou caution personnelle n'est exigée, mais dont l'octroi est conditionné à l'obtention parallèle d'un prêt bancaire ou assimilé d'un montant au moins équivalent. Ce prêt à la personne a vocation à intervenir en substitution ou en complément des apports personnels.

À l'instar des prêts d'honneur, dont il partage toutes les caractéristiques, le prêt NACRE facilite l'obtention d'un cofinancement bancaire satisfaisant, indispensable au démarrage de l'activité. **L'apport en fonds propres que constitue le prêt NACRE permet, en effet, d'augmenter le montant bancaire mobilisable** tout en préservant la solidité financière de la structure et en limitant le niveau de risque des prêteurs. Il produit, par ailleurs, « **un effet signal** » positif à l'égard des organismes prêteurs par la qualité du travail d'analyse et de sélection préalable réalisé par les réseaux d'accompagnement.

Les représentants bancaires sollicités par la mission ont tous confirmé que ces deux éléments pesaient de manière conjointe dans leur décision de financement.

1.1.2. NACRE mobilise des réseaux associatifs très professionnalisés, et a contribué à la progression d'ensemble de leur offre d'accompagnement

NACRE s'appuie, dans son déploiement territorial, sur une série d'organismes, en majorité associatifs, spécialisés dans l'accompagnement et le financement des créateurs d'entreprises. Trois grandes familles d'intervenants structurent le paysage des opérateurs conventionnés. L'action conjointe de ces différents intervenants permet d'assurer une couverture territoriale équilibrée même si le degré de présence des grands réseaux d'accompagnement est variable au sein de chaque région.

²⁷ Les projets ne nécessitant pas un financement ou ceux pour lesquels le prêt a été refusé peuvent être accompagnés. Cette situation demeure néanmoins très marginale, l'octroi d'un prêt à taux zéro constituant un puissant facteur d'attractivité du dispositif global.

Les structures appartenant aux grands réseaux d'accompagnement (ADIE, France active, Boutiques de gestion, Initiative France) sont les acteurs les plus actifs dans le dispositif NACRE. Ces quatre réseaux nationaux représentaient en 2012 **près des 2/3 des parcours réalisés et 87 % des prêts décaissés**. Ces opérateurs occupent des positionnements différents tant dans leur offre de service respective que dans la typologie de structures/publics accompagnés. L'ADIE, et dans une moindre mesure BGE²⁸, s'adressent aux publics les plus fragiles totalement ou largement exclus des circuits de financement traditionnels. France Active et Initiative France disposent d'un large panel d'outils financiers qui les orientent préférentiellement vers un financement plus classique des très petites entreprises.

Le degré d'intégration de ces différents réseaux est variable, mais tous se caractérisent par le déploiement de démarches qualité et de référentiels d'accompagnement qui leur permettent de mesurer régulièrement l'efficacité de leur offre de service.

NACRE a permis à ces réseaux nationaux d'accompagnement d'enrichir leur offre de service en complétant leur gamme de prestations. Le prêt à taux zéro NACRE donne ainsi à certains opérateurs l'opportunité de mobiliser désormais un outil de financement en complément de leur offre d'accompagnement (BGE). D'autres réseaux – tels que les plateformes de financement d'Initiative France – ont, avec NACRE, investi le champ de l'accompagnement post-crédation qui ne constituait pas jusqu'ici leur cœur de métier même si ces acteurs restent néanmoins davantage positionnés sur la phase de structuration financière des projets.

Les organismes consulaires (chambres des métiers et de l'artisanat et chambres de commerce et de l'industrie) constituent la deuxième famille d'intervenants dans le parcours NACRE. Les organismes consulaires sont très présents dans la phase d'aide au montage des projets.

Enfin, des opérateurs locaux (experts comptables, associations) interviennent de manière plus marginale et avec une intensité variable selon les régions.

Si la mission ne peut que relever l'effort important de rationalisation du nombre d'opérateurs impulsé par la DGEFP (diminution d'un tiers entre 2009 et 2012), elle observe parallèlement que ce processus de recomposition demeure inachevé. Au plan national, selon les données de l'outil de gestion analysées par la mission, près de la moitié des 500 opérateurs conventionnés réalise moins de 60 phases métiers par an et 10 % moins de 15 ; de plus, la part des organismes assurant l'ensemble des phases du parcours d'accompagnement reste faible (moins de 20 %).

Au total, **la mission recommande la poursuite de la rationalisation du nombre d'opérateurs conventionnés** afin de renforcer la professionnalisation des prestations d'accompagnement. **Les pouvoirs publics ont, en effet, tout intérêt à adosser le dispositif aux intervenants les plus actifs afin de garantir la qualité de l'accompagnement.** Cette rationalisation pourrait prendre la forme d'un développement plus marqué des **conventions de coréalisation entre prestataires** pour tirer parti des complémentarités entre les réseaux tout en préservant une forte proximité géographique du dispositif avec ses bénéficiaires potentiels.

²⁸ Boutiques de gestion.

1.1.3. Bien qu'en deçà des objectifs quantitatifs initialement fixés, NACRE est désormais ancré dans le paysage des prêts d'honneur et représente une part significative de l'activité des réseaux d'accompagnement

NACRE a pour ambition de faciliter, chaque année, la bancarisation de 80 % des projets réalisés, sur la base d'un taux de création de 80 %. Le volume de prêts avait été initialement calibré sur un objectif de 20 000 par an. Cet objectif n'est pas atteint. En effet, si le taux de financement²⁹ se rapproche progressivement de l'objectif-cible de 80 % (75,3 % en 2012), la dotation budgétaire affectée par l'État au FCS (10 M€) contraint fortement la diffusion du dispositif puisque elle ne permet de distribuer en moyenne chaque année que 9 000 à 10 000 avances aux porteurs de projets.

Le prêt NACRE n'en demeure pas moins un outil de financement devenu quasi incontournable pour les réseaux d'accompagnement, et représente désormais une proportion substantielle, voire dans certains cas la totalité, de leur activité de financement³⁰. Pour 2012, ces réseaux ont accordé environ 19 600 prêts d'honneur pour un total de 148 M€ et un montant moyen de 7 530 €. Parallèlement, 7 300 prêts NACRE ont été distribués par ces mêmes réseaux pour un total de 40,8 M€ et un montant moyen de 5 592 €. NACRE représente donc 22 % des volumes financiers et 27 % des volumes physiques des prêts d'honneur.

La place de NACRE apparaît ainsi solidement ancrée dans le segment des prêts d'honneur : cet outil de financement a permis aux réseaux d'accompagnement de démultiplier leur capacité à appuyer financièrement les projets de création sans effet d'éviction significatif des prêts d'honneur. Seuls 36 % des 36 634 projets financés par un prêt NACRE entre 2009 et 2012 ont cumulé prêts d'honneur et prêt NACRE.

Pour la mission, la spécificité du dispositif du prêt NACRE réside :

- ♦ dans le **public particulier qu'il cible en principe** et dans le **caractère très exigeant et complet de l'accompagnement** qu'il induit plus que dans ses paramètres financiers qui l'apparentent en tous points aux prêts d'honneur ;
- ♦ **dans son système de reporting** qui permet une **grande traçabilité de l'utilisation des fonds publics**, ainsi qu'une **mesure précise de leur impact et de leur efficacité**. Cet aspect présente un avantage majeur pour l'État.

Au vu de ces éléments, **la perspective d'une banalisation des prêts NACRE par abondement des fonds de prêts d'honneur des réseaux d'accompagnement n'est pas apparue pertinente à la mission.**

1.2. Un dispositif de financement dont il convient de préserver les principales modalités

1.2.1. Un modèle de financement des prêts, adossé aux fonds d'épargne, qui ne semble pas aujourd'hui devoir être remis en cause

- ♦ Le schéma actuel se caractérise par des modalités de gestion stabilisées, qui permettent de maximiser l'effet des crédits budgétaires engagés au titre de la garantie de l'État.

²⁹ Ce taux mesure le % de créateurs bénéficiaires de NACRE auquel un prêt est accordé.

³⁰ 22 % de l'activité de prêt du réseau Initiative France, 25 % des solutions financières de France Active et 100 % de l'activité de financement des BGE.

Rapport

Le modèle retenu pour le financement des prêts NACRE repose depuis 2009 sur le fonds d'épargne de la CDC. La mobilisation de cette ressource permet à un opérateur (FAFI)³¹, retenu sur appel d'offres en 2008, de bénéficier d'enveloppes régulières de prêts à taux zéro (douze depuis 2009, pour un montant de 262 M€), qui financent des avances remboursables aux porteurs de projet dont le dossier a été validé par les opérateurs conventionnés.

Le schéma financier actuel présente l'avantage de permettre le financement des prêts NACRE selon des modalités qui maximisent l'impact multiplicateur des crédits budgétaires engagés, ce qui constitue une avancée fondamentale par rapport au dispositif EDEN auquel NACRE a succédé en 2009. Les montants mobilisés sur le fonds d'épargne depuis 2009 demeurent par ailleurs modestes au vu de l'encours des dépôts qui y sont centralisés (environ 0,1 %).

Les procédures de mise à disposition des enveloppes de prêts ont été progressivement optimisées (lettre du ministre de l'économie valant autorisation annuelle, meilleure capacité de prévision) pour éviter les effets de rupture constatés dans le décaissement des prêts en 2010 et 2011.

- ◆ Il a néanmoins induit un surcoût pour les finances publiques sur la période 2009-2012.

Ce choix initial a induit un surcoût pour les finances publiques que la mission évalue à 8 M€ pour la période 2009-2012.

Pour quantifier ce surcoût, la mission s'est attachée à comparer le coût de la bonification des 262 M€ de prêt à taux zéro octroyés par la DFE à FAFI jusqu'en avril 2013, à ce qu'il aurait été dans l'hypothèse d'un recours direct aux marchés financiers dans les conditions auxquelles un organisme public d'intervention économique, bénéficiant d'une qualité de signature proche de celle de l'État, assure son refinancement³².

La méthode retenue par la mission est présentée de manière détaillée dans l'annexe II du présent rapport (« Pertinence du modèle de financement de NACRE »).

Sur l'ensemble de la période 2009 – 2020 (qui comprend la période d'extinction des derniers prêts), le taux d'intérêt moyen servi pour refinancer la distribution des prêts *via* le fonds d'épargne s'élève à 2,47 %³³, pour un coût total actualisé de la bonification de 24,3 M€³⁴.

Pour 262 M€ empruntés selon la même séquence que les prêts consentis par la DFE à FAFI, un financement direct sur les marchés aurait permis à l'État de bénéficier d'un taux plus avantageux (2,19 % en moyenne). Le coût actualisé de la bonification se serait élevé à 16,3 M€, soit un différentiel d'environ 8 M€ par rapport au coût du modèle actuel de financement.

- ◆ Malgré ce surcoût historique, la remise en cause du schéma de financement actuel des prêts NACRE ne paraît pas s'imposer aujourd'hui.

La mission était mandatée pour examiner la pertinence du recours au fonds d'épargne compte tenu du coût de mobilisation de cette ressource et d'explorer des schémas alternatifs de financement.

Plusieurs mécanismes de financement des prêts NACRE en substitution des fonds d'épargne ont été évalués par la mission.

³¹ France Active Financement est une association loi 1901 créée par l'association France Active et la société France Active Garantie (FAG).

³² Le cas d'OSEO (désormais pôle financement de BPI France) a été retenu comme l'alternative la plus crédible pour ce schéma alternatif. Cette institution bénéficie actuellement d'un taux de l'OAT 5 ans majoré d'une prime de risque de 20 points de base pour se refinancer.

³³ Calculé sur la base des informations transmises à la mission par la CDC sur l'évolution historique et prévisionnelle du coût de la ressource du fonds d'épargne.

³⁴ À la date du 5 septembre 2013.

Rapport

Ces différents modèles alternatifs (refinancement direct de l'opérateur de gestion de prêts auprès des banques, distribution des prêts NACRE déléguée aux opérateurs bancaires) présentent des difficultés opérationnelles de mise en œuvre et nécessiteraient, dans tous les cas de figure, la mise en place par l'État d'un double dispositif de compensation du coût de la bonification et de couverture de la sinistralité, ainsi qu'un contrôle des conditions de gestion de ce produit.

- ◆ Plus fondamentalement, les projections disponibles sur les perspectives d'évolution respectives des taux du livret A et de l'OAT n'incitent pas à une remise en cause du modèle actuel.

La mission a évalué le coût qu'impliquerait la poursuite de NACRE sur la base d'abord d'une prolongation provisoire du dispositif actuel pour 2014, puis d'une nouvelle vague quinquennale de prêts sur la période 2015-2019 selon deux schémas alternatifs :

- ◆ un financement par le fonds d'épargne, conformément au schéma actuellement en vigueur ;
- ◆ un financement par emprunt direct sur les marchés, pour une durée de 5 ans, au taux de l'OAT majoré de 20 points de base.

Le détail de la méthodologie retenue par la mission (projection des taux de rémunération du livret A, projections sur le coût de la ressource marché, sous-jacents macroéconomiques de ces différents scénarios) est présenté en annexe II.

Le refinancement direct des prêts NACRE sur les marchés sur la période 2014-2019 ne présenterait pas d'avantage financier par rapport à la mobilisation des fonds d'épargne, quel que soit le scénario envisagé :

- ◆ dans l'hypothèse d'un refinancement direct sur les marchés **pour des enveloppes annuelles de 40 M€** :
 - selon le scénario de coût de la ressource fondé sur les **anticipations de marché** : le coût total actualisé de la bonification des prêts sur la période se situerait dans une fourchette de **16-18-19 M€**³⁵,
 - selon le scénario de coût de la ressource fondé sur les **hypothèses du cadrage macroéconomique de la CDC** : le coût total actualisé de la bonification des prêts sur la période se situerait dans une fourchette de **14-15-17 M€**,
- ◆ en comparaison, un financement par le fonds d'épargne placerait le coût de la bonification dans les fourchettes suivantes :
 - **13-14-16 M€** dans le cas d'emprunts de **5 ans**,
 - **17-19-21 M€** dans le cas d'emprunts de **7 ans**.

Ces projections sont convergentes quelles que soient les trajectoires de marché et, en particulier, les différentes hypothèses d'évolution du taux du livret A recueillies par la mission.

Le bilan coût/avantage du modèle de financement des prêts NACRE sur fonds d'épargne apparaît donc favorable par rapport aux alternatives envisagées et milite pour une forme de *statu quo* dans l'ingénierie financière globale du dispositif.

³⁵ Pour des **enveloppes annuelles de 50 M€ de prêts** (soit les volumes actuels de financement), selon le scénario de coût de la ressource fondé sur les anticipations de marché, le coût total actualisé de la ressource se situerait dans une fourchette de 20-22-24 M€ ; et 17-19-21 M€ selon le scénario fondé sur les hypothèses de cadrage macroéconomique de la CDC. En comparaison, un financement sur le fonds d'épargne d'enveloppes annuelles de 50 M€ porterait le coût de la bonification à une fourchette de 16-18-20 M€ pour des emprunts à 5 ans et 21-24-26 M€ pour des emprunts à 7 ans.

Rapport

La mission a néanmoins identifié, dans le cadre de l'annexe II, des **possibilités d'optimisation du fonctionnement et du coût du schéma actuel** par la **réduction de la durée des prêts accordés à FAFI, l'assouplissement des modalités de gestion du FCS et le renforcement des mécanismes et actions de recouvrement.**

1.2.2. La sécurisation de ce modèle de financement implique néanmoins le maintien des ratios prudentiels à leur niveau actuel

- ◆ La faible maturité du dispositif rend difficile l'appréhension de la sinistralité finale.

Le financement des prêts NACRE sur fonds d'épargne a nécessité la mise en place d'un double système de garantie pour protéger les avoirs des épargnants.

La garantie de premier rang permet de couvrir à 100 % les sinistres constatés sur le remboursement des prêts NACRE. Les prêts octroyés par la CDC sur fonds d'épargne sont garantis par le FCS qui dispose pour cela d'une dotation annuelle de crédits budgétaires.

C'est cette dotation budgétaire (10 M€ en 2013) qui détermine l'enveloppe annuelle de prêts sur la base d'une sinistralité maximale de 20 % à l'issue de la période de remboursement.

Dans le cas où la sinistralité effective des prêts atteindrait un niveau supérieur à 20 %, la garantie de l'État interviendrait en second rang, dans la limite de 400 M€ pour les prêts octroyés jusqu'au 31 décembre 2013.

Au 24 juin 2013, le total des encours contentieux s'élevait à 20,98 M€, soit un taux de sinistre financier moyen de 9,46 %, et de 14,47 % pour la plus ancienne cohorte (prêts octroyés aux bénéficiaires ayant entamé leur phase métier 2 en 2009).

Si le niveau effectif des montants appelés ou devant être appelés en garantie auprès du FCS demeure pour l'instant très en deçà des sommes provisionnées (5,62 M€ au 30 juin 2013, soit un taux de consommation des provisions de 9,5 %), le dispositif manque néanmoins encore de maturité pour conclure de manière définitive sur son niveau de sinistralité financière final.

En effet, aucune cohorte de prêts n'est encore parvenue au terme de sa période d'amortissement et n'est donc susceptible d'avoir enregistré la totalité de ses sinistres ; les appels en garantie auprès du FCS ne portent à ce stade que sur la moitié des enveloppes financières mises à disposition de FAFI et un nombre très minoritaire d'annuités de remboursement échues (13 sur 84).

Par ailleurs, plusieurs études commanditées par la CDC et contre-expertisées par la direction générale du Trésor sur la sinistralité attendue des prêts NACRE présentent des résultats très dispersés et confirment la difficulté d'établir une fourchette de projections suffisamment étayées pour faire consensus.

Dans ces conditions, la mission estime prématuré de réviser le coefficient multiplicateur.

- ◆ Plusieurs éléments incitent par ailleurs à conserver les ratios prudentiels à leur niveau actuel.

Tout d'abord, des outils comparables au prêt NACRE connaissent des niveaux de sinistralité très variables mais qui peuvent dépasser 20 %. Si les taux de sinistralité enregistrés par les réseaux d'aide à la création d'entreprise demeurent généralement en deçà de 20 % (de l'ordre de 15 % pour les prêts d'honneur distribués par l'ADIE), d'autres produits connaissent des taux de sinistralité à cinq ans supérieurs à 20 % : c'est notamment le cas du Fonds de garantie à l'initiative des femmes (FGIF) et des activités « fonds Galland » du FCS. Selon les données obtenues auprès de bpiFrance Financement, la sinistralité financière du PCE est par ailleurs stable mais élevée (de l'ordre de 33 %).

Rapport

L'analyse de ces différents produits amène la mission à constater que **le couplage du prêt avec un accompagnement, impliquant notamment le suivi du respect des échéances de remboursement a un impact sur la limitation de la sinistralité.**

En outre, il est certain que **la dégradation de la conjoncture économique a un impact sur la pérennité des entreprises**, et donc sur la capacité des créateurs/repreneurs à honorer le remboursement du prêt.

L'INSEE a identifié cet impact dans le cadre des enquêtes SINE³⁶ : **le taux de pérennité** à 2, 3 et 5 ans de la **cohorte 2006** se situe ainsi à un niveau de **2 à 4 points inférieur** à celui des entreprises de la **cohorte 2002**. Les données collectées par la Banque de France en matière de défaillance des entreprises sont convergentes. Elles montrent notamment une augmentation forte des défaillances depuis juin 2012 qui trouvera vraisemblablement une traduction dans la pérennité à 3 et 5 ans des entreprises accompagnées dans le parcours NACRE.

L'impact de la conjoncture sur le dispositif NACRE est d'autant plus probable que **les entreprises ayant bénéficié du dispositif sont majoritairement créées ou reprises dans les secteurs les plus sensibles aux cycles économiques** : les activités de service, de commerce et réparation, la construction et l'hébergement- restauration qui représentent 86 % des entreprises ayant bénéficié d'un prêt NACRE présentent depuis juin 2012 une hausse des taux de défaillance parfois très supérieurs à la hausse moyenne tous secteurs confondus (+9,4 % pour l'hébergement-restauration – secteur qui représente 28 % de NACRE – contre +4,7 % en moyenne).

Enfin, **le recentrage de NACRE sur son public cible, proposé par la mission, exercera une pression à la hausse sur la sinistralité.** En effet, l'analyse de la sinistralité enregistrée jusqu'à présent dans les prêts accordés met en évidence une **très forte corrélation entre sinistralité et fragilité sociale des bénéficiaires.** Le taux de sinistralité des prêts décaissés en 2009 est ainsi de 26 % pour les bénéficiaires de minima-sociaux et de 18 % pour les jeunes contre un taux inférieur à 15 % pour l'ensemble des bénéficiaires. **La même corrélation peut être établie entre fragilité financière des projets et sinistralité des prêts NACRE** : le taux de sinistralité des projets dans lesquels aucun apport personnel n'a été mobilisé atteint près de 27 % pour la cohorte 2009.

- ◆ Les conditions actuelles de gestion du recouvrement ne sont pas assez performantes pour diminuer la sinistralité.

Des mécanismes de recouvrement contentieux peuvent intervenir au-delà de la période d'amortissement des prêts et diminuer d'autant la sinistralité finale en reconstituant la capacité d'engagement du FCS. Sur ce point, la mission constate que **le dispositif de recouvrement contentieux mis en place par FAFI à la demande de l'État est d'une part, intervenu tardivement (juin 2012) et que d'autre part, son efficacité financière est obérée par les modalités de rémunération du prestataire auprès duquel le recouvrement des créances a été externalisé.** En effet, le taux d'honoraires moyen relevé par la mission s'établit à 36 % pour un taux de recouvrement amiable de 8 % (29 % pour les dossiers faisant l'objet d'un plan d'apurement). De juin 2012 à septembre 2013, l'intervention du prestataire s'est traduite par des versements nets au FCS d'environ 580 000 € après prélèvement de 320 000 € au titre de ses commissions.

Dans ce contexte, si un tel contrat de délégation à un prestataire externe était appelé à être prorogé, les conditions de rémunération de celui-ci devraient faire l'objet d'un réexamen approfondi.

³⁶ Système d'information sur les nouvelles entreprises.

La mission juge, en outre, plus pertinent un repositionnement des organismes conventionnés dans les procédures de suivi et de régularisation des échéances impayés. Une réflexion devrait donc être engagée pour confier tout ou partie de l'action en recouvrement aux opérateurs en charge de l'accompagnement des bénéficiaires des prêts NACRE qui sont les mieux placés pour assurer un suivi de proximité des entreprises et prévenir, le cas échéant, d'éventuels incidents de paiement. **L'expérience de l'ADIE en matière de recouvrement – qui affiche des taux de sinistralité très maîtrisés³⁷ en dépit d'un public cible particulièrement sensible – doit dans ce cadre être un élément de réflexion à mobiliser.**

1.2.3. Réel, mais d'ampleur discutable, l'effet de levier des prêts NACRE est affaibli lorsqu'il se cumule avec d'autres outils publics de financement

Le prêt à taux zéro du dispositif NACRE, à l'instar des prêts d'honneur, a pour objectif de consolider les fonds propres des entreprises accompagnées afin de faciliter l'accès ultérieur aux circuits de financement bancaire. Ces produits ont donc vocation à intervenir dans les projets dans lesquels la capacité d'apports personnels du créateur est limitée ou nulle.

- ◆ L'analyse du ratio dette privée/fonds propres conduit à relativiser l'effet de levier de NACRE compte tenu des effets de cumul de financements publics.

Les plans de financement dans lesquels un prêt NACRE est intervenu sont caractérisés, d'une part par le poids important des fonds publics dans ces plans de financement (15 %) dont le prêt NACRE représente environ 60 %, et, d'autre part par le niveau élevé des apports personnels mobilisés par les porteurs de projet (16 380 € en moyenne).

Seuls 6,8 % des projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE entre 2009 et 2012 ne comprenaient aucun apport personnel.

Le ratio dettes bancaires/NACRE habituellement utilisé pour évaluer l'effet de levier de NACRE (d'un niveau moyen de 7,1 pour la période 2009-2012) est peu éclairant voire discutable, car il revient à attribuer à NACRE l'intégralité de l'effet de levier généré par les fonds propres y compris lorsqu'il se cumule avec d'autres sources de financement (apports personnels, prêts d'honneur).

Or, certains projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE tendent en effet à **accumuler les interventions publiques en fonds propres** : dans 81 % des cas, le prêt NACRE est adossé à au moins un autre dispositif public ou à un prêt d'honneur. **Cette configuration conduit fréquemment à laisser au crédit bancaire, *in fine*, une place plus restreinte que celle qu'il aurait vocation à occuper.**

La mission a par conséquent préféré utiliser l'instrument usuel de mesure de l'effet de levier financier que constitue le ratio dette privée/fonds propres³⁸.

Le recours à cette méthode conduit à relativiser l'impact de NACRE sur la bancarisation. En effet, **le ratio dettes privées/fonds propres s'établit pour la période 2009-2012 à 1,8** ce qui signifie qu'1 € de prêt NACRE a généré en moyenne 1,8 € de prêts bancaires complémentaires (si on suppose identiques les impacts des différents composants des fonds propres).

³⁷ La sinistralité financière par cohorte des microcrédits de l'ADIE s'établit à 5,55 %, avant mise en jeu des garanties institutionnelles (garanties du fonds européen d'investissement ou de France Active et garanties bancaires), mais après appel aux cautions personnelles de l'emprunteur qui sont systématiquement requises lors de l'octroi du prêt et portent sur 50 % du montant emprunté. Le taux d'impayés des microcrédits de l'ADIE avant mise en jeu des cautions est de l'ordre de 11 % (15,4 % pour les prêts d'honneur).

³⁸ Y compris le prêt NACRE.

Rapport

- ◆ L'effet de levier de NACRE est tangible, pour les projets de faible surface financière dans lesquels le prêt NACRE intervient comme la principale source de financement des fonds propres.

La mission a constaté que **le ratio dette privée/fonds propres est maximisé lorsque le prêt NACRE intervient comme seule source de financement des fonds propres** puisqu'il s'élève alors à **3,6**, soit le double du ratio moyen mesuré pour l'ensemble des projets. Ce ratio reste important en cas de cumul d'un prêt NACRE et d'un prêt d'honneur.

Cette structure des plans de financement – qui correspond à la « configuration cible » des prêts d'honneur et du prêt NACRE – demeure néanmoins marginale dans l'ensemble des projets financés dans le cadre du dispositif : la part des projets dans lesquels NACRE intervient comme seule source de financement des fonds propres est de 5,3 %.

De manière générale, elle interroge la pertinence du ciblage des projets appelés à bénéficier d'un prêt NACRE qui ne touche que marginalement les créateurs d'entreprises sans apport personnel et dont les besoins de financement sont avérés.

En définitive, **les conditions actuelles de distribution du prêt NACRE détournent, pour partie, le produit de son objectif originel, la constitution de fonds propres au profit des créateurs qui en ont le plus besoin.**

1.3. Un dispositif d'accompagnement novateur pour répondre à l'enjeu de pérennisation des entreprises créées par les demandeurs d'emploi

Depuis 2009, NACRE a fortement contribué à la mise à disposition d'une offre de service nationale plus homogène pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi créateurs/repreneurs d'entreprise.

En rupture avec les outils précédents, cet accompagnement se décline dans une logique de parcours complet qui doit appuyer le chef d'entreprise à toutes les étapes clés du processus de création et de développement de son activité.

1.3.1. Le volet « accompagnement » agence un ensemble cohérent de prestations dans une logique de parcours

L'offre d'accompagnement du parcours NACRE a été élaborée avec la volonté de tirer parti des meilleures pratiques mises en œuvre par les réseaux d'appui à la création d'entreprise depuis les années 70. Un cahier des charges national fixe un niveau d'exigence élevé dans le contenu et les modalités des prestations d'accompagnement. Pour la mission, ce cadre structurant apporte un contenu et une définition uniques des services nécessaires à l'accompagnement d'un demandeur d'emploi créateur d'entreprise.

Trois phases métiers successives organisent ce parcours :

- ◆ une *phase d'aide au montage* destinée à valider la maturité du projet et à évaluer ses perspectives de réussite ;
- ◆ une *phase de structuration financière et d'intermédiation bancaire* qui s'achève par l'immatriculation de l'entreprise, par l'obtention du prêt NACRE et du financement bancaire complémentaire ;
- ◆ une *phase d'appui au démarrage et au développement de l'activité*. Ce suivi post-crédation est la phase la plus innovante du parcours NACRE en ce sens qu'elle est destinée à assurer un suivi dans la durée de l'entreprise (3 ans).

Ces trois phases sont réalisées par des opérateurs conventionnés par les services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi, soit dans leur globalité (moins de 20 % des opérateurs), soit de manière partielle.

Rapport

Des expertises complémentaires peuvent parallèlement être financées par l'État pour répondre à des besoins ciblés (expertise juridique, financière, commerciale). La mobilisation de ces expertises par les opérateurs est néanmoins très limitée, **ce qui conduit la mission à recommander le redéploiement des crédits qui y sont consacrés au financement de l'accompagnement généraliste.**

La réalisation de ces différentes séquences est encadrée, au plan national, par des délais qui visent à maintenir une dynamique des parcours et contribuent à l'évaluation de la qualité et de la réactivité des prestataires conventionnés.

Au demeurant, **les analyses de la mission confirment une amélioration importante de la fluidité générale du dispositif d'accompagnement** : en 2012, près d'un quart des bénéficiaires ont ainsi pu, au cours de l'année, bénéficier de l'ensemble des phases d'aide au montage, de l'octroi du prêt, créer leur entreprise et s'engager dans le suivi post création. Le délai moyen de démarrage de l'entreprise après intégration du parcours était en 2012 de 70 jours contre 98 jours en 2009.

Ces données doivent néanmoins être interprétées avec une certaine prudence, la mission ayant relevé des pratiques locales parfois peu rigoureuses dans la saisie de ces différentes dates.

1.3.2. L'accompagnement offert par NACRE a un effet positif sur la pérennité des entreprises

Pour ses investigations, la mission a mobilisé les données collectées par l'INSEE dans le cadre de l'enquête SINE, afin d'évaluer la pérennité des entreprises accompagnées dans le parcours NACRE. Même si l'approche retenue présente des limites méthodologiques décrites en annexe IV, elle permet d'évaluer à **78 % la pérennité à deux ans d'un échantillon d'environ 1 000 entreprises entrées dans le parcours NACRE en 2009.**

L'étude réalisée apporte parallèlement des éclairages majeurs sur l'impact du parcours NACRE dans le taux de survie des entreprises. En effet, au sein de l'échantillon constitué, **les entreprises de l'échantillon ayant suivi les deux premières étapes du parcours et engagé l'accompagnement post-crédation affichent un taux de pérennité à deux ans de 92 % soit un différentiel de 20 points par rapport aux projets pour lesquels le parcours a été rompu.**

Enfin, si les taux de pérennité à deux ans des entreprises créées par des publics très éloignés de l'emploi (bénéficiaires de minima-sociaux, demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes, non diplômés) sont plus faibles que la moyenne, les entreprises portées par ces publics fragiles voient néanmoins leurs perspectives de survie renforcées de manière significative quand elles bénéficient d'un accompagnement dans la durée : selon les données étudiées par la mission, 90 % des chômeurs de plus d'un an entrés en phase de suivi post-crédation sont toujours à la tête de leur entreprise au bout de deux ans.

1.3.3. Sa mise en œuvre au plan territorial s'appuie sur un dispositif d'évaluation et de pilotage très structuré, mais qui comporte néanmoins des limites de fiabilité

La mise en œuvre concrète de NACRE repose, pour l'essentiel, sur les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE/DIECCTE) qui ont en charge l'ingénierie administrative du dispositif et sa co-animation territoriale avec les directions régionales de la CDC.

Rapport

Le pilotage régional de NACRE s'appuie sur des **procédures de conventionnement des opérateurs d'accompagnement qui, malgré la mise en œuvre de simplifications dans leur gestion, demeurent lourdes et complexes**. De fait, malgré une baisse des effectifs consacrés à cette activité en 2012, le conventionnement mobilise toujours des moyens humains non négligeables (en moyenne un équivalent temps plein par région en 2012) et se traduit par un large recours à des prestataires (de l'ordre de 1 M€ de dépenses annuelles au plan national).

Ces moyens sont, en outre, essentiellement dédiés à la réalisation de procédures de conventionnement qui demeurent excessivement orientées par des **logiques administratives d'atteinte de volumes globaux d'activité qui ne permettent pas d'améliorer le ciblage du dispositif** – en mesurant l'impact réel de NACRE sur les publics les plus éloignés de l'emploi –, **ni d'assurer un pilotage mieux coordonné avec les collectivités locales et le service public de l'emploi**.

Ceci apparaît d'autant plus dommageable que, dès sa conception, le dispositif NACRE s'est inscrit dans une volonté affichée de pilotage par la performance. Cette ambition s'est traduite par **la mise à disposition de systèmes d'information particulièrement complets** dans leurs modalités de *reporting* et par la définition d'indicateurs et de cibles de résultats destinés à mettre sous contrainte de performance l'ensemble des acteurs du dispositif.

NACRE s'appuie, dans cette perspective, sur **un système d'évaluation organisé reposant sur un recueil d'information très riche (indicateurs de pilotage et d'activité), mais dont l'exploitation connaît deux limites principales**.

En premier lieu, la fiabilité des données collectées auprès des opérateurs pour mesurer les taux de pérennité et les taux d'emploi suscite des réserves de la part de la mission. Le taux de pérennité à deux ans qu'elle a observé à partir d'un échantillon constitué des données de l'INSEE (cf. 1.3.2 et annexe IV) s'établit à 78 % contre un taux à 3 ans de 84 % mesuré par la DGEFP sur la base des données déclaratives des opérateurs. La mesure du taux d'emploi (1,69 emploi au 31 décembre 2012 pour l'ensemble des entreprises ayant bénéficié d'un prêt – toutes cohortes confondues –) ne fait pas l'objet d'une définition et d'un mode de collecte normalisés. Elle ne permet par ailleurs pas d'apprécier, dans une approche par flux, la nature des emplois créés ni leur caractère pérenne.

Dans ces conditions, la mission ne peut que **recommander l'engagement, par la DGEFP, d'un travail fiabilisation** des résultats affichés sur ces deux indicateurs, qui sont centraux dans l'évaluation de l'efficacité socio-économique des moyens mobilisés dans le cadre de NACRE.

En second lieu, les indicateurs nationaux de performance (taux de création, taux de financement, taux d'abandon, taux de sinistralité, taux de pérennité à trois ans) ne sont pas différenciés selon les publics et les territoires. Ils se traduisent par ailleurs par des valeurs cibles élevées difficilement atteignables pour un public présentant des difficultés d'insertion sociale.

La mission recommande de moduler les niveaux de performance demandés aux opérateurs en fonction des caractéristiques croisées des porteurs et des projets afin d'éviter de concentrer l'activité d'accompagnement et de financement sur les publics non prioritaires.

1.4. Un coût global maîtrisé et vraisemblablement inférieur aux dépenses sociales induites par le soutien public des bénéficiaires en situation d'inactivité

1.4.1. Le coût global de gestion du dispositif est de l'ordre de 43,5 M€ par an sur la période 2009-2012

Le coût complet du dispositif NACRE pour la période 2009-2012 est évalué par la mission à environ 174,5 M€, soit un coût annuel de l'ordre de 43,5 M€ :

- ◆ **les dépenses engagées sur le volet accompagnement sont estimées à 72 M€** (16,5 M€ sont directement générées par la gestion administrative et comptable du dispositif relevant des DIRECCTE/DIECCTE et de l'agence de services et de paiement, et 55,5 M€ de crédits budgétaires pour le paiement des prestations d'accompagnement), soit environ **830 € par bénéficiaire accompagné** ;
- ◆ **le coût complet du financement et de la distribution des prêts a été évalué à 102,5 M€** Cette estimation englobe les importants investissements informatiques consentis au démarrage du dispositif et pour l'évolution fonctionnelle de l'outil (4,8 M€) ainsi que la prestation de service assurée par FAFI pour le compte de la CDC dans la gestion des procédures de contrôle et de distribution des prêts NACRE (20 M€), les coûts générés au sein de la CDC et de l'État par la prise en charge de la bonification de ces prêts (24,3 M€ au total) et l'animation du dispositif dans son volet financement par les équipes de la CDC (siège et directions régionales pour environ 1 M€ par an)³⁹. Les crédits budgétaires mobilisés sur la période par le FCS pour couvrir la sinistralité des prêts demeurent néanmoins le principal poste de coût du dispositif (49,4 M€ entre 2009 et 2012)⁴⁰. Sur la base de ces éléments, **le coût complet du financement et de la distribution des prêts par bénéficiaire peut être évalué, en hypothèse haute, à environ 2 600 € pour la période 2009-2012.**

Si le coût complet par bénéficiaire généré par la mise en œuvre de NACRE apparaît globalement maîtrisé par rapport aux dispositifs comparables (*cf. infra*), **les dépenses directement liées à sa mise en œuvre administrative demeurent élevées** : les ETP mobilisés dans les DIRECCTE et les dépenses d'assistance territoriale à maîtrise d'ouvrage représentent près de **14 % du coût de l'accompagnement**. En effet, malgré des simplifications substantielles opérées dans les procédures, les **modalités de gestion de NACRE conservent un degré de complexité important. Le recours plus systématique aux regroupements d'opérateurs (conventions de coréalisation) - que la mission encourage - permettrait, dans cette perspective, de trouver de nouvelles marges d'efficience dans la gestion de NACRE en diminuant le volume des opérations de conventionnement.**

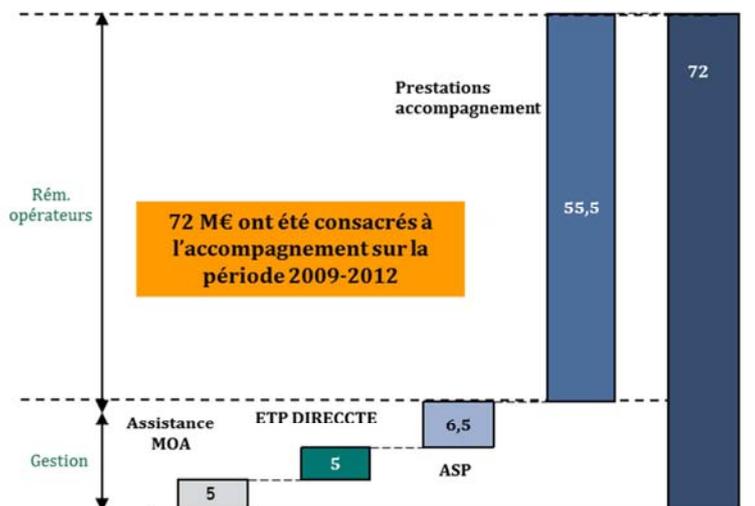
Par ailleurs, il faut noter que les dépenses engagées dans le paiement des prestations d'accompagnement (72 M€) sur la période de référence sont structurellement minorées par les taux de rupture de parcours massifs que connaît le dispositif (le taux d'abandon global 2009-2012 s'établit à 61,7 %).

³⁹ Il s'agit d'une estimation incomplète qui n'intègre pas les coûts engendrés à la CDC pour la gestion des enveloppes de prêts (direction des fonds d'épargne) qui ne font pas l'objet d'un suivi analytique.

⁴⁰ Le taux de consommation des provisions du FCS n'atteint néanmoins que 9,5 % des crédits mobilisés au 30 juin 2013.

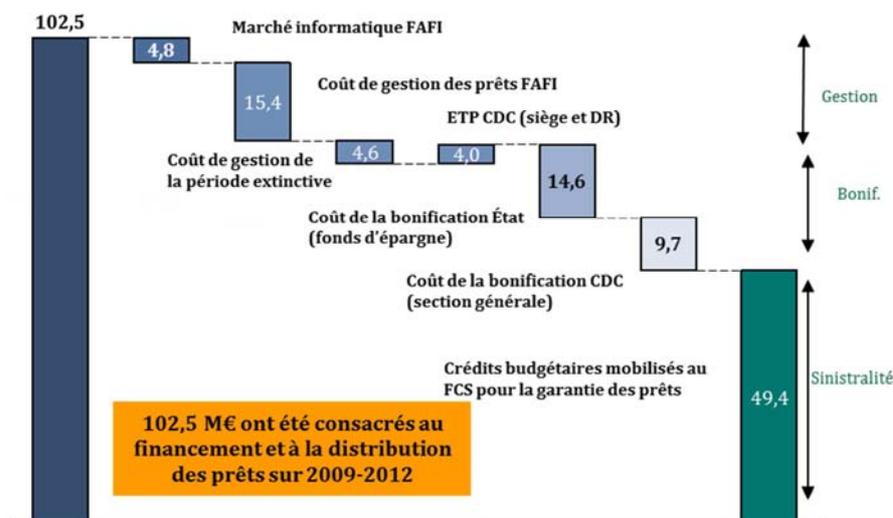
Rapport

Graphique 1 : décomposition des principaux postes de coût du dispositif NACRE volet accompagnement (2009-2012 en M€)



Source : mission.

Graphique 2 : volet financement et distribution des prêts (2009-2012 en M€)



Source : mission.

1.4.2. Ce coût reste modeste au regard des autres dépenses publiques de soutien à la création d'entreprise, et comparable à celui des autres dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Le dispositif NACRE est un dispositif d'ampleur financière relativement limitée par rapport à l'ARCE et l'ACCRE dont les montants mobilisés sont beaucoup plus importants (en 2012, 857 M€ pour la première et 255 M€ pour la seconde).

Par ailleurs, le coût des prestations d'accompagnement de NACRE est comparable – et dans certains cas inférieur – à ceux enregistrés par les autres dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi par des prestataires spécialisés étudiés par la mission tel le **contrat autonomie** mis par la DGEFP pour favoriser l'emploi des jeunes (3 300 € par bénéficiaire) ou ceux déployés par **Pôle emploi pour l'accompagnement des licenciés économiques** (environ 2 200 € par bénéficiaire).

L'offre de service de Pôle emploi en faveur des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises, moins complète que celle de NACRE, présente des coûts également comparables à la phase d'aide au montage du parcours NACRE : l'entretien préalable à la création d'entreprise (EPCE), d'une durée d'environ 10 heures et qui constitue un appui à l'évaluation du projet, a un coût moyen par bénéficiaire de l'ordre de 450 € en 2012 ; le dispositif dénommé ; objectif création/reprise d'entreprise (OPCRE), qui consiste en un accompagnement renforcé, coûte environ de 750 € par bénéficiaire.

Dans son volet financement, **malgré un mécanisme institutionnel d'une certaine complexité, le dispositif NACRE génère également des coûts de gestion relativement compétitifs par rapport aux dispositifs comparables observés**. Dans son rapport précité, l'IGF estimait, en 2009, le coût unitaire des microcrédits du CREASOL⁴¹ à 2 500 €. Les coûts du volet financement de NACRE peuvent également être mis en regard du coût unitaire des microcrédits de l'ADIE, qui pour une maturité moyenne de prêt de 18 mois s'élève à 1 100 €.

1.4.3. Un dispositif *a priori* économiquement pertinent au regard des dépenses sociales évitées par sa mise en œuvre

Dans les délais impartis à ses travaux, la mission n'a pas pu conduire une étude approfondie sur les dépenses sociales (minima sociaux, allocations chômage) évitées par la mise en œuvre de NACRE depuis 2009, afin de les comparer aux crédits publics mobilisés dans le cadre de ce dispositif⁴². Il s'agit d'un travail d'évaluation certes complexe et d'une grande technicité, mais il est étonnant qu'aucune initiative n'ait été engagée dans ce sens depuis le démarrage de NACRE.

Plusieurs travaux viennent néanmoins valider **l'existence d'un retour sur investissement positif des dépenses publiques mobilisées pour la création d'entreprise par des personnes en situation d'inactivité**.

Le rapport de l'IGF consacré en 2009 au micro-crédit professionnel⁴³ a documenté les gains générés par le retour à l'activité, *via* la création d'entreprise, des bénéficiaires des minima sociaux et des chômeurs indemnisés. Ces travaux démontrent que les coûts engagés par la collectivité (financement des opérateurs d'accompagnement, garantie, subventions, exonérations des charges sociales, maintien partiel des droits sociaux) sont totalement amortis au bout de trois ans malgré l'impact de la sinistralité. **L'intervention des différents instruments publics d'aide à la création de micro-entreprise permet de dégager un gain net de l'ordre de 3 000 € sur trois ans (1 300 € en prenant en compte la sinistralité)**.

D'autres travaux récents⁴⁴ aboutissent à des conclusions convergentes.

La mission recommande néanmoins la réalisation d'une étude approfondie pour évaluer plus précisément le différentiel entre les coûts pris en charge par la collectivité pour susciter des créations d'emploi grâce à NACRE et les dépenses sociales évitées par le retour à l'activité des bénéficiaires du dispositif.

⁴¹ Association, créée et financée par les Caisses d'épargne, accordant des microcrédits professionnels.

⁴² La mission n'a également pu s'appuyer sur des données satisfaisantes pour mesurer l'impact des dépenses fiscales et des allègements ou exonérations de cotisations ou contributions sociales bénéficiant aux créateurs d'entreprise de manière générale ou ciblée.

⁴³ Rapport IGF n°2009-M-085-03. Décembre 2009.

⁴⁴ Notamment une étude commanditée, en 2008, par les BGE au Groupe d'études sociales, techniques et économiques (GESTE) et une étude d'impact de l'entrepreneuriat social réalisée par le cabinet McKinsey en 2010.

Rapport

De manière plus générale, il conviendrait de bâtir un référentiel exhaustif sur le coût de prise en charge des différentes catégories de demandeurs d'emploi et de bénéficiaires de minima-sociaux comprenant l'ensemble des différentes situations de sous-emploi (contrat aidé, temps partiel, formation..). Seul un tel référentiel permettrait d'approcher le coût des dépenses sociales évitées par la mise en œuvre des différents dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises (ACCRE, ARCE...).

2. Dans sa dynamique actuelle, NACRE ne répond toutefois que trop partiellement aux besoins des personnes les plus éloignées de l'emploi

2.1. NACRE ne s'adresse que faiblement aux personnes les plus éloignées de l'emploi

2.1.1. Le dispositif bénéficie largement à des publics qui ne sont pas dans sa cible prioritaire

Le dispositif NACRE bénéficie en majorité aux demandeurs d'emploi indemnisés, inscrits à Pôle emploi depuis peu et dont une part croissante est en situation de rupture conventionnelle.

En effet, parmi les 85 % de bénéficiaires de NACRE demandeurs d'emploi, 49,3 % sont inscrits depuis moins de 6 mois et seulement 25 % depuis plus d'un an. La part des bénéficiaires en situation de rupture conventionnelle de contrat à durée indéterminée s'accroît également fortement (environ 25 % à la mi-2012, soit un taux deux fois supérieur à celui des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi suite à une rupture conventionnelle à l'échelle nationale).

Pour ces publics, l'accès au parcours NACRE semble moins traduire l'existence de difficultés d'insertion sociale avérées que la préexistence d'un projet d'évolution professionnelle vers l'entrepreneuriat que NACRE permet de concrétiser.

2.1.2. Parallèlement, la part des publics rencontrant des difficultés caractérisées d'accès au marché de l'emploi ou aux circuits de financement bancaire régresse

Au plan national, la part des bénéficiaires de minima sociaux se réduit tendanciellement depuis le démarrage de NACRE : en 2009, 16 % des créateurs/repreneurs accompagnés étaient bénéficiaires de minima sociaux contre seulement 12 % en 2012. Les mêmes évolutions sont constatées sur les autres publics –cibles expressément visés par le dispositif NACRE (jeunes, seniors, personnes peu qualifiées) à l'exception des femmes qui représentent 39 % du public de NACRE soit un différentiel important par rapport aux moyennes nationales relevées par l'INSEE sur l'ensemble des nouveaux entrepreneurs.

L'examen de la structure des plans de financement confirme cette évolution tendancielle qui écarte le dispositif des publics les plus éloignés de l'emploi. **La part des projets d'un montant inférieur à 25 000 €, au sein desquels les bénéficiaires de minima sociaux et les chômeurs de longue durée sont davantage représentés, est passée de 34 % à 28 % entre 2009 et 2012, alors que dans le même temps le poids des plans de financement supérieurs à 100 000 € a augmenté (19 % en 2012).**

De manière plus générale, les entreprises financées dans le cadre du dispositif NACRE présentent des profils de plans de financement très atypiques par rapport à l'ensemble des nouvelles entreprises observées par l'INSEE : 50 % des entreprises ayant bénéficié de NACRE ont un plan de financement compris entre 16 000 et 80 000 € contre seulement 26 % en moyenne nationale.

Cette configuration apparaît paradoxale au regard des objectifs poursuivis par NACRE. En effet, les publics les plus fragiles portent en moyenne des projets de faible montant et ont des capacités d'apports personnels très limitées mais leur accès aux prêts NACRE est marginal : **les projets pour lesquels aucun apport personnel n'a pu être mobilisé et qui devraient constituer le cœur de cible de NACRE ne représentent que 6,8 % des prêts distribués entre 2009 et 2012.**

NACRE s'adresse, de fait, à un public très proche de celui des autres dispositifs d'État d'aide à la création d'entreprise par les chômeurs (ARCE, ACCRE) et ne produit pas d'effets discriminants suffisamment significatifs au profit des personnes rencontrant des difficultés spécifiques d'accès au marché de l'emploi. Les objectifs qui ont présidé à sa création ne trouvent pas de traduction concrète suffisante dans le ciblage des personnes bénéficiaires.

2.1.3. Cette dérive « par le haut » du dispositif semble traduire des pratiques opportunistes

La recherche d'un appui au financement constitue l'élément moteur d'adhésion des porteurs de projet au dispositif. Dans ce contexte, **une partie significative de ceux-ci n'estime pas utile de s'inscrire dans un parcours d'accompagnement structuré après l'obtention du prêt.** Le poids de cette population peut être approché à travers les ruptures de parcours enregistrées en suivi post création ayant fait l'objet d'une admission directe dans la phase de structuration financière du parcours. **Cette configuration représente près de 10 % des prêts accordés depuis 2009.**

Une analyse complémentaire du patrimoine de ces bénéficiaires et de leurs revenus salariaux antérieurs permettrait d'éclairer utilement cette question.

2.2. Plusieurs facteurs concourent à l'éviction des publics fragiles

2.2.1. Des critères de ciblage peu précis et dont la mise en œuvre par les opérateurs peut être problématique

En dépit des rappels au ciblage présents dans les circulaires de la DGEFP, les conditions actuelles d'éligibilité au dispositif NACRE sont, de fait, très souples. En effet, peuvent en bénéficier « les personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi⁴⁵ » De fait, la sélection des bénéficiaires relève de la seule responsabilité des opérateurs qui doivent écarter du dispositif, d'une part les personnes dont le projet n'apparaît pas suffisamment viable, et d'autre part celles ne présentant pas de difficultés particulières vis-à-vis de l'emploi.

Dans ce contexte, les conditions d'éligibilité sont suffisamment larges et imprécises pour laisser aux opérateurs conventionnés une très grande latitude dans la sélection des bénéficiaires. Les refus d'entrée dans le dispositif motivés par une absence de difficulté vis-à-vis de l'emploi semblent marginaux.

Le statut générique de demandeur d'emploi – peu discriminant en soi – ne permet donc pas de favoriser la sélection des publics les plus fragiles (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minima-sociaux, jeunes), ces derniers pâtissant du fait que la majorité du public reçu par les opérateurs est *a priori* éligible à NACRE.

⁴⁵ Article 140 de la loi de finances pour 2010.

2.2.2. La contrainte de performance à laquelle sont soumis les opérateurs et des insuffisances dans le pilotage territorial du dispositif amplifient l'effet d'éviction des publics les plus fragiles

Pour répondre aux exigences de l'État en matière de résultats et pérenniser ainsi les financements qui leur sont alloués dans le cadre du dispositif, les opérateurs tendent à orienter leurs modalités de sélection sur les personnes dont la distance à l'emploi est relativement courte, dont les projets sont les plus viables, et qui ont les perspectives de succès les plus avérées.

En entrée du dispositif, les modalités de sélection sont ainsi fortement marquées par la recherche de la performance, car les objectifs nationaux en matière de pérennité des entreprises, de taux de création ou encore de maîtrise de la sinistralité des prêts incitent les opérateurs à privilégier les projets en fonction de leurs caractéristiques intrinsèques (montants des plans de financement et des apports initiaux, secteurs d'activité, formes juridiques, expérience professionnelle préalable du demandeur) au détriment des difficultés de réinsertion professionnelle ou de financement du porteur de projet.

La fixation, au plan national, de valeurs cibles élevées pour les indicateurs (80 % pour les taux de création et de financement, taux d'abandon inférieur à 20 %) et non contextualisées en fonction des caractéristiques des différents publics ou des problématiques spécifiques de certains territoires (zones urbaines sensibles) amplifie ce phénomène de sur-sélectivité des projets.

À cet égard, **il est dommageable que les DIRECCTE/DIECCTE ne s'emploient pas à corriger ces tendances en axant davantage leurs procédures de renouvellement des conventions sur l'atteinte d'objectifs de couverture des publics-cibles** alors même que les procédures de conventionnement initiales prévoyaient cette possibilité.

Dans le même sens, il conviendrait **d'assurer une répartition plus cohérente des enveloppes entre opérateurs selon les caractéristiques sociales des publics qu'ils touchent**, en donnant notamment aux réseaux spécialisés dans l'accompagnement des publics sensibles (ADIE, BGE) un poids plus significatif dans les conventionnements régionaux.

2.2.3. La dégradation de la conjoncture économique peut renforcer la sélectivité des financements bancaires au détriment des publics les plus fragiles

Selon les opérateurs locaux sollicités par la mission, la fragilisation du bilan des banques liée à la crise financière se serait traduite par une plus forte sélectivité des projets financés. La conjoncture économique actuelle tend en effet à rendre les banques plus exigeantes en matière de garanties demandées aux porteurs de projet. Par ailleurs, du fait de leur faible surface financière, les projets portés par les bénéficiaires de minima sociaux ont une viabilité et des perspectives de rentabilité financière moindres et sont, de ce fait, délaissés.

Pour la mission, ces arguments ne sont que partiellement recevables dans la mesure où de fortes disparités sont constatées, depuis le démarrage du dispositif, entre les régions dans le poids des bénéficiaires de minima sociaux (21 % en Languedoc-Roussillon contre moins de 10 % en Picardie ou en Bretagne). **Certaines régions semblent donc parvenir à mieux orienter le dispositif vers les publics les plus éloignés de l'emploi.**

3. Le recentrage vers les publics les plus fragiles doit constituer une priorité pour conforter le dispositif

Prenant acte de la difficulté de NACRE à définir son public et à atteindre effectivement les populations désignées sous le terme de « personne sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi », la mission s'est interrogée sur les différents options d'évolution envisageables.

Trois grands scénarios ont été identifiés selon une logique d'« entonnoir » allant du ciblage le plus large au plus étroit :

- ◆ scénario 1 : outil généraliste en faveur de la création d'entreprise ;
- ◆ scénario 2 : outil de retour à l'emploi ;
- ◆ scénario 3 : outil social de réinsertion dans et par l'entreprise.

Pour chacun d'eux, les volumes de bénéficiaires potentiellement concernés et de l'impact prévisible de NACRE - à moyen budgétaire constant - ont été évalués.

3.1. NACRE pourrait difficilement être envisagé comme un outil généraliste en faveur de la création d'entreprise ou un moyen banalisé de retour à l'emploi

3.1.1. La reconfiguration de NACRE comme outil généraliste en faveur de la création d'entreprise n'apparaît pas pertinente au regard des nombreux outils déjà existants et se heurterait par ailleurs à une contrainte de moyens

À l'instar du prêt à la création d'entreprise, NACRE pourrait devenir un outil généraliste en faveur de la création/reprise d'entreprise en supprimant toute condition d'éligibilité. Un tel scénario prendrait ainsi acte du glissement progressif du dispositif vers le segment « haut de gamme » des créateurs de très petites entreprises qu'illustrent l'augmentation constante depuis 2009 du niveau moyen des plans de financement et la part importante des projets mobilisant plus de 100 000 € à leur démarrage (18 % des projets sur la période 2009-2012).

Dans ce cadre, NACRE se positionnerait comme un prêt d'honneur d'État centré sur les projets présentant les chances de réussite les plus élevées, le risque de défaut de remboursement le plus faible et le potentiel d'emploi le plus important. Le prêt NACRE serait, dans cette configuration, un financement d'appoint pour consolider les fonds propres de projets qui bénéficient par ailleurs d'un accès non ou peu contraint aux sources de financement classiques de l'entreprise. La mission souligne, à cet égard, que d'ores et déjà, dans près de 37 % des projets financés, le prêt NACRE représente moins de 10 % des financements mobilisés.

Plusieurs éléments conduisent la mission à ne pas recommander cette option.

L'intervention de NACRE sur un public aussi large atténuerait son impact social en s'adressant à des porteurs de projets qui bénéficient d'ores et déjà d'un ou plusieurs dispositifs publics pour favoriser la concrétisation de leurs projets (la moitié des créateurs français selon la dernière enquête SINE de l'INSEE).

Par ailleurs, la généralisation de NACRE à tous les créateurs apparaît difficilement envisageable à moyens budgétaires constants. Sur la base du calibrage actuel, le dispositif ne pourrait concerner que 2 à 3 % des nouvelles entreprises créées chaque année.

Rapport

Enfin, le volet « accompagnement » – qui concentre l'essentiel des crédits budgétaires mobilisés – perdrait l'essentiel de sa pertinence en s'adressant à un public non ciblé. Le parcours d'accompagnement, conçu pour des bénéficiaires en situation de fragilité sociale, pour partie faiblement qualifié et sans expérience de l'entrepreneuriat, serait inadapté pour une grande majorité des créateurs d'entreprises dont près de 33 % ont déjà eu une expérience de chef d'entreprise.

La mission s'est parallèlement interrogée sur l'opportunité de réserver le bénéfice de NACRE aux auto-entrepreneurs exerçant leur activité à titre principal soit, sur la base des données 2012, un public-cible potentiel de 180 000 personnes. Avec son calibrage budgétaire et financier actuel, NACRE ne pourrait toucher que 6 à 10 % de ces auto-entrepreneurs.

Un certain nombre de caractéristiques socio-économiques des auto-entrepreneurs pourraient justifier une redirection de NACRE vers ce public. Les auto-entrepreneurs sont en effet plus jeunes et moins diplômés que la moyenne des entrepreneurs classiques. Les bénéficiaires de minima sociaux y sont également surreprésentés (20 % des nouveaux auto-entrepreneurs, contre 7 % des créateurs classiques et 14 % des bénéficiaires NACRE). Enfin, les auto-entrepreneurs rencontrent des difficultés avérées pour pérenniser ou développer leur activité, ce qui pourrait rendre légitime une offre d'accompagnement renforcée dans les premières années de la vie de leurs entreprises.

La mission constate néanmoins que l'enjeu de bancarisation des auto-entrepreneurs est faible compte tenu de leurs besoins de financement très limités : 94 % des auto-entreprises mobilisent moins de 8 000 € au démarrage de leur activité. Dans ces conditions, le prêt à taux zéro de NACRE – dans ses paramétrages financiers actuels – ne répond pas à un besoin avéré pour cette catégorie d'entrepreneurs dans son ensemble.

3.1.2. NACRE pourrait parallèlement être conçu comme un moyen banalisé de retour à l'emploi, sans prise en considération de la diversité de la population des demandeurs d'emploi

NACRE pourrait assumer **un simple rôle généraliste d'aide au retour à l'activité par la création/reprise d'entreprise pour l'ensemble des demandeurs d'emploi**. Un tel scénario se rapprochant largement de la réalité observée aujourd'hui, sa mise en œuvre reviendrait à aligner *ex post* les objectifs du dispositif en termes de public sur les résultats constatés.

NACRE bénéficie déjà chaque année à environ 10 % des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise. Les besoins de financement de ce public sont réels : selon l'enquête SINE sur la génération d'entreprises créées en 2010, 26 % des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprises ont déclaré avoir rencontré des difficultés pour obtenir un financement. Une étude de l'APCE⁴⁶ notait, par ailleurs, en 2004 que 60 % des chômeurs porteurs d'un projet d'entreprise ne pouvaient assurer qu'une partie du financement.

Les demandeurs d'emploi sont néanmoins déjà très soutenus par différents dispositifs publics d'aides ou d'exonérations, puisque seuls 17 % des demandeurs d'emploi ne bénéficient d'aucune aide financière, contre 51 % de l'ensemble des créateurs.

⁴⁶ Agence pour la création d'entreprises.

Un ciblage plus restreint pourrait consister à viser uniquement les demandeurs d'emploi de longue durée (au chômage depuis plus d'un an), c'est-à-dire ceux dont le délai d'inactivité traduit une difficulté réelle à retrouver un emploi salarié voire ceux dont les allocations chômage sont de faible montant et qui présentent, de ce fait, une capacité d'autofinancement de leur projet plus limitée. Ce ciblage plus restrictif permettrait en principe d'écarter du dispositif les personnes ne présentant pas de difficulté particulière de réinsertion, notamment les publics en situation en transition professionnelle à la suite d'une rupture conventionnelle ainsi que les bénéficiaires d'une ARCE élevée⁴⁷.

La population des demandeurs d'emploi depuis plus d'un an créateur/repreneurs d'entreprises qui pourraient bénéficier de ce resserrement des conditions d'entrée est de l'ordre de 60 000 personnes par an, alors que le dispositif NACRE accompagne, pour l'instant, environ 4 500 chômeurs de longue durée par an. **La mission recommande donc que le dispositif soit réorienté progressivement vers les demandeurs d'emploi de longue durée.**

3.2. Conforter NACRE d'abord comme outil de (ré) insertion sociale au bénéfice des publics les plus éloignés de l'emploi est le scénario privilégié par la mission

En dehors des demandeurs d'emploi de plus de un an qui conservent, en surcroît de NACRE, l'accès à des dispositifs d'aide de guichet tels que l'ARCE ou l'ACCRE, un certain nombre de publics en situation de fragilité sociale (faible niveau de diplôme, de revenu, éloignement prolongé du marché de l'emploi), rencontrant des difficultés d'insertion liées à l'âge (jeunes, séniors) ou à leur lieu de résidence (zones urbaines sensibles) présentent de forts besoins pour un dispositif tel que NACRE.

Ces besoins concernent tout à la fois le financement de leur projet et son accompagnement dans la durée.

3.2.1. L'offre actuelle de microcrédit professionnel ne parvient pas à couvrir tous les besoins d'une population exclue des circuits de financements classiques

Hormis l'ACCRE et les outils développés par certaines collectivités territoriales, les bénéficiaires de minima-sociaux n'ont pas accès aux dispositifs de financement de leur projet de création/reprise et disposent, par ailleurs, d'une capacité financière personnelle limitée. L'accès aux circuits de financement bancaire leur est en pratique fermé. Par ailleurs, seuls l'ADIE et dans une moindre mesure BGE sont majoritairement orientés vers ces publics (43 % pour l'ADIE et 19 % pour le réseau BGE).

Dans ses travaux consacrés en 2009 au microcrédit, l'IGF⁴⁸ évaluait à 100 000 le nombre annuel de porteurs de projet exclus de la bancarisation et pour lesquels le microcrédit professionnel constituait la seule possibilité de financement. L'ADIE estime à 120 000 la population de l'« entrepreneuriat populaire », qu'elle définit comme les porteurs de projet de très petites entreprises de moins de 3 salariés dont le plan de financement est inférieur à 25 000 € et dont le profil personnel revêt une ou plusieurs caractéristiques de fragilité sociale.

⁴⁷ Compte tenu de la faible consommation de leurs droits d'indemnisation.

⁴⁸ Rapport n°2009-M-085-03 - « le microcrédit » - décembre 2009.

Rapport

Plus généralement, le nombre de titulaires de minima sociaux créateurs d'entreprise s'élève à un peu moins de 80 000 personnes par an. Or, NACRE n'a aujourd'hui qu'un impact marginal sur cette population (moins de 4 % des titulaires de minima-sociaux créateurs d'entreprise) essentiellement dans le cadre des conventionnements de l'ADIE. Les autres solutions de financement offertes par l'ADIE (environ 15 000 microcrédits et prêts d'honneur inférieur à 4 000 €) et les prêts bancaires accordés à la population du micro-crédit (environ 10 000 opérations annuelles) ne répondent que très partiellement aux besoins de financement des entrepreneurs titulaires des minima-sociaux.

L'outil de financement de NACRE pourrait utilement intervenir de manière plus massive, à côté du micro-crédit professionnel, sur ce segment de créateurs d'entreprises.

3.2.2. Les titulaires de minima sociaux et les demandeurs d'emploi de longue durée nécessitent un accompagnement renforcé pour concrétiser et pérenniser leurs projets de création

Les enquêtes de l'INSEE identifient des taux de pérennité à trois ans inférieurs à la moyenne nationale pour les catégories d'entreprises créées par les inactifs (60 %), les chômeurs de longue durée (59 %) ou les jeunes de moins de 25 ans (50 %). Or l'accompagnement des créateurs d'entreprises par une structure spécialisée a un impact majeur sur les chances de réussite des projets. Les entreprises ayant reçu l'appui d'un spécialiste/expert pour la mise en place de leur projet affichent, de manière générale, une pérennité à trois ans plus élevée (72 %). Les réseaux spécialisés dans l'accompagnement obtiennent également pour la plupart des taux de pérennité à trois ans supérieurs à la moyenne nationale mesurée par l'enquête SINE (66 %).

Les besoins d'accompagnement différent selon le profil des porteurs de projet, mais sont particulièrement prégnants pour les publics les plus éloignés de l'emploi dont les niveaux de qualification professionnelle et l'expérience de l'entrepreneuriat sont plus faibles. Par ailleurs, cette catégorie d'entrepreneurs dispose parfois de moyens trop limités pour autofinancer le recours à un expert-comptable.

Les travaux de la mission ont montré que le bénéfice du parcours NACRE permet à ces publics d'augmenter de manière significative les perspectives de viabilité de leurs entreprises. Dans ces conditions, **une plus grande mobilisation des financements du volet « accompagnement » de NACRE sur ces publics prioritaires apparaît pour la mission particulièrement justifiée.**

La population de créateurs du segment du microcrédit et de l'entrepreneuriat populaire constitue sans doute, avec celle des demandeurs d'emploi de longue durée qu'elle recoupe en partie, le cœur de cible auquel NACRE aurait vocation à s'adresser en priorité, compte tenu des difficultés de bancarisation importantes qu'elle rencontre et du profil social/professionnel des personnes concernées, qui justifie un accompagnement renforcé.

Une orientation du dispositif dans cette direction permettrait également de maximiser son impact, car elle permettrait de mieux contenir les principaux effets de cumul avec les autres dispositifs d'aide existants⁴⁹.

⁴⁹ Y compris ceux des collectivités locales ou organes consulaires quand ils sont identifiés et mobilisés.

3.3. Plusieurs types de leviers peuvent être envisagés pour réorienter le dispositif vers les publics les plus fragiles

Plusieurs modalités complémentaires ont été identifiées pour opérer le recentrage du dispositif :

- ◆ des leviers de nature réglementaire pour une action sur les conditions juridiques d'éligibilité ;
- ◆ des leviers financiers par une modification de certains des paramètres financiers du prêt NACRE ;
- ◆ des leviers contractuels, en accordant notamment une place plus significative, dans les conventionnements, aux réseaux qui ont développé une compétence particulière dans l'accompagnement des publics les plus vulnérables.

3.3.1. Une définition plus stricte des critères d'éligibilité peut être mise en œuvre

Deux propositions peuvent être formulées.

En premier lieu, **les possibilités de cumul entre l'ARCE et le prêt NACRE doivent être réexaminées**. Ces deux types d'aides poursuivent le même objectif de consolidation des fonds propres du projet. Un tiers des bénéficiaires de l'ARCE sont par ailleurs inscrits à Pôle emploi suite à une rupture conventionnelle de CDI et développent un projet de création d'entreprise qui constitue le prolongement de leur parcours professionnel.

Ils bénéficient en moyenne d'un financement important via l'ARCE (environ 8 000 €) que la mission estime suffisamment important pour favoriser la bancarisation de leur projet sans le recours au prêt NACRE. Le niveau moyen élevé des apports personnels dans les projets du parcours NACRE (de l'ordre de 17 000 €) tend à indiquer qu'une partie importante des demandeurs d'emploi ayant bénéficié du prêt NACRE ont parallèlement pu consolider leurs fonds propres grâce à l'ARCE.

La mission recommande par conséquent de rendre inéligibles au prêt NACRE les bénéficiaires de l'ARCE, tout en permettant à ces derniers de conserver la possibilité de s'inscrire dans le parcours d'accompagnement pour pérenniser leur activité.

La mission a parallèlement examiné l'opportunité de réintroduire une durée minimale d'inscription à Pôle emploi comme condition d'éligibilité au dispositif NACRE⁵⁰. Une telle disposition permettrait d'une part, de redéployer une partie des moyens mobilisés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi (chômeurs de longue ou de très longue durée, bénéficiaires des minima sociaux) et d'autre part, de mieux réguler les flux de bénéficiaires demandeurs d'emploi en rupture conventionnelle dont les difficultés d'insertion sur le marché de l'emploi ne sont pas totalement caractérisées. Cette recommandation est apparue trop restrictive et pénalisante pour une catégorie de demandeurs d'emploi dans un contexte économique défavorable. Une vigilance renforcée doit néanmoins être apportée aux conditions d'accès des demandeurs d'emploi de longue durée au dispositif NACRE.

À cet effet, la mission recommande que le dispositif de pilotage soit enrichi d'un objectif de performance fixant aux organismes d'accompagnement des obligations de résultats en matière de suivi des demandeurs d'emploi de longue durée. Une évaluation régulière, par les DIRECCTE, des résultats obtenus sur ce segment de public devrait permettre un rééquilibrage progressif du dispositif.

⁵⁰ En 2009, les demandeurs d'emploi non indemnisés devaient être inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi pendant 6 mois au cours des 18 derniers mois pour être admis dans le parcours NACRE.

3.3.2. Des mesures de régulation dans la distribution des prêts peuvent parallèlement favoriser le recentrage du dispositif

La structure des plans de financement des projets illustre la tendance progressive du dispositif à s'écarter des publics pour lesquels le prêt à taux zéro est un prérequis à la bancarisation.

Une modification des paramètres financiers et des conditions d'obtention du prêt NACRE peut, dans ce cadre, favoriser le recentrage du dispositif et dégager de nouvelles marges de manœuvre pour optimiser l'effet de levier attendu du prêt pour la bancarisation des projets.

La mission estime prioritaire de limiter l'accumulation en fonds propres de financements publics poursuivant le même objectif de bancarisation des projets. En effet, l'effet de levier du prêt NACRE n'est réel que dans les situations où il intervient comme source principale d'apports en fonds propres. Or, les analyses de la mission tendent à montrer que d'une part les projets financés par NACRE bénéficient en moyenne d'apports personnels très conséquents (17 000 €) mais que d'autre part, les publics les plus fragiles ont une faible capacité à dégager des apports personnels.

Ainsi, la fixation d'une double règle d'éligibilité tendant à imposer un poids minimal de NACRE dans les fonds propres (25 %) et dans le plan de financement (10 %, en cumulant le montant du prêt NACRE avec les éventuels prêts d'honneur) pourrait être utilement mise en œuvre, après concertation avec les opérateurs.

L'application du premier critère (NACRE > 25 % des fonds propres) aux prêts octroyés entre 2009 et 2012 met en évidence un phénomène important de régulation des plans de financement : les plans de financement répondant à ce critère présentent des montants inférieurs de 44 % à la moyenne (39 258 € contre 69 683 €).

Le second critère, consistant à réserver le bénéfice de NACRE aux projets pour lesquels le prêt, et un éventuel prêt d'honneur intervenant en complément, représentent au moins 10 % du plan de financement, produit les mêmes effets de recentrage : 78 % des prêts octroyés entre 2009 et 2012 répondent à ce critère, pour des projets présentant des plans de financement d'un montant moyen de 42 841 €.

Le cumul du premier et du second critère amplifie l'effet de nivellement des plans de financement et permet de renforcer en partie le ciblage sur les publics prioritaires (hausse significative de la part des non-diplômés et, dans une moindre mesure, de la part des bénéficiaires de minima-sociaux).

L'application de cette double condition présente des effets vertueux : elle **permet de recentrer le dispositif sur les projets pour lesquels le prêt NACRE joue un rôle déterminant**, en garantissant qu'il représente non seulement une part importante des fonds propres mais aussi une proportion significative du plan de financement global. Cette règle de ciblage **permet d'exclure du bénéfice du dispositif les projets pour lesquels, à l'inverse, le prêt NACRE ne jouerait qu'un rôle marginal**. Le second critère – le prêt NACRE et d'éventuels prêts d'honneur associés doivent représenter au moins 10 % du plan de financement – **revient à un plafonnement du montant global des plans de financement éligibles, mais avec une marge de souplesse qui évite les effets de seuil**.

Cette mesure est apparue plus opportune à la mission qu'un plafonnement administratif à 100 000 €.

Une telle mesure de plafonnement à 100 000 €, inspirée du plafonnement mis en place dans le cadre du PCE⁵¹, et d'ores et déjà mise à l'étude par la CDC et la DGEFP, présente certes l'avantage d'une grande simplicité par son caractère mécanique.

⁵¹ Ne sont éligibles au PCE que les plans de financement d'un montant inférieur à 45 000 €.

Rapport

L'application de ce seuil permettrait de dégager des marges de redéploiement de ressources significatives. Appliqué rétrospectivement aux prêts décaissés entre 2009 et 2012 (hors reprise d'entreprise), le dépassement du plafond aurait concerné 3 909 prêts pour un montant moyen de 7 608 € soit environ 10 % de l'ensemble des projets NACRE et 1 000 prêts par an. L'application de ce plafonnement aurait permis de libérer une enveloppe supplémentaire estimée à 8 M€ par an.

Selon les estimations de la CDC, la ressource théorique (1 000 prêts annuels non attribués pour les plans de financement supérieurs à 100 000 €) ainsi libérée aurait pu permettre d'attribuer en substitution jusqu'à 2 100 prêts par an, notamment à des projets dont le plan de financement est inférieur à 25 000 € (montant moyen constaté de 3 730 €) et qui sont portés par des bénéficiaires de minima sociaux (49 % des plans de financement inférieurs à 25 000 € pour lesquels un prêt NACRE est mobilisé).

L'application de ce seuil de 100 000 € présente néanmoins d'importantes limites sur le plan de sa pertinence économique : pour éviter d'exclure du dispositif des projets d'un montant élevé mais pour lesquels la mobilisation du prêt NACRE pourrait garder sa pertinence, la mise en œuvre du plafonnement supposerait l'introduction de **plusieurs dérogations, s'agissant notamment des projets multi-porteurs, des projets de reprise de fonds de commerce, et de la prise en compte des fortes disparités géographiques dans le coût d'acquisition de certains actifs.** Ces éléments risqueraient de complexifier excessivement l'accès au dispositif NACRE et d'en rendre les paramètres peu lisibles.

Ce plafonnement s'apparente en réalité davantage à une mesure redistributrice de crédits qu'à une véritable mesure de reciblage. Si l'objectif final du plafonnement des plans de financement éligibles consiste à dégager des marges de manœuvre budgétaires supplémentaires pour accroître le volume de bénéficiaires, la mission considère un abaissement du montant-plafond du prêt NACRE comme plus pertinent. **Simple d'application, l'abaissement de 10 000 à 8 000 € du montant maximum du prêt NACRE** aurait par exemple permis en 2012 de dégager 1,8 M€ de ressource redistribuable, et d'octroyer ainsi environ 400 prêts supplémentaires.

3.3.3. Les politiques de conventionnement des opérateurs doivent être plus exigeantes dans l'atteinte des objectifs pour les publics prioritaires

Le conventionnement des opérateurs doit être davantage orienté par **la préoccupation d'assurer, à l'échelle des territoires, une meilleure couverture des publics rencontrant des difficultés avérées d'insertion professionnelle.** La mission note, à cet égard, que cette dimension initialement intégrée dans le cahier des charges national de NACRE, peut avoir été perdue de vue par certaines DIRECCTE/DIECCTE.

Les modalités actuelles de renouvellement des conventionnements privilégient, de manière excessive, le respect d'objectifs de volumes d'activité globaux sans évaluer l'impact de l'activité des opérateurs dans la prise en charge de ces publics.

Dans le même sens, il apparaît prioritaire d'engager **un rééquilibrage des quotas de parcours en faveur des réseaux spécialisés dans l'accompagnement des publics sensibles.** À cet égard, on ne peut que regretter la faible place occupée (3 %) dans le dispositif par l'ADIE au plan national alors que ce réseau s'adresse très massivement aux titulaires des minima-sociaux et aux jeunes. Son implantation dans les zones urbaines sensibles lui permet également d'accompagner les porteurs de projets issus de ces territoires particuliers.

Rapport

De fait, l'ADIE s'est, dans certaines régions, progressivement retirée du dispositif NACRE car le prêt à taux zéro – dans sa configuration actuelle – ne répond pas aux besoins spécifiques de sa clientèle (besoin moyen de financement de l'ordre de 3 000 €, absence de différé de remboursement du prêt NACRE qui ne permet pas à son public de consolider son activité, durée d'amortissement trop courte).

Avec l'accord de la DGEFP et de la CDC, l'ADIE expérimente depuis 2012 un prêt NACRE « adapté », sur une enveloppe d'environ 600 prêts. **Cette expérimentation a permis d'enregistrer une augmentation sensible des bénéficiaires titulaires de minima-sociaux (44 %, contre 14 % en moyenne nationale)**, l'ADIE s'étant parallèlement engagée sur des objectifs de performances en termes de pérennité (60 % à trois ans) et de maîtrise de la sinistralité.

Au vu de ces premiers résultats, **la mission recommande qu'une montée en charge progressive de cette expérimentation soit assurée** pour mieux adapter l'offre NACRE aux besoins de financement des projets portés par les bénéficiaires de minima-sociaux.

3.3.4. Un parcours d'accompagnement plus flexible pourrait renforcer l'efficacité du dispositif

Le parcours d'accompagnement NACRE présente deux limites principales.

En premier lieu, sa phase initiale d'aide au montage de projet **ne comprend pas les prestations d'émergence de projet**⁵². Trop concentrée sur la finalisation du projet, elle provoque un effet d'éviction de certains publics dont les besoins d'assistance sont pourtant prégnants dès le démarrage du processus et exclut, de fait, les personnes qui n'ont pas su ou pu mobiliser en amont les dispositifs d'émergence existants.

Une reconfiguration de cette phase métier paraît devoir être envisagée pour favoriser la détection et l'émergence et un accompagnement initial renforcé des projets portés **par les publics fragiles**.

Une meilleure articulation avec les services d'amorçage de projets existants et l'offre d'accompagnement de Pôle emploi devrait par ailleurs être assurée dans le cadre des dispositifs d'animation régionale pour mieux exploiter les complémentarités de ces différents intervenants.

En second lieu, **l'accompagnement post-crédation** – qui peut avoir un impact décisif sur la pérennité des entreprises créées par des publics faiblement qualifiés ou n'ayant aucune expérience de chef d'entreprise – **ne s'adapte pas suffisamment dans son contenu et son intensité aux besoins spécifiques des publics les plus fragiles**.

Au-delà du suivi économique et financier très lourd prévu par le cahier des charges national, peu d'opérateurs mettent ainsi en place des dispositifs de parrainage ou de formation qui constituent une valeur-ajoutée pour certains nouveaux chefs d'entreprise.

⁵² Les prestations d'émergence de projet interviennent en amont du processus de création, au stade de la détection (repérage des publics et des projets) et de l'amorçage (aide à la formulation du « pré-projet »).

Selon la mission, **les opérateurs pourraient être incités**, par la mise en place d'un mécanisme de bonification financière spécifique, **à investir dans un suivi plus personnalisé et renforcé pour les jeunes, les bénéficiaires de minima sociaux ou les demandeurs d'emploi de longue durée**. Cette perspective pourrait être étudiée, dans le cadre d'une enveloppe budgétaire constante, en réallouant par exemple une partie des volumes horaires prévus pour l'accompagnement des porteurs de projets très autonomes dans la gestion de leur entreprise. La mission note, sur ce sujet, que les conditions actuelles de rémunération des expertises spécialisées prévoient d'ores et déjà un traitement financier différencié entre les titulaires de minima-sociaux (pour lesquels la prestation est prise en charge à 100 % par l'État) et les autres catégories pour lesquelles la prise en charge est limitée à 75 % du coût de la prestation. Un parcours plus individualisé, mieux adapté aux besoins spécifiques des porteurs de projet, permettrait par ailleurs de réguler les taux d'abandon très importants qu'enregistrent le dispositif depuis 2009 (61,7 % toutes cohortes confondues en 2009 et 2012).

4. L'évolution de NACRE devrait s'inscrire dans la recherche d'une plus grande cohérence des outils publics dont les objectifs sont proches et la mise en place progressive d'un nouveau cadre partenarial avec les réseaux d'accompagnement

Au-delà des mesures d'ajustement du dispositif dont la mise en œuvre peut être engagée dans des délais rapides, la mission a conduit une réflexion plus générale sur le degré de cohérence de NACRE avec les autres instruments d'intervention publics d'envergure nationale qui poursuivent des objectifs convergents.

Différentes évolutions doivent être étudiées pour améliorer la cohérence d'ensemble de l'action de l'État et de ses opérateurs et mieux assurer la complémentarité des différents financements publics.

4.1. Exploiter les synergies entre l'offre de service de Pôle emploi et celle de NACRE pour mieux articuler les deux dispositifs

Dans la plupart des régions, on ne peut que constater le faible degré de mise en cohérence entre l'offre d'accompagnement des créateurs d'entreprise délivrée par Pôle Emploi et le dispositif NACRE. Si l'association de Pôle Emploi aux comités de pilotages régionaux de NACRE est, conformément aux instructions nationales, effective dans trois quart des régions, cette participation demeure purement formelle et ne permet pas, en tout état de cause, d'assurer une coordination à l'échelle des territoires.

En outre, Pôle Emploi n'oriente pas massivement son public vers le dispositif NACRE (environ 20 % des entrées dans NACRE), ses référents « entreprises » n'ayant qu'une connaissance encore limitée de cet outil. L'absence de système d'information partagé ne leur permet pas de disposer d'une réelle visibilité sur les parcours disponibles et sur le degré d'avancement du projet des demandeurs d'emploi qu'ils ont orientés vers NACRE.

De manière plus structurelle, **la mission s'interroge sur la faible interaction entre les offres d'accompagnement de deux dispositifs qui pourtant présentent d'évidentes complémentarités**.

Rapport

Pôle Emploi délivre en effet deux types d'accompagnement l'EPCE⁵³ et l'OPCRE⁵⁴ qui ont concerné respectivement près de 19 000 et 15 500 demandeurs d'emploi en 2012. Ces deux dispositifs favorisent l'émergence et l'appui des projets les plus viables jusqu'à l'identification, pour l'OPCRE, des besoins de financement. Pour la mission, ces prestations sont donc très complémentaires voire pour l'OPCRE redondantes avec la phase métier d'aide au montage de NACRE. Elles sont par ailleurs parfois délivrées par des opérateurs communs aux deux dispositifs (BGE, organismes consulaires).

Or, quand ils sont orientés vers NACRE, les porteurs de projets en ayant bénéficié entrent massivement dans la phase d'aide au montage (92 % pour les porteurs de projets ayant bénéficié de l'EPCE), alors qu'une partie d'entre eux devrait pouvoir directement accéder à la phase métier suivante de structuration et de bouclage du plan de financement.

Un effort de plus grande complémentarité entre les offres d'accompagnement de Pôle emploi et de NACRE doit donc être prioritairement engagé pour une plus grande cohérence de l'action publique, en évitant notamment les doubles financements potentiels de certaines prestations d'accompagnement.

Dans ce contexte, la mission ne peut qu'encourager la DGEFP et Pôle Emploi à concrétiser rapidement les axes d'améliorations qu'ils ont d'ores et déjà identifiés pour améliorer la circulation de l'information relative à NACRE au sein des agences de Pôle Emploi.

Ces réflexions devront néanmoins être prolongées pour faire évoluer les offres de service en vue d'assurer une articulation plus structurelle des deux dispositifs, la perspective du renouvellement fin 2014 des marchés nationaux de prestations de Pôle Emploi constituant une excellente opportunité pour y parvenir.

4.2. Étudier une évolution du Prêt à la Création d'entreprise

L'analyse des plans de financement des projets NACRE montre que les prêts NACRE et les prêts à la création d'entreprise (PCE)⁵⁵ interviennent de manière concomitante dans le financement de 26 % des projets NACRE. Ce cumul a pour effet de diluer l'effet de levier attendu par la mobilisation des fonds publics. Par ailleurs, dans les projets NACRE, le PCE demeure une source de financement marginale puisqu'il représente moins de 4 % des financements bancaires. Au total, l'effet de levier additionnel du PCE, dans les projets NACRE, n'est pas avéré.

La mission n'était pas mandatée pour analyser la pertinence et l'efficacité du PCE. Il n'en demeure pas moins que ses investigations l'ont amenée à constater la relative incohérence entre d'une part le PCE, outil de financement généraliste de l'entreprise, aux taux du marché et dont les plans de financement font l'objet d'un plafonnement (45 000 €) et d'autre part le prêt personnel à taux zéro NACRE dont la vocation est de financer des projets destinés à des publics en situation de fragilité sociale et qui ne fait, lui, l'objet d'aucun plafonnement.

⁵³ Évaluation préalable à la création d'entreprise.

⁵⁴ Objectif Projet Création d'Entreprise.

⁵⁵ Le PCE est un prêt à la création financé par BPI (ex Oséo), d'un montant compris entre 2 000 et 7 000 €, adossé à un concours bancaire d'au moins 14 000 €. Les plans de financement sont plafonnés à 45 000 €. À l'instar du prêt bancaire, le PCE doit financer les investissements. C'est un prêt à l'entreprise qui fait l'objet d'une garantie OSEO mais non obligatoirement assorti d'un accompagnement. 16 000 PCE ont accordés en 2012 (montant moyen 5000 € avec 20% de bénéficiaires chômeurs) contre environ 20 000 prêts en 2008.

Le constat doit être fait par ailleurs que si les projets dans lesquels NACRE intervient comme levier de financement bénéficient au démarrage de l'entreprise de nombreux outils financiers (prêts d'honneur, subventions ou primes des collectivités locales, PCE), les entreprises peuvent continuer à rencontrer des difficultés pour financer leurs phases de développement ultérieures auprès des opérateurs bancaires.

La mission recommande donc la mise en œuvre d'une réflexion partagée entre la BPI et l'État pour définir des modalités d'articulation plus efficaces entre le PCE et le prêt NACRE. Pour les entreprises ayant bénéficié du prêt NACRE, un recours différé au PCE pour financer le développement de leur activité pourrait constituer un des axes de cette réflexion. Une prise en charge par les banques octroyant un PCE à des entreprises du parcours NACRE d'une partie des coûts générés par le suivi post création pourrait également être étudiée⁵⁶.

4.3. Impliquer les têtes de réseau des organismes d'accompagnement dans l'atteinte des objectifs dans une logique contractuelle nationale

Après quatre ans de structuration des réseaux, de dialogue avec l'échelon régional, dans un double objectif d'offre de service homogène et répartie sur l'ensemble du territoire, les grands réseaux d'accompagnement offrent aujourd'hui une activité aux normes, aux méthodes et au système d'information largement partagés.

Indispensables au démarrage de NACRE, le rythme et la densité de la régulation locale du dispositif ne paraissent plus adaptés aux besoins du pilotage. Les DIRECCTE consacrent l'essentiel de leurs moyens à une gestion très administrative au détriment d'une mission de pilotage plus stratégique qui devrait inclure mais dépassait le seul outil NACRE pour assurer une véritable coordination avec les outils d'intervention économique des collectivités locales et les actions conduites par Pôle Emploi.

Pour fluidifier et rendre la gestion du dispositif plus efficace **la mission recommande donc la mise en œuvre d'un pilotage national des opérateurs avec des objectifs pluriannuels de résultats recentrés sur les publics les plus éloignés de l'emploi.**

À cet effet, une gouvernance renouvelée de NACRE - axée sur une stratégie de contractualisation au plan national avec les têtes de réseaux d'accompagnement leur laissant la charge de la régulation du dispositif - doit être envisagée à moyen terme.

En impliquant davantage les têtes de réseau dans la conduite opérationnelle de NACRE (gestion des moyens et des processus), un tel schéma permettrait, en s'affranchissant des lourdeurs de gestion qui à terme n'apparaissent guère soutenables, de repositionner les services déconcentrés de l'État et de la CDC sur un pilotage stratégique de la création d'entreprise en région.

4.4. Reconsidérer, de manière plus générale, les relations de l'État, de Pôle Emploi et les principaux réseaux en tirant parti des acquis de NACRE

Depuis 2009, le déploiement de NACRE s'est largement appuyé sur quelques grands réseaux associatifs qui tous partagent un degré de professionnalisme élevé et une exigence de résultats.

⁵⁶ De manière plus générale, une réflexion s'impose sur une implication plus large et plus systématique des banques dans la mise en œuvre de NACRE : les réseaux bancaires tirant du dispositif NACRE un double bénéfice en matière de clientèle nouvelle et de sécurisation des prêts octroyés, Leur implication accrue pourrait *a minima* prendre la forme d'efforts commerciaux sur les coûts d'accès au crédit pour les créateurs (les prêts complémentaires bancaires sont aujourd'hui octroyés à un taux moyen de 4 %⁵⁶) et le poids des frais bancaires.

Rapport

Or, au-delà de ce seul dispositif, ces acteurs associatifs bénéficient de soutiens publics nationaux à plusieurs titres. La Caisse des dépôts abonde de façon importante les enveloppes de prêts d'honneur distribués qu'ils distribuent et intervient aux côtés de l'État pour contribuer à financer leur fonctionnement. Dans le cadre de son parcours d'accompagnement à la création d'entreprise, Pôle Emploi contribue également au financement d'une partie d'entre eux.

Dans ce contexte, **un cadre contractuel national pourrait favoriser une évolution plus profonde des modalités d'intervention de ces différents financeurs publics.**

Il s'agirait non plus de cumuler des soutiens généraux et des dispositifs dont la mise en œuvre est très encadrée *a priori* et le *reporting* très détaillé, mais de fixer des objectifs de résultats (selon des publics cibles ou en fonction de territoires particuliers) cohérents avec le positionnement respectif et le savoir-faire de chacun de ces grands réseaux, d'évaluer les moyens globaux pour atteindre ces objectifs, et d'exercer, en revanche, un contrôle qualité et *a posteriori*.

La mission a conscience de la portée d'une telle évolution et des difficultés que pourraient impliquer sa mise en œuvre : les réseaux d'accompagnement présentent des degrés de structuration et d'intégration très variables et cette contractualisation nationale devra trouver les modalités de déclinaison adaptées pour assurer les équilibres régionaux.

Pour autant, **elle a acquis la conviction que la qualité des actions déployées par les principaux acteurs - dont l'expertise est reconnue par le système bancaire - mérite une réflexion permettant une plus large délégation, avec un contrôle *ex post* plus efficient.**

À Paris, le 28 octobre 2013

L'inspecteur des finances,

Jérôme THOMAS

L'inspecteur des finances,

Florian COLAS

Sous la supervision de

l'inspecteur général des finances,

Rémi TOUSSAIN

L'inspecteur général
des affaires sociales,

François SCHECHTER

L'administratrice civile,

Christine ABROSSIMOV

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Renforcer le ciblage de NACRE :

Proposition: Rendre inéligibles au prêt NACRE les allocataires de l'ARCE tout en permettant à ces derniers de continuer à bénéficier du volet « accompagnement » de NACRE pour pérenniser leur activité.

Proposition : Mettre en œuvre une règle de ciblage consistant à ne rendre éligibles au prêt NACRE que les projets pour lesquels celui-ci représente au moins 25 % des fonds propres, et pour lesquels la somme du prêt NACRE et des éventuels prêts d'honneur complémentaires représente au moins 10 % du plan de financement afin de recentrer le dispositif sur les projets pour lesquels le prêt NACRE joue un rôle déterminant.

Proposition : Fixer un objectif de performance aux organismes conventionnés pour améliorer l'impact du dispositif sur les demandeurs d'emploi de longue durée.

Proposition : Conditionner davantage le renouvellement des conventionnements des opérateurs d'accompagnement à l'atteinte d'objectifs spécifiques en termes de couverture des publics les plus éloignés de l'emploi.

Proposition : Engager un rééquilibrage significatif des quotas de parcours en faveur des réseaux spécialisés dans l'accompagnement des personnes les plus fragiles.

Proroger et optimiser le modèle de financement de NACRE :

Proposition : Proroger le modèle de financement des prêts NACRE sur fonds d'épargne, dont le bilan coût/avantage apparaît favorable par rapport aux alternatives envisagées, au vu des prévisions disponibles pour les années 2014-2019.

Proposition : Réduire la durée des prêts accordés par la CDC au gestionnaire de distribution des prêts NACRE (actuellement : FAFI) de 7 à 5 ans.

Proposition : En l'absence de recul suffisant sur le niveau de sinistralité définitif des prêts NACRE, maintenir les ratios prudentiels à leur niveau actuel.

Proposition : Renforcer le rôle des opérateurs d'accompagnement dans le suivi du remboursement des prêts NACRE.

Mettre en œuvre un parcours d'accompagnement plus flexible :

Proposition : Dans le cadre des enveloppes existantes, mettre à l'étude un mécanisme de valorisation financière incitant les opérateurs NACRE à adapter leur accompagnement au profil du porteur de projet et favoriser ainsi un appui renforcé des publics les plus éloignés de l'emploi.

Proposition : Renforcer le rôle de prescripteur de Pôle emploi et mieux articuler son offre d'accompagnement avec celle développée dans le cadre du parcours NACRE.

Proposition : Poursuivre la rationalisation territoriale de l'offre d'accompagnement en développant les conventions de coréalisation entre opérateurs et appliquant un seuil d'activité minimum pour privilégier le conventionnement des opérateurs les plus actifs dans le parcours NACRE.

Rechercher une plus grande complémentarité de NACRE avec les autres outils d'intervention publique :

Proposition : Envisager, à terme, une plus grande implication des têtes de réseaux des organismes d'accompagnement dans le cadre d'un pilotage national avec des objectifs de résultats recentrés sur les publics les plus éloignés de l'emploi.

Rapport

Proposition : Fiabiliser les résultats affichés par le dispositif NACRE en matière de création d'emploi et de taux de pérennité des entreprises.

Proposition : Conduire une réflexion partagée entre la BPI et les administrations publiques responsables pour définir des modalités d'articulation plus efficaces entre le PCE et le prêt NACRE.

LISTE DES PERSONNES SOLLICITÉES

Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

- ◆ **Cabinet du ministre**
 - Sandra DEMESTRE, Conseillère technique
- ◆ **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
 - Emmanuelle WARGON, déléguée générale
 - Myriam MESCLON-RAVAUD, sous-directrice ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi
 - Stéphanie VELOSO, cheffe de la mission ingénierie de l'emploi
 - Emmanuelle ANTONIOLLI, chargée de mission ingénierie de l'emploi
- ◆ **Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)**
 - Christelle COLIN, cheffe de service
 - François GUILLAUMAT-TAILLIET, chef du département des politiques de l'emploi
 - Oriol BOUM-GALIANA, département des politiques d'emploi

Ministères économiques et financiers

- ◆ **Cabinets**
 - Alexis ZAJDENWEBER, conseiller au cabinet du ministre de l'économie
 - Etienne FALOU, conseiller au cabinet du ministre du budget
- ◆ **Direction du budget (DB)**
 - Gautier-BAILLY, sous-directeur, 6^{ème} sous-direction
 - Jean-Pierre TESTAUD, chef du bureau emploi et formation professionnelle
 - Claire VINCENTI, adjointe au chef du bureau emploi et formation professionnelle
 - Laurent PICHARD, chargé de mission commerce extérieur et garanties de l'État
- ◆ **Direction générale du Trésor (DGT)**
 - Pierre FERY, chef du bureau politique industrielle, innovation, recherche (Polsec 1)
 - Nicolas COSTES, adjoint au chef du bureau politique de l'emploi et marché du travail (Polsoc 1)
 - Thomas REVIAL, chef du bureau bancfin 3
 - Pierre DAVOUST, adjoint au chef du bureau bancfin 3
 - Adrien GUILLEMIN, adjoint au chef du bureau financement et développement des entreprises
- ◆ **Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)**
 - Véronique BARRY, sous directrice Innovation, compétitivité, développement des PME
 - Tristan DIEFENBACHER, chef du bureau compétitivité et développement des entreprises

Rapport

- ◆ **Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**
 - Henry MARIOTTE, chef de la division répertoire statistique et autres infrastructures
 - Olivier FILATRIAU, division infrastructures et répertoires statistiques
- ◆ **Agence France Trésor (AFT)**
 - Maya ATIG, directrice générale adjointe
 - Sabine LEMOYNE DE FORGES, responsable des opérations de marché

Caisse des dépôts et consignations

- ◆ **Direction du fonds d'épargne**
 - Benjamin DUBERTRET, directeur
 - Josselin KALIFA, adjoint de direction des prêts et de l'habitat
- ◆ **Direction du développement territorial et du réseau**
 - Stéphane KEITA, directeur
 - Magali Joëssel, directrice des investissements
 - Jean Marc MAURY, directeur du département développement économique et de l'économie sociale
 - Frédéric LEVET, département développement économique et économie sociale
 - Stéphane GALLON, chef du service études économiques et prospective
- ◆ **Direction des finances**
 - Nadine Paulin, Département comptabilité et pilotage financier
 - Laurence Picand, section générale

Cour des comptes

- Michèle Pappalardo, Conseillère maître, Cinquième Chambre

Pôle Emploi

- Dominique DELAITE, directrice adjointe de la sécurisation des parcours
- Isabelle SENTANBIEN, direction des opérations, département diagnostic, suivi et accompagnement des demandeurs d'emploi

Agence de Services et de Paiement

- Nathalie HÉBERT, directrice adjointe des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales

Têtes de réseaux d'accompagnement

- ◆ **Association pour la création d'entreprise (APCE)**
 - Alain BELAIS, directeur général
 - Laurence PIGANEAU, adjointe à la directrice R&D
 - Virginie DANTARD, direction des partenariats et relations institutionnelles
- ◆ **Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)**
 - Emmanuel LANDAIS, directeur général
- ◆ **Boutiques de gestion**
 - Sophie JALABERT, déléguée générale
- ◆ **Initiative France**
 - Anne CHATAURET, déléguée générale
 - Gyl COPPEY, adjoint à la déléguée générale
 - Elise BOUYDRON, responsable de projet
 - Initiative Plaine Commune
 - Edouard de PENGUILLY, président, vice-président d'Initiative France
 - Laetitia DELAGE, directrice
- ◆ **France Active**
 - Anne FLORETTE, directrice générale
 - Philippe GOZARD, directeur du pôle exploitation et directeur de FAFI
 - Marion DELAHAYE, FAFI
 - Christine TAZZI, FAFI
 - Ibrahim DIALLO, FAFI
 - Aurélien CHARENTON, FAFI

Institutions et associations bancaires

- ◆ **Banque de France**
 - Béatrice RAOULT-TEXIER, secrétaire générale de l'observatoire de la microfinance
- ◆ **Fédération bancaire française**
 - Pierre BOCQUET, directeur du département banque de détail et banque à distance
- ◆ **BPI France**
 - Arnaud CAUDOUX, directeur financier BpiFrance
 - Benjamin RICHARD, chargé de mission auprès du directeur général
 - Jean-Marc DURAND, directeur adjoint de l'exploitation (Oséo)
 - Martial ROSIER, responsable financement & garantie à la direction du développement et du marketing (Oséo)
- ◆ **Groupe Banques populaires Caisses d'épargne (BPCE)**
 - Florent LAMOUREUX, directeur du marché des professionnels, Caisse d'épargne
 - René DIDI, directeur RSE et histoire, Caisse d'épargne, fédération nationale
 - Perinne LANTOINE-REJAS, chef de projet microfinance et RSE

Rapport

◆ **Groupe Crédit Mutuel**

- Marie-Christine CAFFET, directrice du développement Confédération nationale ;
- Dominique JANIN, responsable du marché des professionnels Crédit industriel et commercial,
- Gérard LESEUL, responsable des relations institutionnelles, du développement durable et RSE

Institutions rencontrées en Nord-Pas de Calais

◆ **DIRECCTE**

- Annaïck LAURENT, directrice
- Lahcen MERDJI, chef du service économie de proximité, création d'entreprise et tourisme
- Patrick BARTIER, adjoint

◆ **Caisse des dépôts et consignations**

- Dominique MIRADA, directeur régional
- Muriel GUICHARD, chargée de développement territorial, développement économique

◆ **Région**

- Alice JEANNELLE, chargée de mission PRCTE, direction de l'action économique
- Charlotte PEYTANT

◆ **Départements**

- Nathalie LEFEBVRE, Département du Nord, chargée de mission création d'activités, service du développement Economique
- Arnaud SALEMBIER, chef du service de l'action économique, département du Pas de Calais

◆ **Pôle emploi**

- Anne-Charlotte GUERMONPREZ, référente régionale création d'entreprise

◆ **Banque de France**

- Denis DELABY, responsable du service des entreprises

◆ **DRFIP**

- Thierry PLANCHARD, responsable de la division expertise et action économique

◆ **Organismes en charge de l'accompagnement**

- GIP Je crée en NPDC
 - Franck SEELS, directeur
- BGE Hauts de France
 - David GRUSON, directeur administratif et financier
 - Benoit GHESTEM, directeur des territoires
- Initiative NPDC
 - Alain MAHIEU, président
 - Gregory RETZ, directeur
- CCI Grand Lille
 - Martine ZAJAC, manager de projets entreprendre Grand Lille
- CMAR
 - Gérard DELAHAYE

Rapport

- France Active
 - Isabelle CANESSE, Pas de Calais Actif
 - David SUES, Nord Actif
 - Vanessa PLUCHARD, Nord Actif
- Bruno CALLEWAERT Consultant, créateur
- Alain EHRET, CUBIC'S Design, créateur

Institutions rencontrées en Midi-Pyrénées

◆ DIRECCTE

- Bastien BELEY, responsable du pôle entreprise emploi et économie
- Claudie HORDE, chargée de mission

◆ Caisse des dépôts

- Nicolas SEMINEL, chargé de développement territorial

◆ Organismes chargés de l'accompagnement

- CRP Consulting
 - Sandrine GADET-ZIADE
- Chambre des métiers et artisanat de la Haute-Garonne
 - Christophe BERTH, conseil en entreprise, service développement économique
 - Jean-Claude GINIÈRES, conseil en entreprise, service développement économique
- ADIE
 - Yves JAULARD, directeur régional
- Ariège Initiatives
 - Loïc CRESTO, chargé du suivi des créateurs
- Midi-Pyrénées Active
 - Jean-Eric FLORIN, directeur
- BGE Créer
 - Frédéric CAMEO-PONS, directeur général BGE Sud-Ouest
 - Sabine FROISSAC, consultante BGE Haute Garonne
- EGALITERE
 - JOSY-GAILLOCHET, accompagnement des femmes dans la création d'entreprise
- Divers
 - Sophie LOPEZ, Comité de bassin d'emploi du nord-est toulousain
 - Florence LACAN, cabinet CER
 - Stéphanie TOURNIER, Banques Populaires

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : POSITIONNEMENT DE NACRE

ANNEXE II : PERTINENCE DU MODÈLE DE FINANCEMENT DE NACRE

ANNEXE III : ANALYSE DE LA SINISTRALITÉ DES PRÊTS NACRE

ANNEXE IV : LE VOLET ACCOMPAGNEMENT DE NACRE

ANNEXE V : PILOTAGE DU DISPOSITIF NACRE

ANNEXE I

Positionnement de NACRE

SOMMAIRE

1. DANS UN PAYSAGE DÉJÀ TRÈS FOURNI D'AIDES À LA CRÉATION D'ENTREPRISE, NACRE SE DISTINGUE PAR L'ORIGINALITÉ DE SON MODÈLE ET SON IMPACT SUR LA BANCARISATION ET LA PÉRENNITÉ DES PROJETS.....	1
1.1. Le couplage d'une aide à la bancarisation et d'un dispositif d'accompagnement répond à de réels besoins, à condition de s'adresser au public pertinent.....	1
1.2. Le prêt NACRE est un outil efficace de bancarisation, mais son articulation avec les nombreux outils analogues devrait être renforcée.....	4
1.2.1. <i>Appartenant à la catégorie des prêts d'honneur, le prêt NACRE s'insère au sein d'une offre très fournie de dispositifs d'aide à la création/reprise d'entreprises parfois redondants</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>Discutable quant à sa mesure, l'effet de levier de NACRE est pour autant bien réel, mais trop souvent dilué au sein de nombreux autres dispositifs d'aide</i>	<i>17</i>
1.3. Structurant, le parcours d'accompagnement NACRE améliore la pérennité des entreprises créées, même s'il reste marqué par des taux de rupture importants.....	25
2. LA LÉGITIMITÉ PREMIÈRE DE NACRE RÉSIDE DANS UN POSITIONNEMENT CIBLÉ SUR LES PUBLICS LES PLUS FRAGILES, IMPLIQUANT UN NÉCESSAIRE RECENTRAGE PAR RAPPORT À LA DYNAMIQUE ACTUELLE DU DISPOSITIF.....	26
2.1. NACRE ne s'adresse que très faiblement aux personnes les plus éloignées de l'emploi et, à l'instar des autres dispositifs d'aide à la création d'entreprise portés par l'Etat, bénéficie massivement aux demandeurs d'emploi indemnisés	26
2.1.1. <i>Les critères de ciblage et les objectifs de performance des opérateurs de NACRE ne permettent pas de favoriser la sélection des publics les plus fragiles.....</i>	<i>26</i>
2.1.2. <i>En pratique, le dispositif est très majoritairement orienté vers les demandeurs d'emploi indemnisés, dont une part croissante est en situation de rupture conventionnelle.....</i>	<i>28</i>
2.1.3. <i>NACRE n'a pas réellement d'effet discriminant au bénéfice des publics les plus éloignés de l'emploi par rapport aux autres dispositifs d'aide à la création d'entreprises portés par l'Etat.....</i>	<i>31</i>
2.2. La pérennisation de NACRE ne peut se concevoir sans un effort de ciblage effectif sur le public auquel il a vocation à s'adresser en priorité.....	32
2.2.1. <i>La légitimité première de NACRE se situe sur le segment des chômeurs de longue durée et des porteurs de projet dont la bancarisation est réellement problématique.....</i>	<i>32</i>
2.2.2. <i>Le recentrage du dispositif sur sa cible pourra mobiliser plusieurs leviers.....</i>	<i>40</i>
3. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	49

1. Dans un paysage déjà très fourni d'aides à la création d'entreprise, NACRE se distingue par l'originalité de son modèle et son impact sur la bancarisation et la pérennité des projets

1.1. Le couplage d'une aide à la bancarisation et d'un dispositif d'accompagnement répond à de réels besoins, à condition de s'adresser au public pertinent

La mission s'est en premier lieu interrogée sur la pertinence de l'architecture du dispositif NACRE et son adéquation à des besoins réellement identifiés.

Dans une note d'analyse de 2012, le Conseil d'analyse stratégique¹ identifiait quatre profils de créateurs d'entreprise en France :

- ◆ les **créateurs par vocation**, qui se caractérisent par un très haut niveau de diplôme et dont l'activité implique fréquemment le statut d'indépendant ou de profession libérale ; ces profils représentent environ **20 % de la population globale des créateurs en France** ;
- ◆ les **créateurs par opportunité** : souvent salariés auparavant, ou bénéficiant de niveaux de diplôme leur permettant d'accéder sans difficulté à une activité salariée, ils préfèrent opter pour la création de leur entreprise afin d'améliorer leur situation ; ils s'inscrivent dans une logique de prise de risque et de maximisation de leur profit personnel à moyen/long terme ; ces profils représentent environ **22 % de la population globale des créateurs en France** ;
- ◆ les **créateurs par adaptation** : faiblement diplômés, ils envisagent la création d'entreprise dans une logique d'emploi et de revenu en alternative au salariat (l'accès au statut de salarié peut leur être rendu difficile en raison d'insuffisantes qualifications ou du fonctionnement des acteurs de leur secteur d'activité) ; ces profils représentent environ **22 % de la population globale des créateurs en France** ;
- ◆ les **créateurs par nécessité** : généralement demandeurs d'emploi, souvent de longue durée, ou fortement éloignés de l'emploi (minima sociaux), ces créateurs cherchent avant tout à créer leur propre emploi devant l'impossibilité de s'insérer sur le marché du travail ; ces profils représentent environ **36 % de la population globale des créateurs en France**.

Ces deux derniers profils de créateurs – **créateurs par adaptation et créateurs par nécessité** – se distinguent des deux autres par une **absence d'expérience de la création d'entreprise**, qu'il s'agisse du processus à suivre (étude de marché, construction du plan d'affaires, recherche de financement, lancement de l'activité), du cadre juridique (formalités de création, réglementations à respecter au regard de l'activité exercée et du droit social, obligations comptables, fiscalité), ou des compétences requises pour être gérant (gestion financière et comptable, gestion des ressources humaines, gestion de la politique commerciale).

Ces créateurs sont donc particulièrement exposés aux risques qui pèsent sur toutes les entreprises à leur démarrage et sont à l'origine de leur surmortalité au cours des premières années : difficulté à réaliser les objectifs du plan d'affaires en termes de maîtrise des coûts et de chiffre d'affaires, fragilité de la trésorerie.

¹ Conseil d'Analyse Stratégique, L'entrepreneuriat en France, Note d'analyse n°297, Octobre 2012.

Une étude de l'agence pour la création d'entreprises (APCE) de février 2013² montre que le taux de pérennité des entreprises à 3 ans croît avec l'expérience du dirigeant dans son secteur : le taux de pérennité de l'entreprise atteint 71 % lorsque celui-ci dispose d'une expérience de 10 ans dans son activité ; il est de 62 % lorsque son expérience est inférieure à 3 ans. La même étude montre par ailleurs que la pérennité des entreprises créées par des chômeurs de longue durée ou des inactifs est sensiblement plus faible (respectivement 60 et 59 %) que celle des entreprises créées par des personnes en activité (70 %).

Ces constats apportent une forte légitimité au principe d'un accompagnement ciblé sur ces publics – créateurs par adaptation et créateurs par nécessité – en amont de la création et au cours des premières années d'activité, afin de viabiliser les projets et d'améliorer la pérennité des entreprises créées.

Les créateurs par adaptation et par nécessité se distinguent également au vu de la structure financière des projets qu'ils portent. Leurs plans de financement se caractérisent par des mises de départ plus faibles et un moindre recours aux ressources personnelles. À titre d'illustration, 55 % des créateurs par nécessité démarrent leur activité avec des fonds d'un montant inférieur ou égal à 8 000 €, et seuls 18 % sont en mesure de mobiliser des apports personnels, contre 40 % à 50 % pour les autres catégories de créateurs.

Le segment des très petites entreprises (TPE) est par ailleurs fortement exposé aux pratiques de rationnement de crédit, reconnues par les professionnels du secteur bancaire rencontrés par la mission : les TPE constituent en effet pour les institutions bancaires une clientèle financièrement plus fragile et donc plus risquée ; les dossiers de demande de crédit nécessitent par conséquent un travail d'analyse important, auquel les banques ont fréquemment tendance à renoncer pour des raisons affichées de manque de ressource et vraisemblablement aussi d'insuffisante rentabilité, les demandes de financement portant généralement sur de faibles montants. Se retrouvent donc écartés des financements bancaires des projets de création de TPE dont les besoins de fonds n'atteignent pas une certaine taille critique jugée minimale par les banquiers³, ou portés par des créateurs dont le profil a été jugé trop risqué, avant même examen du dossier.

Or, l'enquête « système d'information des nouvelles entreprises » (SINE) de 2006⁴, réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), montre que la pérennité des entreprises nouvelles est positivement corrélée à l'investissement initial. Quel que soit le secteur d'activité, plus l'investissement de départ est important, plus les chances de survie de l'entreprise sont élevées. Ainsi, les entreprises créées en 2006 avec au moins 80 000 € d'investissement étaient, toutes choses égales par ailleurs, 2,1 fois plus souvent actives en 2009 que celles créées avec moins de 2 000 €. Les difficultés rencontrées par les créateurs par adaptation et par nécessité à financer leurs projets peuvent donc impacter leurs chances de survie à moyen terme. **Cette défaillance de marché légitime par conséquent l'intervention d'un outil public d'aide à la bancarisation, ciblé sur ces publics.**

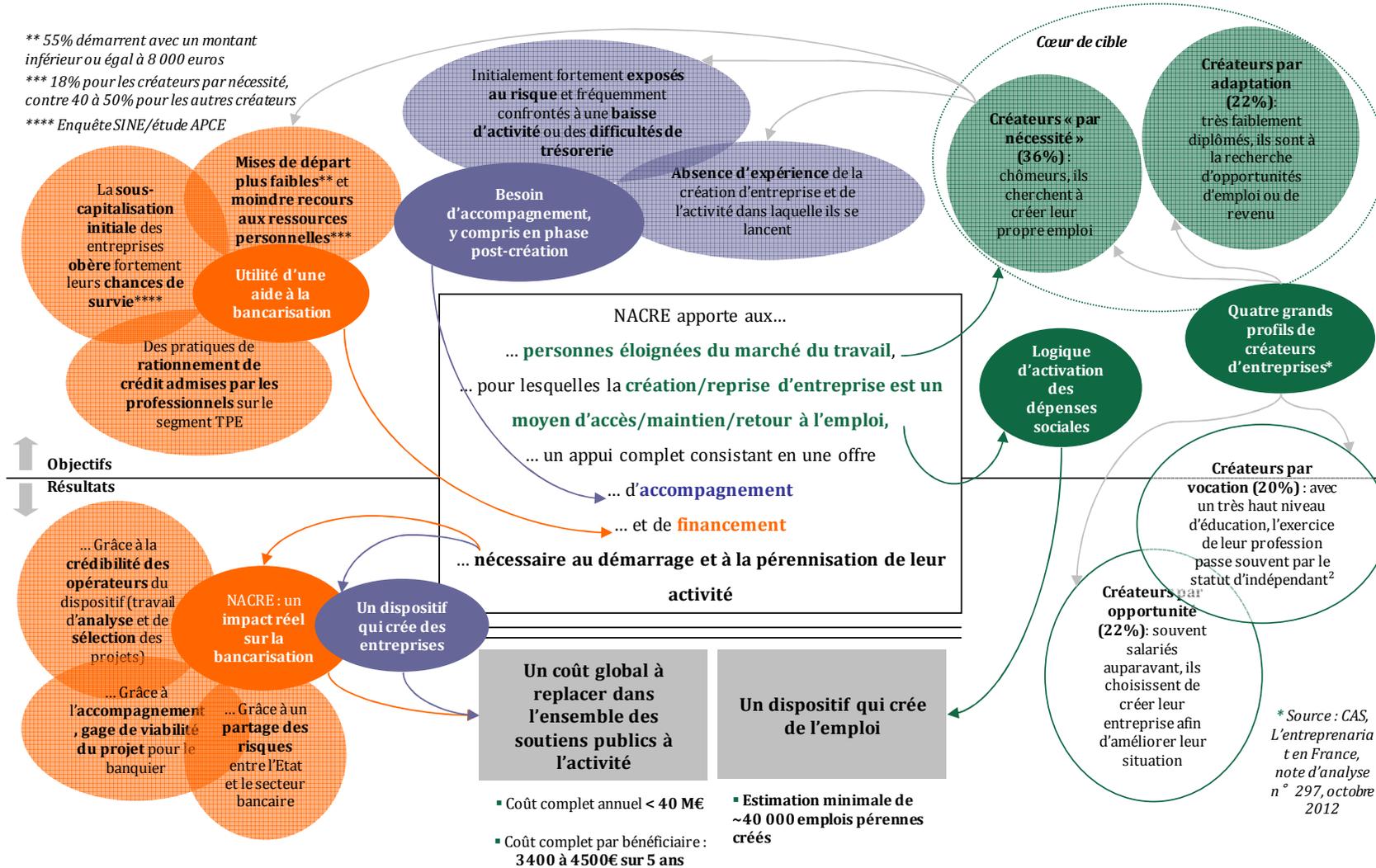
Dans ses principes, le dispositif NACRE, qui combine un dispositif de prêt au créateur (cf. annexe II « Pertinence du modèle de financement » pour plus de détails) et un dispositif d'accompagnement de ces derniers par des réseaux spécialisés (cf. annexe IV « Le volet accompagnement de NACRE »), répond donc de façon adéquate à des besoins réels d'une partie des créateurs d'entreprise en France (cf. synthèse ci-dessous).

² « Trois ans après leur création : les facteurs de pérennité des jeunes entreprises », APCE, février 2013.

³ Certains représentants du secteur bancaire rencontrés par la mission ont ainsi admis refuser de façon systématique d'examiner les demandes de financement pour des projets inférieurs à 10 000 €.

⁴ À l'occasion de chaque enquête SINE, qui a lieu tous les quatre ans, l'INSEE fait parvenir un questionnaire d'information à un échantillon statistiquement significatif de créateurs ayant créé leur entreprise au cours de l'année. Les entreprises sont réinterrogées trois et cinq ans plus tard pour mesurer leur pérennité. Les données présentées ici correspondent à l'échantillon d'entreprises de l'enquête de 2006, qui ont fait l'objet d'une ré-interrogation en 2009.

Figure 1 : Bouclage socio-économique du dispositif NACRE



Source : Mission.

1.2. Le prêt NACRE est un outil efficace de bancarisation, mais son articulation avec les nombreux outils analogues devrait être renforcée

1.2.1. Appartenant à la catégorie des prêts d'honneur, le prêt NACRE s'insère au sein d'une offre très fournie de dispositifs d'aide à la création/reprise d'entreprises parfois redondants

Le prêt NACRE, qui constitue l'un des deux volets du dispositif⁵, s'insère dans un paysage déjà très fourni en matière d'aides à la création d'entreprise, dont les objectifs, la nature, la source de financement et les coûts pour la puissance publique sont néanmoins très variables. Ces aides regroupent des dispositifs intervenant en faveur du financement des projets, dont certains poursuivent un objectif d'aide à la bancarisation, d'autres un objectif de complément ou de substitution par rapport aux financements bancaires, et des dispositifs de nature juridique, fiscale et sociale visant à viabiliser l'activité en diminuant ses coûts.

◆ Les dispositifs intervenant en faveur du financement des projets :

Un créateur d'entreprise souhaitant renforcer les fonds propres dotant son projet (avec *in fine* un impact sur sa capacité à lever des financements bancaires), et améliorer sa structure d'endettement, pourra se voir proposer une palette variée d'instruments. Leurs positionnements respectifs dans la structure de bilan sont résumés dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Positionnement des différentes offres de financement de la création d'entreprise

Bancarisation non problématique		
	Fonds propres	Dette
Projets TPE/PME et créateurs classiques	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Investissement en capital ◆ Apports personnels 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Accès au financement bancaire ◆ Prêt à la création d'entreprise (PCE)
Bancarisation problématique		
	Fonds propres	Dette
Petits projets, publics risqués	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Apports personnels (insuffisants) ◆ Compléments de haut de bilan : <ul style="list-style-type: none"> • Prêts d'honneur • Subventions • Prêt NACRE 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Prêts bancaires classiques, avec éventuellement l'intervention d'un ou plusieurs dispositifs de garantie ◆ Microcrédit bancaire ◆ PCE
Bancarisation impossible		
	Fonds propres	Dette
Très petits projets, publics très risqués	X	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Microcrédit « solidaire » (ADIE)

Source : Mission.

⁵ L'autre volet, l'accompagnement, est analysé en détail dans l'annexe IV du présent rapport.

Annexe I

- **l'aide à la reprise et à la création d'entreprise (ARCE) :**

Créée par la convention du 18 janvier 2006 passée entre les partenaires sociaux et relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, l'ARCE est un dispositif visant à faciliter la reprise ou la création d'entreprise par les allocataires de l'assurance chômage. L'ARCE permet à Pôle Emploi de verser aux demandeurs d'emploi indemnisés créant ou reprenant une entreprise, sous forme de capital et en deux fois (au début de l'activité et six mois plus tard), 45 % du solde des droits à l'allocation chômage à la date du début de l'activité (cf. tableau 2 pour plus de détails). **Il s'agit d'une aide dite de « guichet ».** L'ARCE comptait 75 820 nouveaux bénéficiaires en 2011 et 66 215 en 2012, pour un coût par bénéficiaire de 8 692 € en 2011 et 7 778 € en 2012. L'ARCE est le dispositif d'aide à la création d'entreprise qui présente le coût le plus élevé pour les finances publiques.

Tableau 2 : Paramètres détaillés de l'ARCE

Dispositif	Description	Conditions d'éligibilité	Nombre de bénéficiaires	Coût	Financement
ARCE (Aide à la reprise/ création d'entreprise) Créée par convention du 18/01/2006 entre les partenaires sociaux, modifiée par la convention du 06/05/2011 relative à l'indemnisation du chômage	Subvention représentant 45 % du reliquat des droits à l'ARE Versée sous forme de capital à l'entreprise en 2 fois : la moitié lors de l'immatriculation de l'entreprise, le solde 6 mois plus tard	Bénéficiaire de l'ARE qui crée ou reprend une entreprise alors qu'il est en cours, en différé ou en attente d'indemnisation Licencié pendant la période de préavis Le demandeur d'emploi doit justifier de l'obtention de l'ACCRE et ne plus être inscrit à Pôle Emploi	Nombre d'entrées dans le dispositif (premiers paiements) : 2006 18 580 2008 : 51 530 2011 : 75 820 2012 : 66 215	Coût total : 2006 : 89 M€ 2008 : 573 M€ 2011 : 976 M€ 2012 : 857 M€ Montant moyennant par individu : 2006 : 7 126 € 2008 : 8 176 € 2011 : 8 692 € 2012 : 7 778 €	Assurance chômage (UNEDIC)

Source : Mission, d'après Cour des comptes, ACOSS, UNEDIC, Pôle emploi.

- **les prêts d'honneur, y compris le prêt NACRE :**

Les prêts d'honneur sont des prêts à la personne, octroyés à taux zéro aux créateurs d'entreprise ayant besoin de constituer des fonds propres ou de les renforcer. Ces prêts sont proposés par des organismes d'aide à la création d'entreprise à but non lucratif, qui se financent par une combinaison de fonds publics et privés. Les principaux sont le réseau Initiative France (cf. encadré 1), l'Association pour le droit à l'initiative économique⁶ (ADIE, cf. encadré 2) et Réseau Entreprendre. Les conditions d'octroi de ces prêts peuvent différer d'un réseau à l'autre. Ils sont fréquemment octroyés sans garantie ni caution personnelle, et sans obligation d'apport personnel. Ils peuvent prévoir ou non un différé de remboursement. Les montants varient de 2 000 € à 50 000 €, et se situent en moyenne aux environs de 7 000 € à 8 000 €.

⁶ 4 194 bénéficiaires de prêts d'honneur en 2012, hors prêts NACRE, et 11 005 bénéficiaires de microcrédits professionnels. L'ADIE a par ailleurs distribué 370 prêts NACRE en 2012.

Annexe I

Encadré 1 : Le réseau Initiative France

Créée en 1985 (à l'initiative de Jean-Philippe Mallet), France initiative (FI) est devenue Initiative France (IF) en octobre 2012. Depuis un décret du 22 juin 2012, elle bénéficie de la reconnaissance d'utilité publique. Elle est aujourd'hui présidée par Louis Schweitzer (depuis mai 2011).

Les prêts d'honneur constituent l'outil initial et principal d'intervention d'Initiative France, auquel s'est ajoutée une fonction d'accompagnement (*cf. infra*). Parallèlement, depuis le milieu des années 1990, l'aide à la création s'est ouverte sur l'aide à la reprise d'entreprise(s), la répartition de l'activité se situant désormais dans un rapport de deux tiers/un tiers.

Le maillage territorial d'Initiative France s'organise autour de 238 plateformes locales, cinq plateformes dites « d'innovation », 526 comités d'agrément et 926 « points de contact ».

Les plateformes sont des associations indépendantes qui mobilisent, dans leur ressort, les financeurs partenaires : à titre principal, les collectivités locales (48 % des financements en 2012 contre 51 % en 2011), la Caisse des dépôts et consignations (16 %), les réseaux consulaires et le secteur privé (20 %). Le public touché est pour les deux tiers constitué de demandeurs d'emploi.

Les comités d'engagement d'Initiative France sont autonomes dans l'attribution des prêts. Ils font appel, pour leur fonctionnement, à 14 400 bénévoles ainsi qu'à 4 450 parrains (qui assurent par la suite les prestations d'accompagnement).

Aucun élu ne peut siéger dans les comités d'engagement, dont par ailleurs tous les membres doivent se conformer à une charte éthique ainsi qu'aux procédures découlant de la norme ISO 9 001.

L'animation du réseau est assurée par 861 permanents (641 ETP), dont 18 pour la tête de réseau. Le budget de fonctionnement d'Initiative France s'élève à 49 M€.

En 2012, les plateformes ont accordé 159 M€ de prêts, dont 124 M€ pour les prêts d'honneur et 35 M€ pour les prêts NACRE. Ces prêts ont financé 16 107 entreprises pour un montant de prêt moyen de 8 340 €.

Source : Documentation institutionnelle d'Initiative France.

Encadré 2 : L'ADIE

L'ADIE a été créée en 1989, à l'initiative de M^{me} Maria Nowak. Son actuelle présidente est M^{me} Catherine Barbaroux (depuis mars 2011).

L'ADIE est une association unique, présente sur l'ensemble du territoire, avec 16 directions régionales et des antennes locales. Elle octroie principalement des microcrédits aux exclus du marché bancaire. Les prêts sont d'une durée courte (inférieure à deux ans) et de faible montant (plafonné à 10 000 €, leur montant dépasse rarement les 2 000 à 3 000 €). S'y associe un étroit suivi du projet ainsi que du respect des échéances de remboursement.

Depuis deux ans, l'ADIE octroie des prêts d'honneur, dont le volume est en forte croissance. Ainsi, pour 60 M€ d'encours de microcrédit fin 2012 (refinancés à 86 % auprès des banques), l'encours des prêts d'honneur à la même date a atteint 18 M€, dont 9 M€ de production sur la seule année 2012. Les prêts d'honneur sont financés à hauteur de 26 % par l'État et collectivités locales, et le solde par les partenaires bancaires de l'ADIE.

L'ADIE emploie 450 salariés et mobilise un peu moins de 1 800 bénévoles pour l'instruction des dossiers. Son budget est de 23,2 M€. En 2012, l'ADIE a financé et accompagné plus de 15 000 personnes porteuses d'un projet professionnel de création ou reprise d'entreprise.

Ses performances, notamment en termes d'insertion sociale de ses bénéficiaires, ont fait l'objet d'un audit externe SPI (« *social performance indicators* ») en 2012.

Source : Documentation institutionnelle de l'ADIE.

Les prêts d'honneur sont conditionnés à un cofinancement bancaire dont ils facilitent l'obtention à plusieurs égards :

- ils permettent d'augmenter le montant de la dette bancaire mobilisable sans accroître déraisonnablement le taux d'endettement net (ou *gearing*, correspondant au ratio dette nette/capitaux propres), c'est-à-dire en préservant la solidité financière de la structure et en limitant la prise de risque des prêteurs ;

Annexe I

- ils génèrent un « effet de signal » à l'égard des banques, par le travail d'analyse et de sélection préalable qu'implique l'octroi d'un tel prêt par l'organisme prêteur, et la prise de risque qu'il manifeste ; la présence très fréquente d'un responsable bancaire dans les comités locaux d'engagement constitue un élément de réassurance important pour les banques.

Les prêts d'honneur se combinent par ailleurs généralement avec un accompagnement délivré par le réseau prêteur, au contenu variable : aide à l'élaboration du projet, aide au montage financier et/ou intermédiation bancaire, accompagnement post-crédation. Le financement des fonds de prêts d'honneur associe des ressources privées et publiques ; ces dernières proviennent essentiellement de la Caisse des dépôts et des collectivités locales.

Le prêt NACRE revêt toutes les grandes caractéristiques du prêt d'honneur (cf. tableau 4) : prêt à la personne, taux zéro, absence de garantie ou caution personnelle, intervention en substitution ou complément des apports personnels, objectif de bancarisation, accompagnement associé.

Par conséquent, la spécificité du dispositif de prêt NACRE par rapport aux prêts d'honneur réside davantage dans le public particulier qu'il cible (personnes très éloignées de l'emploi) et dans le caractère très normalisé de l'accompagnement associé (notamment en phase post-crédation), que dans ses paramètres financiers. Par rapport au financement public des fonds de prêts d'honneur, il présente également pour l'Etat un avantage majeur : celui d'une très grande traçabilité de l'utilisation des deniers publics et d'un système de reporting très performant permettant d'en mesurer précisément l'efficacité (cf. annexe V « Pilotage du dispositif NACRE »).

Le prêt NACRE est distribué par les mêmes réseaux que ceux positionnés sur le segment du prêt d'honneur : Initiative France, Réseau Entreprendre, l'ADIE. Pour ces organismes, l'intérêt de NACRE n'est pas tant de compléter leur palette d'offres de financement, qui préexistait à NACRE, mais plutôt d'accroître leurs capacités de financement, et/ou de toucher de nouveaux publics plus « sociaux » (cf. tableau 3).

Les prêts NACRE sont également distribués par des réseaux pour lesquels ils constituent la seule offre de financement. C'est le cas du réseau des Boutiques de Gestion (BGE, cf. encadré 3) et des organismes consulaires qui, en dehors de NACRE, ne sont positionnés que sur des prestations d'accompagnement. Pour le réseau France Active (cf. encadré 4), traditionnellement spécialisé sur des activités de garantie, NACRE constitue la principale offre de prêt de son portefeuille.

Tableau 3 : Comparaison du profil social des publics NACRE et des publics des opérateurs d'aide à la création d'entreprise (2012)

	Part des demandeurs d'emplois (%)	Part des demandeurs d'emploi de plus de 6 mois (%)	Part des demandeurs d'emploi de plus d'un an (%)	Part des titulaires des minimas sociaux (%)	Part des diplômés de niveau BAC et inférieur (%)
NACRE	85	43	22	12	61
France Active	85	66	19	8,4	56
Initiative France	64	ND	20	ND	ND
Boutiques de Gestion	78	ND	14	19	66
ADIE	34 ⁷	ND	ND	44 ⁸	81

Source : Questionnaire de la mission aux réseaux.

⁷ Chiffre fourni par l'ADIE n'intégrant pas les titulaires de minima sociaux, qui peuvent néanmoins être également demandeurs d'emploi.

⁸ Chiffre fourni par l'ADIE n'incluant pas les bénéficiaires de l'aide au retour à l'emploi, qui ne constitue pas un minimum social.

Encadré 3 : Les Boutiques de gestion

Les premières « boutiques de gestion » se sont regroupées à Lille en 1979. En 2009, elles se sont dotées d'une charte commune et se sont constituées formellement en réseau, dénommé « BGE » en 2010. Depuis 2012, elles disposent d'un nouveau projet associatif et d'un nouveau président : M. Grégory Sagez.

Les BGE sont traditionnellement spécialisées dans l'aide à l'émergence de projets, soit par la sensibilisation (bus d'information, contacts scolaires, consulaires ou associatifs ; 35 200 personnes sensibilisées en 2012), soit par l'aide au test de projet (en pépinières : elles accueillent actuellement 250 entreprises pour un total de 2 310 projets déjà testés), soit enfin par l'aide à la définition et au montage (80 000 projets diagnostiqués).

Les 53 BGE mobilisent, pour mener ces actions, 950 conseillers salariés et 750 administrateurs bénévoles (présents dans leurs conseils d'administration). Leur budget, hors tête de réseau, est de 45 M€.

Les BGE ont une obligation statutaire de mise en commun de leurs informations, à laquelle s'ajoute la construction conjointe, animée par BGE réseau (10 ETP, 2,5 M€ de budget de fonctionnement) d'outils de sensibilisation, de suivi et d'accompagnement communs : BGE-pro, BG-e-club, ateliers thématiques, e-learning...

Chaque BGE est soumise à un audit triennal sur la base d'indicateurs nationaux et des obligations découlant, notamment, de la certification ISO 9 001. Les membres des conseils d'administration sont soumis à des obligations déontologiques formelles.

Source : Documentation institutionnelle.

Encadré 4 : France Active

France Active a été créée en 1988, à l'initiative principale de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Fondation de France. Elle est actuellement présidée par M. Christian Sautter.

Son conseil d'administration comporte quatre collègues qui comprennent des personnes qualifiées, des représentants de la vie économique, des fonds territoriaux (*cf. infra*), et des partenaires institutionnels tels que M^{me} Catherine Barbaroux, présidente de l'ADIE.

France Active intervient en faveur des entreprises sociales et solidaires et des créateurs d'entreprises, prioritairement en situation d'exclusion. L'association se conçoit comme « un acteur de l'inclusion bancaire ».

Au niveau national, France Active « tête de réseau » anime trois fonds :

- France active garantie (FAG), qui héberge une centaine de fonds en cofinancement avec les collectivités locales et la CDC principalement, dont l'activité consiste à octroyer des garanties sur emprunt bancaire, mais également des financements *via* le PCE ou le dispositif NACRE. L'ensemble de ces fonds a mobilisé, en 2012, 218 M€ de concours bancaires. Par extension, les dispositions du code monétaire et financier s'appliquent à l'ensemble de ces activités (loi Galland) ;
- France active financement (FAFI), qui gère depuis 2009 (appel d'offres de la CDC en 2008) de façon centralisée le volet financement du dispositif NACRE ainsi que le suivi des droits de tirage des opérateurs du dispositif. Fin 2012, 221 M€ prêts NACRE avaient été décaissés pour 36 640 entreprises financées ;
- la société d'investissement de France Active (SIFA) qui mobilise l'épargne solidaire en direction des acteurs de l'ESS.

Territorialement, France Active anime (et est actionnaire) de 40 fonds territoriaux, eux-mêmes déployés en 113 points d'accueil. Ce dispositif mobilise 300 experts financiers dédiés au montage des projets. En 2012, 19 000 personnes ont été accueillies, 5 300 financées et 11 600 accompagnées.

France Active compte 500 salariés permanents (388 ETP), dont 91 ETP au niveau central. S'y ajoutent 2 000 bénévoles. Son budget est de 14,1 M€ pour la tête de réseau, et de 24 M€ pour les fonds territoriaux.

Source : Documentation institutionnelle.

Annexe I

Pour l'ensemble de ces réseaux, NACRE représente une proportion substantielle de leur activité de financement : 22 % de l'activité de prêt du réseau Initiative France, 25 % des solutions financières distribuées par le réseau France Active, et 100 % de l'activité de financement de BGE (données 2012, cf. tableau 5 pour le détail). Pour l'ADIE et Réseau Entreprendre, le poids de NACRE demeure plus marginal (respectivement 2,0 % et 1,2 %).

Pour l'année 2011, la Cour des comptes⁹ évaluait le volume total d'activité des prêts d'honneur au niveau suivant : environ 18 300 prêts d'honneur accordés par les réseaux pour un total de 142 M€ et un montant moyen de 7 760 €. La même année, 10 031 prêts NACRE ont été financés pour un total de 56,6 M€ et un montant moyen de 5 648 €.

En 2012, les données réunies par la mission auprès des réseaux font état des volumes suivants : de l'ordre de 19 600 prêts d'honneur octroyés¹⁰ pour un montant total de 148 M€¹¹ et un montant moyen de 7 530 €, auxquels s'ajoutent 7 303 prêts NACRE pour un total de 40,8 M€ et un montant moyen de 5 592 €.

NACRE représentait par conséquent 28 % du volume total des prêts d'honneur en montants financiers et 35 % en nombre de prêts en 2011 ; sa part s'établissait à 22 % des volumes financiers et 27 % des volumes physiques en 2012. Quoiqu'en recul sur un an, **la place de NACRE dans le segment des prêts d'honneur paraît ainsi solidement ancrée.**

Pour les projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE entre 2009 et 2012, la mission a étudié les conditions dans lesquelles prêt NACRE et prêt d'honneur se cumulent éventuellement, à partir des données de l'extranet prêts NACRE géré par France Active Financement (FAFI).

Il en ressort les constats suivants : **64 % des 36 634 projets financés par un prêt NACRE n'ont pas bénéficié d'un prêt d'honneur et 36 % ont cumulé prêt NACRE et prêt d'honneur. Sur la période, le montant total des 39 679¹² prêts NACRE mobilisés sur ces projets s'élève à 221,8 M€ ; les prêts d'honneur complémentaires ont apporté un surcroît de financement de 100,6 M€, correspondant à 45 % des sommes mobilisées par le prêt NACRE.**

⁹ Rapport d'évaluation sur les dispositifs de soutien à la création d'entreprises de la Cour des comptes, décembre 2012.

¹⁰ Hors NACRE : 14 856 prêts distribués par Initiative France, 570 par Réseau Entreprendre, et 4 194 par l'ADIE.

¹¹ Hors NACRE : 123,9 M€ pour Initiative France, 14,8 M€ pour Réseau Entreprendre, et 9 M€ pour l'ADIE.

¹² Le différentiel entre le nombre de projets financés et le nombre de prêts accordés est dû aux projets multi-porteurs, qui peuvent bénéficier de plusieurs prêts NACRE.

Annexe I

Tableau 4 : Comparaison du prêt NACRE et des prêts d'honneur (données 2012)

	Durée moyenne des prêts	Plafond (€)	Montant moyen du prêt (€)	Montant moyen du plan de financement (€)	Apport personnel obligatoire (€)	Cofinancement bancaire obligatoire ?	Accompagnement associé
Prêt NACRE	4 ans et 2 mois	10 000	5 590	69 708	Non	Oui	Oui
Prêts d'honneur							
Initiative France (hors NACRE)	3 à 5 ans	20 000 (NB : variable d'une plateforme à l'autre)	8 340	94 550	Variable d'une plateforme à l'autre	Oui	Oui
Réseau Entreprendre (hors NACRE)	2 à 5 ans	50 000	26 100	ND	ND	Oui	Oui
ADIE (hors NACRE)	3 mois à 5 ans	4 000	1 970		Non	Non	Oui

Source : DGEFP, questionnaire de la mission aux opérateurs.

Tableau 5 : Poids de NACRE dans l'activité des principaux réseaux d'aide à la création/reprise d'entreprise (2012)

	Nombre total de bénéficiaires des outils d'aide au financement (prêts, garanties)	Nombre de bénéficiaires hors NACRE	Montant des aides au financement (hors NACRE) M€	Nombre de prêts NACRE distribués	Montant des prêts NACRE M€	Part de NACRE dans l'activité de financement (en volume financier) %	Crédits NACRE pour l'activité d'accompagnement M€	Part de NACRE dans l'activité d'accompagnement (en volume financier) %
Initiative France	21 016	14 856 ¹³	123,9	6160	34,9	22,0	5,0	12,0
France Active	8 301	4 545 ¹⁴	67,4	3756	22,2	24,8	ND	ND

¹³ Il s'agit uniquement de prêts d'honneur.

Annexe I

	Nombre total de bénéficiaires des outils d'aide au financement (prêts, garanties)	Nombre de bénéficiaires hors NACRE	Montant des aides au financement (hors NACRE) M€	Nombre de prêts NACRE distribués	Montant des prêts NACRE M€	Part de NACRE dans l'activité de financement (en volume financier) %	Crédits NACRE pour l'activité d'accompagnement M€	Part de NACRE dans l'activité d'accompagnement (en volume financier) %
BGE	900	0	0	900 ¹⁵	4,8	100,0	3,3	7,0
ADIE	15 569	15 199 ¹⁶	40,2	370	0,8	2,0	0,4	1,4
Réseau Entreprendre	600	570 ¹⁷	14,8	30	0,2	1,2 %	ND	ND

Source : Questionnaire de la mission aux opérateurs.

¹⁴ En dehors des prêts NACRE, France Active déploie de nombreux outils d'aide au financement de la création et de la reprise d'entreprises : garanties de prêts bancaires TPE, garanties de prêts bancaires ESS, contrats d'amorçage et contrats d'apport associatif, prêts du fonds régional d'investissement solidaire, prêts de la Société d'Investissement France Active, primes Cap'Jeunes.

¹⁵ Estimation de la mission.

¹⁶ 11 005 bénéficiaires de microcrédits professionnels et 4 194 bénéficiaires de prêts d'honneur.

¹⁷ Estimation de la mission. Il s'agit uniquement de prêts d'honneur.

Annexe I

- **les subventions et prêts des collectivités territoriales :**

Aux dispositifs nationaux s'ajoutent de nombreux dispositifs de subvention et de prêt mis en place par les collectivités territoriales. Ceux-ci peuvent prendre la forme de primes à la création d'entreprises ou de primes à l'emploi. Ils sont prioritairement mis en place par les conseils régionaux, au titre de leurs compétences en matière de développement économique. Aux dispositifs régionaux peuvent également s'ajouter de manière plus ou moins articulée des outils mis en place par les conseils généraux ou les intercommunalités. Aucun chiffrage global de ces dispositifs d'intervention n'est à ce jour disponible.

- **les dispositifs de garantie :**

Pour faciliter la bancarisation des créations d'entreprises, les pouvoirs publics ont complété leurs dispositifs d'intervention en financement direct par des mécanismes permettant de garantir les prêts obtenus par les créateurs, afin de prendre en charge une partie du risque. Les principaux dispositifs de garantie sont de deux ordres :

- les garanties de bpiFrance (ex-Oséo) : la garantie création accompagne les entreprises en cours de création ou créées depuis moins de 3 ans. La garantie couvre généralement jusqu'à 50 % des emprunts levés, et peut même atteindre 70 % en cas de création *ex-nihilo* ;
- les garanties de France Active Garantie (FAG) : elles regroupent les « fonds Galland », cofinancés par l'Etat à travers le fonds de cohésion sociale (FCS) et par les collectivités territoriales, ainsi que les lignes de garantie du fonds solidaire de garantie pour l'entrepreneuriat féminin et l'insertion (FOGEFI), qui vise à encourager la création, la reprise et le développement d'entreprises par des publics ciblés (les femmes créatrices d'entreprises, les ateliers protégés employant des personnes handicapées, les associations intermédiaires et les entreprises d'insertion agréées).

Encadré 5 : Les fonds Galland

Le fonds de cohésion sociale (FCS), dont la dotation globale de l'Etat s'élève à 24 M€ pour l'année 2013 (programme 103), inclut une ligne consacrée aux activités de garantie des fonds Galland, dotée à hauteur de 3,8 M€ en 2013.

Ces interventions s'insèrent dans le cadre de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, qui permet également à des communes (article L.2253-7 du code général des collectivités territoriales), des départements (article L.3231-7) ou des régions (article L.4253-3) de participer au capital d'un établissement de crédit ayant pour objet d'apporter « toute caution aux institutions apportant leur concours financier aux entreprises créatrices d'emploi ».

Le FCS développe ses interventions en abondant localement les fonds territoriaux créés par le réseau de France Active et les collectivités territoriales. La gestion de cette activité « fonds Galland » du FCS est confiée à France Active Garantie (FAG). Les fonds territoriaux ainsi soutenus assurent l'examen et le montage des projets. Y sont représentés les collectivités territoriales membres, le représentant régional de la CDC et des personnalités qualifiées.

Les garanties octroyées sont plafonnées à 65 % du montant global du projet de création (50 % en cas de reprise). Les fonds Galland présentent un encours de garantie de 90,7 M€ fin 2011. L'activité de ces fonds a permis, en 2011, la mise en place de 3 435 garanties supplémentaires pour un montant de 47,5 M€, concourant à la mobilisation de plus de 106 M€ de crédits bancaires.

Source : Rapport d'activité du fonds de cohésion sociale pour 2011, projet annuel de performance de la Mission Travail et Emploi, programme 103.

- **le prêt à la création d'entreprise (PCE) :**

Créé en 2000 pour répondre aux difficultés de financement de la création d'entreprises en France, le PCE est un prêt accordé par la branche « financement » de bpiFrance (ex-Oséo) à l'entreprise, dont l'octroi est lié à l'obtention d'un prêt bancaire. L'instruction de la demande et l'octroi de prêt sont totalement déléguées aux réseaux bancaires (85 % des dossiers) et aux réseaux d'aide à la création d'entreprise (15 % des dossiers). L'éligibilité au PCE n'est conditionnée à aucun critère particulier, mais réservée à la première bancarisation d'entreprises nouvelles dont le plan de financement n'excède pas 45 000 €.

Le PCE consiste en un prêt compris entre 2 000 € et 7 000 € ; son montant moyen se situe à un niveau relativement stable depuis 2005, à 5 300 € (2011), proche du montant moyen des prêts NACRE (5590 €). Son octroi se fait sans prise de garantie ni caution personnelle ; il est conditionné à un prêt bancaire au moins égal au double de son montant, sauf pour les entreprises implantées en ZUS pour lesquelles le prêt bancaire peut se contenter d'être au moins égal au montant du PCE. Le taux du PCE est déterminé par la banque, avec un taux « plancher » correspondant au taux de l'OAT 5 ans majoré de 170 points de base. Le taux d'intérêt du PCE est donc généralement fixé au même niveau que le taux du prêt bancaire l'accompagnant, à moins que celui-ci ne soit inférieur au taux « plancher ».

Le PCE s'adresse à un segment de la création d'entreprise proche de celui visé par NACRE (projets de TPE, besoins de financement modestes), mais se distingue de ce dispositif à plusieurs égards. Il ne compte d'abord que 30 % de demandeurs d'emploi parmi ses bénéficiaires. Contrairement au prêt NACRE, il n'est pas accordé à taux zéro. Il s'agit d'un **prêt à l'entreprise et non à la personne**. Il s'assimile à un complément de prêt bancaire et non à des quasi-fonds propres. Il n'est enfin **lié à aucun accompagnement particulier**, ce qui peut notamment expliquer son niveau élevé de sinistralité financière (33 %).

- **le microcrédit professionnel :**

Pour les créateurs d'entreprise rencontrant les difficultés les plus significatives pour accéder à un financement bancaire classique, le microcrédit professionnel peut être une solution alternative.

Le réseau des Caisses d'épargne a développé un dispositif propre de microcrédit, le Parcours Confiance (500 microcrédits personnels et professionnels délivrés en 2012 pour un montant d'1 M€¹⁸), qui consiste en un suivi individualisé et une offre bancaire adaptée pour les publics en situation de fragilité bancaire. Les Caisses d'épargne Provence Alpes Corse et Côté d'Azur ont été également à l'origine de la création de l'institut de microfinance Crédit Accompagnement Solidarité (CREASOL), dont les activités de microcrédit professionnel se sont élevées à 298 prêts en 2012 pour un montant de 2,3 M€¹⁹.

En dehors de cette offre de microcrédit bancaire, **une offre de microcrédit solidaire s'est développée à l'égard des publics en situation de grande fragilité sociale, dont l'ADIE est aujourd'hui l'acteur unique de référence**. La cible prioritaire de l'ADIE est constituée des allocataires des minima sociaux, des demandeurs d'emploi, des jeunes et des habitants des quartiers sensibles dont les projets présentent un besoin de financement limité (8 000 à 10 000 €). Les prêts de l'ADIE sont octroyés à des taux élevés qui reflètent le degré de risque des emprunteurs (8,13 % en juin 2012), et pour des durées courtes (18 mois en moyenne). Leur montant maximal est de 6 000 €, avec une moyenne de 2 800 €. Ils sont assortis d'importantes cautions personnelles, à hauteur de 50 %.

¹⁸ Source : Caisses d'épargne.

¹⁹ Rapport annuel de CREASOL pour 2012.

Annexe I

◆ Les dispositifs de soutien à la rentabilité et au revenu :

En plus des aides au financement intervenant en haut et bas de bilan, un certain nombre de dispositifs permettent de réduire les charges des entreprises créées pour en améliorer la viabilité, et de soutenir le revenu du créateur.

• l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE) :

L'ACCRE a été créée par la loi du 3 janvier 1979 portant diverses mesures en faveur des chômeurs indemnisés créant ou reprenant une entreprise. Depuis 1997, ce dispositif prend la forme d'une exonération partielle et plafonnée de cotisations sociales pendant un an à compter de la création de l'entreprise. L'exonération peut être portée à trois ans pour les chômeurs créateurs qui bénéficient du régime microsocial. L'ensemble des catégories de chômeurs indemnisés sont éligibles à l'ACCRE, ainsi que les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), les jeunes de 18 à 26 ans, les salariés qui reprennent leur entreprise soumise à certaines procédures judiciaires, et les créateurs d'entreprise dans une zone urbaine sensible (ZUS). Sur la période 2009-2012, 78 % des projets financés par un prêt NACRE étaient bénéficiaires de l'ACCRE.

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. **L'ACCRE est une aide dite « de guichet »**. Elle comptait 179 308 bénéficiaires en 2011 et 189 091 en 2012, pour un coût de 1 370 € par bénéficiaire en 2011 et de 1 417 € en 2012.

Tableau 6 : Paramètres détaillés de l'ACCRE

Dispositif	Description	Conditions d'éligibilité	Financement
ACCRE (Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise) Créée par la loi n°79-10 du 03/01/79	Exonération de cotisations sociales (allocation de solidarité spécifique, maladie, maternité, invalidité et décès, retraite, allocations familiales, risque accident du travail) sur la partie des revenus inférieur à 120 % du SMIC. Versée pendant 1 an, ou au-delà de 2 ans selon la nature de l'activité et si celle-ci n'est pas éligible au régime de l'auto-entrepreneur. Maintien de certains minima sociaux pendant les premiers mois d'activité.	Chômeur ou assimilé qui crée ou reprend une entreprise, soit : demandeur d'emploi indemnisé ou susceptible de l'être ; demandeur non indemnisé, inscrit à Pôle, personne en situation d'emploi durant 6 mois au cours des 18 derniers mois, bénéficiaire du RSA, de l'allocation temporaire d'attente (ATA), ou de l'ASS, jeune (18 à 26 ans), personne de moins de 30 ans reconnue handicapée, créateur d'entreprise en ZUS, salarié d'une entreprise en RJ ou LJ qui reprend tout ou partie de son activité	Sécurité sociale (URSSAF ou RSI)

Source : Mission, d'après Cour des comptes, ACOSS, UNEDIC, Pôle emploi.

Tableau 7 : Coût de l'ACCRE et nombre de bénéficiaires de 2006 à 2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de bénéficiaires	81 282	117 886	136 382	180 780	212 083	179 308	189 091
Coût total (M€)	150	147	148	252	218	245	255
Montant moyen par bénéficiaire (€)	1 845	1 250	1 085	1 190	1 030	1 370	1 417

Source : Mission, d'après Cour des comptes, ACOSS, UNEDIC, Pôle emploi.

- **le régime de l'auto-entrepreneur :**

Les créateurs qui choisissent le régime de l'auto-entrepreneur 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 leur chiffre d'affaires. Ils ne sont en outre soumis à aucun versement forfaitaire avant d'avoir commencé à encaisser des recettes. Les auto-entrepreneurs représentent 20 % des bénéficiaires de NACRE.

Encadré 6 : Le régime de l'auto-entrepreneur

- **Origine, objectif et champs :**

Le régime des auto-entrepreneurs (AE) a été créé par la loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008. Il vise à faciliter la création d'entreprises commerciales, artisanales ou libérales. Il est entré en vigueur au premier janvier 2009.

Un AE est un travailleur non salarié (statut des travailleurs indépendants) bénéficiant d'un régime social et fiscal particulier. Le régime de l'AE est circonscrit aux entreprises relevant du régime du micro-fiscal (articles 50-0 - micro entreprises - et 102 ter - professions non commerciales - du code général des impôts). Selon les modalités en vigueur à la date du 25 septembre 2013, ce régime est éligible aux activités dont le chiffre d'affaires ne dépasse pas le plafond de 81 500 € (HT) pour les activités de vente et 32 600 € pour les activités de prestation de services et les activités libérales.

- **Un régime de simplification :**

Le régime des AE met en œuvre un dispositif simplifié de déclaration et de paiement des cotisations et contributions sociales qui repose sur le principe d'un prélèvement proportionnel au chiffre d'affaires sans cotisation minimale (principe du « pas de chiffre d'affaires, pas de charges »). Il propose par ailleurs un régime simplifié de comptabilité (comptabilité de caisse) et d'imposition sur le revenu (possibilité d'opter pour la formule du prélèvement libératoire).

Concrètement, une simple inscription gratuite et en ligne sur un site dédié dispense l'AE de démarches d'immatriculation aux registres professionnels. L'AE se voit affecté un code NAF et un numéro au répertoire SIREN (INSEE). Il est enregistré au centre national d'immatriculation commune (CNIC) du régime social des indépendants (RSI).

- **Un succès quantitatif :**

Annexe I

De janvier 2009 à décembre 2012, les créations d'auto-entreprises ont représenté 56 % du total des 2,3 millions d'entreprises créées. Fin 2012, 1,2 million d'AE étaient enregistrées, dont 828 000 administrativement actives. Les travailleurs indépendants ayant opté pour le régime de l'AE représentaient 3 % de la population active et généraient un chiffre d'affaires de plus de 5 Md€.

Ces chiffres masquent toutefois des réalités très contrastées : au bout de 3 ans, 90 % des AE gagnaient moins que le Smic ; seuls 3 % d'entre eux étaient sortis du régime du fait de l'accroissement de leur activité au-delà des seuils. Ce chiffre relativise le rôle de l'auto-entrepreneuriat en tant que sas vers la création pérenne d'entreprise : l'activité des AE s'analyse prioritairement comme une source de complément de revenus.

Source : Rapport de l'IGF n° 2010-M-081-02 sur le régime de l'auto-entrepreneur de décembre 2010 et rapport IGAS-IGF n° 2012-M-085-01 sur l'évaluation du régime de l'auto-entrepreneur d'avril 2013.

- **les compléments de revenu pour le créateur :**

Les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de minima sociaux (revenu de solidarité active et allocation de solidarité spécifique) qui créent ou reprennent une entreprise ont la possibilité de conserver leur allocation dans les conditions suivantes :

- aide au retour à l'emploi (ARE) : les allocataires de l'assurance chômage qui ne souhaitent pas bénéficier de l'ARCE peuvent demander à cumuler l'aide au retour à l'emploi (ARE) avec la rémunération issue de leur nouvelle activité ;
- allocation de solidarité spécifique (ASS) : pendant les 12 premiers mois d'activité, Pôle Emploi continue de verser, de façon dégressive, une aide d'un montant équivalent à l'ASS. Le cumul ASS-revenus d'activité est intégral durant les 3 premiers mois d'activité. Du 4^{ème} au 12^{ème} mois, le montant de l'aide versée est diminué du montant des revenus professionnels, une prime forfaitaire mensuelle de 150 € étant versée en contrepartie. Cette aide comptait 13 560 bénéficiaires en 2011 pour un montant individuel moyen de 2 735 € ;
- revenu de solidarité active (RSA) : le montant du RSA est recalculé tous les trois mois en fonction du montant des revenus d'activité perçus ; le maintien d'un montant forfaitaire est garanti.

Tableau 8 : Paramètres détaillés de l'ARE

Dispositif	Description	Conditions d'éligibilité	Financement
ARE (Allocation de retour à l'emploi) Convention d'assurance chômage du 06/05/2011	Revenu de remplacement versé par Pôle Emploi Le montant dépend d'un fixe et du niveau de salaire La durée de versement varie selon l'âge et la durée d'affiliation à l'assurance chômage	Personne privée d'emploi affiliée depuis plus de 4 mois, inscrite comme demandeur d'emploi, à la recherche d'un emploi Si la personne est créateur d'entreprise : possibilité de cumul de l'ARE avec le revenu de l'entreprise créée, pendant 15 mois maximum sauf si la personne a plus de 50 ans Est exclusif du droit de percevoir l'ARCE	Assurance chômage (UNEDIC)

Source : Mission, d'après Cour des comptes, ACOSS, UNEDIC, Pôle emploi.

Annexe I

Tableau 9 : Coût et nombre de bénéficiaires de l'ARE et de l'ASS cumulés avec un revenu d'activité (2006-2012)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ARE/cumul revenu d'activité :							
Nombre de bénéficiaires	38 700	44 110	28 890	28 900	29 860	30 860	ND
Coût total (M€)	268	292	215	214	226	227	ND
Montant moyen par bénéficiaire (€)	2 150	2 170	2 260	2 180	2 100	2 100	ND
ASS/cumul revenu d'activité :							
Nombre de bénéficiaires	10 290	12 290	11 230	9 980	12 210	13 560	ND
Coût total (M€)	28	31	30	25	33	37	ND
Montant moyen par bénéficiaire (€)	2 670	2 560	2 700	2 500	2 700	2 735	ND

Source : Mission, d'après Cour des comptes, ACOSS, UNEDIC, Pôle emploi.

1.2.2. Discutable quant à sa mesure, l'effet de levier de NACRE est pour autant bien réel, mais trop souvent dilué au sein de nombreux autres dispositifs d'aide

Les 39 679 prêts NACRE distribués de 2009 à 2012 ont permis le financement de 36 634 projets de création et reprise d'entreprise pour 2 553,7 M€ de financements totaux levés, dont 221,8 M€ de prêts NACRE et 1 631,8 M€ de prêts bancaires et assimilés.

La structure financière des projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE peut varier fortement d'un projet à l'autre, mais les données agrégées et les moyennes présentées dans les tableaux ci-dessous (tableau 10, tableau 11, tableau 12) permettent néanmoins d'en identifier les caractéristiques types. On pourra noter :

- ◆ la part importante des fonds publics dans les plans de financement (15 %), dont le prêt NACRE représente en moyenne 60 % ;
- ◆ le niveau élevé des apports personnels mobilisés : 93 % des projets ayant bénéficié du prêt NACRE entre 2009 et 2012 comprenaient des apports personnels dans leur plan de financement, d'un montant moyen de 16 380 €.

Annexe I

Tableau 10 : Les modalités de financement des projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE entre 2009 et 2012

Données	2009	2010	2011	2012	Total
Total des financements levés (€)	496 587 535	906 652 487	686 142 653	464 299 099	2 553 681 774
Nombre de projets financés	7 817	12 826	9 272	6 719	36 634
Nombre de prêts NACRE	8 400	13 945	10 031	7 303	39 679
Montant moyen du plan de financement (€)	63 527	70 689	74 002	69 102	69 708
...dont financements publics* (€)	78 777 287	133 524 998	98 103 227	67 642 887	378 048 399
<i>% des financements totaux</i>	16	15	14	15	15
<i>% de NACRE dans les financements publics totaux</i>	58	59	58	60	59
Montant moyen des financements publics par projet (€)	10 078	10 410	10 581	10 067	10 320
...dont financements privés (€)	417 810 247	773 127 490	588 039 426	396 656 213	2 175 633 376
<i>% des financements totaux</i>	84	85	86	85	85
Montant moyen (€)	53 449	60 278	63 421	59 035	59 388
Nombre de bénéficiaires des minimas sociaux dans les porteurs de projet	1 183	1 400	985	666	4 234
<i>% de bénéficiaires de minimas sociaux</i>	14	10	10	9	11
Nombre de chômeurs de moins de 6 mois	3 709	6 533	4 674	3 512	18 428
<i>% de chômeurs de moins de 6 mois</i>	44	47	47	48	46
Nombre de chômeurs de plus de 6 mois	3 285	5 496	3 990	2 967	15 738
<i>% de chômeurs de plus de 6 mois</i>	39	39	40	41	40
Nombre de chômeurs de plus d'un an	1 535	2 526	1 983	1 446	7 490
<i>% de chômeurs de plus d'un an</i>	18	18	20	20	19
Nombre de chômeurs indemnisés dans les porteurs de projet	5 812	10 112	7 147	5 309	28 380
<i>% de chômeurs indemnisés</i>	69	73	71	73	72
Nombre de diplômés de niveau BAC et inférieur dans les porteurs de projet	5 137	8 670	6 021	4 615	24 443
<i>% de porteurs de projets de niveau BAC et inférieur</i>	61	62	60	63	62
Nombre de jeunes (- de 25 ans) dans les porteurs de projet	260	586	649	701	2 196
<i>% de jeunes</i>	3	4	6	10	6
Nombre de séniors dans les porteurs de projet	1 238	1 933	1 153	803	5 127
<i>% de séniors</i>	15	14	11	11	13

Source : Base de données FAFI, analyse de la mission.

Annexe I

Tableau 11 : Structure du haut de bilan des projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE entre 2009 et 2012

Données	2009	2010	2011	2012	Total
Total des fonds propres et quasi fonds propres (FP)	184 100 318	326 950 317	244 598 885	166 206 047	921 855 567
<i>% du plan de financement total</i>	37	36	36	36	36
Montant moyen par projet (€)	23 551	25 491	26 380	24 737	25 164
Montant total des prêts NACRE*	45 590 693	78 707 254	56 652 202	40 840 132	221 790 281
<i>% du total des FP</i>	25	24	23	25	24
<i>% du montant total des plans de financement</i>	9	9	8	9	9
Nombre de prêts NACRE	8 400	13 945	10 031	7 303	39 679
Montant moyen (€)	5 427	5 644	5 648	5 592	5 590
Montant total des apports personnels	109 338 627	198 270 489	150 197 905	101 333 290	559 140 311
<i>% du total des FP</i>	59	61	61	61	61
<i>% du montant total des plans de financement</i>	22	22	22	22	22
Nombre de projets bénéficiant d'apports personnels	7 167	12 027	8 685	6 256	34 135
<i>% du nombre total de projets</i>	92	94	94	93	93
Montant moyen des apports personnels (€)	15 256	16 485	17 294	16 198	16 380
Montant total des prêts d'honneur complémentaires	20 476 562	34 995 764	26 920 752	18 168 615	100 561 693
<i>% du total des FP</i>	11	11	11	11	11
<i>% du montant total des plans de financement</i>	4	4	4	4	4
<i>% des financements publics</i>	65	65	65	65	65
Nombre de projets bénéficiant de prêts d'honneur complémentaires	2 791	4 703	3 467	2 392	13 353
<i>% du nombre total de projets</i>	36	37	37	36	36
Montant moyen des prêts d'honneur complémentaires (€)	7 337	7 441	7 765	7 596	7 531
Montant total des primes et subventions* (€)	8 694 436	14 976 810	10 828 025	5 864 010	40 363 281
<i>% du total des FP</i>	5	5	4	4	4
<i>% du montant total des plans de financement</i>	2	2	2	1	2
Nombre de projets bénéficiant de primes et subventions	1 133	1 758	1 138	818	4 847
<i>% Nombre total de projets</i>	14	14	12	12	13
Montant moyen des primes et subventions (€)	7 674	8 519	9 515	7 169	8 327

Source : Base de données FAFI, analyse de la mission

Annexe I

Tableau 12 : Structure de bas de bilan des projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE entre 2009 et 2012

Données	2009	2010	2011	2012	Total
Montant total des dettes bancaires et assimilées (€)	312 487 217	579 702 170	441 543 768	298 093 052	1 631 826 208
% du montant total des plans de financement	63	64	64	64	64
Montant moyen par projet (€)	39 975	45 197	47 621	44 366	44 544
Montant total des prêts bancaires complémentaires (€)	259 495 234	481 492 391	380 193 529	261 505 360	1 382 686 514
Montant moyen des prêts complémentaires (€)	33 196	37 540	41 004	38 920	37 743
Montant total des PCE* (€)	11 182 393	17 093 687	13 124 511	9 129 145	50 529 736
Nombre de PCE	2 181	3 306	2 332	1 753	9 572
Montant moyen du PCE (€)	5 127	5 171	5 628	5 208	5 279
Montant total des autres prêts (€)	29 497 295	55 468 263	35 146 066	18 939 547	139 051 171
Nombre d'autres prêts	951	1 669	1 176	678	4 474
Montant moyen des autres prêts (€)	31 017	33 234	29 886	27 934	31 080
Montant total des autres ressources remboursables (€)	12 312 295	25 647 830	13 079 662	8 519 001	59 558 787
Nombre d'autres ressources remboursables	670	1 418	651	376	3 115
Montant moyen des autres ressources remboursables (€)	18 377	18 087	20 092	22 657	19 120

Source : Base de données FAFI, analyse de la mission.

1.2.2.1. Les modalités de mesure de l'effet de levier sont discutables

L'effet de levier de NACRE sur les financements bancaires mobilisés diffère substantiellement selon la mesure utilisée et selon la structure du plan de financement. La DGEFP utilise à cette fin un ratio dette bancaire/prêt NACRE ; selon cette méthode de calcul l'effet de levier s'établit à 7,1 en moyenne sur la période 2009-2012, ce qui constitue un niveau élevé (1 € de prêt NACRE générerait 7,1 € de prêt bancaire). Un tel ratio présente néanmoins une pertinence limitée : ce sont l'ensemble des fonds propres mobilisés en haut de bilan qui déterminent le niveau de dette mobilisable. Ces fonds incluent le montant du prêt NACRE mais généralement d'autres sources de financement : apports personnels, prêts d'honneur, subventions. **Calculer un ratio dette bancaire/prêt NACRE revient à attribuer à NACRE l'intégralité de l'effet de levier généré par les fonds propres.**

Une autre méthode peut consister à calculer l'effet de levier agrégé des fonds publics sur les financements privés mobilisés, hors apports personnels. Cela permet de comptabiliser en dénominateur l'intégralité des montants d'aides publiques dont a pu bénéficier le porteur de projet au titre des divers dispositifs existants, aussi bien en haut de bilan (prêt NACRE, subventions, part publique des prêts d'honneur) qu'en bas de bilan (PCE). Selon ce ratio, l'effet de levier moyen du prêt NACRE apparaît plus limité que précédemment : il se situe à 4,2 sur la période 2009-2012. Néanmoins, ce ratio n'est pas entièrement satisfaisant car il revient à affecter aux fonds publics du projet l'intégralité de l'effet de levier, alors même que la présence et le niveau de l'apport personnel constituent deux déterminants majeurs du levier bancaire.

Il est donc apparu plus pertinent à la mission d'utiliser l'instrument usuel de mesure du levier financier que constitue le ratio dette privée/fonds propres (*gearing*). Ce ratio permet d'inclure en dénominateur l'intégralité des éléments constitutifs des fonds propres (apports personnels, prêts NACRE, prêts d'honneur, primes et subventions). Au numérateur sont uniquement comptabilisés les prêts d'origine privée, ce qui conduit à exclure les financements éventuellement mobilisés au titre du PCE. Selon cette méthode, **l'effet de levier moyen des fonds propres sur les financements bancaires privés s'établit, sur la période 2009-2012, à 1,8.** Si l'on considère que les différents financements mobilisés en fonds propres génèrent un effet de levier identique, on peut donc conclure qu'1 € de prêt NACRE a entraîné en moyenne 1,8 € de prêt bancaire.

La structure des plans de financement des projets ayant bénéficié du prêt NACRE peut en partie expliquer cet effet de levier qui, bien que réel, doit être relativisé. L'accumulation d'interventions publiques en fonds propres peut en effet conduire à une forme de « surcapitalisation » des projets, qui laisserait *in fine* au financement bancaire une place plus restreinte que celle qu'il aurait eu vocation à occuper. Les effets de cumuls présentés dans le tableau 13 montrent en effet que NACRE intervient rarement comme seul dispositif d'aide au financement : **dans 81 % des cas, le prêt NACRE est adossé à au moins un autre dispositif public (ou partiellement financé par des fonds publics dans le cas du prêt d'honneur) d'aide au financement.**

Tableau 13 : Cumul du prêt NACRE avec d'autres dispositifs publics

Données 2009-2012	Nombre de projets	Part du total (%)
Nombre total de projets financés par NACRE	36 634	100
dont nombre de projets cumulant NACRE et prêt d'honneur	13 353	36
dont nombre de projets cumulant NACRE et subvention	4 847	13
dont nombre de projets cumulant NACRE, prêt d'honneur et subvention	1 462	4
dont nombre de projets cumulant NACRE et PCE	9 572	26
dont nombre de projets cumulant NACRE, prêt d'honneur, subvention et PCE	431	1
dont nombre de projets cumulant NACRE et ARCE	NC	NC

Source : Base de données FAFI, calculs de la mission.

1.2.2.2. Un effet de levier réel mais souvent dilué au sein de nombreux autres dispositifs d'aide

L'analyse de l'effet de levier des projets selon la composition des fonds propres (cf. tableau 14) montre un réel effet de levier du prêt NACRE lorsqu'il intervient seul, et à l'inverse une forte dilution de l'impact des dispositifs publics de financement en cas de cumul.

Le ratio dette privée/fonds propres est maximisé lorsque NACRE intervient comme seule source de financement des fonds propres, sans autres apports y compris personnels : il s'élève dans ce cas à 3,6, soit le double du ratio moyen mesuré pour l'ensemble des projets. Ce ratio de 3,6 correspond à l'effet de levier « pur » de NACRE, dans le sens où l'impact des fonds propres sur la mobilisation de financements bancaires complémentaires est dans ce cas intégralement imputable à NACRE. **L'effet de levier demeure élevé (3,1) en cas de cumul d'un prêt NACRE et d'un prêt d'honneur.** Ces deux situations – NACRE seul ou NACRE et prêt d'honneur – signifient que le porteur de projet n'a pu mobiliser aucun apport personnel, ni aucune autre forme d'apport en fonds propres ; elles correspondent à la « configuration cible » de ces deux instruments, qui visent précisément à apporter aux porteurs de projets les solutions de fonds propres qui leur font défaut. Par rapport à la moyenne des porteurs de projets du dispositif NACRE, ce public « cœur de cible » se caractérise par une surreprésentation des demandeurs d'emploi (95 %), des titulaires de minima sociaux (24 %) et des personnes de niveau inférieur ou égal au baccalauréat (74 %).

Plus la composition des fonds propres cumule les instruments de financement publics, plus l'effet de levier mesuré s'affaiblit. Les projets combinant apports personnels, prêts NACRE, prêt d'honneur, subventions et primes affichent ainsi un ratio dette privée/fonds propres d'1,2. **De façon paradoxale, l'accumulation d'aides financières publiques poursuivant toutes le même objectif de bancarisation conduit donc à réduire la place réservée aux prêts bancaires dans le plan de financement.** Cette situation renforce incontestablement la solidité financière des entreprises concernées (taux d'endettement minimisé) et présente un avantage certain pour l'entrepreneur : elle permet de limiter le poids des charges financières dans le compte d'exploitation (amélioration de la profitabilité de l'entreprise) tout en évitant une dilution du capital de l'entreprise, aucun de ces dispositifs publics n'impliquant de prise de participation au capital. Cette situation, confortable pour les porteurs de projets qui parviennent à en bénéficier, s'apparente pour autant à une forme d'effet d'aubaine, une partie des fonds publics mobilisés se substituant de fait à des financements qui auraient dû provenir, au moins pour partie, du secteur bancaire.

À l'inverse, mesurer l'effet de levier sous la forme du ratio dette privée/prêt NACRE, comme le pratique aujourd'hui la DGEFP, conduirait à tirer des conclusions diamétralement opposées : plus NACRE se cumule avec d'autres formes de dotations en fonds propres, plus le ratio dette privée/NACRE a de chance d'être élevé, puisqu'il est gonflé au numérateur par un surcroît de financements bancaires rendu possible grâce aux fonds propres additionnels, qui pour leur part ne sont pas comptabilisés au dénominateur. La mesure de l'effet de NACRE *via* ce ratio risque donc d'aboutir à l'idée erronée selon laquelle l'impact de NACRE serait maximisé en cas de cumul avec de nombreuses autres solutions de financement.

Cette analyse pose la question de l'articulation de NACRE avec les autres instruments publics de financement poursuivant des objectifs similaires. La mission a notamment examiné l'efficacité du **cumul de NACRE et du PCE**. Pour les projets au sein desquels NACRE constitue la seule dotation en fonds propres, le ratio dette privée/fonds propres se situe invariablement à 3,6, que le projet bénéficie ou non du PCE. En d'autres termes, le PCE n'apporte sur les financements bancaires aucun effet de levier additionnel à celui généré par les fonds propres ; il se contente d'apporter un simple surcroît de financement au projet sans impacter le niveau des autres financements de bas de bilan.

Annexe I

Ce constat interroge sur l'efficacité réelle du PCE en tant qu'outil d'aide au démarrage d'un projet. La pertinence d'une double intervention publique en haut et bas de bilan apparaît très discutable : dès lors que l'objectif de l'intervention publique consiste en une aide à la bancarisation, un dispositif de quasi fonds propres paraît légitime ; l'utilité d'un cumul avec un outil assimilable à de la dette bancaire, distribué par les banques mais financé sur fonds publics, paraît en revanche plus que limitée.

Partant de ce constat, et après les séries d'entretiens réalisés auprès des réseaux d'accompagnement et des créateurs ayant bénéficié de NACRE, la mission considère qu'un outil comme le PCE trouverait une utilité accrue à intervenir comme relais de financement lors de la phase de développement de l'entreprise (soit un horizon de 2 à 3 ans après la création), plutôt que comme premier prêt : les instruments d'aides à la création sont d'ores et déjà nombreux à ce stade de la vie de l'entreprise, à tel point que leur impact se dilue en cas de cumul ; à l'inverse, les dispositifs publics d'aide sont largement absents de la phase post-crédation durant laquelle le développement de l'activité génère fréquemment de nouveaux besoins de financement auxquels l'offre existante peine à répondre. Le présent rapport – dans son annexe V - formule des recommandations pour que s'engage une réflexion partagée entre l'État et bpiFrance sur la mise en cohérence des prêts NACRE et du PCE.

De manière plus générale, **la mission recommande qu'une plus grande implication des banques soit recherchée dans le financement des réseaux d'accompagnement pour l'instant très majoritairement financés par des crédits publics.** L'expertise reconnue de ces-derniers en matière de sélection puis d'accompagnement des projets de création d'entreprises constitue en effet un élément à forte valeur ajoutée pour les opérateurs bancaires sans qu'il existe de réelle contrepartie.

Annexe I

Tableau 14 : Mesures de l'effet de levier (projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE de 2009 à 2012)

Composition des fonds propres de l'entreprise	Tous les projets	NACRE seule source de fonds propres	NACRE et prêt d'honneur	NACRE et apports personnels	NACRE, apports personnels et prêt d'honneur	NACRE, prêt d'honneur et subventions & primes	NACRE et subventions & primes	NACRE, apports personnels, prêt d'honneur, subventions & primes	NACRE, apports personnels, subventions & primes
Ratio Dette/FP	1,8	3,6	3,1	1,9	1,8	1,7	1,6	1,2	1,1
Ratio dette privée/dette et FP publics	4,2	2,6	2,9	4,4	5,4	1,6	1,5	2,0	1,7
Ratio dette privée/NACRE	7,1	3,3	5,9	5,5	10,5	4,6	3,8	7,5	4,4

Source : base de données FAFI, calculs de la mission.

1.3. Structurant, le parcours d'accompagnement NACRE améliore la pérennité des entreprises créées, même s'il reste marqué par des taux de rupture importants

Si l'effet de levier du prêt NACRE est réel, en particulier lorsque le porteur de projet n'est pas en mesure de mobiliser d'autres formes de financement de ses fonds propres, le volet accompagnement du dispositif, qui fait l'objet d'une annexe dédiée (annexe IV) au sein du présent rapport, permet quant à lui d'améliorer la pérennité des entreprises.

L'accompagnement des créateurs d'entreprise est généralement considéré comme ayant un impact réel sur les chances de réussite de leur projet. Les réseaux spécialisés dans l'accompagnement affichent ainsi pour la plupart un taux de pérennité à trois ans supérieur à la moyenne nationale mesurée par l'enquête SINE (cf. tableau 15), qui s'élève à 66 %. Seule l'ADIE se situe en dessous de la moyenne, ce qui peut s'expliquer par la particularité de son public. Ces taux sont néanmoins calculés selon des modalités potentiellement variables d'un opérateur à l'autre, dont la mission n'a pas pu mesurer la robustesse. Les taux de pérennité à 3 ans du réseau BGE sont pour leur part établis sur la base d'une coopération avec l'INSEE.

Pour les entreprises ayant intégré le parcours NACRE en 2009, la DGEFP mesure un taux de pérennité à trois ans de 84 %. Un recoupement avec les données du répertoire SIRENE conduit néanmoins à conclure que ce taux est vraisemblablement surévalué, l'INSEE ayant mesuré, à la demande de la mission, un taux de pérennité à deux ans de 78 % pour les entreprises créées en 2009 dans le cadre du dispositif NACRE.

Malgré les réserves méthodologiques qui peuvent être formulées, ces taux de pérennité suggèrent en tous les cas un impact assez net de l'accompagnement sur la pérennité des entreprises.

Tableau 15 : Taux de pérennité des entreprises à deux et trois ans

Données	Total NACRE	BGE	Initiative France	France Active	ADIE	SINE (2006)
Taux de pérennité à 2 ans pour les entreprises du parcours NACRE (cohorte 2009), tel que mesuré par l'INSEE (%)	78	76	76	82	35	ND
Taux de pérennité 3 ans pour les entreprises du parcours NACRE (cohorte 2009), tel que mesuré par la DGEFP (%)	84	79	ND	ND	ND	ND
Taux de pérennité à 3 ans pour l'ensemble des entreprises accompagnées (données 2012)	-	72	84	78	59	66

Source : base de données ASP, enquête INSEE sur un échantillon de numéros SIRENE, études d'impact des réseaux.

Si l'annexe IV « Le volet accompagnement de NACRE » revient en détail sur la question de l'accompagnement au sein du dispositif NACRE, on notera néanmoins que les parcours complets ne concernent qu'une minorité de bénéficiaires (26 % pour la cohorte 2009). Les abandons de parcours, qui restent un phénomène majoritaire, traduisent à la fois :

- ◆ les difficultés rencontrées par les porteurs de projets à naviguer dans un parcours dont les différentes phases métier sont fréquemment assurées par des opérateurs différents ;

- ◆ l'insuffisante flexibilité des prestations d'accompagnement post-crédation, mal adaptées à l'hétérogénéité des besoins des entrepreneurs en phase métier n° 3.

2. La légitimité première de NACRE réside dans un positionnement ciblé sur les publics les plus fragiles, impliquant un nécessaire recentrage par rapport à la dynamique actuelle du dispositif

2.1. NACRE ne s'adresse que très faiblement aux personnes les plus éloignées de l'emploi et, à l'instar des autres dispositifs d'aide à la création d'entreprise portés par l'Etat, bénéficie massivement aux demandeurs d'emploi indemnisés

2.1.1. Les critères de ciblage et les objectifs de performance des opérateurs de NACRE ne permettent pas de favoriser la sélection des publics les plus fragiles

En 2009, les conditions d'éligibilité à l'entrée dans le parcours reprenaient les catégories administratives des dispositifs ACCRE et EDEN²⁰. L'article 140 de la loi de finances pour 2010 a redéfini les conditions d'éligibilité par une formule générale, en disposant que peuvent bénéficier de NACRE les « personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi ».

Il semble que cette décision ait répondu à une volonté d'améliorer l'impact d'un dispositif dont le nombre de bénéficiaires représente une faible part de l'effectif éligible (selon l'enquête SINE 2010, 8,8% des créateurs et 18,6 % des demandeurs d'emploi déclarent avoir bénéficié de NACRE contre respectivement 41,2 % et 77,7% bénéficiaires de l'ACCRE). Elle procédait également, selon la DGEFP et les opérateurs d'accompagnement rencontrés par la mission, d'une volonté de simplification administrative, la condition de statut requérant la collecte de justificatifs que les bénéficiaires peinaient parfois à produire.

En supprimant les conditions de statut, notamment la durée d'inscription à Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi non indemnisés, cette disposition législative a profondément **assoupli les conditions d'entrée dans le parcours NACRE. La sélection des bénéficiaires relève désormais de la seule responsabilité des opérateurs conventionnés qui doivent écarter du dispositif :**

²⁰ Demandeurs d'emploi non indemnisés inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi pendant 6 mois au cours des 18 derniers mois, demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage au titre de l'aide au Retour à l'Emploi (ARE), demandeurs d'emploi indemnisés par le régime de solidarité au titre de l'allocation Temporaire d'Attente (ATA), demandeurs d'emploi susceptibles d'être indemnisés au titre de l'aide au retour à l'Emploi (ARE) ; demandeurs d'emploi susceptibles d'être indemnisés par l'allocation prévue en cas de convention de reclassement personnalisée (CRP), Demandeurs d'emploi indemnisés par le régime de solidarité au titre de l'allocation de Solidarité Spécifique (ASS), Bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), bénéficiaires de l'Allocation Parent Isolé (API), Bénéficiaires de l'aide financière (EDEN), bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (CLCA), personnes salariées ou licenciées d'une entreprise soumise à l'une des procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires prévues aux titre II, III et IV du code de commerce qui reprennent tout ou partie de cette entreprise dès lors qu'elle s'engage à investir en capital la totalité des aides et à réunir des apports complémentaires au moins égaux à la moitié des aides accordées, personnes remplissant les conditions d'éligibilité à un emploi jeune de 18 à moins de 25 ans révolus, personnes remplissant les conditions d'éligibilité à un emploi jeune de plus de 25 ans et moins de 30 ans, personnes bénéficiant d'un emploi jeune dont le contrat se trouve rompu avant le terme de l'aide prévue, personnes de 50 ans et plus inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, personnes physiques créant une entreprise implantée au sein d'une zone urbaine sensible (articles L.5141-1, L.5141-2 et R.5141-7 du Code du travail).

- ◆ **les personnes ne présentant pas de difficulté particulière vis-à-vis de l'emploi ;**
- ◆ **celles dont le projet n'apparaît pas suffisamment viable sur le plan économique.**

Pour le reste, les notions de « personnes sans emploi » et de « personnes rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi » sont suffisamment larges et imprécises pour laisser aux opérateurs conventionnés une très grande latitude dans la sélection des bénéficiaires. Il est à noter que les directives de la DGEFP (circulaire de 2008²¹, instructions de gestion annuelles) n'empêchent pas les DIRECCTE/DIECCTE, dans le cadre du conventionnement avec les opérateurs locaux, d'adapter les critères d'entrée dans le dispositif. D'après les informations dont a pu disposer la mission, la DIRECCTE du Nord Pas de Calais s'est à ce jour emparée de cette faculté, afin de spécialiser NACRE sur les publics non couverts par ailleurs par les outils développés par les collectivités territoriales. Cette démarche s'est insérée dans une stratégie plus globale de mise en cohérence des interventions de l'Etat et des collectivités en faveur de la création d'entreprise. Elle est mise en œuvre dans le cadre d'un plan régional pour la création et la reprise d'entreprises (PRCTE), qui demeure l'exemple le plus abouti de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales²².

Dans la pratique, les entretiens conduits par la mission, confirmés par l'étude commanditée par la DARES en 2013, montrent que **les refus d'entrée dans le dispositif motivés par une absence de difficulté particulière vis-à-vis de l'emploi sont inexistantes. L'absence de financement disponible constitue de fait le seul élément réel de régulation des entrées dans le parcours.**

Par ailleurs, **les conditions de conventionnement et la mesure de la performance – analysées en annexe V du présent rapport – concourent à la mise en œuvre par les opérateurs de procédures de sélection qui privilégient les projets les plus aboutis et les porteurs de projet les plus autonomes.**

Dans ce contexte, pour répondre aux exigences de l'État en matière de résultats et pérenniser les financements alloués sur le dispositif NACRE, ces opérateurs tendent à orienter leurs modalités de sélection sur les personnes dont la distance à l'emploi est relativement courte, dont les projets sont les plus viables, et qui ont les perspectives de succès les plus avérées.

Au total, **le statut générique de demandeur d'emploi – peu discriminant en soi – ne permet donc pas de favoriser la sélection des publics les plus fragiles. Ces derniers (chômeurs de longue durée, jeunes, bénéficiaires de minima-sociaux) sont d'autant moins privilégiés que la majorité du public reçu par les opérateurs est éligible au dispositif NACRE.**

La mission note que les demandes de parcours NACRE qui ne sont pas retenues par les opérateurs ne font pas l'objet d'un suivi par les systèmes d'information. Il est, dans ces conditions, impossible d'évaluer précisément le volume des projets rejetés ainsi que leurs motifs de non sélection.

L'analyse du public effectivement bénéficiaire de NACRE confirme les difficultés croissantes que rencontre le dispositif à s'adresser aux personnes les plus éloignées du marché du travail (cf.2.1.2).

²¹ Circulaire DGEFP n° 2008-20 du 4 décembre 2008 relative à la mise en œuvre de la réforme des aides d'Etat (EDEN et chèques conseil) à la création/reprise d'entreprise par les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de minima sociaux.

²² En Champagne-Ardenne, les opérateurs conventionnés orientent les demandeurs d'emploi de moins de six mois vers le dispositif NACRE, et ceux de plus de six mois vers les dispositifs mis en place par le Conseil régional. En Pays de Loire, le COPIL NACRE est articulé avec le plan régional de création/reprise d'entreprises, En Corse, il est articulé avec la plate forme financière d'aide à la création d'entreprise. En Haute Normandie, un comité régional de suivi des aides à la création d'entreprise est coordonné avec le COPIL NACRE. (source : questionnaire de la mission aux DIRECCTE/DIECCTE).

2.1.2. En pratique, le dispositif est très majoritairement orienté vers les demandeurs d'emploi indemnisés, dont une part croissante est en situation de rupture conventionnelle

De fait, le dispositif NACRE bénéficie en majorité aux demandeurs d'emploi indemnisés, dont une part croissante est en situation de rupture conventionnelle

En moyenne, toutes cohortes confondues, **85 % des bénéficiaires de NACRE sont des demandeurs d'emploi**, 6 % des salariés (majoritairement dans le cas d'opérations de reprise d'entreprises) et 9 % dans d'autres situations (jeunes...). 82,3 % des demandeurs d'emploi bénéficiaires de NACRE sont indemnisés par Pôle emploi.

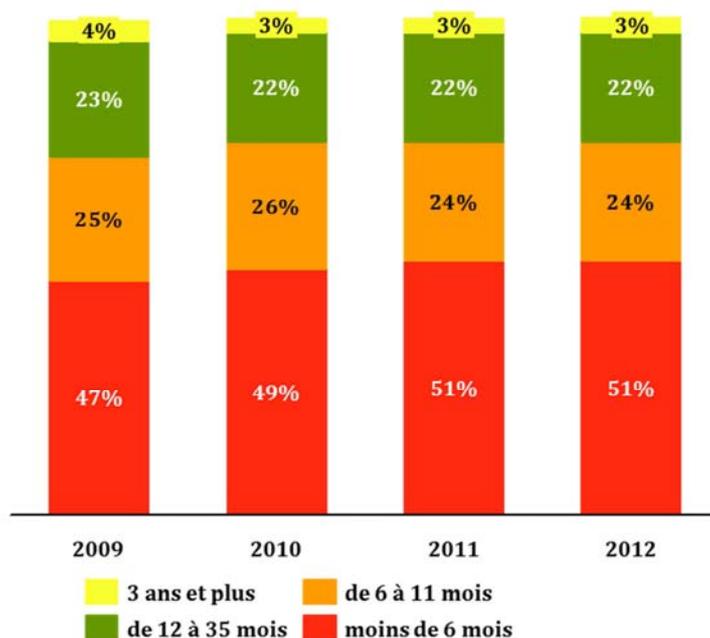
49,3 % sont inscrits à Pôle emploi depuis moins de 6 mois contre seulement 3 % inscrits depuis 3 ans et plus. Environ 75 % des demandeurs d'emploi ayant intégré le parcours NACRE depuis 2009 étaient inscrits à Pôle Emploi depuis moins de 12 mois lors de leur entrée dans le dispositif.

La part des bénéficiaires en rupture conventionnelle de contrat à durée indéterminée s'accroît également fortement : cette situation concerne en moyenne 15,0 % des demandeurs d'emploi bénéficiaires de NACRE sur la période 2009-2011, mais 22,0 % en 2011 et 24,4 % au premier semestre 2012, alors que les ruptures conventionnelles ne représentent que 11% des personnes indemnisées au titre de l'assurance-chômage. **La mission regrette le choix de la DGEFP de ne plus faire figurer le motif d'inscription à Pôle Emploi au nombre des informations renseignées par l'opérateur dans la nouvelle version de l'extranet NACRE** déployée en juillet 2012. Cette décision ne permet pas de disposer de données à jour sur la part des ruptures conventionnelles dans la population des bénéficiaires et son évolution dans la période récente. La mission ne peut que recommander de rétablir au plus vite dans l'extranet cet élément d'information essentiel au suivi des publics.

Proposition n° 1 : Rétablir le motif d'inscription à Pôle Emploi parmi les informations renseignées dans l'extranet NACRE sur les bénéficiaires du dispositif.

En résumé, si les demandeurs d'emploi constituent la très grande majorité des bénéficiaires du dispositif, la plupart de ceux-ci sont au chômage depuis une durée relativement courte et pour une partie croissante d'entre eux après une rupture conventionnelle. **De manière générale, l'accès aux parcours NACRE pour ces publics traduit moins l'existence de difficultés d'insertion professionnelle que la préexistence d'un projet de création d'entreprise que NACRE permet de concrétiser.**

Graphique 1 : durée d'inscription à Pôle emploi des demandeurs d'emploi entrés dans le parcours NACRE (2009-2012 en %)



Source : DGEFP.

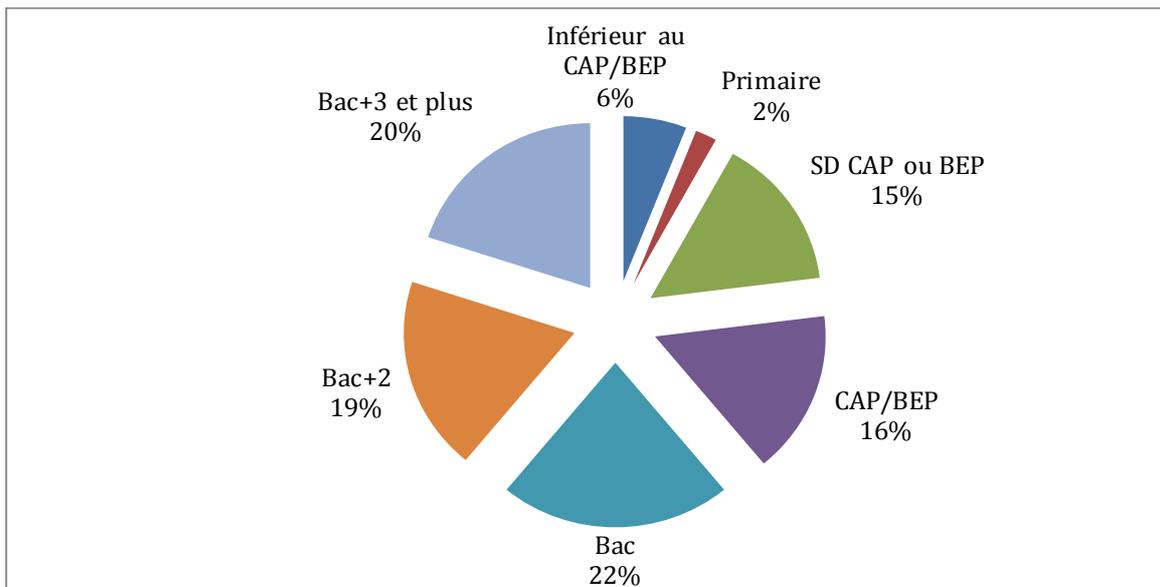
Parallèlement, **la part des bénéficiaires de minima-sociaux se réduit tendanciellement depuis le démarrage de NACRE** : en 2009, 16 % des créateurs/repreneurs accompagnés étaient bénéficiaires de minima-sociaux contre 12 % en 2012 (moyenne de 14 % pour la période 2009-2012 et 13 % pour la seule métropole).

Selon les opérateurs rencontrés, cette diminution est d'abord imputable à deux facteurs : la fragilisation du bilan des banques liée à la crise financière, qui s'est traduite par une plus forte sélectivité dans les projets financés, ainsi que la moindre viabilité des projets portés par les bénéficiaires de minima sociaux. La mission relève néanmoins de fortes disparités territoriales dans l'impact du dispositif sur les titulaires de minima-sociaux (hors départements d'outre-mer, la part de cette catégorie varie de 21 % pour la région Languedoc-Roussillon à 9 % pour la Picardie et la Bourgogne).

Les autres publics expressément visés par le dispositif NACRE sont, de la même façon, peu représentés parmi les bénéficiaires :

- ♦ la part des personnes accompagnées dont le niveau de diplôme est égal ou supérieur au baccalauréat s'établit à 61 % sur la période 2009-2012, dont près de 40 % sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (cf. Graphique 2). Sur la même période, **la proportion de personnes sans diplôme ou de niveau inférieur au certificat d'aptitude professionnelle/brevet études professionnelles bénéficiaires de NACRE est d'environ 8%** ;

Graphique 2 : Répartition des bénéficiaires de NACRE par catégorie de diplôme (2009-2012)



Source : Base de données ASP, calculs de la mission.

- ◆ **la part prise respectivement par les jeunes et les seniors reste également modeste** : les moins de 25 ans représentent moins de 10 % des bénéficiaires depuis 2009 et les plus de 50 ans, 11 % ;
- ◆ enfin, NACRE ne concerne que de manière **marginale** les entreprises créées en **zones urbaines sensibles**, dont les porteurs ne représentaient qu'1 % des bénéficiaires du parcours en 2009 et 2010.

Si la répartition par tranches d'âge est sensiblement la même que celles des créateurs d'entreprises (les 30-50 ans représentent 60 % des bénéficiaires), la part des femmes accompagnées dans le cadre de NACRE s'établit en moyenne à 39 % ce qui constitue un différentiel important par rapport aux moyennes nationales relevées par l'INSEE (28 % des créateurs d'entreprises sont des femmes selon l'enquête SINE 2010).

Par ailleurs, les créateurs d'entreprises accompagnés dans le parcours NACRE sont davantage titulaires de diplômes techniques que la moyenne des autres créateurs d'entreprises, ce qui constitue un déterminant favorable pour la pérennité des entreprises (enquête SINE 2010).

L'examen de la structure des plans de financement confirme cette évolution tendancielle, qui écarte le dispositif des publics les plus éloignés de l'emploi.

Le montant moyen des plans de financement a augmenté de 9% entre 2009 et 2012. En 2012, le montant moyen des plans de financement pour lesquels un prêt NACRE a été mobilisé s'établissait à 69 102 €, contre 63 527 € en 2009.

Plus fondamentalement, la part des projets d'un montant inférieur à 25 000 €, au sein desquels les publics les plus fragiles (bénéficiaires de minima sociaux, personnes peu ou pas diplômés) sont plus représentés²³, a diminué de 34 % à 28 %, alors que la part des plans de financement supérieurs à 100 000 € a augmenté de 16 à 19 % sur la même période.

²³ 67 % des bénéficiaires du prêt NACRE dont le plan de financement n'excède pas 25 000 € ont un niveau de diplôme inférieur ou égal au baccalauréat, contre 61 % en moyenne pour la totalité des projets, et 19 % sont titulaires des minima sociaux, contre 11 % en moyenne pour la totalité des projets.

Les entreprises financées dans le cadre du dispositif NACRE présentent par ailleurs des profils de plans de financement très atypiques par rapport à la structure moyenne des plans de financement des entreprises créées observée par l'INSEE, ce qui pour la mission constitue un paradoxe au regard des objectifs poursuivis par NACRE (cf. tableau 16). Ainsi, hors auto-entrepreneurs, 44 % des entreprises créées en France ont un plan de financement inférieur à 8 000 € au démarrage de leur activité (enquête SINE 2010), contre 17 % pour les entreprises ayant bénéficié de NACRE. À l'inverse, 50 % de ces dernières ont un plan de financement compris entre 16 000 et 80 000 €, contre seulement 26 % en moyenne nationale.

Tableau 16 : Montant des plans de financement des entreprises créées en 2010

Montant du plan de financement (en €)	Entreprises classiques (en %)	Entreprises NACRE (en%)
<2 000	18,8	3,0
De 2 à 4 000	11,8	4,7
De 4 à 8 000	13,7	9,8
De 8 à 16 000	16,8	20,4
De 16 à 80 000	26,0	50,0
De 80 à 160 000	6,1	8,4
Plus de 160 000	7,0	3,7

Source : enquête SINE INSEE et extranet FAFI.

Or, il existe une relation inverse entre fragilité sociale du porteur de projet et montant du plan de financement. Les titulaires de minima sociaux portent en moyenne des projets de plus faible montant (44 728 €) que l'ensemble des créateurs/repreneurs (69 708 €), tout comme les 18-25 ans (51 540 €) ou les personnes d'un niveau de diplôme inférieur ou égal au baccalauréat (59 836 €). Les titulaires de minima sociaux représentent 26 % des porteurs de projets dont le plan de financement n'inclut aucun apport personnel, alors qu'ils ne représentent au global que 11 % des projets ayant bénéficié d'un prêt NACRE sur la période 2009-2012. Enfin, les projets pour lesquels aucun apport personnel n'a pu être mobilisé, c'est-à-dire ceux qui se situent réellement dans le cœur de cible du dispositif NACRE, ne représentent qu'une minorité de projets (6,8 % des projets financés sur la période 2009-2012) et affichent des montants limités (plan de financement moyen de 21 483 €).

2.1.3. NACRE n'a pas réellement d'effet discriminant au bénéfice des publics les plus éloignés de l'emploi par rapport aux autres dispositifs d'aide à la création d'entreprises portés par l'Etat

NACRE s'adresse de fait à un public très proche de celui des autres dispositifs d'État pour la création d'entreprises avec lequel il se cumule d'ailleurs dans un nombre important de cas²⁴.

Selon les données de l'enquête SINE 2010, l'analyse comparée de la répartition des bénéficiaires par tranche d'âge des dispositifs ACCRE, NACRE et ARCE montre de fortes convergences entre les trois dispositifs alors même que les seniors et les jeunes sont inclus explicitement dans les publics cibles de NACRE. La mission relève de ce point de vue que le dispositif EDEN - auquel NACRE a succédé - s'adressait de manière beaucoup plus significative à ces deux catégories de porteurs de projet (environ 75 % des bénéficiaires de l'avance remboursable EDEN avaient moins de 30 ans ou plus de 50 ans contre environ 20 % pour NACRE).

²⁴ 78 % des projets financés par NACRE bénéficient parallèlement de l'ACCRE. Le nombre de projets cumulant NACRE/ARCE n'a pas pu être évalué mais semble significatif au regard de la structure des plans de financement et du profil social des bénéficiaires du parcours NACRE.

Annexe I

Tableau 17 : Répartition des bénéficiaires par tranche d'âge (en %)

	Ensemble des entrepreneurs (Hors AE)	Entrepreneurs NACRE (Hors AE)	Bénéficiaires de l'ARCE	Bénéficiaires de l'ACCRE
Moins de 25 ans	4,8	6,5	8,9	6,3
25-30 ans	13,7	17,6	18,3	17,9
30-35 ans	15,3	17,7	36,9	16,9
35-40 ans	16,7	17,9		17,8
40-45 ans	16,6	17,0	25,4	16,4
45-50 ans	13,3	12,2		11,6
Plus de 50ans	19,6	11,1	10,5	13,1

Source : Enquête SINE 2010 pour NACRE et ACCRE, Enquête UNEDIC pour l'ARCE.

Le niveau de qualification des bénéficiaires de ces différentes aides est également très homogène, ces trois dispositifs bénéficiant préférentiellement aux titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur : 61 % des personnes accompagnées par NACRE ont obtenu le baccalauréat ou un diplôme d'enseignement supérieur ; ce taux est de 60 % pour les bénéficiaires de l'ACCRE et de 55% pour les bénéficiaires de l'ARCE.

La part des chômeurs de moins d'un an est en revanche beaucoup plus importante dans le parcours NACRE (61 % pour la cohorte 2009) que dans le dispositif ACCRE (43,1 % selon l'enquête SINE 2010). Cette différence peut s'expliquer par l'existence de procédures de sélection des projets s'agissant du dispositif NACRE, alors que le versement de l'ACCRE est systématique en cas de respect des critères d'éligibilité administrative (principe de guichet).

Au total, à l'instar des autres aides d'État en faveur de la création d'entreprise, NACRE n'engendre pas de facteurs discriminants significatifs au profit des personnes rencontrant des difficultés spécifiques d'accès au marché de l'emploi : les chômeurs de longue durée, non indemnisés, les titulaires des minima-sociaux, les porteurs de projet disposant d'un faible niveau de qualification professionnelle ainsi que les personnes rencontrant des difficultés d'emploi liées à leur âge (moins de 25 ans, ou plus de 50 ans) représentent une faible part de ses bénéficiaires.

Cette configuration pose la question de la légitimité des modalités de mise en œuvre de NACRE en tant que dispositif d'accompagnement/financement, dès lors que les objectifs spécifiques qui ont présidé à sa création ne trouvent pas une traduction concrète dans le ciblage des personnes bénéficiaires.

2.2. La pérennisation de NACRE ne peut se concevoir sans un effort de ciblage effectif sur le public auquel il a vocation à s'adresser en priorité

2.2.1. La légitimité première de NACRE se situe sur le segment des chômeurs de longue durée et des porteurs de projet dont la bancarisation est réellement problématique

Prenant acte de la difficulté de NACRE à définir son public et à atteindre effectivement les populations désignées sous le terme de « personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi », la mission s'est interrogée sur les différents options de ciblage envisageables.

Trois grands scénarios ont été examinés (*cf.* tableau 18) selon une logique d'« entonnoir », allant du ciblage le plus large au plus étroit. Chaque scénario comporte une option de ciblage généraliste et une option de ciblage plus restreint, la première contenant la seconde.

2.2.1.1. Scénario n° 1 : outil généraliste en faveur de la création d'entreprise

Un tel scénario pourrait s'envisager, dès lors qu'il s'agit de prendre acte du glissement de NACRE vers le segment « haut de gamme » des créations/reprises de TPE, c'est-à-dire vers des projets portés par des publics tendanciellement moins fragiles que la moyenne des créateurs/repreneurs en France pour des montants en moyenne plus élevés. NACRE se positionnerait ainsi comme un prêt d'honneur d'Etat, centré sur les projets présentant les perspectives de réussite les plus élevées, le risque de défaut de remboursement le plus faible, et le potentiel de création d'emplois le plus fort.

Dans sa dimension « prêt », NACRE interviendrait comme simple financement d'appoint afin de consolider les fonds propres de projets disposant par ailleurs d'un accès à toutes les sources de financement classiques de l'entreprise. Cette situation concerne déjà une proportion substantielle des entreprises entrées dans le dispositif NACRE : pour 37 % des projets financés entre 2009 et 2012, le prêt NACRE représente moins de 10 % des financements mobilisés (le plan de financement de ces entreprises s'élève en moyenne à 136 743 €).

Ce scénario accroîtrait le phénomène d'éviction des projets pour lesquels l'intervention du prêt NACRE est décisive à sa réalisation. L'intervention de NACRE sur un public si peu ciblé atténuerait donc fortement son impact social, d'autant que les résultats de l'enquête SINE 2010 montrent que **la moitié des** créateurs d'entreprise en France **bénéficient déjà d'un ou plusieurs dispositif(s) public(s)** : 50 % bénéficient de l'ACCRE ou d'autres réductions ou exonérations de cotisations ou d'impôts, 4,5 % du PCE, et 12 % de tout autre dispositif d'aide, notamment les outils mis en place par les collectivités territoriales.

Ce ciblage très large rendrait par ailleurs éligible un public très nombreux pour lequel les moyens limités du dispositif s'avéreraient notablement sous-calibrés : environ 550 000 entreprises sont créées par an en France, dont 250 000 sous des formes juridiques classiques et 300 000 sous le régime de l'auto-entrepreneur. Avec son rythme actuel d'environ 18 000 bénéficiaires par an, dont moins de 10 000 bénéficient *in fine* du prêt NACRE, le dispositif ne parviendrait à toucher que 2 % à 3 % de sa population cible.

Le volet « accompagnement » de NACRE perdrait enfin l'essentiel de sa pertinence : le niveau de suivi des prestations d'accompagnement, conçu pour des publics de créateurs en situation de forte fragilité sociale, serait très largement inadapté à des porteurs de projet présentant un fort degré d'autonomie. Les demandeurs d'emploi ne représentent en effet qu'un tiers de la population des créateurs d'entreprise français, 22 % étant en situation de chômage depuis moins d'un an et 11 % depuis plus d'un an. Les inactifs, hors retraités, ne représentent que 9 % de créateurs, et les bénéficiaires des minimas sociaux 7 %. 57 % sont d'un niveau de diplôme inférieur ou égal au baccalauréat.

Une forme de ciblage plus restreint mais néanmoins généraliste pourrait consister à réserver le bénéfice du dispositif NACRE aux seuls auto-entrepreneurs exerçant leur activité à titre principal et non en tant que complément de revenu. Sur les 300 000 auto-entreprises créées par an, ce ciblage viserait une population d'environ 180 000 créateurs, soit 60 %²⁵ des nouveaux auto-entrepreneurs d'une cohorte annuelle. Avec son calibrage budgétaire et financier actuel, NACRE pourrait toucher 6 à 10 % de cette population cible. En moyenne, les auto-entrepreneurs représentent d'ores et déjà 20 % d'une cohorte annuelle entrant dans le dispositif NACRE, mais ces auto-entrepreneurs bénéficiaires de NACRE ne représentent encore que 1,4 % de la population totale des auto-entrepreneurs.

²⁵ Chiffre établi sur la base de l'estimation du rapport d'évaluation du régime de l'auto-entrepreneur de l'IGF et de l'IGAS (rapport IGAS-IGF n° 2012-M-085-01 d'avril 2013).

Annexe I

Un certain nombre de caractéristiques des auto-entrepreneurs pourraient justifier une redirection de NACRE vers ce public. La population des créateurs auto-entrepreneurs est en effet plus jeune (28 %) que la moyenne des créateurs d'entreprise français (18,5 %²⁶) et les titulaires de minima sociaux y sont davantage représentés (20 % des nouveaux auto-entrepreneurs, contre 7 % des créateurs classiques et 14 % des bénéficiaires de NACRE). De même, le niveau de diplôme des auto-entrepreneurs est généralement plus faible (69 % ont un niveau inférieur ou égal au baccalauréat, contre 57 % des créateurs classiques). La part des demandeurs d'emploi de plus et moins d'un an est en revanche identique à celle de la moyenne des créateurs à l'échelle nationale. Comme le soulignait déjà le rapport d'évaluation du régime de l'auto-entrepreneur de l'IGAS et de l'IGF (2012)²⁷, les auto-entrepreneurs sont, de par leurs caractéristiques sociales et leurs difficultés à pérenniser ou développer leur activité, particulièrement concernés par le besoin d'accompagnement dans les premières années de vie de leur entreprise.

La pertinence d'un ciblage uniquement axé sur les auto-entrepreneurs rencontre néanmoins certaines limites. Le principe d'associer aux prestations d'accompagnement un dispositif de prêt d'honneur revêtu, pour les auto-entrepreneurs, un intérêt limité : l'enjeu de bancarisation, qui constitue l'un des fondements du dispositif NACRE, ne concerne guère les auto-entrepreneurs, dont les financements mobilisés pour le lancement de l'activité sont dans 94 % des cas inférieurs à 8 000 €. De plus, les auto-entrepreneurs sont d'ores et déjà fortement bénéficiaires des dispositifs d'aide existants : en plus du régime spécifique favorable qui s'applique à la totalité d'entre eux, ils sont 85 % à bénéficier par ailleurs de l'ACCRE ou d'autres dispositifs de réduction/exonération de cotisations ou d'impôts, 6 % à bénéficier du PCE, et 10 % à disposer d'autres dispositifs d'aide. Enfin, alors que le régime de l'auto-entrepreneur fonde largement sa plus-value dans sa simplicité administrative, il est permis de s'interroger sur l'attractivité que pourrait représenter NACRE et son cadre actuel.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission a conclu qu'aucune des deux options envisagées dans le cadre de ce scénario ne revêtait un degré de pertinence suffisant.

2.2.1.2. Scénario n° 2 : outil de retour à l'emploi

La question du public cible constituant un point problématique du paramétrage de NACRE, la mission a envisagé la configuration dans laquelle le dispositif assumerait un simple rôle généraliste d'aide au retour à l'emploi par la création/reprise d'entreprise pour les demandeurs d'emploi inscrits, sans la préoccupation de s'adresser en priorité aux personnes « les plus éloignées de l'emploi », présentant un besoin d'accompagnement fort, et des difficultés de bancarisation élevées. **Un tel scénario se rapproche largement de la réalité aujourd'hui observée lorsque l'on procède à l'analyse du public bénéficiaire de NACRE.** Un tel ciblage reviendrait en quelque sorte à aligner *ex post* les objectifs du dispositif en termes de public sur les résultats constatés.

Ce scénario peut trouver son bien-fondé au vu d'un certain nombre de données. La population des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise représente chaque année approximativement 172 500 personnes. Avec une moyenne de 20 000 bénéficiaires par an sur les 5 dernières années, dont 85 % de demandeurs d'emploi, le dispositif NACRE touche déjà 10 % de cette population. De plus, les besoins de financement de ce public sont réels : l'APCE notait en 2004, dans une étude sur les chômeurs porteurs de projets d'entreprise, que 60 % d'entre eux ne pouvaient assurer qu'une partie du financement de leur projet.

²⁶ Part des moins de 30 ans dans la population des créateurs d'entreprise *via* le régime de l'auto-entrepreneur, *versus* les formes juridiques d'entreprise « classiques ». Source : enquête SINE 2010.

²⁷ Rapport n° 2012-M-085-01 d'avril 2013.

Annexe I

Les demandeurs d'emploi sont néanmoins déjà très fortement couverts par des dispositifs d'aide de guichet mis en place par l'Etat (ACCRES, ARCE) comme le rappelle la partie 2.1.3 du présent rapport, et par les dispositifs d'intervention des collectivités territoriales. La pertinence d'un outil généraliste supplémentaire paraît par conséquent limitée.

Un ciblage plus restreint pourrait consister à viser uniquement les demandeurs d'emploi de longue durée (chômeurs de plus d'un an), c'est-à-dire ceux dont la durée d'inscription traduit une difficulté réelle à se réinsérer sur le marché du travail. Ce ciblage plus restrictif permettrait en principe d'écarter du dispositif les personnes ne présentant pas de difficulté particulière vis-à-vis de l'emploi (représentées pour une large part par des personnes ayant procédé à une rupture conventionnelle du contrat de travail pour créer leur entreprise) ou de l'accès au financement pour leur projet d'entreprise (notamment : faible consommation des droits à indemnisation, donnant accès à un montant d'ARCE élevé). Un tel ciblage reviendrait à rétablir, sous une forme plus restrictive, le critère de durée d'inscription supprimé lors de l'élargissement des conditions d'éligibilité en 2010.

Sur la base de 20 000 bénéficiaires par an, dont 23 % de demandeurs d'emploi de plus d'un an, NACRE bénéficie aujourd'hui à une proportion très faible de la population de demandeurs d'emploi de plus d'un an créateurs d'entreprise – 7 à 8 % seulement –, estimée par la mission à approximativement 60 000 personnes sur la base des données de l'enquête SINE 2010. Ce ratio peut légitimement paraître trop faible au vu des objectifs affichés du dispositif. L'offre NACRE est d'autre part particulièrement appropriée à ce public, dont les besoins de financement et d'accompagnement sont plus homogènes. **Cette population a donc vocation à constituer, davantage qu'aujourd'hui, l'un des cœurs de cible du dispositif NACRE.**

2.2.1.3. Scénario n° 3 (scénario préférentiel de la mission) : outil social de (ré)insertion par l'entreprise

En dehors des demandeurs d'emploi de plus d'un an qui conservent, en surcroît de NACRE, l'accès à des dispositifs d'aide de guichet tels que l'ARCE et l'ACCRES, un certain nombre de publics en situation de fragilité sociale (faible niveau de diplôme, de revenu, éloignement prolongé du marché du travail) présentent de forts besoins pour un dispositif tel que NACRE : l'accès au financement bancaire leur est en pratique fermé (effet de rationnement du crédit), les dispositifs publics qu'ils peuvent mobiliser sont moins nombreux (notamment : pas d'accès à l'ARCE) et leur présence auprès des réseaux d'aide à la création d'entreprise (distribuant éventuellement des prêts d'honneur) est, de fait, très faible. Seule l'ADIE est réellement orientée vers ces publics, de par son positionnement traditionnel sur ce segment et grâce à son maillage étroit des zones les plus socialement fragiles du territoire.

Le rapport de l'IGF sur le microcrédit²⁸ estimait en 2009 à 100 000 le nombre annuel de porteurs de projet exclus de la bancarisation classique pour lesquels le microcrédit professionnel constituait la seule source de financement. L'ADIE estime quant à elle à 120 000 la population de l'« entreprenariat populaire », qu'elle définit comme les porteurs de projet de TPE de moins de 3 salariés dont le plan de financement est inférieur à 25 000 € et dont le profil personnel revêt une ou plusieurs caractéristiques de fragilité sociale. Enfin, le nombre de titulaires de minimas sociaux créateurs d'entreprise s'élève à un peu moins de 80 000 personnes par an.

²⁸ Rapport N° 2009-M-085-03 sur le microcrédit de décembre 2009.

NACRE ne touche aujourd'hui que partiellement cette population (environ 2 800 titulaires de minima sociaux par an parmi les bénéficiaires du dispositif, soit ~4 % des titulaires de minima sociaux qui créent une entreprise), essentiellement grâce aux conventionnements de l'ADIE, qui demeure néanmoins un opérateur très marginal dans l'ensemble du dispositif. Dans le cadre de son activité propre (hors NACRE), l'ADIE délivre par ailleurs environ 15 000 solutions de financement pour des projets entrepreneuriaux (microcrédits et prêts d'honneur). Le rapport de l'IGF précité sur le microcrédit estimait enfin à environ 10 000 le nombre de prêts bancaires de toutes natures octroyés à la population du microcrédit professionnel. L'ensemble de ces interventions ne couvre qu'approximativement 20 % de la population du segment du microcrédit professionnel. NACRE pourrait donc légitimement y prendre une place accrue.

Cette population demeure néanmoins difficile à cibler selon des critères objectifs. Elle peut être caractérisée par :

- ◆ un seuil de montant des projets : un seuil de 25 000 € pour le plan de financement global était considéré comme pertinent par le rapport de l'IGF sur le microcrédit. C'est aussi le seuil utilisé par l'ADIE pour sa définition de l'entrepreneuriat populaire, et les projets dépourvus d'apports personnels ayant bénéficié d'un prêt NACRE entre 2009 et 2012 présentent un plan de financement moyen de cet ordre (21 483 €). Dans son activité de microcrédit, l'ADIE vise par ailleurs des projets d'un montant maximal de 8 000 à 10 000 € ;
- ◆ un faisceau de critères sociaux, qui tendent à disqualifier les porteurs de projet pour un financement bancaire (âge, revenu, titulaire d'un minima social, niveau de diplôme, zone de résidence), que l'ADIE mesure selon des critères d'exclusion bancaire partagés par un collectif d'entrepreneurs sociaux, le « réseau Cerise »²⁹.

Cette population de créateurs, approchée par les notions de microcrédit professionnel et d'entrepreneuriat populaire, constitue sans doute, avec la population des demandeurs d'emploi de plus d'un an qu'elle recoupe partiellement, le cœur de cible auquel NACRE aurait vocation à s'adresser en priorité : les difficultés de bancarisation de cette population sont réelles et l'intervention du prêt NACRE peut jouer un rôle décisif dans la réalisation des projets ; la fragilité sociale des personnes concernées justifie un dispositif dédié et un accompagnement renforcé des créateurs/repreneurs d'entreprise ; l'impact social de NACRE est maximal car les effets de cumuls avec d'autres dispositifs sont très limités. Un tel choix présente néanmoins certaines implications qu'il serait erroné d'occulter :

- ◆ **cette population est difficile à atteindre** : seuls certains opérateurs de NACRE sont réellement tournés vers un tel public (l'ADIE, et dans une moindre mesure les BGE, ainsi que certains opérateurs purement locaux). Une décision de recentrage dans cette direction nécessite donc la mise en place d'une stratégie de plus grande proactivité auprès des acteurs sociaux (acteurs du service public de l'emploi notamment) pour orienter ces publics vers NACRE ;
- ◆ **les objectifs de NACRE en termes de pérennité des entreprises créées et de création d'emplois doivent être fixés à un niveau plus modeste** pour correspondre davantage à la réalité des projets portés par ces publics ;

²⁹ Le réseau Cerise est un collectif français d'organisations non gouvernementales (ONG) intervenant dans le secteur de la microfinance (comité d'échange, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit). Il a développé le concept de score d'exclusion sociale et financière, visant à synthétiser le positionnement des clients sur une échelle d'exclusion au cours du temps. Les indicateurs de l'exclusion sociale sont la zone géographique habitée, y compris la situation d'itinérant pour les gens du voyage non sédentarisés, la nationalité et le niveau de formation, l'âge et le sexe. Les indicateurs d'exclusion financière sont le reste à vivre, le bénéfice de minima sociaux, la capacité d'épargne, la situation au regard du système bancaire (interdit bancaire), l'existence d'un revenu salarial et d'un revenu du conjoint, ainsi que le niveau d'endettement.

Annexe I

- ◆ **la sinistralité constatée sur le remboursement des prêts NACRE est susceptible d'augmenter substantiellement** (cf. annexe III « Analyse de la sinistralité des prêts NACRE »).

Annexe I

Tableau 18 : Scénarios de reciblage envisageables

Scénario	Public	Ciblage	Intérêt du ciblage	Inconvénients, difficultés, risques
Outil généraliste en faveur de la création d'entreprises	Tout créateur de TPE	Large	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Acter le glissement de NACRE vers le segment « haut de gamme » des créateurs de TPE ▪ Centrer NACRE sur les projets ayant le plus de chances de réussite, la sinistralité financière la plus faible, et générant le plus d'emplois 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risque de délaissement des projets pour lesquels l'intervention du prêt NACRE est décisive, évolution de NACRE vers le seul rôle de financement d'appoint ▪ Besoin d'accompagnement limité des créateurs
	Auto-entrepreneurs	Restreint	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Public plus « social » que les entrepreneurs classiques ▪ Fort besoin d'accompagnement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Faibles besoins de financement ▪ 40 % des auto-entrepreneurs exercent leur activité à des fins de complément de revenu : fin de la logique « emploi » de NACRE
Outil de retour à l'emploi	Chômeurs créateurs d'entreprises	Large	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciblage simple en gestion... ▪ ...et légitime au vu de l'objectif « emploi » de NACRE 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Risques d'effets d'aubaine (ruptures conventionnelles) et d'éviction des profils les plus fragiles ▪ Risque de sous-dimensionnement de l'enveloppe par rapport au public visé ▪ Un public déjà très couvert par les différents dispositifs d'aide
	Chômeurs de longue durée créateurs d'entreprise	Restreint	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concentration des moyens de NACRE sur les publics les plus éloignés de l'emploi, présentant les plus forts besoins de financement et d'accompagnement 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciblage déjà expérimenté et remis en cause (au vu des difficultés de gestion générées, selon la DGEFP et les opérateurs)
Outil social de (ré)insertion par l'entreprise	Entreprenariat populaire Microcrédit professionnel	Large	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciblage correspondant à un public très social ▪ Difficultés de financement et besoin d'accompagnement avérés ▪ Public peu couvert par les dispositifs d'aide 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seuls certains rares opérateurs de NACRE sont réellement tournés vers ce public (ADIE) ▪ Ciblage non optimal en termes de pérennité des entreprises créées, de sinistralité, et de création d'emplois

Annexe I

Scénario	Public	Ciblage	Intérêt du ciblage	Inconvénients, difficultés, risques
	Minimas sociaux Jeunes	Restreint	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciblage sur les publics les plus en difficulté avec bancarisation quasi-impossible et besoins d'accompagnement renforcés ▪ Public peu couvert par les dispositifs d'aide 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eviction de projets portés par d'autres publics « sociaux » ou « emploi » pour lesquels l'intervention de NACRE aurait été décisive ▪ Population très restreinte et difficile à atteindre ▪ Nécessaire révision à la hausse du ratio prudentiel de couverture de la sinistralité des prêts NACRE

Source : Mission.

2.2.2. Le recentrage du dispositif sur sa cible pourra mobiliser plusieurs leviers

Plusieurs leviers, de nature complémentaire, peuvent être mobilisés pour réorienter le ciblage du dispositif sur les publics prioritaires identifiés :

- ◆ **les leviers de nature réglementaire**, par l'introduction d'une durée minimale d'inscription à Pôle emploi et une révision des règles de cumul des différentes aides ;
- ◆ **des leviers financiers**, par une réingénierie du prêt NACRE et la régulation des plans de financement dans lesquels il intervient ;
- ◆ **des leviers contractuels**, en accordant une place plus importante dans les dispositifs de conventionnement aux réseaux d'accompagnement qui ont développé une expertise particulière dans l'accompagnement des publics les plus vulnérables.

2.2.2.1. Les leviers de nature réglementaire

En premier lieu, **les possibilités de cumul entre l'ARCE et le prêt NACRE doivent être réexaminées.**

En effet, ces deux types d'aides répondent au même objectif de financement initial, via un apport en fonds propres, des projets de création d'entreprises par des demandeurs d'emploi. En l'absence de traçabilité des bénéficiaires de l'ARCE dans les systèmes de gestion de NACRE et dans les enquêtes SINE disponibles, il a été impossible à la mission d'identifier le nombre exact de projets faisant l'objet d'un double financement NACRE/ARCE.

Cependant, on peut relever la forte convergence entre les publics bénéficiaires de ces deux aides qui s'adressent préférentiellement à des demandeurs d'emploi de courte durée, avec une surreprésentation des 30-50 ans et des diplômés de l'enseignement supérieurs. Enfin, un tiers des bénéficiaires de l'ARCE en 2011 (33,4%) se sont inscrits à Pôle Emploi à la suite d'une rupture conventionnelle.

Au total, les demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'un prêt NACRE ont été en mesure de mobiliser un apport personnel moyen de 17 000 € pour réaliser leur projet (moyenne 2009-2012³⁰). Le niveau élevé de ce montant tend à indiquer que nombre des demandeurs d'emploi ayant intégré le dispositif NACRE ont pu parallèlement bénéficier de l'ARCE et constituer ainsi un apport personnel substantiel pour leur projet, alors même que le montant moyen de cette aide (de l'ordre de 9 000 € en 2012) est déjà important et devrait suffire à la mobilisation de fonds bancaires complémentaires.

La mission recommande par conséquent de rendre inéligibles au prêt NACRE les bénéficiaires de l'ARCE. Cette mesure n'exclut pas, en revanche, de maintenir ouvert à ces derniers le bénéfice du volet « accompagnement » de NACRE pour pérenniser leur activité. La mission note sur ce point l'importance des flux annuels de bénéficiaires de l'ARCE (75 820 en 2011 et 66 215 en 2012), jusqu'à présent faiblement couverts par des dispositifs d'accompagnement post création.

Proposition n° 2 : Rendre inéligibles au prêt NACRE les bénéficiaires de l'ARCE tout en permettant à ces derniers de continuer à bénéficier du volet « accompagnement » de NACRE pour pérenniser leur activité.

³⁰ Montant calculé par la mission à partir de la base de données FAFI.

Annexe I

La mission a parallèlement examiné l'opportunité de réintroduire une durée minimale d'inscription à Pôle emploi comme condition d'éligibilité au dispositif NACRE. Cette mesure permettrait un redéploiement des moyens mobilisés sur les personnes les plus éloignées du marché du travail. Il convient de rappeler que plus de la moitié des demandeurs d'emploi accompagnés sont – au moment de leur entrée dans le parcours – inscrits à Pôle emploi depuis moins de six mois. Une disposition de cette nature pourrait également permettre de mieux réguler les flux croissants d'entrées des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en raison d'une rupture conventionnelle de contrat à durée indéterminée (23 % des demandeurs d'emploi bénéficiaires au premier semestre 2012). Les opérateurs rencontrés par la mission ont en effet confirmé que les créateurs concernés ont – dans la grande majorité des situations – élaboré un projet de création d'entreprises avant leur inscription à Pôle emploi.

Cette recommandation est apparue trop restrictive et pénalisante pour une catégorie de demandeurs d'emploi dans un contexte économique défavorable. Une vigilance renforcée doit néanmoins être apportée aux conditions d'accès des demandeurs d'emploi de longue durée au dispositif NACRE.

À cet effet, la mission recommande que le dispositif de pilotage soit enrichi d'un objectif de performance fixant aux organismes d'accompagnement des obligations de résultats en matière de suivi des demandeurs d'emploi de longue durée. Une évaluation régulière, par les DIRECCTE, des résultats obtenus sur ce segment de public devrait permettre un rééquilibrage progressif du dispositif.

Proposition n° 3 : Assigner aux organismes conventionnés un objectif de performance en matière de prise en charge des demandeurs d'emploi de longue durée.

2.2.2.2. Les leviers financiers

L'analyse de la structure des plans de financement dans lesquels NACRE intervient comme outil financier est particulièrement révélatrice de la tendance marquée du dispositif à s'écarter des publics les plus fragiles. Des mesures de régulation de l'accès aux prêts NACRE peuvent, dans ce contexte, constituer un outil de recentrage du dispositif et d'optimisation de l'effet de levier attendu en termes de bancarisation.

Dans ce cadre, la mission a étudié plusieurs scénarios de reciblage financier.

Le plafonnement à 100 000 € des plans de financement dans lesquels le prêt NACRE peut être mobilisé constitue aujourd'hui la principale mesure de reciblage étudiée par les pilotes nationaux du dispositif (CDC et DGEFP). Il est à noter que, depuis 2005, l'octroi du PCE fait pour sa part déjà l'objet d'un plafonnement des plans de financement éligibles, fixé à 45 000 €.

Selon les projections effectuées par la CDC, le seuil de 100 000 € est celui permettant de dégager les marges de redéploiement de ressources les plus significatives. Appliqué rétrospectivement aux prêts décaissés entre 2009 et 2012, le seuil de 100 000 € concerne 3 909 prêts pour un montant moyen de 7 608 € soit environ 10% de l'ensemble des projets NACRE et 1 000 prêts par an. Par ailleurs, les prêts associés aux plans de financement supérieurs à 100 000 € représentent un encours de 29,5 M€ soit 13,4% des ressources sur fonds d'épargne mobilisées entre 2009 et 2012. Sur la base d'une activité annuelle estimée à 58 M€ de prêts, l'application de ce plafonnement permettrait de libérer une enveloppe de près de 8 M€ par an. La ressource théorique (1 000 prêts annuels non attribués pour les plans de financement supérieurs à 100 000 €) ainsi libérée pourrait permettre d'attribuer en substitution jusqu'à 2 100 prêts à des projets dont le plan de financement est inférieur à 25 000 € (montant moyen constaté de 3 730 €) et qui sont, plus que la moyenne, portés par des bénéficiaires de minima sociaux.

Annexe I

L'application de cette disposition doit néanmoins prendre en compte plusieurs paramètres :

- ◆ ce surplus potentiel d'activité pourra induire un besoin d'accompagnement supplémentaire et donc nécessiter un ajustement des crédits du programme 103 ;
- ◆ plusieurs exceptions au plafonnement devraient être introduites par nature de projet au risque de limiter fortement l'accès au dispositif pour les projets collectifs et/ou les opérations de reprise d'entreprise dont les plans de financement sont structurellement beaucoup élevés ;
- ◆ un plafonnement uniforme méconnaîtrait les fortes disparités géographiques constatées sur le coût de certains actifs (achat de fonds de commerce en région Ile-de-France ou Provence-Alpes-Côte d'Azur, par exemple).

La prise en compte de ces éléments risquerait de complexifier excessivement l'accès au dispositif NACRE et d'en rendre les paramètres peu lisibles. La mission n'a par conséquent pas souhaité formuler une recommandation en ce sens.

Une optimisation de l'effet de levier de NACRE par la fixation d'un poids minimal de NACRE (25 %) dans les fonds propres a parallèlement été expertisée par la mission, afin de limiter l'accumulation en fonds propres de dispositifs publics poursuivant tous le même objectif d'effet de levier bancaire. Les travaux de la mission ont montré que cet effet de levier est maximisé quand NACRE intervient comme source significative de fonds propres et se dilue quand le projet financé cumule subventions diverses, apports personnels et prêts d'honneur. Alors que les publics les plus fragiles pâtissent de la faiblesse de leurs fonds propres, l'apport personnel des projets financés par le prêt NACRE s'élève en moyenne à 17 218 € en 2012, 46 % des projets bénéficiant d'apports personnels supérieurs à 10 000 €.

L'application rétrospective de ce seuil de 25 % des fonds propres aux projets financés entre 2009 et 2012 met en évidence **un phénomène important de régulation des plans de financement** : les 24 113 projets répondant à ce critère présentent en effet un montant de plan de financement de 39 258 €, inférieur de 44 % à la moyenne (69 683 €). Les publics fragiles y sont légèrement plus représentés que dans l'ensemble des projets : les bénéficiaires sont dans 12 % des cas titulaires de minima sociaux, contre 11 % en moyenne, et leur niveau de diplôme est inférieur ou égal au baccalauréat dans 66 % des cas, contre 61 % en moyenne (cf. graphique 2).

Une autre méthode consisterait à réserver le bénéfice du prêt NACRE aux projets pour lesquels prêt NACRE et éventuel prêt d'honneur représentent au moins 10 % du plan de financement. Sur la période 2009-2012, 78 % des projets (soit 28 573 projets) répondent à ce critère ; leur plan de financement moyen s'élève à 42 841 €. Les titulaires de minima sociaux représentent 12 % des porteurs de projets, et les personnes d'un niveau de diplôme inférieur ou égal au baccalauréat 63 %.

Le cumul des deux critères (NACRE représente au moins 25 % des fonds propres, et la somme du prêt NACRE et des éventuels prêts d'honneur complémentaires correspond à au moins à 10 % du plan de financement) permet de renforcer en partie ces effets de ce ciblage. Sur la période de 2009-2012, 21 653 projets répondent à ce double critère. Leur plan de financement moyen s'élève à 33 162 €. Les titulaires de minima sociaux représentent 13 % des porteurs de projets, et les personnes d'un niveau de diplôme inférieur ou égal au baccalauréat 68 %.

La mission recommande l'application de telles règles, dont la mise en œuvre a déjà été proposée par les principaux opérateurs du dispositif.

Proposition n° 4 : Mettre en œuvre une règle de ciblage consistant à ne rendre éligibles au prêt NACRE que les projets pour lesquels celui-ci représente au moins 25 % des fonds propres, et pour lesquels la somme du prêt NACRE et des éventuels prêts d'honneur complémentaires représente au moins 10 % du plan de financement afin de recentrer le dispositif sur les projets pour lesquels le prêt NACRE joue un rôle déterminant.

Tableau 19 : Analyse de la structure des plans de financement pour lesquels le prêt NACRE représente au moins 25 % des fonds propres (prêts décaissés 2009-2012)

	2009	2010	2011	2012	Total période
Nombre total de projets	7 817	12 826	9 272	6 719	36 634
Montant moyen des plans de financement (ensemble des projets)	63 532	70 558	73 977	69 243	69 683
Nombre de projets dans lesquels NACRE représente au moins 25 % des fonds propres	5 164	8 365	6 043	4 541	24 113
Montant moyen des plans de financement répondant au critère	36 347	39 845	40 847	39 370	39 258

Source : Données extranet FAFI – année d’entrée en PM2 – retraitement mission.

L’abaissement du montant maximal du prêt NACRE – actuellement fixé à 10 000 € - constitue enfin une dernière modalité de régulation du dispositif par les montants financiers. L’impact en termes de ciblage des publics resterait néanmoins limité, le montant moyen du prêt (5 590 € en moyenne sur l’ensemble de la période 2009-2012) étant très en deçà du plafond actuel et les disparités entre publics restant en moyenne limitée (cf. tableau 20). Un abaissement du montant maximum du prêt à 8 000 € n’aurait donc qu’un impact marginal sur le profil des bénéficiaires, mais permettrait pour autant de dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour accroître le volume de prêts distribués. À titre illustratif, sur 7 303 prêts distribués en 2012, 1 381 atteignaient un montant supérieur à 8 000 € (pour un montant moyen de 9 329 €). Un plafonnement de ces prêts à 8 000 € aurait dégagé une marge de manœuvre d’1,8 M€, correspondant à 389 prêts supplémentaires sur la base du montant moyen constaté sur les prêts inférieurs à 8 000 € (4 721 € en 2012).

Tableau 20 : Montant moyen du prêt NACRE par catégorie de public sur la période 2009-2012

	Bénéficiaires des minimas sociaux	Chômeurs de moins de 6 mois	Chômeurs de plus de 6 mois	Créateurs faiblement diplômés	Jeunes (moins de 25 ans)	Seniors (plus de 50 ans)
Montant moyen du prêt NACRE (€)	4 835	5 735	5 609	5 426	5 244	5 688

Source : base de données FAFI, calculs de la mission.

2.2.2.3. Les leviers contractuels

Le conventionnement annuel des opérateurs constitue un levier clé pour orienter ou réorienter le dispositif NACRE vers tel ou tel public. Or, les modalités actuelles de conventionnement mises en œuvre par les pilotes régionaux n’apparaissent pas adaptées pour répondre efficacement à cet enjeu de réorientation du dispositif (cf. annexe IV « Le volet accompagnement de NACRE »).

L'usage de ce levier pourrait prendre deux formes :

- ♦ **une répartition stratégique des quotas entre opérateurs selon les caractéristiques sociales des publics qu'ils touchent.** Comme le montrent les trois tableaux ci-dessous (tableau 21, tableau 22, tableau 23), les opérateurs du dispositif sont plus ou moins orientés vers les publics les plus fragiles : la part de l'ADIE et des BGE parmi les titulaires de minima sociaux bénéficiaires de NACRE est ainsi nettement supérieure à leur part dans le total des bénéficiaires du dispositif ; à l'inverse, les réseaux consulaires, les experts comptables, France Active et Initiative France sont tendanciellement moins représentés au sein des catégories de publics les plus fragiles qu'au sein du total des bénéficiaires. **Une façon de réorienter NACRE consisterait à donner aux opérateurs spécialisés dans l'accompagnement des publics sensibles, notamment l'ADIE, une place plus importante lors de l'attribution des quotas régionaux.** Une telle stratégie impliquerait néanmoins de montrer une certaine flexibilité à l'égard des paramètres du dispositif afin de pouvoir adapter ceux-ci aux spécificités du public visé et aux modalités d'action de l'opérateur. C'est en ce sens que l'ADIE a mis en œuvre, en 2012, l'expérimentation d'un prêt NACRE mieux adapté aux contraintes financières pesant sur les titulaires de minima sociaux (cf. encadré 7). Les premiers résultats de cette initiative (44 % de bénéficiaires de minima sociaux pour une moyenne de 11 % au plan national³¹) illustrent une inflexion significative du dispositif vers les publics les plus fragiles. Cette expérimentation devra pouvoir être étendue. Le surcroît de sinistralité sur les prêts NACRE qui résulterait d'un tel ciblage des publics sensibles pourrait être partiellement maîtrisé par un accompagnement et des modalités de recouvrement adaptés.
- ♦ **un conventionnement intégrant des mécanismes incitatifs.** Les conventions passées avec les opérateurs contiennent des objectifs pour certains publics spécifiques (titulaires de minima sociaux, jeunes, habitants des ZUS) mais leur niveau d'atteinte n'est actuellement pas évalué par les DIRECCTE. Un niveau d'exigence renforcé de la part des pouvoirs publics en la matière devrait inciter les opérateurs faiblement tournés vers les publics les plus sensibles à réaliser des efforts correctifs. Ce conventionnement avec objectifs pourrait être conduit par les DIRECCTE/DIECCTE à l'échelle régionale, ou au niveau national dans le cadre du conventionnement avec les têtes de réseau recommandé à terme par la mission dans l'annexe V « Pilotage du dispositif NACRE ». Des mécanismes de financement incitatifs pourraient également favoriser la prise en charge des publics sensibles, avec une tarification différenciée des prestations d'accompagnement selon le profil du porteur de projet, afin d'ajuster la rémunération des prestataires à l'intensité de l'accompagnement réalisé pour les publics les plus fragiles.

Proposition n° 5 : Conditionner le (re)conventionnement des opérateurs à l'atteinte d'objectifs spécifiques en termes de couverture des publics les plus éloignés de l'emploi et les plus exposés aux difficultés de bancarisation.

Encadré 7 : L'expérimentation d'un dispositif NACRE adapté par l'ADIE

Constatant la difficulté d'associer un prêt NACRE à un microcrédit professionnel pour son public désirant créer une entreprise, l'ADIE expérimente depuis mai 2012 un dispositif « NACRE adapté ». Cette adaptation se distingue du dispositif NACRE classique à trois égards :

- un différé de remboursement est mis en place pour le prêt NACRE et une durée de remboursement plus longue que celui du microcrédit est prévue, de manière à lisser les échéances de

³¹ La part des titulaires de minima sociaux parmi les seuls bénéficiaires du prêt NACRE s'élève en moyenne à 11 % sur la période 2009-2012, comme la présente annexe l'évoque à plusieurs reprises. Par ailleurs, les titulaires de minima sociaux représentent 14 % de l'ensemble des personnes ayant bénéficié de NACRE entre 2009 et 2012, qu'elles aient obtenu le prêt NACRE ou seulement intégré le parcours d'accompagnement.

Annexe I

remboursement et à préserver la solvabilité du créateur sans remettre en cause les paramètres du modèle économique du microcrédit propre à l'ADIE ;

- le public cible correspond à celui de l'ADIE (titulaires de minima sociaux, jeunes, habitants des ZUS) et les projets visés sont des projets de très petite taille qui correspondent à ce que l'ADIE finance traditionnellement (plans de financement inférieur à 10 000 €) ;
- le cumul d'un prêt d'honneur et d'un microcrédit ADIE vise à renforcer les financements mobilisés sur les projets par une double intervention en haut et bas de bilan.

L'enveloppe annuelle de prêts était fixée à 400 en 2012, déduction faite des opérations mises en place avant mai, et l'expérimentation a été prolongée en 2013 sur l'ensemble des prêts NACRE gérés par l'ADIE, selon les caractéristiques suivantes :

- montant maximum du prêt NACRE fixé à 4 000 € ;
- différé de remboursement d'une durée maximale correspondant à la moitié de la durée du microcrédit octroyé par l'ADIE, sans dépasser 5 ans ;
- durée maximum du prêt, y compris la période de différé, correspondant à deux fois celle du microcrédit ADIE.

Au 31 août 2013, 612 prêts NACRE de cette nature avaient été décaissés et 70 étaient en attente de décaissement. Les publics touchés sont à 44 % des bénéficiaires de minima sociaux, dont 6 % sont allocataires de l'ASS. Le montant moyen des plans de financement s'établissait à 8 828 €.

Les objectifs à atteindre sur l'échantillon de cette expérimentation (non mesurés à la date de rédaction du rapport, faute de recul suffisant) s'établissent aux niveaux suivants :

- taux de sinistralité financière : 15 % ;
- taux de sinistralité physique : 20 % ;
- taux de pérennité à 3 ans : 60 %.

Source : ADIE.

Annexe I

Tableau 21 : Répartition par public et par opérateur des bénéficiaires de NACRE entrés en phase métier 1 en 2012

Opérateur	Nombre total de bénéf.	Part du total des bénéf. (%)	Dont moins de 25 ans	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont diplômés de niveau bac. ou inférieur	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont demandeurs d'emploi de plus d'un an	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont titulaires de minimas sociaux	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)
ADIE	297	2,2	22	2,7	227	2,7	54	1,7	66	3,7
Autre réseau	2385	17,6	117	14,4	1358	16,4	629	20,4	420	23,6
Boutiques de gestion	4388	32,4	220	27,1	2668	32,3	1138	36,9	686	38,6
CGSCOP	45	0,3	2	0,2	24	0,3	10	0,3	1	0,1
Chambre d'agriculture	10	0,1	1	0,1	5	0,1	3	0,1	0	0,0
Chambre de commerce et d'industrie	2172	16,0	99	12,2	1014	12,3	452	14,6	211	11,9
Chambre des métiers	2332	17,2	217	26,7	1814	21,9	401	13,0	218	12,3
Coopérer pour entreprendre	51	0,4	6	0,7	29	0,4	12	0,4	8	0,5
Double-Affilié FA-FI	54	0,4	4	0,5	31	0,4	7	0,2	8	0,5
Experts comptables	824	6,1	61	7,5	491	5,9	161	5,2	67	3,8
France Active	268	2,0	22	2,7	168	2,0	52	1,7	20	1,1
France Initiative	619	4,6	37	4,6	390	4,7	131	4,2	53	3,0
Sans réseau	5	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,1	1	0,1
Union des couveuses	106	0,8	5	0,6	53	0,6	35	1,1	17	1,0
Total général	13556	100	813	100	8272	100	3088	100	1776	100

Source : Base de données ASP.

Tableau 22 : Répartition par public et par opérateur des bénéficiaires de NACRE entrés en phase métier 2 en 2012

Opérateur	Nombre total de bénéf.	Part du total des bénéf. (%)	Dont moins de 25 ans	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont diplômés de niveau bac. ou inférieur	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont demandeurs d'emploi de plus d'un an	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont titulaires de minimas sociaux	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)
ADIE	200	4,4	13	5,0	164	6,0	49	5,7	56	12,8
Autre réseau	70	1,5	6	2,3	40	1,5	8	0,9	10	2,3
Boutiques de gestion	118	2,6	7	2,7	77	2,8	25	2,9	27	6,2

Annexe I

Opérateur	Nombre total de bénéf.	Part du total des bénéf. (%)	Dont moins de 25 ans	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont diplômés de niveau bac. ou inférieur	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont demandeurs d'emploi de plus d'un an	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont titulaires de minimas sociaux	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)
Chambre de commerce et d'industrie	6	0,1	0	0,0	4	0,1	2	0,2	0	0,0
Chambre des métiers	95	2,1	2	0,8	61	2,2	21	2,5	7	1,6
Double-Affilié FA-FI	538	11,8	32	12,3	276	10,0	99	11,6	38	8,7
Experts comptables	25	0,5	3	1,2	16	0,6	2	0,2	1	0,2
France Active	1445	31,8	81	31,2	911	33,1	272	31,8	134	30,7
France Initiative	2032	44,7	116	44,6	1200	43,6	372	43,5	163	37,3
Réseau Entreprendre	19	0,4	0	0,0	6	0,2	6	0,7	1	0,2
Total général	4548	100	260	100	2755	100	856	100	437	100

Source : Base de données ASP.

Tableau 23 : Répartition par public et par opérateur des bénéficiaires de NACRE entrés en phase métier 3 en 2012

Opérateur	Nombre total de bénéf.	Part du total des bénéf. (%)	Dont moins de 25 ans	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont diplômés de niveau bac. ou inférieur	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont demandeurs d'emploi de plus d'un an	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont titulaires de minimas sociaux	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)
ADIE	6	1,7	0	0,0	3	1,6	2	2,0	1	2,2
Autre réseau	100	28,2	4	17,4	46	25,1	31	30,4	14	30,4
Boutiques de gestion	82	23,2	4	17,4	43	23,5	24	23,5	19	41,3
CGSCOP	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Chambre de commerce et d'industrie	27	7,6	1	4,3	5	2,7	6	5,9	2	4,3
Chambre des métiers	31	8,8	4	17,4	20	10,9	11	10,8	4	8,7
Coopérer pour entreprendre	7	2,0	3	13,0	5	2,7	0	0,0	0	0,0
Double-Affilié FA-FI	8	2,3	0	0,0	7	3,8	1	1,0	0	0,0
Experts comptables	38	10,7	1	4,3	23	12,6	13	12,7	1	2,2
France Active	20	5,6	4	17,4	14	7,7	6	5,9	3	6,5
France Initiative	26	7,3	2	8,7	15	8,2	5	4,9	1	2,2
Sans réseau	2	0,6	0	0,0	1	0,5	0	0,0	0	0,0

Annexe I

Opérateur	Nombre total de bénéf.	Part du total des bénéf. (%)	Dont moins de 25 ans	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont diplômés de niveau bac. ou inférieur	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont demandeurs d'emploi de plus d'un an	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)	Dont titulaires de minimas sociaux	Part du total des bénéf. de cette catégorie (%)
Union des couveuses	6	1,7	0	0,0	1	0,5	3	2,9	1	2,2
Total général	354	100	23	100	183	100	102	100	46	100

Source : Base de données ASP.

3. Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Rétablir le motif d'inscription à Pôle Emploi parmi les informations renseignées dans l'extranet NACRE sur les bénéficiaires du dispositif.

Proposition n° 2 : Rendre inéligibles au prêt NACRE les bénéficiaires de l'ARCE tout en permettant à ces derniers de continuer à bénéficier du volet « accompagnement » de NACRE pour pérenniser leur activité.

Proposition n° 3 : Assigner aux organismes conventionnés un objectif de performance en matière de prise en charge des demandeurs d'emploi de longue durée.

Proposition n° 4 : Mettre en œuvre une règle de ciblage consistant à ne rendre éligibles au prêt NACRE que les projets pour lesquels celui-ci représente au moins 25 % des fonds propres, et pour lesquels la somme du prêt NACRE et des éventuels prêts d'honneur complémentaires représente au moins 10 % du plan de financement afin de recentrer le dispositif sur les projets pour lesquels le prêt NACRE joue un rôle déterminant.

Proposition n° 5 : Conditionner le (re)conventionnement des opérateurs à l'atteinte d'objectifs spécifiques en termes de couverture des publics les plus éloignés de l'emploi et les plus exposés aux difficultés de bancarisation.

ANNEXE II

Pertinence du modèle de financement de NACRE

SOMMAIRE

1. LE CHOIX DE RECOURIR À LA RESSOURCE DES FONDS D'ÉPARGNE POUR LE FINANCEMENT DES PRÊTS NACRE S'AVÈRE HISTORIQUEMENT COÛTEUX	1
1.1. Le modèle retenu pour le financement des prêts NACRE repose depuis 2009 sur le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).....	1
1.2. Ce choix a induit un surcoût de 8 M€ pour les finances publiques sur la période 2009-2012.....	9
2. LA REMISE EN CAUSE DU SCHÉMA DE FINANCEMENT ACTUEL DES PRÊTS NACRE NE PARAÎT NÉANMOINS PAS S'IMPOSER AUJOURD'HUI.....	13
2.1. Plusieurs schémas de financement alternatifs peuvent être conçus, mais ne présentent pas de réel avantage par rapport à l'existant ou manquent de réalisme.....	13
2.2. En l'état actuel des prévisions et compte tenu des coûts de transition qu'impliquerait un changement de modèle, un maintien du mécanisme actuel paraît préférable.....	17
2.2.1. <i>Les projections des taux du livret A et de l'OAT 5 ans n'incitent pas à une remise en cause du modèle existant.....</i>	<i>17</i>
2.2.2. <i>La mise en place d'un nouveau mécanisme financier générerait des coûts de transition.....</i>	<i>24</i>
2.2.3. <i>Des possibilités d'optimisation du schéma actuel existent.....</i>	<i>24</i>
2.3. Si un financement alternatif devait néanmoins être retenu, la banque publique d'investissement constituerait la meilleure option	29
3. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	30

1. Le choix de recourir à la ressource des fonds d'épargne pour le financement des prêts NACRE s'avère historiquement coûteux

1.1. Le modèle retenu pour le financement des prêts NACRE repose depuis 2009 sur le fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Les prêts NACRE sont des prêts à taux zéro octroyés aux créateurs d'entreprise par les réseaux conventionnés d'aide à la création d'entreprise. Ils sont financés par le **fonds d'épargne** *via* un gestionnaire centralisé, France Active Financement (FAFI), désigné à cet effet par la CDC dans le cadre d'un marché passé en 2009.

Concrètement, la direction des fonds d'épargne (DFE) de la CDC octroie, à taux zéro, des enveloppes financières à FAFI, afin de lui permettre de répondre aux demandes de prêts NACRE que lui font remonter les opérateurs conventionnés du dispositif *via* un extranet dédié.

Le financement des prêts NACRE sur fonds d'épargne a nécessité de la part de l'Etat la mise en place d'un double système de garantie :

- ◆ **la garantie de premier rang** : les prêts octroyés par le fonds d'épargne à FAFI sont garantis, sur la base d'un ratio prudentiel de 20 %¹, par le fonds de cohésion sociale (FCS) que gère la CDC, et qui dispose chaque année d'une dotation budgétaire spécifique pour cette mission (*via* le programme 103) ; les provisions versées au FCS permettent ainsi de couvrir le risque de défaut sur les prêts NACRE dans la limite d'un taux de sinistralité de 20 % ;
- ◆ **la garantie de second rang** : dans le cas où les provisions constituées par le FCS s'avèreraient insuffisantes – c'est-à-dire dans l'hypothèse où la sinistralité effective des prêts NACRE atteindrait un niveau supérieur à 20 % –, l'Etat a engagé sa garantie dans la limite de 400 M€ pour les prêts octroyés jusqu'au 31 décembre 2012². Cette garantie a été prolongée d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2013, par la loi de finances rectificative pour 2012³.

Les prêts de DFE à FAFI sont accordés pour une durée théorique de 7 ans. Cette durée a été calibrée afin d'intégrer :

- ◆ le délai de distribution des prêts NACRE ;
- ◆ la durée maximale des prêts, qui est de 5 ans ;
- ◆ les éventuels délais de remboursement au-delà des 5 ans, issus d'accords de rééchelonnement pour les emprunteurs rencontrant des difficultés financières.

¹ L'arrêté du 31 mars 2010 dispose que le montant de prêts sur fonds d'épargne accordés à FAFI ne peut dépasser cinq fois le montant de la dotation budgétaire versée au FCS et dédiée à la garantie des prêts NACRE.

² Article 101 de la loi n°2009-1674 de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009.

³ Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

Annexe II

En pratique, FAFI restitue sur la base d'échéances annuelles les fonds mis à disposition par la DFE, pour des montants correspondant aux remboursements reçus de la part des emprunteurs, après une **période de différé de 18 mois**⁴. Les prêts NACRE étant pour leur part accordés sans différé de remboursement, les fonds recouverts par FAFI durant ce délai de 18 mois sont placés à court terme. Les produits financiers ainsi générés sont reversés à la CDC. À chaque échéance de remboursement, la DFE constate le différentiel entre le montant théorique de l'échéance et la somme effectivement restituée par FAFI, et procède à l'appel en garantie pour ce montant auprès du FCS.

Les éventuels encaissements ultérieurs, obtenus par le service contentieux de FAFI ou de la société Flemming's, délégataire du recouvrement pour les créances ayant fait l'objet d'une déchéance du terme, sont reversés directement au FCS. Ils permettent de reconstituer sa capacité d'engagement en garantie.

Les prêts de la CDC à FAFI ne correspondent pas à une enveloppe annuelle accordée en début d'exercice pour couvrir la totalité des besoins de l'année. Depuis 2009, 12 prêts successifs de montants très variables ont été accordés (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Prêts octroyés par la direction des fonds d'épargne à FAFI depuis 2009

Numéro de prêt	Date du prêt	Montant du capital prêté M€
1	01/05/2009	35,0
1 bis	01/12/2009	5,0
3	12/04/2010	50,0
4	13/12/2010	20,0
5	18/02/2011	30,0
6	02/08/2011	25,0
7	10/01/2012	12,5
8	05/04/2012	12,5
9	20/06/2012	25,0
10	16/11/2012	5,0
11	18/12/2012	17,0
12	09/04/2013	25,0
Total	-	262,0

Source : CDC.

Le montant de chaque enveloppe de prêts accordée à FAFI dépend en effet de la trésorerie disponible au sein du FCS au moment de l'octroi du prêt. Le montant des prêts à FAFI est déterminé sur la base d'un ratio d'un euro de dotation au FCS pour cinq euros de prêt. Le montant annuel de la dotation au FCS régit ainsi, par ce coefficient multiplicateur de 5⁵, le montant des prêts NACRE pouvant être octroyés dans l'année. La mise à disposition de FAFI des enveloppes financières dépend donc du rythme auquel la dotation budgétaire au FCS prévue pour l'année est versée, ainsi que d'éventuels recalibrages de cette dotation en cours d'année.

⁴ Ce différé a été initialement conçu pour prendre en compte le délai de distribution des prêts NACRE et permettre à FAFI d'encaisser les premiers remboursements des bénéficiaires avant l'intervention de la première annuité de reversement des fonds à la DFE. Concrètement, la 1^{ère} échéance de remboursement intervient au terme d'une période de 18 mois à compter de la date d'octroi du prêt. Les échéances suivantes interviennent annuellement à compter de la date anniversaire de la 1^{ère} échéance.

⁵ Ce coefficient multiplicateur est fixé en fonction du taux de sinistralité anticipé de 20 %.

Annexe II

Depuis le début du dispositif NACRE en 2009, l'enveloppe initiale de prêts accordée à FAFI s'est trouvée épuisée en cours d'exercice deux années de suite (2011 et 2012). Pour éviter un effet de rupture, la DGEFP a ainsi dû demander la mise à disposition par la CDC d'une nouvelle enveloppe financière à FAFI. Selon les modalités de fonctionnement définies, cette régulation annuelle a nécessité la mobilisation de crédits budgétaires supplémentaires afin de doter le FCS en conséquence.

Le déblocage d'une nouvelle enveloppe de prêts à FAFI nécessite des itérations institutionnelles qui compliquent la gestion : FAFI informe la DGEFP et la CDC de l'épuisement prochain de l'enveloppe à sa disposition ; la DGEFP formule auprès du ministre chargé de l'économie une demande d'autorisation pour le déblocage d'un nouveau prêt financé par le fonds d'épargne, et doit pouvoir proposer la dotation budgétaire correspondante au FCS, ou démontrer que des fonds sont disponibles au sein du FCS pour être affectés à cette garantie (il peut s'agir de crédits supplémentaires, de la demande de versement d'une tranche nouvelle de la dotation annuelle au FCS définie en loi de finances, ou bien encore de redéploiement de crédits au sein du FCS) ; le ministre chargé de l'économie, par courrier au directeur général de la CDC, autorise l'octroi d'un nouveau prêt financé sur le fonds d'épargne. L'autorisation expresse du ministre chargé des finances est nécessaire dès lors que le fonds d'épargne est engagé à d'autres fins que le financement du logement social.

Depuis l'année 2012, les dotations budgétaires au FCS dédiées à NACRE ont eu tendance à se stabiliser à 10 M€ par an (*cf.* tableau 2). En appliquant le coefficient multiplicateur de 5, cette dotation permet de générer environ 50 M€ de prêts, soit un volume de 9 000 à 10 000 prêts compte tenu de leur montant moyen (*cf.* tableau 3). Avec un objectif de taux de création d'entreprise de 80 % et de taux de financement des entreprises créées de 80 % également, ce volume de prêts correspond à un rythme théorique de 14 000 à 16 000 entrées dans le dispositif par an. Le calibrage de cette dotation, au vu des paramètres cibles du dispositif, ne permet donc pas d'atteindre de façon durable l'objectif de 20 000 bénéficiaires par an affiché lors du lancement de NACRE.

Tableau 2 : Chronique des dotations budgétaires au fonds de cohésion sociale depuis 2009

Dispositif	2009		2010		2011		2012		2013	
	LFI	Exéc. (prév.)								
Dotations au FCS	14,00	13,30	34,00	22,70	24,00	27,80	24,00	24,16	24,00	23,74
...dont garantie Nacre	0	8,00	20,00	14,00	10,00	16,40	10,00	11,00	10,00	10,00

Source : DGEFP.

Tableau 3 : Montant moyen des prêts NACRE sur la période 2009-2012

Année	2009	2010	2011	2012	Moyenne
Montant moyen des prêts NACRE (€)	5 427	5 644	5 648	5 592	5 590

Source : Données FAFI, calculs de la mission.

Le schéma financier actuel présente l'avantage de permettre le financement des prêts NACRE selon des modalités qui maximisent l'effet de levier des crédits budgétaires engagés. Au lieu de financer les prêts de façon directe sur crédits budgétaires, ce qui impliquerait de dégager 40 M€ de crédits annuels supplémentaires pour atteindre un niveau identique de 10 000 prêts par an, le mécanisme conçu permet de restreindre à la dotation du FCS les crédits budgétaires nécessaires, dont le coefficient multiplicateur génère un effet de levier sur la ressource empruntée. Les montants de prêts du fonds d'épargne consacrés à NACRE, dont le cumul s'élevait à 262 M€ à la date du 9 avril 2013, demeurent modestes au vu de l'encours des dépôts centralisés par le fonds (255,5 Md€)⁶. Par ailleurs, la garantie de second rang accordée par l'Etat, mobilisable jusqu'à 400 M€, n'a pour l'heure jamais été appelée, les provisions du FCS ayant jusqu'à ce jour suffi à couvrir les défauts.

Aux crédits budgétaires versés au FCS s'ajoutent néanmoins de nombreux coûts liés au dispositif de prêt, indépendamment de la composante « accompagnement » du dispositif NACRE :

◆ **le coût de la bonification :**

Il correspond au différentiel entre :

- d'une part: la valeur actualisée de chaque prêt, établie sur la base d'un échéancier théorique intégrant amortissement du capital et intérêts. Pour chaque échéance, le montant des intérêts est calculé à partir d'un taux correspondant au coût de la ressource du fonds d'épargne (taux du livret A + taux de rémunération des réseaux collecteurs) à la date du remboursement théorique. Chaque annuité de l'échéancier est ensuite actualisée au même taux ;
- d'autre part: la valeur actualisée du même prêt, établie sur la base d'un échéancier théorique constitué uniquement du remboursement du capital (taux d'intérêt nul). Comme précédemment, chaque annuité est actualisée à un taux correspondant au coût de la ressource du fonds d'épargne (taux du livret A + taux de rémunération des réseaux collecteurs) à la date de son versement théorique.

Les échéanciers et les annuités théoriques correspondantes ont été définis par la mission en lien avec les équipes du service « ingénierie financière et gestion de la dette » de la direction des fonds d'épargne. Le coût de la bonification des prêts NACRE ainsi obtenu suit par conséquent la méthodologie de calcul utilisée par la CDC pour tout prêt octroyé sur le fonds d'épargne.

À la date du 5 septembre 2013, compte tenu des informations transmises à la mission par la CDC sur l'évolution historique et prévisionnelle du coût de la ressource du fonds d'épargne, le coût total actualisé de la bonification des 262 M€ de prêts accordés à FAFI s'élevait à 24,3 M€, sur l'intégralité de leur durée de vie (période extinctive comprise). Dans l'hypothèse de prêts accordés pour une durée de 5 ans et non de 7 ans, ce coût s'élèverait à 18,9 M€.

Tableau 4 : Calcul du coût de la bonification des prêts octroyés par la CDC à FAFI jusqu'au 9 avril 2013

Numéro de prêt	Date du prêt	Montant du capital prêté M€	Valeur actualisée (tx d'intérêt = coût de la ressource FE) M€	Valeur actualisée (tx d'intérêt = 0) M€	Coût de la bonification M€
1	01/05/2009	35,0	35,2	31,8	3,3
2	01/12/2009	5,0	5,0	4,5	0,5
3	12/04/2010	50,0	50,2	45,5	4,7
4	13/12/2010	20,0	20,2	18,2	1,9

⁶ Encours centralisés au titre du Livret A, du Livret de Développement Durable, et du Livret d'Epargne Populaire. Source : rapport annuel du Fonds d'Epargne de la Caisse des Dépôts et Consignations pour 2012.

Annexe II

Numéro de prêt	Date du prêt	Montant du capital prêté M€	Valeur actualisée (tx d'intérêt = coût de la ressource FE) M€	Valeur actualisée (tx d'intérêt = 0) M€	Coût de la bonification M€
5	18/02/2011	30,0	30,3	27,4	2,9
6	02/08/2011	25,0	25,3	22,9	2,4
7	10/01/2012	12,5	12,7	11,5	1,2
8	05/04/2012	12,5	12,6	11,5	1,2
9	20/06/2012	25,0	25,3	23,0	2,3
10	16/11/2012	5,0	5,0	4,6	0,4
11	18/12/2012	17,0	17,2	15,7	1,5
12	09/04/2013	25,0	25,2	23,1	2,1
Total	-	262,0	264,0	239,7	24,3

Source : Mission.

Annexe II

Tableau 5 : Tableau d'amortissement théorique des prêts du fonds d'épargne à FAFI depuis 2009

	Prêt 1	Prêt 2	Prêt 3	Prêt 4	Prêt 5	Prêt 6	Prêt 7	Prêt 8	Prêt 9	Prêt 10	Prêt 11	Prêt 12
Capital emprunté (M€)	35	5	50	20	30	25	12,5	12,5	25	5	17	25
Montant de l'échéance (M€)												
Échéance 1	5,56	0,78	7,79	3,18	4,77	4,01	2,01	2,01	4,01	0,80	2,72	3,92
Échéance 2	5,47	0,79	7,93	3,21	4,81	4,00	2,00	1,97	3,93	0,77	2,63	3,88
Échéance 3	5,55	0,80	7,99	3,20	4,73	3,88	1,94	1,95	3,90	0,78	2,66	3,91
Échéance 4	5,58	0,80	7,87	3,12	4,69	3,93	1,96	1,96	3,92	0,78	2,66	3,91
Échéance 5	5,52	0,78	7,83	3,15	4,72	3,93	1,96	1,96	3,92	0,78	2,65	3,89
Échéance 6	5,50	0,79	7,86	3,15	4,72	3,91	1,96	1,95	3,91	0,78	2,64	3,88
Échéance 7	5,51	0,79	7,86	3,14	4,71	3,90	1,95	1,95	3,90	0,78	2,64	3,88
... dont amortissement du capital (M€)												
Échéance 1	4,61	0,67	6,68	2,63	3,94	3,26	1,63	1,63	3,26	0,65	2,23	3,32
Échéance 2	4,79	0,67	6,74	2,68	4,03	3,37	1,68	1,71	3,41	0,69	2,35	3,43
Échéance 3	4,85	0,69	6,89	2,77	4,20	3,54	1,77	1,76	3,51	0,70	2,37	3,48
Échéance 4	4,96	0,71	7,16	2,90	4,32	3,58	1,79	1,79	3,57	0,71	2,43	3,56
Échéance 5	5,14	0,74	7,35	2,94	4,40	3,66	1,83	1,83	3,66	0,73	2,49	3,66
Échéance 6	5,27	0,75	7,50	3,00	4,50	3,75	1,88	1,87	3,75	0,75	2,55	3,74
Échéance 7	5,38	0,77	7,68	3,08	4,61	3,83	1,92	1,91	3,83	0,76	2,59	3,81
... dont intérêts (M€)												
Échéance 1	0,95	0,11	1,11	0,54	0,83	0,75	0,38	0,38	0,75	0,14	0,49	0,60
Échéance 2	0,67	0,12	1,20	0,52	0,78	0,63	0,31	0,26	0,52	0,08	0,27	0,46
Échéance 3	0,71	0,11	1,10	0,42	0,52	0,34	0,17	0,19	0,39	0,09	0,29	0,43
Échéance 4	0,62	0,09	0,71	0,22	0,38	0,35	0,17	0,17	0,35	0,07	0,24	0,35
Échéance 5	0,38	0,04	0,48	0,21	0,32	0,27	0,13	0,13	0,27	0,05	0,16	0,24
Échéance 6	0,22	0,04	0,36	0,14	0,22	0,16	0,08	0,08	0,16	0,03	0,10	0,14
Échéance 7	0,13	0,02	0,18	0,06	0,10	0,07	0,04	0,04	0,07	0,01	0,05	0,07
Taux d'intérêt et d'actualisation applicable (%)												
Échéance 1	2,72	2,22	2,22	2,71	2,76	3,00	3,00	3,00	3,00	2,89	2,89	2,38
Échéance 2	2,22	2,71	2,76	3,00	3,00	2,89	2,89	2,38	2,38	1,86	1,86	2,11
Échéance 3	2,76	3,00	3,00	2,89	2,38	1,86	1,86	2,11	2,11	2,36	2,36	2,36
Échéance 4	3,00	2,89	2,38	1,86	2,11	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36
Échéance 5	2,38	1,86	2,11	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,36	2,11	2,11	2,11
Échéance 6	2,11	2,36	2,36	2,36	2,36	2,11	2,11	2,11	2,11	1,86	1,86	1,86
Échéance 7	2,36	2,36	2,36	2,11	2,11	1,86	1,86	1,86	1,86	1,86	1,86	1,86

Annexe II

Echéancier actualisé (M€)												
Échéance 1	5,41	0,76	7,62	3,09	4,64	3,90	1,95	1,95	3,90	0,78	2,64	3,83
Échéance 2	5,23	0,75	7,51	3,02	4,53	3,78	1,89	1,87	3,75	0,74	2,53	3,73
Échéance 3	5,12	0,73	7,31	2,93	4,40	3,67	1,84	1,83	3,66	0,73	2,48	3,65
Échéance 4	4,96	0,71	7,16	2,90	4,32	3,58	1,79	1,79	3,57	0,71	2,43	3,56
Échéance 5	4,91	0,71	7,05	2,80	4,20	3,50	1,75	1,75	3,49	0,70	2,39	3,51
Échéance 6	4,85	0,68	6,83	2,74	4,10	3,45	1,73	1,72	3,45	0,70	2,36	3,47
Échéance 7	4,68	0,67	6,67	2,71	4,07	3,43	1,72	1,71	3,43	0,68	2,32	3,41
Total	35,15	5,02	50,16	20,19	30,26	25,30	12,65	12,63	25,25	5,05	17,15	25,15

Source : Calculs mission, données CDC.

Annexe II

Le schéma financier décrit prévoit un partage du coût de la bonification ainsi calculé, entre la DFE et la section générale de la CDC, selon les modalités suivantes :

- ◆ l'Etat, *via* la DFE, prend directement à sa charge la bonification correspondant à 150 points de base ;
- ◆ le solde est à la charge de la section générale de la CDC. Ce coût résiduel de la bonification s'impute néanmoins sur le résultat comptable de la section générale et par conséquent se reporte *in fine* sur les finances publiques sous la forme d'un moindre dividende versé à l'Etat.

À la date du 5 septembre 2013, selon les modalités décrites *supra*, le coût total de la bonification de 24,3 M€ se répartissait de la façon suivante : 14,6 M€ pour la DFE, 9,7 M€ pour la section générale.

- ◆ **le coût du marché passé avec l'opérateur de gestion des prêts (FAFI)** en 2009 pour une durée de 11 ans (incluant la durée de la période de mobilisation et d'amortissement des prêts consentis par la CDC) pour un montant total de **24,8 M€**⁷.
- ◆ **le coût des ETP assurant la gestion du dispositif au sein de la CDC, tant au niveau central que régional** : sur la base des informations transmises par la CDC, la mission a évalué ce coût à environ **1 M€** par an.

À la date de rédaction du présent rapport, le mécanisme de prêts aura donc généré, depuis l'existence du dispositif NACRE, un coût total de 113,5 M€, dont :

- ◆ 59,4 M€⁸ de dotations au FCS (coût de la sinistralité), soit 52 % du total, dont le taux de consommation effectif n'atteint pas 10 %⁹ au 30 juin 2013, la sinistralité moyenne sur les prêts NACRE s'établissant à 9,5 % à cette date ;
- ◆ 24,3 M€ de coûts liés à la bonification des prêts, soit 21 % du total ;
- ◆ 24,8 M€ de rémunération de l'opérateur FAFI et 5 M€ liés aux effectifs de gestion du dispositif au sein de la CDC, soit un coût d'administration total de 29,8 M€, représentant 26 % du total.

Rapporté au nombre de prêts décaissés à la date du 8 juillet 2013 (42 438 prêts), ce coût total de 113,5 M€ correspond à un coût unitaire de 2 674 € par prêt pour l'ensemble de sa durée d'amortissement. Sur une année pleine théorique de 9 920 prêts, qui correspond à la moyenne du nombre annuel de prêts distribués sur la période 2009-2012 (39 679 prêts au total), le coût unitaire par prêt s'élève à 2 288 €. Ces montants se situent dans un ordre de grandeur très proche du coût unitaire des microcrédits du CREASOL, que le rapport de l'IGF sur le microcrédit¹⁰ estimait à 2 500 €. Ils sont à mettre également en regard du coût unitaire des microcrédits de l'ADIE qui, pour une maturité moyenne de prêt de 18 mois, s'élève à 1 100 €. **Malgré un mécanisme institutionnel d'une certaine complexité, les prêts NACRE présentent donc des coûts de mise en œuvre relativement compétitifs par rapport aux comparables connus.**

⁷ NB : ce montant correspond au montant hors taxe du marché. Il s'agit néanmoins du montant réel supporté *in fine* par la Caisse des Dépôts et Consignations, la direction générale des finances publiques ayant estimé que ce marché n'avait pas à être soumis à la taxe sur la valeur ajoutée.

⁸ Dont 10 M€ correspondent à la prévision d'exécution pour l'année 2013.

⁹ À la date du 30 juin 2013, le montant total des garanties du FCS appelées ou devant être appelées par la DFE s'élevait à 5,62 M€ soit un taux de consommation des provisions de 9,5 %.

¹⁰ Rapport n° 2009-M-085-03 de décembre 2009.

1.2. Ce choix a induit un surcoût de 8 M€ pour les finances publiques sur la période 2009-2012

La mission s'est attachée à comparer le coût de la bonification dans le modèle de financement sur fonds d'épargne à ce qu'il aurait été dans l'hypothèse d'un recours direct aux marchés financiers, aux conditions auxquelles un organisme public d'intervention économique, bénéficiant d'une signature proche de celle de l'Etat, assure son refinancement. Le cas d'Oséo (qui constitue désormais le pôle « Financement » de la banque publique d'investissement, bpiFrance) a été retenu comme l'alternative la plus crédible pour ce scénario alternatif. Ses conditions de refinancement sur les marchés – au taux de l'OAT 5 ans majoré d'une prime de risque de 20 points de base – ont servi de référence. Il est à noter néanmoins que l'OAT est un produit dont le capital est remboursé *in fine* et non sur la base d'un amortissement annuel. Le fonds d'épargne et le marché constituent ainsi deux sources de financement dont les caractéristiques ne sont pas identiques. Cette différence n'affaiblit pas pour autant la pertinence de leur comparaison : le choix d'un financement de marché reposant sur l'OAT 5 ans se justifie par le fait que cette ressource constitue l'alternative la plus proche et la plus crédible à un financement par le fonds d'épargne

Le coût de la bonification a été calculé selon la même méthode que précédemment :

- ◆ reprise de la même séquence d'emprunts que pour les prêts accordés par la CDC à FAFI, pour les mêmes montants et aux mêmes dates ;
- ◆ calcul du coût de la bonification¹¹ sur la base du différentiel entre :
 - d'une part, la valeur actualisée de l'emprunt dans l'hypothèse où chaque annuité comprendrait à la fois l'amortissement du capital et des intérêts, calculés à partir d'un taux d'intérêt correspondant au coût de la ressource, en l'espèce le taux de l'OAT 5 ans majoré de 20 points de base ;
 - d'une autre part, la valeur actualisée d'un emprunt de même montant, mais ne générant pas d'intérêts ; l'actualisation se fait à un taux d'intérêt correspondant au même coût de la ressource que celui utilisé ci-dessus, en l'espèce le taux de l'OAT 5 ans majoré de 20 points de base.

Outre le différentiel de coût de la ressource (taux du livret A + taux de rémunération des réseaux collecteurs dans le premier cas, OAT 5 ans + 20 points de base dans le second), ce scénario alternatif de financement diffère du scénario de financement par les fonds d'épargne sur deux points :

¹¹ La modalité de remboursement du capital – *in fine* plutôt que par amortissement – n'emporte pas de conséquence sur la valeur actualisée de l'emprunt dès lors que l'actualisation se fait à un même taux fixe correspondant au taux du coupon versé. Le coût de la bonification diffère néanmoins selon que l'on calcule la valeur actualisée du prêt bonifié (sans intérêt) en supposant un amortissement du capital ou un remboursement *in fine*. Le calcul de la valeur actualisée du prêt bonifié théorique sur la base d'un remboursement *in fine* du capital conduit à une majoration du coût de la bonification, le remboursement *in fine* générant une charge d'intérêts supérieure. Pour isoler cet effet strictement dû à la différence de modalité de remboursement du capital, la mission a calculé la valeur actualisée d'un prêt bonifié théorique en lui appliquant les mêmes modalités de remboursement du capital que pour les prêts sur fonds d'épargne (amortissement et non remboursement *in fine*). La valeur obtenue ne diffère ainsi de la valeur actualisée du prêt sur fonds d'épargne que par le taux d'actualisation utilisé (coût de la ressource de marché dans un cas, coût de la ressource fonds d'épargne dans l'autre).

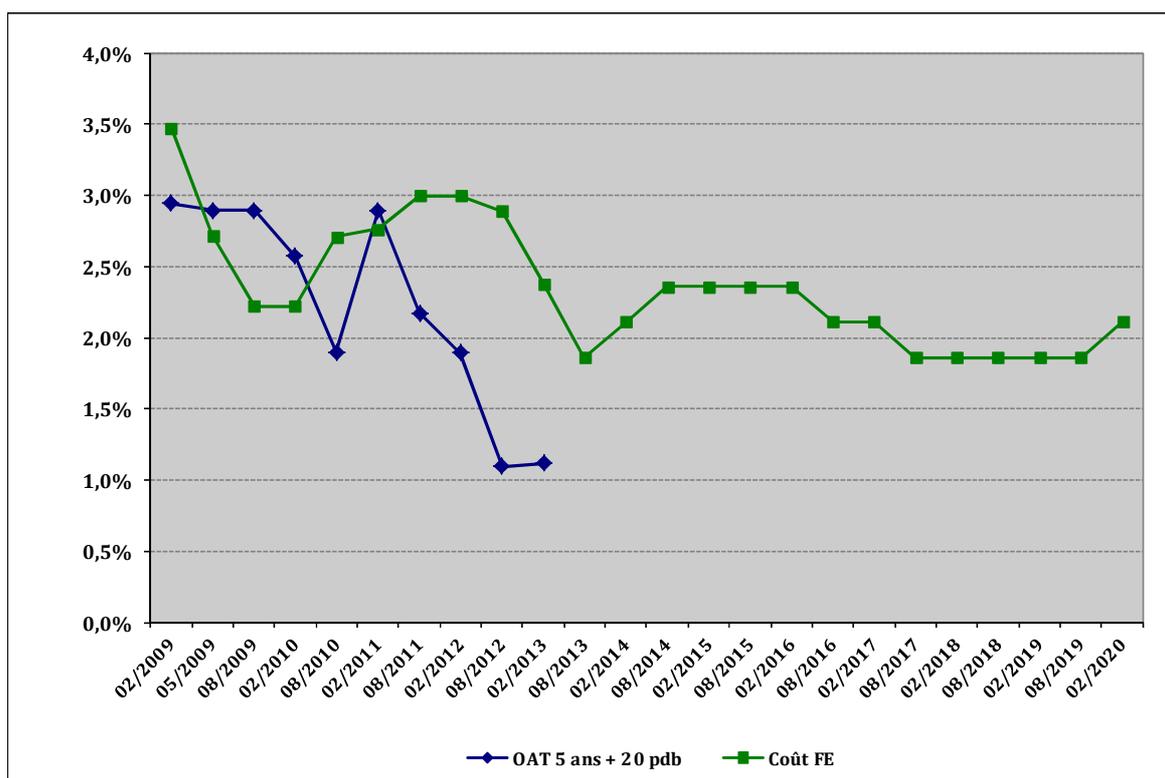
Annexe II

- ◆ dans le cas d'un financement par emprunt sur les marchés, le taux d'intérêt et d'actualisation applicable est un taux identique sur toute la période et pour l'ensemble des annuités ; il correspond au taux du marché au moment où l'emprunt est contracté. À l'inverse, dans l'hypothèse d'un financement sur fonds d'épargne, le coût de la bonification est calculé sur la base d'un taux réactualisé au fil du temps, en fonction des variations de ses deux composantes (livret A et rémunération des réseaux) ; pour un même prêt, il peut par conséquent différer d'une annuité à l'autre d'un même emprunt ;
- ◆ la mission a fait le choix de bâtir son scénario alternatif sur la base de prêts d'une durée de 5 ans et non de 7 ans, afin de se calquer sur une maturité classique correspondant à un produit standard du marché.

Le graphique ci-dessous compare le niveau et les variations du coût de la ressource dans les deux scénarios. Malgré des fluctuations, la ressource de marché s'avère globalement plus avantageuse que la ressource du fonds d'épargne sur la période. À partir de début 2011, l'écart de taux entre marché et fonds d'épargne se creuse fortement pour atteindre près de 180 points de base à la mi-2012. Pour la période d'extinction des emprunts contractés auprès du fonds d'épargne (2014-2020), le différentiel de taux se maintiendrait à un niveau élevé, le coût de la ressource du fonds d'épargne fluctuant entre 1,86 % et 2,36 %.

Sur l'ensemble de la période, le taux d'intérêt moyen servi pour refinancer la distribution des prêts NACRE via les fonds d'épargne s'élève à 2,47 %. Le financement direct sur les marchés aurait pour sa part généré un taux d'intérêt moyen de 2,19 %.

Graphique 1 : Comparaison du coût de la ressource de marché et de la ressource fonds d'épargne pour des emprunts de 5 et 7 ans délivrés entre 2009 et 2013



Source : données Banque de France et CDC.

Pour 262 M€ empruntés sur la période 2009-2013, selon la même séquence que pour les emprunts consentis par la DFE à FAFI, **le coût total actualisé de la bonification s'élèverait à 16,3 M€ si la ressource avait été mobilisée sur les marchés financiers.**

Annexe II

Tableau 6 : Calcul du coût de la bonification dans l'hypothèse d'un refinancement direct sur les marchés au taux de l'OAT 5 ans majoré de 20 points de base

Numéro de prêt	Date du prêt	Montant du capital prêté M€	Taux d'intérêt et d'actualisation applicable %	Valeur actualisée de l'emprunt au taux du marché M€	Valeur actualisée de l'emprunt à taux 0 M€	Coût de la bonification M€
1	01/05/2009	35,0	2,89	35,0	32,2	2,8
2	01/12/2009	5,0	2,90	5,0	4,6	0,4
3	12/04/2010	50,0	2,57	50,0	46,4	3,6
4	13/12/2010	20,0	1,90	20,0	18,9	1,1
5	18/02/2011	30,0	2,90	30,0	27,6	2,4
6	02/08/2011	25,0	2,17	25,0	23,4	1,6
7	10/01/2012	12,5	2,17	12,5	11,7	0,8
8	05/04/2012	12,5	1,89	12,5	11,8	0,7
9	20/06/2012	25,0	1,89	25,0	23,6	1,4
10	16/11/2012	5,0	1,10	5,0	4,8	0,2
11	18/12/2012	17,0	1,10	17,0	16,5	0,5
12	09/04/2013	25,0	1,12	25,0	24,2	0,8
Total/moyenne	-	262,0	2,19	262,0	245,7	16,3

Source : Calculs mission, données Banque de France.

Annexe II

Tableau 7 : Détail des échéanciers dans l'hypothèse d'emprunts directs sur les marchés financiers

	Prêt 1	Prêt 2	Prêt 3	Prêt 4	Prêt 5	Prêt 6	Prêt 7	Prêt 8	Prêt 9	Prêt 10	Prêt 11	Prêt 12
Capital emprunté (M€)	35	5	50	20	30	25	12,5	12,5	25	5	17	25
Montant de l'échéance (M€)												
Échéance 1	7,62	1,09	10,78	4,23	6,53	5,33	2,67	2,64	5,29	1,03	3,51	5,17
Échéance 2	7,62	1,09	10,78	4,23	6,53	5,33	2,67	2,64	5,29	1,03	3,51	5,17
Échéance 3	7,62	1,09	10,78	4,23	6,53	5,33	2,67	2,64	5,29	1,03	3,51	5,17
Échéance 4	7,62	1,09	10,78	4,23	6,53	5,33	2,67	2,64	5,29	1,03	3,51	5,17
Échéance 5	7,62	1,09	10,78	4,23	6,53	5,33	2,67	2,64	5,29	1,03	3,51	5,17
Amortissement (M€)												
Échéance 1	6,61	0,94	9,50	3,85	5,66	4,79	2,39	2,41	4,81	0,98	3,33	4,89
Échéance 2	6,80	0,97	9,74	3,92	5,83	4,89	2,45	2,45	4,91	0,99	3,36	4,94
Échéance 3	6,99	1,00	9,99	4,00	6,00	5,00	2,50	2,50	5,00	1,00	3,40	5,00
Échéance 4	7,20	1,03	10,25	4,07	6,17	5,11	2,55	2,55	5,09	1,01	3,44	5,06
Échéance 5	7,40	1,06	10,51	4,15	6,35	5,22	2,61	2,59	5,19	1,02	3,47	5,11
Intérêts												
Échéance 1	1,01	0,14	1,28	0,38	0,87	0,54	0,27	0,24	0,47	0,05	0,19	0,28
Échéance 2	0,82	0,12	1,04	0,31	0,70	0,44	0,22	0,19	0,38	0,04	0,15	0,22
Échéance 3	0,62	0,09	0,79	0,23	0,54	0,33	0,17	0,14	0,29	0,03	0,11	0,17
Échéance 4	0,42	0,06	0,53	0,16	0,36	0,22	0,11	0,10	0,19	0,02	0,08	0,11
Échéance 5	0,21	0,03	0,27	0,08	0,18	0,11	0,06	0,05	0,10	0,01	0,04	0,06
Taux d'intérêt et d'actualisation applicable (%)												
Pour chaque annuité	2,89	2,90	2,57%	1,90%	2,90%	2,17%	2,17%	1,89%	1,89%	1,10%	1,10%	1,12%
Valeur actualisée de l'échéance (M€)												
Échéance 1	7,40	1,06	10,51	4,15	6,35	5,22	2,61	2,59	5,19	1,02	3,47	5,11
Échéance 2	7,20	1,03	10,25	4,07	6,17	5,11	2,55	2,55	5,09	1,01	3,44	5,06
Échéance 3	6,99	1,00	9,99	4,00	6,00	5,00	2,50	2,50	5,00	1,00	3,40	5,00
Échéance 4	6,80	0,97	9,74	3,92	5,83	4,89	2,45	2,45	4,91	0,99	3,36	4,94
Échéance 5	6,61	0,94	9,50	3,85	5,66	4,79	2,39	2,41	4,81	0,98	3,33	4,89
Total	35,00	5,00	50,00	20,00	30,00	25,00	12,50	12,50	25,00	5,00	17,00	25,00

Source : Calculs mission, données Banque de France et CDC.

Le choix de recourir au fonds d'épargne plutôt qu'à une ressource de marché a donc généré, sur l'ensemble de la période, un surcoût de 8,0 M€ pour les finances publiques.

La décomposition de ce surcoût peut être approchée de la manière suivante :

- ◆ **un effet « taux » pur** : le coût de la bonification pour des prêts financés sur fonds d'épargne au coût de cette ressource pour une durée théorique de 5 ans s'élève à 18,9 M€ ; l'effet taux dans le surcoût lié à la mobilisation du fonds d'épargne se chiffre donc à **2,6 M€** ;
- ◆ **un effet « maturité »** qui intègre à la fois le surcoût lié aux deux années supplémentaires du prêt et l'impact des variations du coût de la ressource durant cette période : le coût final de la bonification pour ces prêts d'une durée effective de 7 ans, et non de 5, se situe à 24,3 M€ ; le coût des deux ans supplémentaires, dans sa dimension « durée » et sa dimension « taux », se chiffre donc à **5,4 M€**.

2. La remise en cause du schéma de financement actuel des prêts NACRE ne paraît néanmoins pas s'imposer aujourd'hui

2.1. Plusieurs schémas de financement alternatifs peuvent être conçus, mais ne présentent pas de réel avantage par rapport à l'existant ou manquent de réalisme

La lettre de mission du 24 avril 2013 invitait la mission à explorer d'autres mécanismes de financement des prêts NACRE, en surcroît ou en substitution des fonds d'épargne actuellement mobilisés.

Lors du lancement du dispositif NACRE en 2009, l'Etat et la CDC ont signé avec la fédération bancaire française (FBF) un protocole de partenariat pour une durée de 3 ans¹². Ce protocole prévoyait de la part des pouvoirs publics la création d'un label « banque partenaire » associé à des outils de communication dédiés, ainsi que la transmission aux banques intéressées d'informations issues de l'extranet prêts NACRE sur les projets en recherche de financement et les statistiques sur l'implication des réseaux bancaires dans le cofinancement des projets. La FBF s'engageait en contrepartie à s'associer aux actions d'animation du label « banque partenaire », à participer au comité national de pilotage, et à mobiliser ses adhérents afin de développer leur implication dans le cofinancement des projets entrés dans le dispositif NACRE. Le protocole prévoyait la déclinaison de cet accord dans les régions par la mise en place de comités régionaux banques-CDC-Etat.

La mise en œuvre de ce protocole est restée, selon les informations réunies par la mission auprès de la DGEFP, des DIRECCTE/DIECCTE et de la FBF, très limitée. Les représentants du secteur bancaire sont très rarement membres du comité de pilotage régional de NACRE. Seule la DIECCTE de la Réunion a, dès 2009, décliné la convention nationale et conduit une animation spécifique auprès des réseaux bancaires locaux sur la base d'un protocole renouvelé en 2013¹³. La DIRECCTE de Franche-Comté a, par ailleurs, déclaré envisager une animation formalisée et spécifique de NACRE avec les réseaux bancaires de sa région. Pour le reste, la mission n'a constaté aucun élément concret de mise en œuvre de ce protocole.

¹² Protocole entre l'Etat, la CDC et la FBF pour la mise en œuvre de la réforme des aides publiques à la création d'entreprises signé le 19 octobre 2009 par le Secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, le directeur général de la CDC et le représentant de la FBF, pour une durée de validité expirant au 31 décembre 2012.

¹³ Protocole de partenariat NACRE signé entre l'Etat, la CDC et 7 établissements bancaires et de crédit de la Réunion le 7 novembre 2009, renouvelé le 27 mai 2013. Ce protocole engage les banques d'une part sur un délai maximal de 15 jours de traitement des dossiers de demande de prêt bénéficiant du dispositif NACRE, et d'autre part sur l'harmonisation des outils d'analyse et de liaison.

Annexe II

Les données recueillies par la mission montrent une implication très inégale des réseaux bancaires dans le cofinancement des projets NACRE. Les prêts bancaires représentent 94 % des prêts complémentaires, le solde étant constitué de prêts délivrés par des organismes de microcrédit professionnel, notamment l'ADIE. Les quatre premiers réseaux bancaires intervenant en cofinancement des prêts NACRE représentent à eux seuls 70 % (en nombre) des cofinancements bancaires octroyés. Il s'agit de Banque populaire (23 %), Crédit agricole (17 %), Caisse d'épargne (14 %) et Crédit mutuel (12 %). Société Générale, BNP Paribas et LCL sont à l'inverse très faiblement impliqués dans le cofinancement du dispositif.

Tableau 8 : Répartition des prêts complémentaires par organisme prêteur pour les prêts NACRE décaissés en 2012¹⁴

Organisme prêteur	Nombre de prêts complémentaires accordés liés à des prêts NACRE décaissés	Montant moyen des prêts complémentaires (€)	Taux de représentation de l'organisme prêteur (%)
Prêts bancaires			
Banque populaire	2 208	40 037	22,65
Crédit agricole	1 650	37 765	16,92
Caisse d'épargne	1 356	44 233	13,91
Crédit mutuel	1 200	34 645	12,31
CIC	843	41 128	8,65
Société générale	649	44 042	6,66
BNP Paribas	484	51 178	4,96
LCL	389	48 301	3,99
Crédit du nord	245	62 991	2,51
Autres	63	53 651	0,65
Crédit coopératif	52	54 631	0,53
HSBC	26	93 923	0,27
Total/moyenne	9 165	41 809	94,00
Prêts assimilés			
ADIE	468	3 094	4,80
CREASOL	93	9 067	0,95
CSDL Bordeaux	23	3 395	0,24
Caisse solidaire du Nord Pas de Calais	1	50 000	0,01
Total/moyenne	585	4 136	6,00

Source : Bilan d'activité des prêts NACRE pour 2012, FAFL.

En dehors du dispositif NACRE, les banques françaises se sont impliquées dans le financement du microcrédit dans des proportions variables.

Le réseau Caisses d'épargne a ainsi développé un dispositif propre, le Parcours Confiance (500 microcrédits personnels et professionnels délivrés en 2012 pour un montant d'1 M€¹⁵), qui consiste en un suivi individualisé et une offre bancaire adaptée pour les publics en situation de fragilité bancaire. Les Caisses d'épargne Provence Alpes Corse et Côté d'Azur ont été également à l'origine de la création de l'institut de microfinance Crédit Accompagnement Solidarité (CREASOL), dont les activités de microcrédit professionnel se sont élevées à 298 prêts en 2012 pour un montant de 2,3 M€¹⁶.

¹⁴ 10 320 prêts NACRE ont été décaissés en 2012.

¹⁵ Source : Caisses d'Épargne.

¹⁶ Rapport annuel de CREASOL pour 2012.

Annexe II

D'autres banques contribuent aux activités de microcrédit personnel et professionnel de l'ADIE en assurant le refinancement de cette-dernière à des conditions favorables ; les principaux partenaires bancaires de l'association sont : Banque populaire, BNP Paribas, Société générale et Crédit agricole.

Encadré 1 : Modalités de financement de l'ADIE

L'ADIE a été la première association à obtenir l'habilitation lui permettant de se refinancer auprès des établissements de crédit. L'association a négocié avec ses partenaires – Banque Populaire, BNP Paribas, Société générale et Crédit agricole pour l'essentiel – des conditions d'emprunt très favorables : emprunts à deux ans, à un taux adossé au taux de l'EURIBOR 6 mois avec une prime de risque de 25 points de base. Les lignes de crédit sont négociées tous les ans, soit sur la base d'une ligne annuelle, soit de deux lignes semestrielles. Il est à noter que les Caisses d'épargne sont, parmi les principaux réseaux bancaires français, le seul organisme à ne pas avoir conclu d'accord de financement avec l'ADIE, ayant par ailleurs développé leur outil de microcrédit propre (Parcours Confiance).

	Taux de refinancement de l'ADIE auprès des banques (%)
1er semestre 2008	4,13
2ème semestre 2008	4,71
1er semestre 2009	3,34
2ème semestre 2009	1,95
1er semestre 2010	1,99
2ème semestre 2010	1,57
1er semestre 2011	1,84
2ème semestre 2011	2,41
1er semestre 2012	1,76
2ème semestre 2012	1,13
1er semestre 2013	0,66

Les banques partenaires prennent par ailleurs en charge une partie du risque : elles participent aux pertes finales constatées sur les microcrédits de l'ADIE à hauteur de 30 % des prêts dans la limite de 3 % du montant total de la ligne de crédit accordée. Le taux de perte sur les crédits octroyés par l'ADIE avant mise en jeu des garanties bancaires est suffisamment faible – 2,5 % en moyenne selon l'association – pour que ce dispositif ne représente pas un coût excessif pour les banques. Une garantie complémentaire de 65 % est apportée par le fonds de garantie pour l'insertion économique (FGIE). *In fine*, l'ADIE ne supporte donc que 5 % du risque de défaut des prêts qu'elle distribue.

Chaque prêt octroyé par l'ADIE à l'un de ses clients est fléché vers l'une des banques partenaires : le créateur ouvre un compte dans cette banque, assurant ainsi une traçabilité entre la source de financement du microcrédit et son emploi.

L'ADIE prête en moyenne pour des durées de 18 à 24 mois. Le cautionnement systématique et un suivi de très grande proximité de la clientèle permettent de limiter considérablement la sinistralité avant mise en jeu des garanties bancaires, malgré le caractère risqué des publics de l'association. L'ADIE prête à des taux élevés : 7,76 % en moyenne en 2013 (9,71 % en 2012), et 13,71 % pour le microcrédit professionnel.

Les produits financiers représentent 20 % du budget de l'association. Le solde est assuré à 70 % par des financements publics (un millier de financeurs publics selon l'association : l'Union Européenne *via* le fonds social européen (FSE), l'Etat, la CDC, Pôle Emploi, et les collectivités territoriales, tant les conseils régionaux que les départements et les communes) et à hauteur de 10 % par du mécénat privé (grandes entreprises et dons de particuliers).

Source : ADIE.

Annexe II

La mission a étudié les conditions dans lesquelles le secteur bancaire pourrait être davantage mobilisé dans le financement du dispositif NACRE. Plusieurs mécanismes ont à cet effet été envisagés :

- ◆ **un mécanisme de refinancement de l'opérateur de distribution et de gestion des prêts NACRE auprès des banques, en lieu et place du fonds d'épargne :**

La mise en place d'un tel mécanisme permettrait de libérer les fonds actuellement affectés à cette fin au sein du fonds d'épargne. Il exigerait cependant que l'opérateur obtienne, préalablement, l'agrément nécessaire. Au sein des organismes non lucratifs intervenant dans le secteur de l'aide à la création d'entreprise, seule l'ADIE dispose aujourd'hui d'un tel agrément.

Ce mécanisme de refinancement auprès du secteur bancaire impliquerait également un dispositif de compensation du coût de la bonification des prêts par l'Etat, auprès de l'opérateur gestionnaire si celui-ci supportait un taux d'intérêt pour son refinancement, ou auprès des banques si celles-ci acceptaient de prêter à taux zéro à l'opérateur. Ce mécanisme de compensation nécessiterait dès lors, de la part de la puissance publique, un contrôle des conditions de refinancement de l'opérateur auprès des banques, afin de garantir que celles-ci correspondent aux conditions optimales du marché.

Pour que l'opérateur puisse bénéficier d'une signature lui permettant de se refinancer dans des conditions plus avantageuses que celles du fonds d'épargne, et pour assurer la couverture des sinistres constatés sur les prêts octroyés aux créateurs d'entreprise, une garantie publique serait nécessaire. Elle signifierait impérativement la mise en place, au sein des banques assurant le refinancement de l'opérateur, d'un suivi analytique des coûts afin de permettre la vérification des conditions d'engagement de la garantie.

Compte tenu de la complexité d'un tel modèle et de ses coûts, compte tenu également des incertitudes sur l'évolution des taux du marché bancaire par rapport au coût de la ressource du fonds d'épargne, la mission a conclu que cette option ne présenterait pas d'avantage évident par rapport à la situation actuelle.

- ◆ **un schéma selon lequel les banques assureraient directement la distribution des prêts NACRE, sur le modèle du prêt à taux zéro immobilier et du prêt à la création d'entreprise (PCE) :**

À moins de remettre en cause le principe d'un prêt à taux zéro, ce qui transformerait la nature du prêt NACRE et s'inscrirait en rupture avec la logique du prêt d'honneur, la distribution des prêts par les banques impliquerait la mise en place d'un double mécanisme de compensation du coût de la bonification et de couverture de la sinistralité. Comme pour le schéma précédent, il en résulterait la nécessité de déterminer, pour chaque établissement bancaire distribuant des prêts NACRE, le coût de la ressource mobilisée et un suivi spécifique des sinistres. Ce schéma impliquerait également l'adaptation des banques à la gestion du contentieux et du recouvrement de cet outil financier.

En plus de ces implications de gestion, un tel schéma remettrait en cause le principe de distribution des prêts par les opérateurs d'accompagnement conventionnés. Ce schéma ne permettrait plus de garantir le lien entre financement et accompagnement, qui fait pourtant l'originalité et la plus-value du dispositif NACRE. Le prêt NACRE se trouverait exposé à un risque de banalisation, de gestion industrielle, et de dérive accrue du ciblage.

Pour l'ensemble de ces raisons, la mission est parvenue à la conclusion que cette option ne présenterait pas non plus d'avantage évident par rapport à la situation actuelle.

♦ **une contribution du secteur bancaire au financement des réseaux d'accompagnement du dispositif NACRE :**

La participation des banques au financement des réseaux d'accompagnement peut paraître légitime : les réseaux effectuent un travail d'analyse et de sélection des dossiers de création d'entreprise, qui donnent aux banques une garantie de fiabilité sur les projets qu'elles choisissent de financer. De surcroît, l'accompagnement post-crédit effectué dans le cadre de la phase métier 3 du dispositif NACRE accroît les chances de survie des entreprises concernées et sécurise donc les prêts bancaires accordés.

Si une forme de rémunération forfaitaire par dossier apporté pourrait dès lors trouver une réelle justification économique, il est néanmoins apparu à la mission que la mise en place d'une telle mesure dans le cadre du dispositif NACRE pourrait porter préjudice à la bancarisation, déjà fragile, des publics visés par NACRE, et sans doute perturber les relations de coopération vertueuses fréquemment établies entre réseaux d'accompagnement et banques.

Il n'en reste pas moins qu'une réflexion s'impose sur une implication plus large et plus systématique des banques dans la mise en œuvre de NACRE : les réseaux bancaires tirant du dispositif NACRE un double bénéfice en matière de clientèle nouvelle et de sécurisation des prêts octroyés, leur implication accrue pourrait *a minima* prendre la forme d'efforts commerciaux sur les coûts d'accès au crédit pour les créateurs (les prêts complémentaires bancaires sont aujourd'hui octroyés à un taux moyen de 4 %¹⁷) et le poids des frais bancaires.

Proposition n° 1 : Redynamiser l'animation nationale et régionale du dispositif auprès du secteur bancaire, afin d'impliquer davantage les banques dans le cofinancement des projets NACRE à des conditions favorables pour les créateurs.

La DGEFP a par ailleurs évoqué des réflexions en cours sur la possibilité de mobiliser des crédits disponibles du fonds européen d'investissement (FEI), et notamment de son programme de microcrédit PROGRESS, pour doter le FCS en substitution ou complément de crédits budgétaires. Les travaux engagés à l'échelle européenne sur la définition des modalités futures de mobilisation de ces fonds, dans le cadre des perspectives financières de l'Union Européenne pour 2014-2020, font de cette éventualité une option encore peu mûre aujourd'hui. La mission n'a par conséquent pas pu examiner le sujet de façon approfondie. L'entrée en vigueur du nouveau cadrage financier pourra néanmoins être l'occasion, pour la DGEFP et ses partenaires, d'investiguer cette question plus en détail.

2.2. En l'état actuel des prévisions et compte tenu des coûts de transition qu'impliquerait un changement de modèle, un maintien du mécanisme actuel paraît préférable

2.2.1. Les projections des taux du livret A et de l'OAT 5 ans n'incitent pas à une remise en cause du modèle existant

La mission a étudié le coût qu'impliquerait la prolongation du dispositif de prêt NACRE sur la base des éléments suivants :

- ♦ une prolongation provisoire du dispositif pour l'année 2014...
- ♦ ... suivie d'une nouvelle vague quinquennale de prêts (2015-2019).

¹⁷ Source : bilan d'activité des prêts NACRE pour l'année 2012, FAFI.

Annexe II

Deux hypothèses¹⁸ ont été retenues pour le montant annuel prêté : 40 M€, correspondant à une dotation budgétaire annuelle au FCS de 8 M€, et 50 M€ correspondant à une dotation de 10 M€, avec l'hypothèse d'un coefficient multiplicateur de 5, inchangé par rapport à la situation actuelle (cf. annexe III « Analyse de la sinistralité des prêts NACRE »).

Sur cette base, deux scénarios alternatifs de financement des prêts ont été élaborés :

- ◆ un financement par le fonds d'épargne, conformément au schéma actuellement en vigueur, avec néanmoins deux variantes s'agissant de la durée des emprunts consentis par la CDC : une première variante maintenant des emprunts de 7 ans comme ceux octroyés sur la période 2009-2013, une seconde variante ramenant les emprunts à une durée de 5 ans. Le réalisme de cette seconde variante a été validé avec les équipes opérationnelles de la CDC et du gestionnaire de prêts actuel (FAFI) ;
- ◆ alternativement, un financement par emprunt direct sur les marchés, pour une durée de 5 ans, au taux de l'OAT 5 ans majoré de 20 points de base.

Les prévisions de coût de la ressource pour chacun des deux scénarios ont été établies de la façon suivante :

- ◆ s'agissant du **coût de la ressource du fonds d'épargne** :

La mission s'est fondée sur les projections établies par la CDC sur le taux du livret A et a supposé le taux de rémunération des réseaux collecteurs constants à 0,61% sur l'ensemble de la période. Les projections de taux du livret A sont établies une fois par an par la direction des fonds d'épargne de la CDC à partir du cadrage macroéconomique global réalisé par le service études économiques et prospectives du groupe CDC pour l'ensemble de ses filiales et entités.

Le taux du livret A est théoriquement fixé par une formule consistant à retenir le niveau le plus élevé entre l'inflation hors tabac majorée d'un quart de point d'une part, et une moyenne de l'inflation hors tabac, de l'EURIBOR 3 mois et de l'EONIA d'autre part. Avant intervention de la décision politique, qui conserve son pouvoir d'arbitrage par rapport au calcul technique (cf. tableau 10 pour un historique des écarts sur la période récente), le taux du livret A résulte donc en théorie du scénario d'évolution de l'inflation et des taux courts de refinancement interbancaire. Les prévisions d'inflation à court terme sont issues du modèle macroéconomique de la direction des fonds d'épargne, qui détermine l'évolution de l'inflation au mois le mois sur 2 ans. À partir de 2015, les prévisions d'inflation sont extraites du cadrage macroéconomique de la CDC. L'évolution des taux courts est pour sa part issue de ce même exercice de prévision.

Tableau 9 : Historique des écarts entre le taux technique du livret A et le taux effectivement décidé au cours de ses trois dernières révisions

Date d'effet	Taux théorique (%)	Taux du livret A (%)	Écart par rapport au taux théorique (points de %)
Août 2012	2,25	2,25	0
Février 2013	1,50	1,75	0,25
Août 2013	1,00	1,25	0,25

Source : Direction Générale du Trésor.

¹⁸ Pour rappel, l'OAT est un produit dont le capital est remboursé *in fine* et non amorti annuellement. Le fonds d'épargne et le marché constituent donc deux sources de financement dont les caractéristiques ne sont pas identiques, mais dont la comparaison reste pour autant pertinente : un financement de marché reposant sur l'OAT 5 ans constitue l'alternative la plus proche et la plus crédible à un financement par le fonds d'épargne.

Annexe II

En l'état actuel des hypothèses retenues par la CDC, c'est la première partie de la formule du livret A, dite de « plancher inflation », qui s'applique jusqu'en 2020, les taux courts interbancaires étant supposés se maintenir à des niveaux très bas jusqu'à cet horizon. Au-delà de 2020, les taux courts entreraient à nouveau en compte dans la formule et le profil d'évolution du taux du livret A convergerait vers son niveau structurel évalué par la CDC à 2,75 %.

- ◆ s'agissant du **coût de la ressource de marché**, la mission s'est fondée sur deux trajectoires reposant sur des hypothèses et une méthodologie différentes :
 - **une trajectoire construite à partir des anticipations des marchés financiers**, telles que reflétées par les taux des contrats à terme sur l'OAT 5 ans (taux « *forward* ») ; ces données ont été transmises par l'Agence France Trésor à partir des cotations en cours sur les marchés à la fin du mois de juillet 2013. Ces cotations synthétisent les anticipations des acteurs financiers sur l'évolution future de l'ensemble des sous-jacents économiques déterminant le taux de l'OAT, dont notamment l'évolution des taux directeurs de la Banque centrale européenne, le rythme de croissance du produit intérieur brut français, et l'inflation ;
 - **une trajectoire construite à partir des données du cadrage macroéconomique de la CDC**. Cette trajectoire, qui présente un écart assez important avec la trajectoire issue des taux « *forward* », en particulier en fin de période, a l'avantage de reposer sur les mêmes sous-jacents macroéconomiques que la trajectoire projetée du livret A.

Contrairement à la trajectoire de taux du livret A, dont les variations impactent le coût de la bonification jusqu'à l'amortissement total des sommes prêtées (potentiellement jusqu'en 2025 donc, dans l'hypothèse de prêts de 7 ans octroyés sur la période 2014-2019), les deux trajectoires d'OAT réalisées s'arrêtent en 2019, date de la dernière vague de prêts, le taux demeurant fixe jusqu'à la fin de la durée d'amortissement.

Chacune de ces trois trajectoires (une trajectoire pour la ressource fonds d'épargne, deux trajectoires pour la ressource de marché) a ensuite été majorée et minorée de 25 points de base afin de déterminer, autour du taux médian qui constitue pour chaque trajectoire l'hypothèse centrale, une fourchette de variation possible. S'agissant de la trajectoire de taux du livret A, cette fourchette de +/- 25 points de base permet notamment de modéliser d'éventuels écarts à la stricte application de la formule découlant d'arbitrages politiques.

L'ensemble de ces projections est présenté dans le tableau 10 et le graphique 2 (cf. *infra*).

Ces projections tendent à montrer que la ressource de marché est plus avantageuse pour les finances publiques jusqu'en 2016, année au cours de laquelle les courbes des scénarios médians se croisent, la ressource du fonds d'épargne redevenant moins coûteuse que la ressource de marché. Ce constat est valable pour les deux trajectoires de taux de marché définies par la mission. Les taux de marché connaissent en effet une hausse régulière sur toute la période, plus ou moins prononcée selon la trajectoire retenue, pour terminer dans une fourchette de 2,25 %-2,75 % ou de 3,45 %-3,95 % à l'horizon 2019.

En parallèle, le coût de la ressource du fonds d'épargne fluctuerait quant à lui entre 1,61 % et 2,61 % jusqu'en 2020, avant de tendre vers son niveau de long terme, atteint à l'horizon 2024.

Annexe II

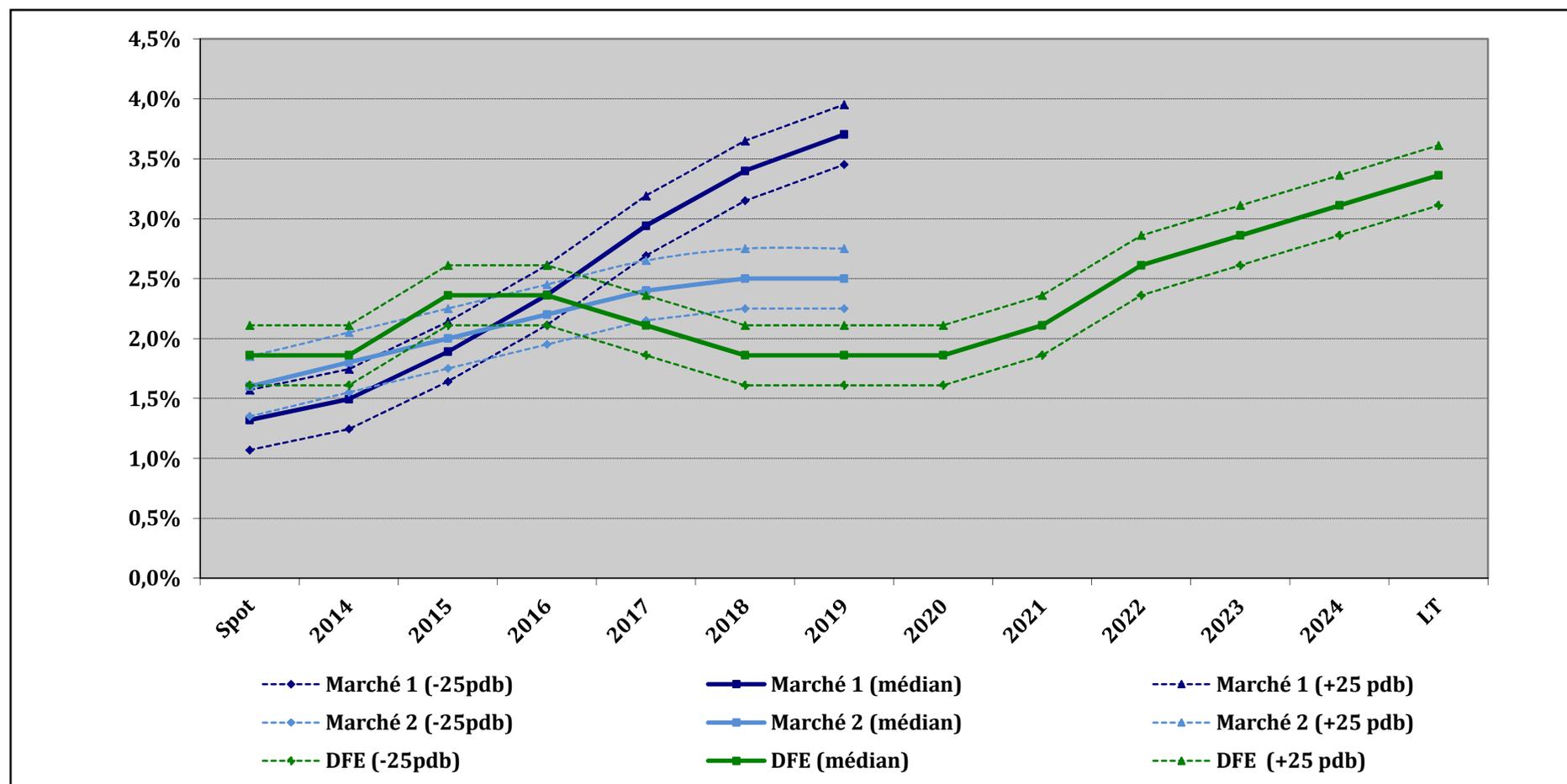
Tableau 10 : Evolution prévisionnelle du coût de la ressource de marché (OAT 5 ans + 20 pdb) et de la ressource du fonds d'épargne (taux du livret A et taux de rémunération des réseaux collecteurs) pour des emprunts de 5 à 7 ans entre 2014 et 2019

Méthode de prévision	Taux « forward »			Cadrage macroéconomique (CDC)			Cadrage macroéconomique (CDC)		
	Marché (-25pdb) %	Marché (médian) %	Marché (+25 pdb) %	Marché (-25pdb) %	Marché (médian) %	Marché (+25 pdb) %	FE (-25pdb) %	FE (médian) %	FE (+25 pdb) %
Spot	1,07	1,32	1,57	1,35	1,60	1,85	1,61	1,86	2,11
2014	1,24	1,49	1,74	1,55	1,80	2,05	1,61	1,86	2,11
2015	1,64	1,89	2,14	1,75	2,00	2,25	2,11	2,36	2,61
2016	2,11	2,36	2,61	1,95	2,20	2,45	2,11	2,36	2,61
2017	2,69	2,94	3,19	2,15	2,40	2,65	1,86	2,11	2,36
2018	3,15	3,40	3,65	2,25	2,50	2,75	1,61	1,86	2,11
2019	3,45	3,70	3,95	2,25	2,50	2,75	1,61	1,86	2,11
2020	-	-	-	-	-	-	1,61	1,86	2,11
2021	-	-	-	-	-	-	1,86	2,11	2,36
2022	-	-	-	-	-	-	2,36	2,61	2,86
2023	-	-	-	-	-	-	2,61	2,86	3,11
2024	-	-	-	-	-	-	2,86	3,11	3,36
LT	-	-	-	-	-	-	3,11	3,36	3,61

Source : CDC et AFT.

Annexe II

Graphique 2 : Evolution comparative du coût de la ressource de marché et de la ressource DFE



Source : CDC et AFT.

NB : la trajectoire « Marché 1 » correspond au coût de la ressource de marché tel qu'anticipé par les marchés financiers et reflété par les taux « forward ». La trajectoire « Marché 2 » correspond au coût de la ressource de marché tel que projeté à partir des hypothèses du cadrage macroéconomique de la CDC.

Annexe II

À partir de chaque trajectoire de taux, la mission a calculé le coût de la bonification¹⁹ associé, dont les résultats sont présentés dans le tableau 11 (cf. *infra*). Elle conclut que **si le recours au fonds d'épargne a induit un surcoût historique du fait d'une forte divergence dans l'évolution du taux du livret A et du taux de l'OAT 5 ans, une remise en cause de l'actuel schéma de financement des prêts NACRE ne paraît pas s'imposer**. Le refinancement direct des prêts NACRE sur les marchés sur la période 2014-2019 ne présenterait en effet pas d'avantage financier par rapport à la mobilisation des fonds d'épargne, quel que soit le scénario envisagé (cf. tableau 11 pour le détail des calculs) :

- ◆ dans l'hypothèse d'un refinancement direct sur les marchés :
 - selon le scénario de coût de la ressource fondé sur les **anticipations de marché** : le coût total actualisé de la bonification des prêts sur la période se situerait dans une fourchette de **16-18-19 M€ pour des enveloppes annuelles de 40 M€**, et de **20-22-24 M€ pour des enveloppes de 50 M€** ;
 - selon le scénario de coût de la ressource fondé sur les **hypothèses du cadrage macroéconomique de la CDC** : le coût total actualisé de la bonification des prêts sur la période se situerait dans une fourchette de **14-15-17 M€ pour des enveloppes annuelles de 40 M€**, et de **17-19-21 M€ pour des enveloppes de 50 M€** ;
- ◆ en comparaison, un financement par le fonds d'épargne placerait le coût de la bonification dans les fourchettes suivantes :
 - pour une enveloppe annuelle de prêts de 40 M€ : **13-14-16 M€** dans le cas d'emprunts de **5 ans**, **17-19-21 M€** dans le cas d'emprunts de **7 ans** ;
 - pour une enveloppe annuelle de prêts de 50 M€ : **16-18-20 M€** dans le cas d'emprunts de **5 ans**, **21-24-26 M€** dans le cas d'emprunts de **7 ans**.

Proposition n° 2 : Proroger le modèle de financement des prêts NACRE sur fonds d'épargne, dont le bilan coût/avantage apparaît favorable par rapport aux alternatives envisagées, au vu des prévisions disponibles pour les années 2014-2019.

¹⁹ Pour rappel, le coût de la bonification correspond au différentiel entre, d'une part, la valeur actualisée du prêt, et, d'autre part, la valeur actualisée d'un prêt de même montant avec un taux d'intérêt nul. Chaque flux futur d'intérêt et/ou de remboursement du capital est actualisé à un taux correspondant au coût de la ressource du scénario (taux du livret A + taux de rémunération des réseaux collecteurs dans un cas, taux de l'OAT majoré de la prime de risque dans l'autre). Pour le scénario « ressource de marché », la modalité de remboursement du capital – *in fine* plutôt que par amortissement – n'emporte pas de conséquence sur la valeur actualisée de l'emprunt dès lors que l'actualisation se fait à un même taux fixe correspondant au taux du coupon versé. Le coût de la bonification diffère néanmoins selon que l'on calcule la valeur actualisée du prêt bonifié (sans intérêt) en supposant un amortissement du capital ou un remboursement *in fine*. Le calcul de la valeur actualisée du prêt bonifié théorique sur la base d'un remboursement *in fine* du capital conduit à une majoration du coût de la bonification, le remboursement *in fine* générant une charge d'intérêts supérieure au remboursement par amortissement annuel. Dans ce scénario, pour isoler cet effet strictement dû à la différence de modalité de remboursement du capital, la mission a calculé la valeur actualisée d'un prêt bonifié théorique en lui appliquant les mêmes modalités de remboursement du capital que pour les prêts sur fonds d'épargne (amortissement et non remboursement *in fine*). La valeur actualisée du prêt bonifié théorique ainsi obtenue ne diffère donc du scénario « fonds d'épargne » que par le taux d'actualisation utilisé.

Annexe II

Tableau 11 : Coût de la bonification selon les différents scénarios de financement envisagés

	Marché (OAT 5 ans + 20 pdb)						Fonds d'épargne					
	Taux « forward »			Cadrage macroéconomique (CDC)			Cadrage macroéconomique (CDC)					
	-25pdb	Médian	+25 pdb	-25pdb	Médian	+25 pdb	-25pdb	Médian	+25 pdb	-25pdb	Médian	+25 pdb
Durée des emprunts	5	5	5	5	5	5	5	5	5	7	7	7
Scénario 1 : 40 M€ / an sur 2014-2019												
Ressource totale mobilisée (M€)	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240
<i>Taux d'intérêt moyen servi (%)</i>	<i>2,38</i>	<i>2,63</i>	<i>2,88</i>	<i>1,98</i>	<i>2,23</i>	<i>2,48</i>	<i>1,82</i>	<i>2,07</i>	<i>2,32</i>	<i>1,87</i>	<i>2,12</i>	<i>2,37</i>
Coût actualisé de la bonification (M€)	16,1	17,7	19,3	13,6	15,3	16,9	12,5	14,2	15,8	16,8	18,9	21,0
<i>Part DFE (M€)</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>10,3</i>	<i>10,3</i>	<i>10,2</i>	<i>13,5</i>	<i>13,4</i>	<i>13,2</i>
<i>Part Section Générale CDC (M€)</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>2,2</i>	<i>3,9</i>	<i>5,6</i>	<i>3,3</i>	<i>5,6</i>	<i>7,8</i>
Scénario 2 : 50 M€ / an sur 2014-2019												
Ressource totale mobilisée (M€)	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
<i>Taux d'intérêt moyen servi (%)</i>	<i>2,38</i>	<i>2,63</i>	<i>2,88</i>	<i>1,98</i>	<i>2,23</i>	<i>2,48</i>	<i>1,82</i>	<i>2,07</i>	<i>2,32</i>	<i>1,87</i>	<i>2,12</i>	<i>2,37</i>
Coût actualisé de la bonification (M€)	20,2	22,2	24,2	17,0	19,1	21,1	15,7	17,7	19,8	21,0	23,7	26,3
<i>Part DFE (M€)</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>12,9</i>	<i>12,8</i>	<i>12,7</i>	<i>16,9</i>	<i>16,7</i>	<i>16,5</i>
<i>Part Section Générale CDC (M€)</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>2,8</i>	<i>4,9</i>	<i>7,0</i>	<i>4,2</i>	<i>7,0</i>	<i>9,7</i>

Source : données CDC et AFT, calculs mission.

2.2.2. La mise en place d'un nouveau mécanisme financier générerait des coûts de transition

D'autre part, en dehors du coût de la bonification, une modification en profondeur du schéma de financement des prêts NACRE poserait un certain nombre de difficultés de gestion, génératrices de coûts de transition :

- ◆ un système d'information spécifique a été développé, pour un coût de 4 M€, afin de gérer la distribution des prêts NACRE ; cet outil informatique est aujourd'hui exploité par FAFI, l'opérateur désigné par la CDC pour assurer la gestion des prêts, mais demeure la propriété de la CDC ; le transfert du financement et/ou de la gestion des prêts NACRE à un autre opérateur nécessiterait des arbitrages sur le devenir de cet outil :
 - abandon, dans le cas où le nouvel opérateur de financement des prêts disposerait de son propre système ; cette solution ne permettrait pas de capitaliser sur les investissements déjà réalisés et nécessiterait, de la part des opérateurs conventionnés du dispositif NACRE qui assurent aujourd'hui la production des prêts, l'adaptation de leurs propres systèmes d'information à un nouvel outil ;
 - rachat ou paiement d'un droit d'exploitation à la CDC par le nouvel opérateur ;
 - développement d'un nouvel outil.

Dans tous les cas, ces solutions apparaissent comme peu satisfaisantes au vu des investissements réalisés et de la bonne performance de l'outil existant.

- ◆ une structure *ad hoc*, FAFI, s'est constituée pour gérer les prêts produits depuis 2009 et continuera, comme le prévoit le marché passé avec la CDC, à assurer leur gestion durant toute la période extinctive, c'est-à-dire potentiellement jusqu'en 2020. La mise en place d'un nouveau modèle de financement pour l'avenir du dispositif imposerait donc au moins, jusqu'à l'horizon 2020, la cohabitation de deux structures et de deux schémas financiers ;
- ◆ les personnels intervenant dans le système de financement des prêts NACRE, tant du côté des réseaux conventionnés que de FAFI, de la CDC au niveau central comme en région, et de la DGEFP, bénéficient aujourd'hui de l'effet d'apprentissage acquis au cours des cinq dernières années de mise en œuvre du dispositif ; après un démarrage compliqué, marqué par des phénomènes de rupture, le système de financement des prêts NACRE tel que conçu en 2009 a connu une nette amélioration et fonctionne désormais avec une fluidité qui satisfait les acteurs. Le basculement vers un nouveau modèle financier impliquerait donc des coûts de transition humains pour former de nouveaux personnels et exposerait le dispositif NACRE à une nouvelle phase de « rodage » au détriment des bénéficiaires finaux.

2.2.3. Des possibilités d'optimisation du schéma actuel existent

Si la mission recommande une forme de *statu quo* s'agissant de l'ingénierie financière des prêts NACRE, plusieurs évolutions sont néanmoins envisageables pour en optimiser le fonctionnement et le coût. Ces propositions sont détaillées dans les développements qui suivent.

- ◆ **Optimisation des modalités de financement :**

Proposition n° 3 : Réduire la durée des prêts accordés par la CDC au gestionnaire de distribution des prêts NACRE (actuellement : FAFI) de 7 à 5 ans.

Ce surcroît de durée constitue une source majeure de surcoût (de 4,3 M€ à 5,2 M€ selon la trajectoire de taux du livret A retenue). La remise en cause de cette modalité de mise à disposition des fonds auprès de l'opérateur de distribution des prêts ne nécessiterait de sa part aucune adaptation de gestion problématique.

En effet, selon les modalités actuelles, FAFI rembourse les sommes empruntées à la CDC après une période de différé de 18 mois. Les versements se font sur la base d'échéances annuelles dont le montant correspond aux encaissements reçus. Durant la période de différé, les sommes recouvrées auprès des créateurs d'entreprise sont placées à court terme sur des produits sans risque, dont le taux de rémunération ne compense pas le coût d'opportunité pour le fonds d'épargne²⁰.

Dans l'hypothèse de prêts de 5 ans sans période de différé de remboursement, FAFI reverserait dès la première échéance les fonds recouvrés auprès des créateurs au fil des encaissements. Les délais de distribution des prêts NACRE (environ 100 jours en moyenne entre la date de décision d'octroi de prêt et la date de décaissement effective²¹) et la durée moyenne de ces prêts (4 ans et 2 mois en moyenne sur la période 2009-2012²²) permettent de considérer cette durée de 5 ans comme adaptée.

L'appel en garantie de la DFE auprès du FCS interviendrait à l'issue de cette période de 5 ans. Les recouvrements ultérieurs issus des éventuels plans de rééchelonnement et des recouvrements contentieux continueraient d'être reversés directement au FCS pour reconstitution de sa capacité d'engagement.

Proposition n° 4 : Ouvrir éventuellement la possibilité pour le gestionnaire de prêt de diversifier ses sources de refinancement dans le cas où des ressources alternatives deviendraient plus avantageuses que la ressource du fonds d'épargne.

L'opérateur pourrait ainsi négocier, en plus de son droit de tirage sur le fonds d'épargne, une ou plusieurs lignes de crédit auprès d'opérateurs bancaires et/ou de la banque publique d'investissement. Cette option nécessiterait néanmoins la définition préalable des conditions dans lesquelles interviendraient la compensation du coût de la bonification et la couverture de la sinistralité.

◆ **Optimisation des modalités de provisionnement des risques au sein du fonds de cohésion sociale :**

Proposition n° 5 : Optimiser les capacités d'engagement du FCS et permettre l'utilisation de tout ou partie des marges dégagées en faveur du dispositif NACRE.

Outre la garantie des prêts NACRE, le FCS développe ses interventions au moyen du fonds solidaire de garantie pour l'entrepreneuriat féminin et l'insertion (FOGEFI), qui regroupe trois « fonds d'Etat » gérés par France Active Garantie (FAG) – le fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF), le fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie (FGIE) et le fonds de garantie pour le développement des ateliers protégés (FGAP) –, ainsi que des fonds dits « loi Galland » (fonds Galland).

Le rapport de l'Inspection Générale des Finances sur le microcrédit constatait une sous-utilisation de ces fonds sur la période 2004-2008 (avant la création de NACRE). Le ratio d'encours sur provisions, fixé à un maximum de 4, oscillait ainsi entre 1,82 et 2,59 selon les années pour le FOGEFI, et entre 0,93 et 1,20 pour les fonds Galland.

²⁰ Les liquidités en attente de déblocage et les remboursements des prêts NACRE en attente de reversement à la DFE sont placés sur des supports monétaires au taux moyen EONIA, soit 0,08% à la date de rédaction du présent rapport (source : FAFI).

²¹ Source : FAFI.

²² Source : base de données FAFI, traitements de la mission.

Si le coefficient d'engagement du FOGEFI s'est sensiblement amélioré²³, un premier levier d'optimisation de la capacité d'engagement du FCS consisterait néanmoins à permettre le redéploiement vers NACRE de dotations d'autres compartiments, en cas de sous-utilisation de celles-ci.

Le dispositif NACRE a déjà bénéficié à une occasion d'une avance de la part des autres entités du fonds : par anticipation sur la dotation budgétaire à venir et afin d'éviter un effet de rupture dans la distribution des prêts, la ministre chargée de l'économie a ainsi autorisé, le 5 novembre 2010, l'engagement de fonds disponibles sur d'autres compartiments du FCS pour garantir 4 M€ de prêts NACRE. Ce mécanisme est néanmoins demeuré exceptionnel.

La fongibilité des liquidités entre les différentes actions du FCS, non pratiquée aujourd'hui, pourrait être permise et facilitée par une simplification de sa structure et de sa gouvernance. Cette fongibilité n'exclut en rien le maintien d'un fléchage initial de tout ou partie des dotations ni le suivi de leur utilisation, en exécution, pour les différentes actions. Sans remettre en cause la diversité des missions du fonds, cette formule permettrait une gestion plus souple et une utilisation plus optimale des moyens disponibles, en redéployant les dotations sous-mobilisées de certains compartiments vers d'autres actions plus dynamiques. **NACRE pourrait bénéficier d'une telle fongibilité, d'autant que nombre des projets financés dans le cadre de ce dispositif émarginent ou seraient susceptibles d'émarginer aux autres actions du FCS.**

Des travaux conduits dans le cadre du comité d'orientation et de suivi de l'emploi de fonds (COSEF), le comité de pilotage stratégique du FCS, vont dans le sens d'une plus grande porosité entre les composantes du FCS et d'une plus grande souplesse dans leur gestion. Ils prévoient, à l'horizon du début de l'année 2014, la fusion des trois fonds d'Etat constituant le FOGEFI (FGIE, FGIF et FGAP) en un seul instrument aux caractéristiques de fonctionnement harmonisées.

Des mesures techniques sont par ailleurs envisageables pour accroître la capacité d'engagement des fonds du FCS hors NACRE ; les marges de manœuvre ainsi dégagées pourraient être redéployées pour augmenter la dotation consacrée à NACRE.

Les fonds Galland bénéficient en effet à ce jour d'une large contre-garantie de la part d'Oséo (désormais intégré à la banque publique d'investissement) : 85 % des opérations de ces fonds sont ainsi contre-garanties à hauteur de 50 %, ce qui représente une couverture nette de 40 % de l'encours total. **Une extension de cette garantie Oséo aux trois fonds d'Etat gérés par FAG dans le cadre du FOGEFI permettrait de dégager une économie de 3,8 M€ pour le FCS en cumulé sur la période 2014-2017**, selon les estimations du COSEF transmises à la mission.

²³ Selon les informations transmises à la mission par la CDC, ce coefficient s'établissait à un niveau de 6 fin 2012.

Par ailleurs, compte tenu de cette garantie, les provisions immobilisées au sein du FCS pourraient n'être désormais calibrées que pour couvrir le « risque net » (c'est-à-dire après mise en jeu de la garantie Oséo), et non le risque brut²⁴ comme c'est le cas aujourd'hui. Le système actuel peut être considéré comme excessivement prudentiel dans la mesure où le mécanisme de contre-garantie est juridiquement conventionné. L'évolution envisagée reviendrait à considérer la contre-garantie Oséo comme acquise par anticipation. Ainsi, sur un montant engagé de 100 €, dont 40 € de contre-garantie par Oséo, le risque à couvrir ne porterait plus que sur 60 €. Sans modifier le coefficient multiplicateur de 4 actuellement applicable aux activités du FCS hors NACRE, cette nouvelle formule pourrait permettre d'accroître substantiellement la capacité d'engagement du fonds. **Dans l'hypothèse d'une extension du mécanisme de contre-garantie Oséo aux fonds d'Etat, le COSEF estime la capacité d'engagement supplémentaire ainsi générée à 22 M€ en cumulé sur la période 2014-2017.**

Proposition n° 6 : Organiser une montée en charge progressive des provisions versées au FCS pour couvrir la sinistralité des prêts NACRE.

Comme le décrit plus en détail l'annexe III « Analyse de la sinistralité des prêts NACRE » du présent rapport, le rythme d'occurrence des sinistres sur les prêts NACRE suit une courbe progressive au cours du temps. La sinistralité de 20 % dont découle le coefficient multiplicateur de 5 correspond à la somme des sinistres constatés en fin de période. Le montant provisionné initialement pour la couverture des sinistres n'est donc susceptible d'être appelé en totalité qu'à l'issue de cette période de 5 ans. Durant toute la phase d'amortissement des prêts, une partie de ces provisions correspond donc à une liquidité immobilisée pour couvrir des sinistres attendus à un horizon de plusieurs années.

Cette modalité de fonctionnement ne permet pas d'optimiser l'utilisation des fonds publics et présente un fort coût d'opportunité. **Pour y remédier, une montée en charge progressive des dotations aux provisions pour les prêts accordés pourrait être envisagée ; ce mécanisme permettrait d'alléger l'effort budgétaire pour l'Etat ou de réallouer une partie des fonds libérés pour accroître la capacité d'engagement du FCS.**

Proposition n° 7 : Permettre le redéploiement des crédits d'accompagnement non consommés pour accroître la dotation du FCS.

Les propositions ci-dessus formulées par la mission s'agissant de l'optimisation de la capacité d'engagement du FCS tendent à accroître le volume de prêts distribuables à dotation budgétaire constante. Cependant, la distribution de prêts supplémentaires induit, à terme, des dépenses d'accompagnement additionnelles : les nouveaux bénéficiaires intégrant le parcours génèrent en effet un surcroît de phases métier 2 et, pour une partie d'entre eux, de phases métier 3. Ces surcoûts n'impliquent néanmoins qu'une montée en charge progressive, et dans des proportions limitées par le fait que les parcours complets ne concernent en pratique qu'une minorité de bénéficiaires de NACRE.

La sous-consommation régulière des crédits d'accompagnement programmés (77 % des montants notifiés en 2011, 76 % en 2012) indique que NACRE dispose d'une capacité d'absorption de bénéficiaires supplémentaires à enveloppe budgétaire constante. Dans un premier temps, cette marge (5,5 M€ en 2011, 5,6 M€ en 2012) pourrait être redéployée, au moins pour partie, vers le FCS afin d'accroître sa capacité d'engagement. Dans un second temps, elle pourrait permettre de financer les prestations d'accompagnement supplémentaires générées par ce surcroît d'entrées dans le dispositif.

²⁴ Le calcul de la capacité d'engagement se fonde aujourd'hui sur le risque brut de FAG sans retenir l'existence du système de contre-garantie OSEO. Ce calcul suit la formule suivante : capacité d'engagement = (solde comptable - 100 % de l'encours alerté) x coefficient multiplicateur - 100 % des encours sains. Une capacité d'engagement calculée en risque net suivrait la formule suivante : Capacité d'engagement = (solde comptable - 60 % de l'encours alerté) x coefficient multiplicateur - 60 % des encours sains.

Proposition n° 8 : Renforcer la performance des mécanismes de recouvrement des créances sinistrées en renégociant le contrat de délégation du recouvrement contentieux et en renforçant le rôle des opérateurs de phases métier 2 et 3.

Le dispositif actuel d'externalisation du recouvrement des créances sinistrées n'a pas encore démontré sa capacité à monter en puissance. Le recouvrement des impayés constatés sur le remboursement des prêts NACRE a été confié, tardivement (juin 2012), à une société spécialisée, Flemming's (cf. encadré 2). À la date du 11 septembre 2013, les recouvrements s'élevaient à 1,1 M€ sur 13,1 M€ de créances transférées, soit un taux de recouvrement de 8 % (cf. tableau 12).

De plus, une partie seulement de cette somme a *in fine* vocation à être reversée au FCS, après prélèvement par Flemming's de sa rémunération. **Le total des montants nets reversés au FCS à la date du 19 septembre 2013 s'élevait à 581 893,92 €, après prélèvement de 323 300,76 €²⁵ de commissions par Flemming's, soit un taux d'honoraires moyen de 36 %** (l'Encadré 2 précise les modalités de cette rémunération).

Le niveau très élevé de cette rémunération interroge sur l'opportunité de reconduire le contrat avec ce prestataire : une remise en concurrence du marché, ou à tout le moins une renégociation tarifaire, paraissent s'imposer.

En tous les cas, afin de permettre en amont une plus grande réactivité dans la détection des défaillances et prévenir le passage de la créance en recouvrement contentieux, **la mission recommande de renforcer le rôle des opérateurs dans la gestion du remboursement des prêts** (l'opérateur ayant pris la décision d'octroi de prêt, ainsi que celui assurant l'accompagnement en phase métier 3 s'il diffère du premier) : le contrôle du respect des échéances est en effet une composante à part entière de l'accompagnement et par tant une responsabilité majeure des opérateurs des phases métier 2 et 3.

Une majorité de réseaux d'accompagnement conventionnés est d'ores et déjà outillée pour assurer efficacement ce rôle, dans la mesure où ces réseaux disposent d'offres de financement propres. Les conclusions de l'expérimentation actuellement conduite avec le réseau ADIE dans ce domaine devront permettre de préciser les modalités dans lesquelles une telle mesure pourra être mise en œuvre.

Encadré 2 : Modalités de recouvrement des créances NACRE sinistrées

Un contrat entre FAFI et la Sarl New Associates enseigne Flemming's en date du 4 juin 2012 porte délégation à cette-dernière du recouvrement des créances sinistrées de prêts NACRE pour une durée d'un an tacitement reconductible.

En cas d'impayés constatés sur les prêts NACRE intervenant dans le cadre des trois ans de la phase post-crédation (phase métier 3), l'opérateur local ayant pris la décision d'octroi de prêt est chargé de prendre contact avec le ou les créateurs défaillant(s) et de trouver une solution. En cas de non régularisation de plusieurs impayés, la déchéance du terme est prononcée. L'opérateur local en est informé et peut élaborer avec le créateur un plan d'apurement. Si ce plan n'est pas respecté ou n'est pas mis en place, le dossier est alors transféré au service contentieux de FAFI. Sur décision de la direction régionale de la CDC, le dossier peut être confié à la société Flemming's pour mise en œuvre des actions de recouvrement. En pratique, sont donc transférés à Flemming's des dossiers présentant en général trois impayés successifs, ou plusieurs incidents non régularisés.

Les dossiers pour lesquels le créateur, en entreprise individuelle, fait l'objet d'une procédure collective, d'une procédure de surendettement, ou est décédé, restent en revanche gérés en direct par le service contentieux de FAFI.

Pour les dossiers qui lui sont transférés, la société Flemming's s'engage à :

- effectuer les recherches nécessaires sur l'adresse et la solvabilité des débiteurs ;
- réaliser au moins une action de recouvrement par dossier ;
- recouvrer la créance à l'amiable si l'emprunteur est solvable ;

²⁵ Source : FAFI.

Annexe II

- délivrer un certificat d'irrecouvrabilité en cas d'insolvabilité du débiteur ;
- informer FAFI des éventuelles procédures collectives ou de surendettement ;
- transmettre mensuellement à FAFI un état des créances transférées et des recouvrements.

Pour la conduite de ces actions, le contrat prévoit la rémunération de Flemming's selon deux barèmes. Le barème A « Recouvrement amiable » consiste en un taux d'honoraires dégressif par tranches de créances encaissées :

- 30 % H.T. sur les montants encaissés pour les dossiers présentant un solde restant dû inférieur à 1 500 € ;
- 25 % H.T. sur les montants encaissés pour les dossiers présentant un solde restant dû compris entre 1 501 € et 3 000 € ;
- 20 % H.T. sur les montants encaissés pour les dossiers présentant un solde restant dû supérieur à 3 001 €.

Le barème B « Recouvrement amiable - Enquête civile » consiste en un taux d'honoraires dégressif par tranches de créances recouvrées pour lesquelles FAFI a recouru aux prestations de Flemming's pour localiser le débiteur « Parti sans laisser d'adresse » en amont de la phase de recouvrement :

- 35 % H.T. sur les montants encaissés pour les dossiers présentant un solde restant dû inférieur à 1 500 € ;
- 27 % HT. sur les montants encaissés pour les dossiers présentant un solde restant dû compris entre 1 501 € et 3 000 € ;
- 22 % H.T. sur les montants encaissés pour les dossiers présentant un solde restant dû supérieur à 3 001 €.

La facturation des prestations de Flemming's est directement prélevée sur la créance recouvrée. Elle vient en déduction des sommes restituées au FCS après recouvrement et repose donc *in fine* sur l'Etat.

Source : FAFI.

Tableau 12 : Etat du recouvrement des créances transférées à Flemming's à la date du 11 septembre 2013

Période	Nombre	Montant (€)	Sommes encaissées par Flemming's avant prélèvement de sa rémunération (€)		Taux de recouvrement (%)
Prêts transférés à Flemming's en recouvrement amiable					
Depuis juin 2012	3 429	13 076 524	1 059 645		8
Prêts transférés à Flemming's et faisant l'objet d'un plan d'apurement					
Période	Nombre	Montant (€)	Sommes encaissées au titre des plans en cours (€)	Sommes à encaisser si les plans sont respectés (€)	Taux de recouvrement (%)
Depuis juin 2012	796	3 322 558	625 261	2 697 297	29

Source : FAFI.

2.3. Si un financement alternatif devait néanmoins être retenu, la banque publique d'investissement constituerait la meilleure option

Dans l'hypothèse où la puissance publique déciderait néanmoins de transférer la mise en œuvre des prêts NACRE à un autre opérateur public, la mission considère la banque publique d'investissement (bpiFrance) comme l'option à privilégier, pour les raisons suivantes :

- ◆ bpiFrance bénéficie de conditions de refinancement sur les marchés à des taux très favorables, proches de ceux de l'Etat ;

Annexe II

- ◆ en cas de hausse durable des taux d'intérêt sur les marchés financiers, bpiFrance dispose toujours d'une capacité de tirage sur le fonds d'épargne de la CDC ;
- ◆ bpiFrance dispose des compétences de gestion et du réseau territorial adéquat pour assurer la distribution des prêts NACRE ;
- ◆ l'intervention de bpiFrance dans la mise en œuvre de NACRE pourrait être l'occasion d'une mise en complémentarité de cet outil avec les prêts à la création d'entreprise (PCE) et les garanties proposés par ailleurs par cette institution aux créateurs d'entreprise ;
- ◆ sur le plan institutionnel, de par l'ancrage historique d'Oséo (qui constitue désormais le pôle financement de bpiFrance) et ses relations de coopération établies de longue date avec les collectivités territoriales, la mise en œuvre de NACRE par cette entité pourrait faciliter son articulation avec les dispositifs déployés par ailleurs par les collectivités.

3. Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Redynamiser l'animation nationale et régionale du dispositif auprès du secteur bancaire, afin d'impliquer davantage les banques dans le cofinancement des projets NACRE à des conditions favorables pour les créateurs.

Proposition n° 2 : Proroger le modèle de financement des prêts NACRE sur fonds d'épargne, dont le bilan coût/avantage apparaît favorable par rapport aux alternatives envisagées, au vu des prévisions disponibles pour les années 2014-2019.

Proposition n° 3 : Réduire la durée des prêts accordés par la CDC au gestionnaire de distribution des prêts NACRE (actuellement : FAFI) de 7 à 5 ans.

Proposition n° 4 : Ouvrir éventuellement la possibilité pour le gestionnaire de prêt de diversifier ses sources de refinancement dans le cas où des ressources alternatives deviendraient plus avantageuses que la ressource du fonds d'épargne.

Proposition n° 5 : Optimiser les capacités d'engagement du FCS et permettre l'utilisation de tout ou partie des marges dégagées en faveur du dispositif NACRE.

Proposition n° 6 : Organiser une montée en charge progressive des provisions versées au FCS pour couvrir la sinistralité des prêts NACRE.

Proposition n° 7 : Permettre le redéploiement des crédits d'accompagnement non consommés pour accroître la dotation du FCS.

Proposition n° 8 : Renforcer la performance des mécanismes de recouvrement des créances sinistrées en renégociant le contrat de délégation du recouvrement contentieux et en renforçant le rôle des opérateurs de phases métier 2 et 3.

ANNEXE III

Analyse de la sinistralité des prêts NACRE

SOMMAIRE

1. LA COUVERTURE DE LA SINISTRALITÉ EST UN PARAMÈTRE ESSENTIEL DE NACRE, ENCORE PEU STABILISÉ FAUTE DE MATURITÉ SUFFISANTE DU DISPOSITIF, ET L'UN DE SES PRINCIPAUX CENTRES DE COÛT	1
1.1. Le financement des prêts NACRE sur fonds d'épargne a nécessité la mise en place d'un double système de garantie de la sinistralité.....	1
1.2. Les dotations en garantie du FCS constituent l'un des principaux postes de coût du dispositif.....	1
1.3. Si la sinistralité des prêts NACRE paraît pour l'heure maîtrisée, le dispositif manque encore de maturité pour que des conclusions définitives puissent être tirées sur son niveau final.....	2
1.3.1. <i>Le niveau effectif des appels en garantie auprès du FCS demeure, à la mi-2013, très en deçà des sommes provisionnées.....</i>	<i>2</i>
1.3.2. <i>Néanmoins, aucune cohorte de prêts n'est encore parvenue au terme de sa période d'amortissement.....</i>	<i>3</i>
1.3.3. <i>Des recouvrements tardifs peuvent intervenir au-delà de la période d'amortissement des prêts et diminuer d'autant la sinistralité finale.....</i>	<i>8</i>
1.3.4. <i>Les exercices d'estimation de la sinistralité finale des prêts NACRE produisent des résultats ambigus.....</i>	<i>8</i>
2. COMPTE TENU DES INCERTITUDES SUR LE NIVEAU FINAL DE LA SINISTRALITÉ DES PRÊTS NACRE, IL PARAÎT PRÉMATURÉ D'ENVISAGER UNE RÉVISION DU COEFFICIENT MULTIPLICATEUR	10
2.1. Les outils financiers comparables au prêt NACRE connaissent des niveaux de sinistralité très variables, qui peuvent dépasser 20 %.....	10
2.2. Les difficultés économiques des années récentes ne seront pas sans impact sur la sinistralité des prêts NACRE.....	14
2.3. Le recentrage de NACRE sur son public cible, proposé par la mission, exercera une pression à la hausse sur la sinistralité, qui pourrait être partiellement contenue par une plus grande implication des opérateurs dans le suivi du remboursement des prêts.....	16
2.3.1. <i>L'analyse de la sinistralité des prêts NACRE par catégorie de publics montre une très forte corrélation entre sinistralité et fragilité sociale des bénéficiaires du prêt.....</i>	<i>16</i>
2.3.2. <i>La pression à la hausse de la sinistralité qu'exercerait un recentrage de NACRE pourrait être partiellement contenue par une plus forte implication des opérateurs de phase 2 et 3 dans le suivi des remboursements.....</i>	<i>17</i>
3. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	17

1. La couverture de la sinistralité est un paramètre essentiel de NACRE, encore peu stabilisé faute de maturité suffisante du dispositif, et l'un de ses principaux centres de coût

1.1. Le financement des prêts NACRE sur fonds d'épargne a nécessité la mise en place d'un double système de garantie de la sinistralité

En vertu de la convention « Agir pour l'emploi » signée le 18 mars 2008 entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la direction du fonds d'épargne (DFE) de la CDC est mobilisée pour financer les prêts à taux 0 % dans le cadre du dispositif NACRE. Les prêts étant financés sur le fonds d'épargne, les sinistres constatés sur le remboursement des prêts NACRE sont couverts à 100 % par un double système de garantie, rendu nécessaire par l'exigence de protection des avoirs des épargnants :

- ♦ **la garantie de premier rang** : les prêts octroyés par le fonds d'épargne à l'opérateur en charge de la distribution des prêts (France Active Financement) sont garantis à 100 % par le fonds de cohésion sociale (FCS) que gère la CDC, dans la limite d'un taux de sinistralité de 20 %. Le FCS dispose chaque année d'une dotation budgétaire spécifique pour cette mission *via* le programme 103 (*cf.* tableau 1 pour une chronique des dotations au FCS) ; c'est le montant de cette dotation qui détermine le volume de prêts NACRE distribuables¹. Chaque dotation permet de couvrir la totalité des défauts sur une enveloppe annuelle de prêts, tout au long de leur durée d'amortissement (d'un maximum de 5 ans), à condition que le taux de sinistralité financier n'excède pas 20 % à l'issue de la période de remboursement ;
- ♦ **la garantie de second rang** : dans le cas où les provisions constituées par le FCS s'avèreraient insuffisantes – c'est-à-dire dans l'hypothèse où la sinistralité financière effective des prêts NACRE atteindrait un niveau supérieur à 20 % –, l'Etat a engagé sa garantie dans la limite de 400 M€ pour les prêts octroyés jusqu'au 31 décembre 2012². Cette garantie a été prolongée d'un an, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2013, par la loi de finances rectificative pour 2012³. **Elle n'a à ce stade encore jamais été appelée.**

1.2. Les dotations en garantie du FCS constituent l'un des principaux postes de coût du dispositif

Les dotations budgétaires annuelles au FCS constituent l'un des principaux centres de coût budgétaire du dispositif, dont le coût total pour les années 2009 à 2013 s'établit à 215 M€ (114 M€ pour le dispositif de prêts, 101 M€ pour l'accompagnement⁴). De 2009 à 2012, le montant total de ces dotations s'est élevé à 49,4 M€ (*cf.* tableau 1). Les prévisions d'exécution de la loi de finances initiale pour 2013 prévoient un montant de dotations supplémentaires de 10 M€. **Depuis 2009, le dispositif de garantie de premier rang aura donc engendré, pour l'Etat, un coût total de 59,4 M€ en dotations budgétaires ; ce coût représente à lui seul 52 % du coût du dispositif de prêt⁵ et 28 % du coût total du dispositif.**

¹ L'arrêté du 31 mars 2010 dispose que le montant de prêts sur fonds d'épargne accordés à FAFI ne peut dépasser cinq fois le montant de la dotation budgétaire versée au FCS et dédiée à la garantie des prêts NACRE.

² Article 101 de la loi n°2009-1674 de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009.

³ Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁴ En plus des coûts du dispositif de financement, le coût du volet « accompagnement » de NACRE s'est élevé à 72 M€ sur la période 2009-2012 (*cf.* annexe IV « Le volet accompagnement de NACRE »), auxquels devraient s'ajouter 25 M€ de crédits budgétaires supplémentaires pour l'année 2013 et 4,25 M€ de coûts de gestion

Annexe III

Tableau 1 : Chronique des dotations budgétaires au fonds de cohésion sociale depuis 2009

Provisions versées au FCS pour garantir les prêts NACRE	2009		2010		2011		2012		2013	
	LFI	Exéc. (prév.)								
Dotation annuelle (M€)	0	8,0	20,0	14,0	10,0	16,4	10,0	11,0	10,0	10,0

Source : DGEFP.

1.3. Si la sinistralité des prêts NACRE paraît pour l'heure maîtrisée, le dispositif manque encore de maturité pour que des conclusions définitives puissent être tirées sur son niveau final

1.3.1. Le niveau effectif des appels en garantie auprès du FCS demeure, à la mi-2013, très en deçà des sommes provisionnées

En pratique, la sinistralité des prêts NACRE n'atteint pas nécessairement le niveau prudentiel du 20 %, c'est-à-dire que les sommes versées au FCS pour assurer la garantie de premier rang sont susceptibles de ne pas être intégralement consommées.

La sinistralité s'établit en effet de la manière suivante :

- ◆ l'opérateur distributeur des prêts, France Active Financement (FAFI), restitue au fonds d'épargne les sommes mises à disposition (cf. détail dans le tableau 2)...
 - ... sur la base d'échéances annuelles,
 - ... pour des montants correspondant aux seuls remboursements effectivement reçus de la part des emprunteurs,
 - à l'issue d'une période de différé de 18 mois⁶ ;
- ◆ à chaque échéance de remboursement, la DFE constate le différentiel entre :
 - d'une part, le montant théorique de l'échéance tel que fixé par le tableau d'amortissement de référence (résultat de l'agrégation, à date, des tableaux d'amortissement relatifs à l'ensemble des prêts NACRE octroyés aux bénéficiaires du dispositif) ;
 - d'autre part, la somme effectivement restituée par FAFI ;
- ◆ la DFE procède alors à l'appel en garantie pour ce montant auprès du FCS ;
- ◆ le FCS se substitue à FAFI pour le règlement du montant mis en jeu dans un délai de 30 jours.

administrative (coût de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le conventionnement annuel, valorisation des effectifs en charge de NACRE dans les DIRECCTE, coût des prestations de l'agence de services et de paiement).

⁵ Les autres centres de coûts du dispositif sont : le coût de la bonification des prêts, évalué par la mission à 24,3 M€ pour l'ensemble des enveloppes financières accordées par la DFE à FAFI jusqu'en avril 2013 (dernier prêt pris en compte : prêt de 25 M€ du 9 avril 2013) ; le coût de la rémunération de l'opérateur de distribution des prêts, FAFI, qui s'élève à un total de 24,8 M€ jusqu'à la fin de la période extinctive ; le coût de gestion du dispositif au sein de la CDC, estimé à 1 M€ par an.

⁶ Ce différé a été initialement conçu pour prendre en compte le délai de distribution des prêts NACRE et permettre à FAFI d'encaisser les premiers remboursements des bénéficiaires, avant l'intervention de la première annuité de reversement des fonds à la DFE. Concrètement, la 1^{ère} échéance de remboursement intervient au terme d'une période de 18 mois à compter de la date d'octroi du prêt. Les échéances suivantes interviennent annuellement à compter de la date anniversaire de la 1^{ère} échéance.

Annexe III

À la date du 30 juin 2013, le montant total des garanties du FCS appelées ou devant être appelées par la DFE s'élevait à 5,62 M€ (cf. tableau 2), soit **un taux de consommation des provisions (d'un montant total de 59,40 M€ pour les années 2009 à 2013) de 9,5 %**, et un taux de sinistre final sur les sommes dues (75,52 M€ pour les annuités de remboursement échues à la du 30 juin 2013) de 7,4 %.

Tableau 2 : Prêts octroyés par la direction des fonds d'épargne à FAFI depuis 2009 et sinistres constatés dans leur remboursement à la date du 30 juin 2013

Prêt DFE	Date de signature du prêt	Montant du prêt (€)	Montant utilisé (à amortir) (€)	Montant restitué à l'issue de la période d'utilisation (€)	Montant des annuités échues (€)	Sinistralité constatée au 30 juin 2013 (€)
Prêt 1 (1er tirage)	19/05/2009	35 000 000	33 122 279	1 877 721	21 658 382	2 267 192
Prêt 1 (2ème tirage)	27/11/2009	5 000 000	4 999 790	210	3 442 440	339 062
Prêt 2	08/04/2011	50 000 000	49 999 962	38	23 636 786	1 490 900
Prêt 3	13/12/2010	20 000 000	19 999 710	290	10 240 058	886 155
Prêt 4	17/02/2011	30 000 000	29 999 766	234	7 072 624	280 099
Prêt 5	29/07/2011	25 000 000	24 999 709	291	6 195 322	351 654
Prêt 6	06/01/2012	12 500 000	12 499 528	472	3 274 970	0
Prêt 7	29/03/2012	12 500 000	12 494 995	5 005	NA	NA
Prêt 8	19/06/2012	25 000 000	24 999 836	164	NA	NA
Prêt 9	13/11/2012	5 000 000	Période d'utilisation non achevée		NA	NA
Prêt 10	17/12/2012	17 000 000	Période d'utilisation non achevée		NA	NA
Prêt 11	05/04/2013	25 000 000	Période d'utilisation non achevée		NA	NA
Total	-	262 000 000	213 115 575	1 884 425	75 520 582	5 615 061

Source : CDC.

1.3.2. Néanmoins, aucune cohorte de prêts n'est encore parvenue au terme de sa période d'amortissement

Les appels en garantie auprès du FCS ne portent néanmoins à ce stade que sur :

- ◆ la moitié des enveloppes financières mises à la disposition de FAFI par la DFE, trois d'entre elles n'ayant pas achevé leur période d'utilisation (cf. tableau 2) ;
- ◆ un nombre minoritaire d'annuités de remboursement échues : 13 sur 84 (cf. tableau 3). Pour la première enveloppe accordée par la DFE à FAFI (premier tirage du premier contrat de prêt, en date du 19 mai 2009), seules 3 annuités sur 7 étaient arrivées à échéance à la date de rédaction du présent rapport (la 4^{ème} annuité arrivera à échéance le 30 novembre 2013).

Annexe III

Tableau 3 : Chronique des appels en garantie de la DFE au FCS (à la date du 30 juin 2013)

Prêt DFE	Date	Remboursement prévisionnel (€)	Montant effectivement restitué à la DFE (€)	Montant appelé ou devant être appelé en garantie par la DFE auprès du FCS (€)
1ère échéance				
Prêt 1 (1 ^{er} tirage)	30/11/2010	5 702 527,82	5 529 160,19	173 367,63
Prêt 1 (2 ^{ème} tirage)	30/06/2011	1 150 653,18	1 125 351,00	25 302,18
Prêt 2	31/10/2011	11 684 215,64	11 362 055,65	322 159,99
Prêt 3	30/06/2012	5 510 160,32	5 245 735,11	264 425,21
Prêt 4	31/08/2012	7 072 623,80	6 792 524,54	280 099,26
Prêt 5	28/02/2013	6 195 321,93	5 843 667,88	351 654,05
Prêt 6	31/07/2013	3 274 970,22	3 274 970,22	0,00
Prêt 7	31/10/2013	3 312 680,62	Non échu	Non échu
Prêt 8	31/12/2013	5 865 054,61	Non échu	Non échu
Prêt 9 ⁷	31/05/2014	NA	Non échu	Non échu
Prêt 10 ⁸	30/06/2014	NA	Non échu	Non échu
Prêt 11 ⁹	31/10/2014	NA	Non échu	Non échu
2ème échéance				
Prêt 1 (1 ^{er} tirage)	30/11/2011	8 241 537,07	7 406 704,91	834 832,16
Prêt 1 (2 ^{ème} tirage)	30/06/2012	1 184 675,36	1 048 184,60	136 490,76
Prêt 2	31/10/2012	11 952 570,07	10 783 830,02	1 168 740,05
Prêt 3	30/06/2013	4 729 897,51	4 108 168,18	621 729,33
Prêt 4	31/08/2013	7 170 488,97	Non échu	Non échu
Prêt 5	28/02/2014	5 919 891,66	Non échu	Non échu
Prêt 6	31/07/2014	2 904 835,75	Non échu	Non échu
Prêt 7	31/10/2014	2 887 126,83	Non échu	Non échu
Prêt 8	31/12/2014	5 797 402,39	Non échu	Non échu
Prêt 9	31/05/2015	NA	Non échu	Non échu
Prêt 10	30/06/2015	NA	Non échu	Non échu
Prêt 11	31/10/2015	NA	Non échu	Non échu
3ème échéance				
Prêt 1 (1 ^{er} tirage)	30/11/2012	7 714 317,55	6 455 325,82	1 258 991,73
Prêt 1 (2 ^{ème} tirage)	30/06/2013	1 107 111,40	929 842,51	177 268,89
Prêt 2	31/10/2013	11 113 608,75	Non échu	Non échu
Prêt 3	30/06/2014	4 322 686,89	Non échu	Non échu
Prêt 4	31/08/2014	6 718 808,96	Non échu	Non échu
Prêt 5	28/02/2015	5 512 708,55	Non échu	Non échu
Prêt 6	31/07/2015	2 698 656,76	Non échu	Non échu
Prêt 7	31/10/2015	2 677 042,75	Non échu	Non échu
Prêt 8	31/12/2015	5 483 681,07	Non échu	Non échu
Prêt 9	31/05/2016	NA	Non échu	Non échu
Prêt 10	30/06/2016	NA	Non échu	Non échu
Prêt 11	31/10/2016	NA	Non échu	Non échu
4ème échéance				
Prêt 1 (1 ^{er} tirage)	30/11/2013	5 919 998,51	Non échu	Non échu
Prêt 1 (2 ^{ème} tirage)	30/06/2014	865 266,97	Non échu	Non échu
Prêt 2	31/10/2014	8 514 073,96	Non échu	Non échu
Prêt 3	30/06/2015	3 253 653,49	Non échu	Non échu

⁷ Période d'utilisation non achevée.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

Annexe III

Prêt 4	31/08/2015	5 061 223,37	Non échu	Non échu
Prêt 5	28/02/2016	4 120 545,88	Non échu	Non échu
Prêt 6	31/07/2016	2 120 800,05	Non échu	Non échu
Prêt 7	31/10/2016	2 127 966,18	Non échu	Non échu
Prêt 8	31/12/2016	4 388 577,08	Non échu	Non échu
Prêt 9	31/05/2017	NA	Non échu	Non échu
Prêt 10	30/06/2017	NA	Non échu	Non échu
Prêt 11	31/10/2017	NA	Non échu	Non échu
5ème échéance				
Prêt 1 (1 ^{er} tirage)	30/11/2014	4 311 781,99	Non échu	Non échu
Prêt 1 (2 ^{ème} tirage)	30/06/2015	662 900,44	Non échu	Non échu
Prêt 2	31/10/2015	6 174 367,10	Non échu	Non échu
Prêt 3	30/06/2016	2 183 311,79	Non échu	Non échu
Prêt 4	31/08/2016	3 707 124,75	Non échu	Non échu
Prêt 5	28/02/2017	3 115 135,60	Non échu	Non échu
Prêt 6	31/07/2017	1 499 765,21	Non échu	Non échu
Prêt 7	31/10/2017	1 490 178,62	Non échu	Non échu
Prêt 8	31/12/2017	3 305 100,91	Non échu	Non échu
Prêt 9	31/05/2018	NA	Non échu	Non échu
Prêt 10	30/06/2018	NA	Non échu	Non échu
Prêt 11	31/10/2018	NA	Non échu	Non échu
6ème échéance				
Prêt 1 (1 ^{er} tirage)	30/11/2015	1 232 116,06	Non échu	Non échu
Prêt 1 (2 ^{ème} tirage)	30/06/2016	29 182,65	Non échu	Non échu
Prêt 2	31/10/2016	561 126,48	Non échu	Non échu
Prêt 3	30/06/2017	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 4	31/08/2017	269 496,15	Non échu	Non échu
Prêt 5	28/02/2018	135 530,38	Non échu	Non échu
Prêt 6	31/07/2018	500,01	Non échu	Non échu
Prêt 7	31/10/2018	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 8	31/12/2018	160 019,94	Non échu	Non échu
Prêt 9	31/05/2019	NA	Non échu	Non échu
Prêt 10	30/06/2019	NA	Non échu	Non échu
Prêt 11	31/10/2019	NA	Non échu	Non échu
7ème échéance				
Prêt 1 (1 ^{er} tirage)	30/11/2016	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 1 (2 ^{ème} tirage)	30/06/2017	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 2	31/10/2017	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 3	30/06/2018	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 4	31/08/2018	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 5	28/02/2019	575,00	Non échu	Non échu
Prêt 6	31/07/2019	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 7	31/10/2019	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 8	31/12/2019	0,00	Non échu	Non échu
Prêt 9	31/05/2020	NA	Non échu	Non échu
Prêt 10	30/06/2020	NA	Non échu	Non échu
Prêt 11	31/10/2020	NA	Non échu	Non échu
Total des montants échus		75 520 581,87	69 905 520,63	5 615 061,24

Source : FAFI, CDC.

La sinistralité constatée à l'échéance de chacune des annuités de remboursement des fonds prêtés par la DFE à FAFI dépend directement des sinistres intervenus sur les prêts NACRE octroyés aux bénéficiaires du dispositif.

Annexe III

Un sinistre se caractérise par une ou plusieurs des situations suivantes :

- ◆ trois incidents de paiement consécutifs non régularisés ont été constatés et une mise en demeure¹⁰ du bénéficiaire du prêt a fait l'objet d'un accusé de réception ; si aucune régularisation n'intervient dans un délai de 15 jours, la déchéance du terme est automatiquement prononcée et le dossier transmis au service contentieux de FAFI ;
- ◆ une procédure collective a été engagée à l'encontre de l'entreprise individuelle du bénéficiaire du prêt ;
- ◆ le bénéficiaire du prêt est en surendettement, ou fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel ;
- ◆ le bénéficiaire du prêt est décédé.

Il importe de distinguer sinistre physique et sinistre financier : la notion de sinistre physique porte en effet sur le nombre de prêts sinistrés, quand celle de sinistre financier porte sur le montant des encours sinistrés. La sinistralité financière découle du nombre de sinistres physiques et de leur date d'occurrence, celle-ci déterminant l'encours restant à rembourser. Le taux de sinistralité pertinent pour la mise en jeu des garanties correspond à la sinistralité financière.

À la date de rédaction du présent rapport, aucune cohorte de prêts NACRE n'était totalement arrivée au terme de sa période d'amortissement, aucune n'était donc susceptible d'avoir enregistré l'intégralité de ses sinistres. À titre d'illustration, 83% des 1 842 prêts non sinistrés décaissés en 2009 achèveront ainsi leur période d'amortissement entre 2014 et 2015¹¹. Le montant restant à amortir sur ces prêts non sinistrés représentait, au 7 octobre 2013, 10 % du montant total des prêts décaissés en 2009, soit 2,2 M€.

Pour l'ensemble des prêts NACRE distribués de 2009 à 2012 (total décaissé : 221,79 M€), les encours en contentieux¹² s'élevaient à 20,98 M€ au 24 juin 2013, soit un taux de sinistre financier de 9,46 %. La plus ancienne cohorte de prêts NACRE (prêts accordés aux bénéficiaires ayant débuté la phase métier 2 du parcours NACRE en 2009) affichait un taux de sinistre financier de 14,47 % (cf. tableau 4 pour le détail cohorte par cohorte).

Au sein de cette cohorte de 8 400 prêts, 4 357 prêts avaient fait l'objet d'un décaissement en 2009, pour un montant de 22,5 M€. Le total des encours représentait à cette date 5,5 M€, dont 3,4 M€ d'encours sinistrés (soit un taux de sinistre financier de 14,9 % pour cet échantillon de prêts NACRE, les plus anciens du dispositif). **Dans l'hypothèse, très théorique, d'un taux de sinistre final de 100 % sur ces encours** – c'est-à-dire si aucun recouvrement n'intervenait sur les 3,4 M€ d'encours déjà sinistrés, et si la totalité des 2,2 M€ d'encours actuellement non sinistrés se trouvaient *in fine* impayés – **le taux de sinistralité financière finale des prêts décaissés en 2009 atteindrait au maximum 24,5 %.**

¹⁰ L'envoi de la mise en demeure par FAFI est automatique au bout de trois impayés successifs non régularisés.

¹¹ Deux prêts ayant fait l'objet de dysfonctionnements techniques lors de leur décaissement et de leur processus de remboursement achèveront par ailleurs leur période d'amortissement en 2016 et 2017.

¹² Montant restant dû des prêts NACRE sinistrés pour lesquels la déchéance du terme a été prononcée.

Annexe III

Tableau 4 : Sinistres financiers par cohortes¹³ de prêts NACRE (2009-2012)

Données par cohortes	2009	2010	2011	2012	2013 (à la date du 24 juin 2013)
Cohorte 2009					
Montant des entrées en contentieux (€)	5 000	1 684 257	3 074 483	1 398 315	433 986
Encours en contentieux cumulés (€)	5 000	1 689 257	4 763 740	6 162 055	6 596 041
Taux de sinistralité (%)	0,01	3,71	10,45	13,52	14,47
Cohorte 2010					
Montant des entrées en contentieux (€)	-	93 621	3 506 075	3 968 574	1 506 722
Encours en contentieux cumulés (€)	-	93 621	3 599 696	7 568 270	9 074 992
Taux de sinistralité (%)	-	0,12	4,57	9,62	11,53
Cohorte 2011					
Montant des entrées en contentieux (€)	-	-	106 868	2 205 726	1 970 014
Encours en contentieux cumulés (€)	-	-	106 868	2 312 594	4 282 608
Taux de sinistralité (%)	-	-	0,19%	4,08	7,56
Cohorte 2012					
Montant des entrées en contentieux (€)	-	-	-	134 405	893 780
Encours en contentieux cumulés (€)	-	-	-	134 405	1 028 185
Taux de sinistralité (%)	-	-	-	0,33	2,52
Total 2009-2012					
Montant des entrées en contentieux (€)	-	-	-	-	20 981 826
Encours en contentieux cumulés (€)	45 590 693	78 707 254	56 652 202	40 840 132	221 790 281
Taux de sinistralité (%)	14,47	11,53	7,56	2,52	9,46

Source : FAFL.

¹³ L'année de la cohorte correspond à l'année d'entrée en phase métier 2, et non à l'année de décaissement du prêt. Ainsi, un bénéficiaire ayant débuté sa phase métier en 2009 relèvera de la cohorte 2009, mais pourra avoir reçu le versement de son prêt au cours de l'année 2010.

1.3.3. Des recouvrements tardifs peuvent intervenir au-delà de la période d'amortissement des prêts et diminuer d'autant la sinistralité finale

Des encaissements peuvent néanmoins intervenir au-delà de la période d'amortissement des prêts. En cas de sinistre, si l'éventuel plan d'apurement n'est pas respecté ou n'est pas mis en place, le dossier est en effet transféré au service contentieux de FAFI. Sur décision de la direction régionale de la CDC (DRCDC), le dossier peut être confié à la société Flemming's qui, depuis juin 2012, met en œuvre les actions de recouvrement pour le compte de FAFI¹⁴.

À la date du 11 septembre 2013, les recouvrements obtenus par Flemming's s'élevaient à 1,1 M€ sur 13,1 M€ de créances transférées, soit un taux de recouvrement de 8 % (cf. tableau 5). Les sommes recouvrées dans ce cadre sont reversées au FCS, après prélèvement par Flemming's de sa rémunération ; elles viennent ainsi reconstituer la capacité d'engagement du fonds et permettent donc de réduire l'impact final de la sinistralité des prêts NACRE pour les finances publiques. **Le total des montants nets reversés au FCS à la date du 19 septembre 2013 s'élevait à 581 893,92 €**, après prélèvement de 323 300,76 €¹⁵ de commissions par Flemming's, soit un **taux d'honoraires moyen de 36 %** (l'annexe II « Pertinence du modèle de financement de NACRE » du présent rapport précise les modalités de cette rémunération).

Tableau 5 : État du recouvrement des créances transférées à Flemming's à la date du 11 septembre 2013

Période	Nombre	Montant (€)	Sommes encaissées par Flemming's avant prélèvement de sa rémunération (€)		Taux de recouvrement (%)
Prêts transférés à Flemming's en recouvrement amiable					
Depuis juin 2012	3 429	13 076 524	1 059 645		8
Prêts transférés à Flemming's et faisant l'objet d'un plan d'apurement					
Période	Nombre	Montant (€)	Sommes encaissées au titre des plans en cours (€)	Sommes à encaisser si les plans sont respectés (€)	Taux de recouvrement (%)
Depuis juin 2012	796	3 322 558	625 261	2 697 297	29

Source : FAFI.

1.3.4. Les exercices d'estimation de la sinistralité finale des prêts NACRE produisent des résultats ambigus

Une étude commanditée en 2011 par la CDC au cabinet « Plein Sens » estimait que la sinistralité financière finale des prêts NACRE se situerait dans une fourchette de 16,7 à 20,5 %, en faisant l'hypothèse que le taux de sinistre physique ne dépasserait pas 30 %.

Une nouvelle version de l'étude en date du 17 juin 2013 s'est attachée à affiner l'hypothèse de sinistre physique en se fondant sur l'ensemble des données disponibles en la matière pour les dispositifs de prêts comparables aux prêts NACRE.

¹⁴ En pratique, sont donc transférés à Flemming's des dossiers présentant en général trois impayés successifs, ou plusieurs incidents non régularisés.

¹⁵ Source : FAFI.

Annexe III

Cette nouvelle analyse a débouché sur une grande dispersion des résultats, avec un taux de sinistre physique prévisionnel variant de 9,1 % dans l'hypothèse la plus favorable à 41,1 % dans l'hypothèse la moins favorable.

Selon les hypothèses de répartition des sinistres physiques dans le temps envisagées par l'étude (plus les sinistres physiques interviennent tardivement, plus les montants restant dûs sont faibles et les sinistres financiers limités), un taux de sinistralité financière finale de 20 % correspondrait à un taux de sinistralité physique de 33,5 %, 42,9 % ou 44,1 %. L'étude jugeait ces taux de sinistre physique, de plus d'un tiers des prêts à près de la moitié, excessivement élevés. Elle jugeait réalistes des taux de sinistre physique compris entre 20 % et 30 % et s'appuyait sur cette analyse pour recommander une augmentation du coefficient multiplicateur de 5 à 7, correspondant à un taux de sinistralité financière finale de 14,29 %.

Une contre-expertise de la direction générale du Trésor (DG Trésor), établie à partir de la sinistralité observée sur les prêts NACRE à la date du 31 mars 2011, projetait à l'inverse une sinistralité physique finale de 33 % à 56,5 %, correspondant à des taux de sinistralité financière de 19,6 % à 26,6 %.

Ces exercices de prévision ont montré la difficulté à établir, compte tenu du manque de recul sur le dispositif, une fourchette de projections suffisamment réaliste pour faire consensus. Si les données actualisées sur les cohortes de prêts à la fin juin 2013 tendent à montrer une sinistralité physique des prêts NACRE relativement contenue, la cohorte 2009 affichant au 24 juin 2013 un taux de sinistralité physique de 23,4 %, ce constat ne doit, pour autant, pas conduire à une révision prématurée du coefficient multiplicateur, pour les raisons exposées dans le 2. de la présente annexe.

Tableau 6 : Sinistralité physique des prêts NACRE par cohorte et année d'entrée en contentieux à la date du 24 juin 2013

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Cohorte 2009					
Nombre de prêts octroyés	8 400	-	-	-	-
Nombre de prêts entrés en contentieux	1	363	921	494	187
Nombre de prêts en contentieux cumulés	1	364	1 285	1 779	1 966
Taux de sinistralité physique (%)	0,0	4,3	15,3	21,2	23,4
Cohorte 2010					
Nombre de prêts octroyés	-	13 945	-	-	-
Nombre de prêts entrés en contentieux	-	22	837	1 018	445
Nombre de prêts en contentieux cumulés	-	22	859	1 877	2 322
Taux de sinistralité physique (%)	0,0	0,2	6,2	13,5	16,7
Cohorte 2011					
Nombre de prêts octroyés	-	-	10 031	-	-
Nombre de prêts entrés en contentieux	-	-	24	510	465
Nombre de prêts en contentieux cumulés	-	-	24	534	999
Taux de sinistralité physique (%)	0,0	0,0	0,2	5,3	10,0
Cohorte 2012					
Nombre de prêts octroyés	-	-	-	7 303	-
Nombre de prêts entrés en contentieux	-	-	-	27	193
Nombre de prêts en contentieux cumulés	-	-	-	27	220
Taux de sinistralité physique (%)	0,0	0,0	0,0	0,4	3,0
Total toutes cohortes					
Nombre de prêts octroyés	-	-	-	-	39 679
Nombre de prêts entrés en contentieux	1	385	1 782	2 049	1 290
Nombre de prêts en contentieux cumulés	1	386	2 168	4 217	5 507
Taux de sinistralité physique (%)	0,0	1,0	5,5	10,6	13,9

Source : FAFI.

2. Compte tenu des incertitudes sur le niveau final de la sinistralité des prêts NACRE, il paraît prématuré d'envisager une révision du coefficient multiplicateur

2.1. Les outils financiers comparables au prêt NACRE connaissent des niveaux de sinistralité très variables, qui peuvent dépasser 20 %

L'étude de 2011 réalisée pour le comité d'orientation et de suivi de l'emploi de fonds (COSEF) du FCS s'était appuyée sur les données du rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) sur le microcrédit¹⁶ pour comparer les taux de sinistralité de divers instruments financiers intervenant sur un public proche de celui de NACRE avec des finalités similaires (aides financières à la concrétisation de projets de création/reprise d'entreprise par des personnes éloignées de l'emploi). Les résultats en sont reproduits dans le tableau 7 ci-dessous.

La sinistralité financière par cohorte des microcrédits de l'ADIE s'établit à 5,55 %, avant mise en jeu des garanties institutionnelles¹⁷ (garanties du fonds européen d'investissement ou de France Active et garanties bancaires), mais après appel aux cautions personnelles de l'emprunteur qui sont systématiquement requises lors de l'octroi du prêt et portent sur 50 % du montant emprunté. Ce taux ne reflète donc pas un taux d'impayés brut. Supposant que toutes les cautions mobilisées avaient honoré leurs engagements financiers, le rapport précité estimait à **11 % le taux d'impayé des microcrédits de l'ADIE avant mise en jeu des cautions**. Ces niveaux de sinistralité peuvent paraître étonnamment faibles au vu du public particulièrement sensible de l'ADIE, qui les expliquent à la fois par les caractéristiques des microcrédits (prêts de faible montant et d'une courte durée – 18 mois en moyenne – sans différé de remboursement) et par les techniques de suivi et de recouvrement très actives, voire offensives, qu'elle a mises en place.

La sinistralité sur les prêts d'honneur de l'ADIE s'élève à un niveau plus élevé (15,4 %), ce qui s'explique à la fois par l'absence de caution personnelle et par le différé de remboursement accordé sur ce prêt, d'une durée par ailleurs plus longue que le microcrédit.

France Active enregistrait pour sa part un taux de sinistralité moyen avant contre-garanties de bpiFrance de 14 %.

S'agissant de l'activité de garantie des fonds dits « loi Galland » (cf. annexe I « Positionnement de NACRE ») consacrée au financement des très petites entreprises, la sinistralité financière brute (avant exercice des contre-garanties et éventuels recouvrements contentieux) s'élève à **20,45 % pour la cohorte 2009**¹⁸. Une étude de la CDC en date du 6 juin 2013 constate par ailleurs que **la sinistralité financière du fonds de garantie à l'initiative des femmes (FGIF) et des fonds « loi Galland »** gérés par le FCS **tend à se stabiliser autour de la cinquième année à un taux compris entre 20 et 30 %.**

¹⁶ Rapport n° 2009-M-085-03 de l'IGF sur le microcrédit de décembre 2009.

¹⁷ Il est à noter que la sinistralité finale supportée par l'ADIE après mise en jeu des garanties institutionnelles s'établit en moyenne à 2,5 % (source : ADIE).

¹⁸ Source : questionnaire aux principaux opérateurs de NACRE de juillet 2013.

Quant à **Initiative France**, son taux de sinistralité de 3,3 % correspond à un taux de perte final après garantie (abandons de créances définitifs). Pour les cohortes 2008 et 2009, ce taux de perte avant application des garanties s'établit à respectivement 4,24 % et 4,43 %¹⁹. Le rapport précité estimait le taux de sinistralité financière brut associé à un tel taux de perte à **9,42 % des encours totaux de prêts d'honneur sur l'ensemble du portefeuille** (et non par cohorte). Ce taux est à **rapprocher du taux de sinistre financier moyen (toutes cohortes confondues) de 9,46 % observé pour les prêts NACRE** à la date du 24 juin 2013. Cette similitude des profils de sinistralité entre prêts NACRE et prêts d'honneur d'Initiative France n'a rien de surprenant : **en tant qu'opérateur du dispositif NACRE, Initiative France représente 44 % des prêts NACRE octroyés en phase métier 2** sur la période 2009-2012. Les données rassemblées par la mission ne permettent en revanche pas d'établir le taux de sinistralité financière brut à 5 ans **par cohorte** pour les prêts d'honneur du réseau Initiative France.

La mission a également étudié la sinistralité des produits distribués par les réseaux bancaires, qu'il s'agisse du prêt à la création d'entreprise (PCE) ou des microcrédits bancaires du « Parcours Confiance » des Caisses d'Épargne (cf. annexe 1 « Positionnement de NACRE » pour plus de détail sur ces deux produits.). D'après les informations obtenues de la part de bpiFrance Financement (ex-Oséo), **la sinistralité financière du PCE présente un niveau stable de 33 %**. Ce niveau sensiblement plus élevé que les instruments évoqués précédemment peut s'expliquer par deux facteurs : **le PCE comprend un différé de remboursement, et aucun accompagnement ne lui est associé**. La sinistralité financière des microcrédits professionnels du « Parcours Confiance » des Caisses d'Épargne oscille pour sa part entre 20 et 25 % selon les cohortes. Comme le PCE, ces produits ne sont pas associés à un parcours d'accompagnement comparable à celui du dispositif NACRE ou aux prestations des réseaux distribuant les prêts d'honneur.

Cette étude de « comparables » ne peut conduire qu'à une très grande prudence dans l'estimation de ce que sera la sinistralité finale des prêts NACRE : pour des outils s'adressant à des publics aux caractéristiques sociales proches et aux finalités identiques, la sinistralité financière brute varie de 9,4 % à 33 %.

Les caractéristiques financières des produits (octroi ou non d'un différé de remboursement, durée et montant des prêts, cautionnement) **sont au moins aussi déterminantes que celles des publics bénéficiaires** : malgré une orientation vers les publics les plus fragiles, l'ADIE parvient à limiter considérablement la sinistralité de ses interventions, alors que le PCE, qui ne compte que 33 % de demandeurs d'emploi parmi ses bénéficiaires, présente à l'inverse le niveau de sinistralité le plus élevé.

De même, **le couplage du prêt avec un accompagnement, impliquant notamment le suivi du respect des échéances de remboursement par le réseau accompagnateur ayant pris la décision de financement, semble avoir un impact favorable sur la limitation de la sinistralité : les produits financiers couplés à un accompagnement** (microcrédit ADIE, prêts d'honneur) **affichent des niveaux de sinistralité plus faibles que les produits non couplés** (PCE et microcrédit bancaire).

Au stade actuel de maturité du dispositif et au vu de ces analyses, les données disponibles sur la sinistralité des prêts NACRE permettent d'ores et déjà de situer cet outil dans la moyenne de la fourchette identifiée plutôt qu'à ses extrêmes, mais ne permettent pas de déterminer précisément si son niveau final se stabilisera en deçà ou au-delà de 20 %.

Proposition n° 1 : En l'absence de recul suffisant sur le niveau de sinistralité définitif des prêts NACRE, conserver le coefficient multiplicateur à son niveau actuel de 5.

¹⁹ Source : questionnaire aux principaux opérateurs de NACRE de juillet 2013.

Annexe III

Tableau 7 : Comparaison de la sinistralité de divers instruments financiers intervenant sur un public proche de celui de NACRE avec des finalités similaires

Acteur	Indicateur de mesure des sinistres	Modalités de calcul (numérateur/dénominateur)	Taux (%)	Commentaire
ADIE	Taux d'impayés (annuel) à 3 ans des microcrédits	Capital appelé non remboursé (avant mise en jeu des garanties FEI ²⁰ et FGIE ²¹ et contribution des banques) au cours de l'exercice	6,58	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Données 2008 ▪ Pas de distinction de l'origine des remboursements (créateur ou caution) ▪ Raisonnement en année civile et non par cohorte
		Capital appelé (dû au titre de l'exercice, quelle que soit la cohorte)		
ADIE	Taux d'impayés (annuel) à 3 ans des prêts d'honneur	Capital appelé non remboursé au cours de l'exercice	15,4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Données 2008 ▪ Raisonnement en année civile et non par cohorte
		Capital appelé (dû au titre de l'exercice, quelle que soit la cohorte)		
ADIE	Taux d'impayés par cohorte	Capital appelé non remboursé (avant mise en jeu des garanties FEI et FGIE et contribution des banques) par cohorte	5,55	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Données 2008 relatives à la cohorte 2005 ▪ 2007 : 5,22% ; 2006 : 5,31%
		Capital appelé par cohorte		

²⁰ Fonds européen d'investissement.

²¹ Fonds de garantie pour l'insertion par l'économie, l'un des fonds de garantie de France Active Garantie.

Annexe III

Acteur	Indicateur de mesure des sinistres	Modalités de calcul (numérateur/dénominateur)	Taux (%)	Commentaire
France Active	Taux de sinistralité à 3 ans	Montant des sinistres lors de l'appel en garantie (avant contre-garantie Oséo)	14	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Calcul par génération
		Encours initial garanti		
France Initiative	Taux de non-remboursement de l'année	Abandons de créances nets après garanties	3,3	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Données 2008 ▪ Calcul après mise en œuvre des garanties ▪ Raisonnement en année civile et non par cohorte
		Volume financier cumulé des prêts accordés		

Source : Rapport n° 2009-M-085-03 de l'IGF sur le microcrédit de décembre 2009 et étude de 2011 sur la sinistralité des prêts NACRE réalisée pour le COSEF du FCS.

2.2. Les difficultés économiques des années récentes ne seront pas sans impact sur la sinistralité des prêts NACRE

L'impact des difficultés économiques des années récentes sur la sinistralité finale des cohortes de prêts NACRE demeure un élément d'incertitude. Si les prêts NACRE sont des prêts à la personne et non à l'entreprise, il n'en demeure pas moins que pérennité de l'entreprise et remboursement du prêt NACRE sont intimement liés : la capacité de l'entreprise à générer un revenu pour le créateur conditionne sa capacité à assurer le remboursement de son prêt.

Or, à partir de la comparaison de deux cohortes d'entreprises créées, interrogées dans le cadre des enquêtes SINE 2002 et SINE 2006, **l'INSEE mesure un impact clair de la dégradation de la conjoncture économique depuis 2008²² sur la pérennité des entreprises : le taux de pérennité à 2, 3 et 5 ans de la cohorte 2006 se situe ainsi à un niveau de 2 à 4 points inférieur à celui des entreprises de la cohorte 2002 (cf. tableau 10).**

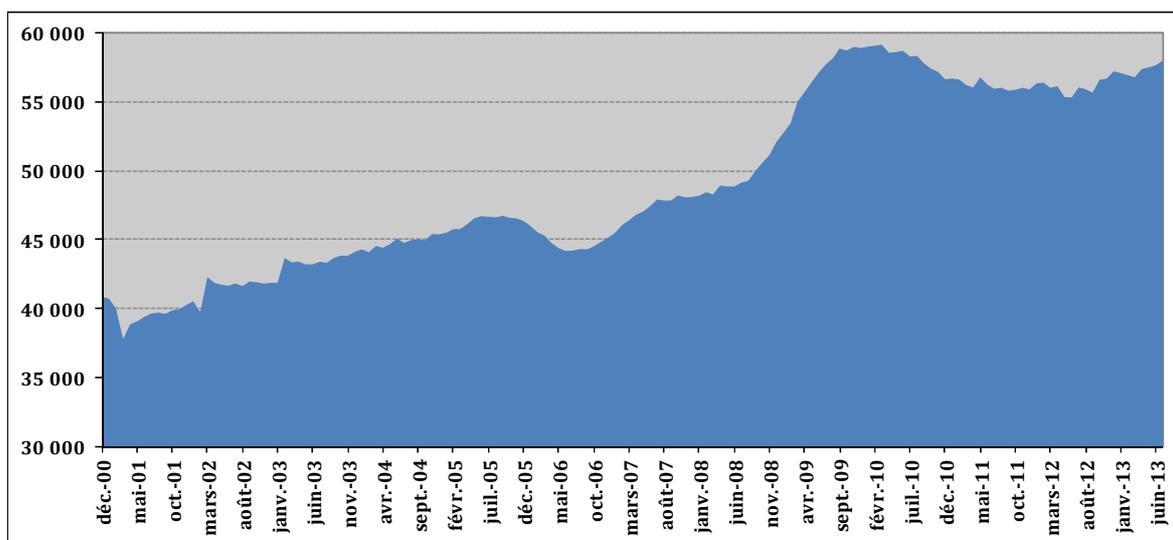
Tableau 8 : Comparaison du taux de pérennité des entreprises des enquêtes SINE 2002 et 2006

Cohorte	Taux de pérennité (%)		
	à 2 ans	à 3 ans	à 5 ans
Entreprises de l'enquête SINE 2002	81	69	54
Entreprises de l'enquête SINE 2006	79	65	50

Source : INSEE.

Cet impact se retrouve dans les statistiques de défaillances de petites et moyennes entreprises (hors auto-entrepreneurs) : leur nombre augmente très fortement entre décembre 2008 et décembre 2009, diminue jusqu'en juin 2012, et repart à la hausse à partir de cette date, jusqu'en juin 2013 (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Nombre de défaillances de petites et moyennes entreprises (tous secteurs) de décembre 2000 à juin 2013



Source : Banque de France.

²² Croissance du PIB en volume selon l'INSEE : -0,1 % en 2008, -3,1 % en 2009, 1,7 % en 2010, 2,0 % en 2011, 0,0 % en 2012.

Annexe III

Les entreprises ayant bénéficié du dispositif NACRE sont susceptibles, au même titre que toute autre, de rencontrer des difficultés liées à la conjoncture économique. À cet égard, la nouvelle hausse des défaillances enclenchée depuis juin 2012 trouvera vraisemblablement une traduction dans leur pérennité à 3 et 5 ans, et donc *in fine* dans la sinistralité des prêts NACRE associés. Cet impact n'est pas encore visible en totalité dans les statistiques de sinistralité disponibles à la date du présent rapport : il faut en effet 3 impayés successifs pour qu'une créance soit considérée comme alertée, et un délai de plusieurs mois peut s'écouler entre cette alerte et le passage effectif du dossier en contentieux, des démarches amiables étant auparavant engagées, une décision de la DRCDC étant nécessaire, et l'opérateur de phase métier 3 étant généralement sollicité au préalable pour avis. Une note de la CDC en date du 31 août 2013 soulignait à cet égard que l'accélération des sinistres de prêts NACRE intervient généralement au cours des deuxième et troisième années de vie du prêt.

L'impact de la conjoncture sur le dispositif NACRE est d'autant plus probable que les entreprises ayant bénéficié du dispositif sont majoritairement créées ou reprises dans les secteurs les plus sensibles aux cycles économiques (cf. tableau 9) : les services, le commerce et les réparations, la construction et l'hébergement-restauration. Ces secteurs comptent parmi ceux ayant enregistré la plus forte hausse des défaillances d'entreprises entre juin 2012 et juin 2013 : +16,0 % pour les activités immobilières, +9,4 % pour l'hébergement-restauration, +5,5 % pour le soutien aux entreprises, et +4,8 % pour la construction, pour une hausse moyenne des défaillances de +4,7 % tous secteurs confondus²³.

Tableau 9 : Répartition sectorielle des entreprises dont les créateurs/repreneurs ont bénéficié du prêt NACRE entre 2009 et 2012

Secteur d'activité de l'entreprise dont le(s) porteur(s) a (ont) bénéficié du prêt NACRE	Part du total des entreprises bénéficiaires par cohorte (%)				
	2009	2010	2011	2012	Total
Activité de services	29	29	31	29	29
Agriculture, sylviculture et pêche	1	1	1	1	1
Autres	0	0	0	0	0
Commerce et réparations	30	28	27	27	28
Construction	12	13	12	13	13
Education	2	1	2	2	2
Hébergement et restauration	14	15	15	16	15
Industrie	7	7	7	7	7
Santé, action sociale	2	1	1	2	2
Transports	3	3	3	3	3
Total	100	100	100	100	100

Source : Base de données FAFI.

²³ Source : statistiques en ligne sur le site internet de la Banque de France, relatives aux défaillances d'entreprise.

2.3. Le recentrage de NACRE sur son public cible, proposé par la mission, exercera une pression à la hausse sur la sinistralité, qui pourrait être partiellement contenue par une plus grande implication des opérateurs dans le suivi du remboursement des prêts

2.3.1. L'analyse de la sinistralité des prêts NACRE par catégorie de publics montre une très forte corrélation entre sinistralité et fragilité sociale des bénéficiaires du prêt

Pour la cohorte 2009, si la sinistralité financière moyenne s'établit au 24 juin 2013 à 14,5 %, elle atteint 25,9 % pour les bénéficiaires de minima sociaux, 17,7 % pour les personnes dont le niveau d'études est inférieur ou égal au baccalauréat, et 18,0 % pour les moins de 25 ans (cf. tableau 10 pour un détail des résultats par cohorte). **La sinistralité financière des prêts NACRE accordés aux publics les plus fragiles s'établit donc de 3 à 10 points au-dessus de la moyenne des bénéficiaires.** Les paramètres du prêt NACRE ne permettent pas, dans leur configuration actuelle, d'appliquer les méthodes de maîtrise de la sinistralité mises en œuvre par l'ADIE : le prêt NACRE est d'une durée plus longue que le microcrédit, il est accordé sans caution, et le recouvrement n'est pas directement géré par les opérateurs de phase métier 2 et/ou 3, mais par FAFI.

Tableau 10 : Sinistralité financière des prêts NACRE par catégorie de public à la date du 24 juin 2013 (2009-2012)

Population	Taux de sinistralité financière (%)			
	Cohorte 2012	Cohorte 2011	Cohorte 2010	Cohorte 2009
Population globale	2,52	7,56	11,53	14,47
Niveau Bac et inférieur	3,03	9,82	14,25	17,74
Minimas sociaux	5,18	14,99	22,19	25,88
Jeunes (- de 25 ans)	2,62	11,32	15,48	17,95

Source : base de données FAFI, calculs de la mission.

On retrouve un **même lien de corrélation entre fragilité financière des projets et sinistralité des prêts NACRE**. Pour l'ensemble des cohortes 2009 à 2012, alors que la sinistralité financière moyenne s'établit à 9,5 %, elle atteint 18,5 %, soit plus du double, pour les prêts accordés à des créateurs/repreneurs n'ayant mobilisé aucun apport personnel pour financer leur projet. Pour la seule cohorte 2009, le taux de sinistralité financière pour ces publics atteint même 26,8 % (cf. tableau 11 pour un détail des résultats par cohorte).

Tableau 11 : Sinistralité financière des prêts accordés à des créateurs/repreneurs n'ayant pas mobilisé d'apport personnel pour financer leur projet (2009-2010)

Cohorte	Encours prêts NACRE en contentieux au 24 juin 2013 (€)	Montant des prêts NACRE accordés par cohorte (€)	Taux de sinistralité financière au 24 juin 2013 (%)
2009	639 242 €	2 389 069 €	26,8%
2010	718 623 €	3 248 524 €	22,1%
2011	390 399 €	2 423 018 €	16,1%
2012	105 137 €	1 945 751 €	5,4%
Total	1 853 401 €	10 006 362 €	18,5%

Source : base de données FAFI, calculs de la mission.

Le recentrage de NACRE sur son cœur de cible – publics les plus éloignés de l'emploi, porteurs de projet dans l'incapacité de mobiliser des apports personnels – que recommande la mission (cf. annexe I « Positionnement de NACRE » du présent rapport) est par conséquent porteur d'un accroissement potentiel de la sinistralité.

2.3.2. La pression à la hausse de la sinistralité qu'exercerait un recentrage de NACRE pourrait être partiellement contenue par une plus forte implication des opérateurs de phase 2 et 3 dans le suivi des remboursements

Afin de permettre une plus grande réactivité en cas de défaillance et prévenir l'occurrence de plusieurs impayés successifs, **la mission recommande de renforcer le rôle des opérateurs dans la gestion du remboursement des prêts.** Le suivi du remboursement du prêt est en effet une responsabilité majeure de l'opérateur ayant pris la décision d'octroi de prêt en phase métier 2. Le contrôle du respect des échéances est, d'autre part, une pleine composante de l'accompagnement post-crédation, et donc une responsabilité de l'opérateur de phase métier 3, si celui-ci diffère du précédent.

Ce rôle de contrôle est aujourd'hui insuffisamment assumé par les opérateurs, dont l'implication dans le processus de remboursement des prêts reste limitée. Ainsi, selon le processus de traitement des dossiers contentieux mis en place en juin 2012, l'opérateur de phase métier 3 est sollicité par la DRCDC pour avis avant décision éventuelle de passage du dossier en contentieux. À la date du 11 juin 2013, un flux de 898 dossiers avait été adressé pour décision aux DRCDC, l'avis de l'opérateur phase 3 ayant été systématiquement sollicité. Sur ces 898 dossiers, 129 ont effectivement fait l'objet d'un avis de la part de l'opérateur de phase métier 3, soit un taux d'avis de 14 %. S'agissant des autres dossiers, 626 d'entre eux n'ont fait l'objet d'aucun avis exprimé dans l'extranet prêts Nacre de la part de l'opérateur (70 % des dossiers) ; pour les dossiers restants (143 dossiers), l'opérateur de phase métier 3 n'était plus actif au moment de la demande. **Au total, le taux de non réponse de l'opérateur de phase métier 3 en cas de sinistre se situe donc à 86 %.**

Une majorité des réseaux d'accompagnement conventionnés est pourtant outillée pour assurer efficacement ce rôle de contrôle du respect des échéanciers, dans la mesure où ces réseaux disposent pour la plupart d'offres de financement propres (prêts d'honneur, microcrédits, garanties).

Proposition n° 2 : Renforcer le rôle des opérateurs dans le suivi du remboursement des prêts NACRE.

Les conclusions de l'expérimentation actuellement conduite avec le réseau ADIE dans ce domaine (cf. annexe I « Positionnement de NACRE ») devront permettre de préciser les modalités dans lesquelles une telle implication des réseaux pourra être mise en œuvre. **L'introduction d'un différé de remboursement, testée dans le cadre de cette expérimentation, risquerait néanmoins d'entraîner une très forte hausse de la sinistralité** (le différé de remboursement est l'un des principaux facteurs explicatifs du haut niveau de sinistralité financière du PCE) ; **si l'application d'un tel paramètre peut se concevoir pour certains publics (ceux dont le bas de bilan est constitué par un microcrédit à très court terme à taux élevé), sa généralisation devra être évitée.**

3. Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : En l'absence de recul suffisant sur le niveau de sinistralité définitif des prêts NACRE, conserver le coefficient multiplicateur à son niveau actuel de 5.

Proposition n° 2 : Renforcer le rôle des opérateurs dans le suivi du remboursement des prêts NACRE.

ANNEXE IV

Le volet « accompagnement » de NACRE

SOMMAIRE

1. NACRE A FORTEMENT CONTRIBUÉ À LA MISE EN ŒUVRE D'UNE OFFRE DE SERVICE NATIONALE HOMOGENE POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI CRÉATEURS D'ENTREPRISE.....	1
1.1. Une offre d'accompagnement structurée autour de trois phases métiers.....	2
1.1.1. <i>Un parcours d'accompagnement élaboré avec la volonté de tirer parti des meilleurs pratiques mises en œuvre par les acteurs associatifs.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La phase métier 1 : l'aide au montage de projet.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>La phase métier 2 : la structuration financière et l'intermédiation bancaire.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>La phase métier 3, la plus innovante : l'appui au démarrage et au développement de l'entreprise.....</i>	<i>4</i>
1.1.5. <i>Une prestation complémentaire optionnelle et très faiblement mobilisée: le financement d'expertises spécialisées.....</i>	<i>4</i>
1.2. Un parcours encadré par des délais pour garantir une dynamique de l'accompagnement.....	5
1.3. La sélection des opérateurs demeure un processus lourd et inabouti.....	6
1.3.1. <i>Un processus de sélection des opérateurs progressivement assoupli, mais qui demeure excessivement déterminé par une logique purement quantitative.....</i>	<i>6</i>
1.3.2. <i>Un effort de rationalisation du paysage des opérateurs à poursuivre pour améliorer la qualité du pilotage et des prestations d'accompagnement.....</i>	<i>7</i>
1.4. Le dispositif d'accompagnement présente un coût maîtrisé, notamment en raison de taux d'abandon importants.....	11
1.4.1. <i>Les difficultés de calibrage budgétaire ont perturbé la diffusion du dispositif NACRE.....</i>	<i>11</i>
1.4.2. <i>Un coût global de l'accompagnement minoré par les ruptures massives de parcours.....</i>	<i>13</i>
2. MÊME SI LA MESURE DE CERTAINS INDICATEURS DOIT ÊTRE FIABILISÉE, L'ACCOMPAGNEMENT DE NACRE A UN IMPACT POSITIF INCONTESTABLE SUR LA PÉRENNITÉ DES ENTREPRISES ACCOMPAGNÉES.....	15
2.1. Le volet « accompagnement » de NACRE enregistre des résultats contrastés, mais en progression constante sur ses principaux indicateurs de performance.....	15
2.2. Une analyse, par échantillon, des données de l'INSEE confirme l'effet positif de l'accompagnement NACRE sur le taux de survie des entreprises.....	21
3. LES TAUX D'ABANDON IMPORTANTS INTERROGENT NÉANMOINS LA QUALITÉ DES PRESTATIONS ET LA CAPACITÉ DU DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT À RÉPONDRE À LA DIVERSITÉ DES PUBLICS.....	26
3.1. Les ruptures de parcours sont un phénomène massif aux causes multiples.....	26
3.1.1. <i>L'organisation segmentée du parcours nuit à la continuité du suivi des porteurs de projets.....</i>	<i>26</i>
3.1.2. <i>L'absence d'accès au financement est également un frein à la poursuite du parcours.....</i>	<i>27</i>
3.1.3. <i>Les abandons massifs en suivi post création illustrent enfin la difficulté du parcours NACRE à réaliser un accompagnement dans la durée.....</i>	<i>27</i>

3.2. Les ruptures de parcours peuvent par ailleurs refléter des pratiques opportunistes.....	29
3.3. Contestée par les opérateurs, la notion de rupture doit être mieux qualifiée.....	29
4. L'ATTRACTIVITÉ DU DISPOSITIF POURRAIT ÊTRE RENFORCÉE PAR UNE OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT PLUS INDIVIDUALISÉE	30
4.1. Une reconfiguration de la phase d'aide au montage de projet doit être envisagée pour faciliter l'émergence des projets portés par les publics fragiles	31
4.2. La phase de structuration financière doit apporter une plus grande valeur ajoutée en matière d'intermédiation bancaire	32
4.3. Une adaptation du contenu et de l'intensité de l'accompagnement post création aux différents profils de créateurs doit être mise en œuvre tout en maintenant des exigences de traçabilité	33
4.4. Pour répondre à l'enjeu d'un accompagnement modulé mieux adapté aux publics les plus fragiles, la professionnalisation des opérateurs doit être renforcée.....	34
5. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	35

1. NACRE a fortement contribué à la mise en œuvre d'une offre de service nationale homogène pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise

Les dispositifs d'appui à la création d'entreprise en direction des publics cibles des politiques de l'emploi étaient, avant l'instauration de NACRE, mobilisés en amont de la création et visaient essentiellement la structuration et le financement des projets.

Ainsi, dans le cadre du dispositif EDEN (encouragement au développement des entreprises nouvelles) / chèques conseil, l'Etat finançait l'accès à des structures de conseil au bénéfice des demandeurs d'emploi souhaitant créer une entreprise. Cependant, le recours aux chèques conseils était facultatif pour le porteur de projet et les démarches de ce type demeuraient ponctuelles, isolées et non intégrées dans un suivi organisé de l'accompagnement.

Selon les données collectées régulièrement par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), **près de 70% des entreprises créées chaque année en France ne font l'objet d'aucun accompagnement par une structure de conseil spécialisée.**

La structuration d'un parcours d'accompagnement dans le dispositif NACRE part du constat que la création / reprise d'entreprises comme voie de retour à l'emploi ne peut être exercée de manière crédible par certains publics (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux) qu'avec un accompagnement renforcé. En effet, les différentes enquêtes réalisées par l'INSEE - dans le cadre du système d'information sur les entreprises nouvelles (SINE) - mettent en évidence des taux de survie inférieurs des entreprises créées par des demandeurs d'emploi par rapport aux salariés.

Ainsi, l'enquête SINE 2009¹ identifie un taux de pérennité à trois ans de 62 % des entreprises créées par les demandeurs d'emploi, à 58 % celui des entreprises créées par les non-diplômés et à 59 % celui des entreprises créées par des moins de 30 ans.

La mise en place de NACRE se traduit par un renforcement sensible de l'accompagnement des créateurs d'entreprise qui en bénéficient, tant en amont qu'en aval de la création d'entreprise, dans une logique de parcours. Chacune des trois phases du parcours comprend des actions d'accompagnement, sous formes d'entretiens individuels ou de formations collectives.

Le parcours NACRE a donc vocation à assurer un accompagnement plus complet aux porteurs de projet de création/reprise d'entreprise que les dispositifs auxquels il a succédé (EDEN/chèques conseil²). Dans cette perspective, la systématisation d'un suivi post-crédation particulièrement long vise notamment à améliorer la pérennité des entreprises et à faciliter leur développement, notamment en matière d'emplois salariés.

La mise en œuvre opérationnelle de ce parcours repose sur un double niveau de contractualisation (cf. annexe V) :

- ◆ entre les pouvoirs publics et les opérateurs d'accompagnement, par les conventions d'objectifs qui conditionnent le financement de ces derniers au respect d'un cahier des charges national et à l'atteinte de résultats mesurables ;

¹ Enquête SINE (système d'information sur les nouvelles entreprises) réalisée par l'INSEE sur un échantillon d'entreprises créées en 2009. Source : www.insee.fr

² Les chèques conseil permettaient l'accès à des prestations d'expertise spécialisée, mais pas à un accompagnement généraliste.

Annexe IV

- ◆ entre l'organisme conventionné et le porteur de projet, par la conclusion d'un contrat d'accompagnement fixant les engagements réciproques du prestataire et du bénéficiaire.

1.1. Une offre d'accompagnement structurée autour de trois phases métiers

1.1.1. Un parcours d'accompagnement élaboré avec la volonté de tirer parti des meilleurs pratiques mises en œuvre par les acteurs associatifs

Sur la base, notamment, des diverses recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport « Les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des petites et moyennes entreprises du 8 février 2007 » ainsi que des observations du « Rapport sur les aides à la création d'entreprise » de la Mission d'audit de modernisation de décembre 2007, le dispositif NACRE a été conçu et mis en œuvre à l'issue d'un travail de réflexion mené par la direction générale de l'emploi de la formation professionnelle (DGEFP) en lien avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le réseau des opérateurs d'accompagnement.

Dans cette perspective, un groupe de travail interinstitutionnel, lancé en mars 2007, a été chargé de :

- ◆ identifier les besoins d'accompagnement des créateurs d'entreprise par le biais d'une expérimentation sur l'intensification de l'accompagnement en post création ;
- ◆ évaluer l'offre de services financiers existante en vue de permettre aux publics cibles de la politique de l'emploi d'accéder à des services bancaires de qualité ;
- ◆ finaliser un cahier des charges de l'offre de services d'accompagnement permettant de définir, sur la base des besoins des créateurs et développeurs d'entreprises, un parcours de professionnalisation pour la création et le développement d'entreprises et d'organiser une chaîne des services de l'accompagnement ;
- ◆ conduire une réflexion sur les modalités de mise en œuvre sur le territoire de cette offre de services d'accompagnement: appel d'offre, organisation entre les différents acteurs de l'appui à la création d'entreprises, structuration des financements.

Au total, l'offre de service du parcours NACRE a stabilisé **une définition et un contenu unique de services nécessaires à l'accompagnement d'un créateur d'entreprise demandeurs d'emploi**, fixé les compétences professionnelles à mobiliser pour assurer l'ensemble de ces prestations et a déterminé les volumes de jours/hommes et les coûts associés.

De ce fait, **NACRE n'a pas fondamentalement modifié les dispositifs d'accompagnement spécifiques à chaque grand réseau** d'accompagnement, mais a contribué à leur **évolution et à une homogénéisation** de l'offre de service disponible.

1.1.2. La phase métier 1 : l'aide au montage de projet

La phase métier 1 (PM1) du parcours NACRE est destinée à **valider la maturité et des chances de succès du projet de création/reprise d'entreprise**. Cette phase métier doit, dans ce cadre, permettre de réorienter vers d'autres dispositifs de retour à l'emploi les porteurs de projet pour lesquels la création d'entreprise ne constitue pas une voie crédible de réinsertion professionnelle. Elle ne comprend pas les prestations d'urgence des projets.

L'aide au montage de projet doit se traduire par la finalisation d'un dossier structuré et complet de présentation du projet afin de faciliter et d'accélérer la recherche de financement.

Annexe IV

Plusieurs livrables matérialisent la réalisation de cette aide au montage :

- ◆ le contrat d'accompagnement création/reprise (CACRE). Ce document obligatoire est initialisé lors de cette phase métier puis actualisé aux différentes étapes du parcours ;
- ◆ une fiche d'évaluation synthétique de la maturité du projet ;
- ◆ un argumentaire projet ;
- ◆ une simulation du modèle économique du projet (tableau de financement, plan de trésorerie et compte de résultat prévisionnel, simulation du reste à vivre du porteur de projet) ;
- ◆ des préconisations d'accompagnement pour le bon déroulé de la suite du parcours (liste de points de vigilance).

Dans la pratique, la phase métier 1 se structure en trois phases successives : la définition du projet, la réalisation d'une étude de marché et la finalisation d'un plan d'affaires destinée notamment à évaluer les besoins de financement du projet.

1.1.3. La phase métier 2 : la structuration financière et l'intermédiation bancaire

La phase métier 2 (PM2) est essentielle dans **l'accès à la bancarisation** des porteurs de projet. La faiblesse de capitalisation des entreprises nouvellement créées au démarrage de leur activité constitue en effet une des raisons principales des faibles taux de pérennisation qui caractérisent de manière structurelle le développement des entreprises en France.

Selon les données de la dernière enquête SINE, en 2010, 53 % des entreprises avaient réuni moins de 2 000 € de capital à leur démarrage (20 % pour les créations hors auto-entrepreneurs) et près de la moitié ne bénéficiait à leur démarrage d'aucun concours financier, en dehors des ressources du créateur.

Sur la base de ces constats, la phase métier 2 poursuit l'objectif de **valider la pertinence économique des projets, notamment la structuration financière des plans de financement** (ressources bancaires, institutionnelles et personnelles à mobiliser). Cette étape doit également permettre aux porteurs de projet **d'obtenir dans des délais rapides une réponse à leur demande de prêt à taux zéro et mobiliser les prêts bancaires ou solidaires, l'octroi d'un prêt NACRE étant conditionné obligatoirement à l'obtention préalable d'un financement bancaire.**

Parallèlement à la phase d'instruction du prêt à taux zéro, l'opérateur conventionné doit également s'assurer que le porteur de projet dispose des éléments nécessaires à la sollicitation des concours bancaires en l'assistant notamment dans ses démarches et dans la phase de négociation commerciale.

Dans les faits, les procédures d'instruction des demandes de prêts NACRE sont directement calquées sur celles mises en œuvre par chaque réseau d'opérateur pour l'octroi des prêts d'honneur et/ou des garanties. L'examen des dossiers de prêts NACRE est généralement confié à une instance collégiale associant des représentants de la sphère socio-économique (banquiers, experts comptables, entrepreneurs). Cependant, seules les plateformes du réseau Initiative France prévoient une présentation par le porteur de projet lui-même devant le comité d'agrément.

La mission souligne que cette bonne pratique, favorisant l'implication du bénéficiaire dans le processus de création, mériterait d'être étendue. Ce point, lié à l'accompagnement, est un élément déterminant de l'accès à la bancarisation.

Annexe IV

Si l'opérateur d'accompagnement de la phase métier 2 n'est pas responsable de la gestion ultérieure des éventuels incidents de remboursement du prêt à taux zéro NACRE, la sinistralité des prêts qu'il a accordés constitue toutefois un élément d'évaluation de sa performance.

1.1.4. La phase métier 3, la plus innovante : l'appui au démarrage et au développement de l'entreprise

La systématisation d'un suivi *post* création (PM3) jusqu'à trois ans après l'immatriculation de l'entreprise constitue la principale innovation apportée par le dispositif NACRE. Cet accompagnement doit permettre la formalisation d'un plan d'accompagnement au démarrage et au développement de l'entreprise dans le mois suivant le démarrage effectif de l'activité. Il se concrétise par différents points de gestion (*a minima* trimestriels au cours de la première année puis semestriels au cours des deux années suivantes).

Ces points de gestion abordent notamment le bilan économique et financier de l'activité, le rappel des échéances sociales, fiscales et de gestion à venir et identifient les actions de développement potentiel (recrutement, changement de statut,...).

Dans un délai de six mois après la clôture du premier exercice, l'opérateur d'accompagnement doit également réaliser un diagnostic complet de l'entreprise permettant de vérifier l'atteinte des objectifs prévisionnels et d'identifier des opportunités de développement.

L'accompagnement post-crédation comprend donc deux volets :

- ◆ un suivi économique et financier de l'entreprise qui permet, à intervalles réguliers, d'apprécier la croissance de l'activité au regard du prévisionnel ;
- ◆ un soutien au développement de l'activité.

Au total, le champ couvert par l'accompagnement post-crédation est vaste (accompagnement opérationnel dans la gestion, suivi de la rentabilité et des prévisions, appui au développement) ; il se traduit, dans ses modalités d'exécution, par des actions prenant différentes formes (entretiens individuels, tutorat/parrainage par un chef d'entreprise, actions de formation, déplacements au sein de l'entreprise,...).

1.1.5. Une prestation complémentaire optionnelle et très faiblement mobilisée: le financement d'expertises spécialisées

Des expertises spécialisées sont offertes aux porteurs de projets dont les problématiques nécessitent la mobilisation de compétences hors du champ d'intervention généraliste de l'opérateur d'accompagnement. Ces prestations peuvent intervenir en amont de la création (validation des choix critiques) lors de la phase métier 1 ou en aval, en phase métier 3, pour répondre à des problématiques techniques, juridiques ou financières inhérentes au développement de l'activité.

Elles sont commandées par l'opérateur en charge de l'accompagnement auprès d'un intervenant extérieur (expert-comptable, avocat) et font l'objet d'une prise en charge financière par l'État via les crédits budgétaires du programme 103.

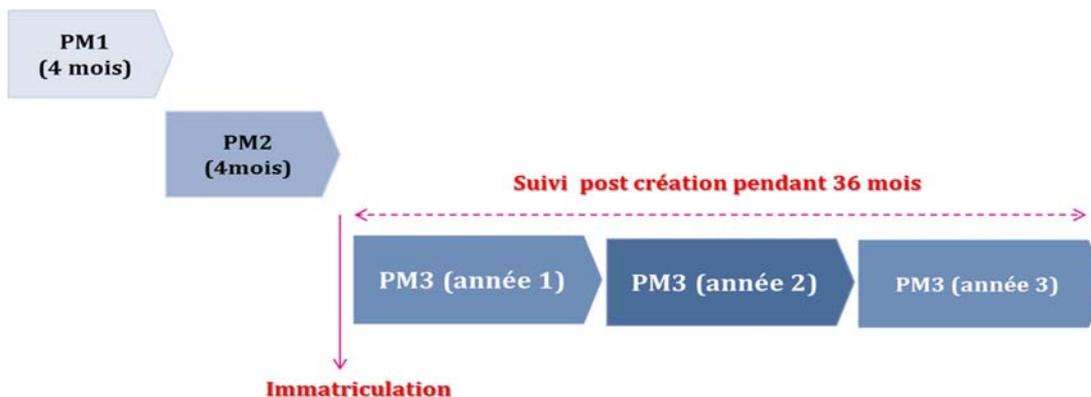
Très faiblement mobilisées depuis 2009, les expertises spécialisées ont vu leurs enveloppes budgétaires réduites de manière significative (11,1 M€ en 2009, 2,3 M€ en 2010, 0,5 M€ en 2011, 1,3 M€ en 2012).

1.2. Un parcours encadré par des délais pour garantir une dynamique de l'accompagnement

Le parcours d'accompagnement NACRE est encadré par des délais qui fixent, pour chaque phase métier, la durée maximum de l'accompagnement. **Ces délais visent à maintenir une dynamique du parcours et participent de la lecture de sa qualité et de sa performance.**

Le porteur de projet dispose d'un délai maximum de quatre semaines pour passer d'une phase métier à l'autre et, de ce fait, le délai maximum entre l'entrée dans le parcours et l'immatriculation de l'entreprise³ ne peut excéder 9 mois.

Graphique 1 : Durée théorique du parcours d'accompagnement NACRE



Source : Mission (les durées réglementaires sont portées à 6 mois pour les opérations de reprise).

L'analyse des parcours réalisés par les nouveaux entrants au cours de leur année d'entrée met en évidence une accélération des passages entre les différentes phases métiers : 23,5 % des entrants de la cohorte 2012 ont réalisé les PM1 et 2 et engagé la PM3 au cours de l'année contre 16,9 % pour la cohorte 2011. La part des bénéficiaires ne réalisant qu'une phase métier au cours de l'année a fortement diminué depuis le démarrage du dispositif (24,65 % pour les entrées 2012 contre 30,34% pour la cohorte 2011).

Les données exploitées par la mission (cf. tableau n°1) confirment l'amélioration progressive des performances globales du dispositif en termes de délais de traitement des différentes phases métiers.

Tableau 1 : Délais moyens de réalisation des phases métiers (en jours pour les parcours complets et hors opérations de reprise)

	2009	2010	2011	2012
PM1	52,5	48,5	44,2	43,5
PM2	52,9	53,7	56,2	55,5
Passage PM1/PM2	29,4	20,7	13,4	8,0
Passage PM2/PM3	75,3	84,7	71,8	48,9

Source : données ASP, traitement de la mission.

Au total, le délai moyen entre la date d'entrée dans le parcours et la date de création des entreprises a été réduit de 28 jours entre 2009 et 2012.

³ La création d'une entreprise requiert son immatriculation au Registre du Commerce et des Sociétés (RCS) Cette inscription est réalisée via le Centre des Formalités des Entreprises (CFE) territorialement compétent.

Annexe IV

**Tableau 2 : Délai moyen de démarrage de l'activité
(entre la date d'entrée en PM1 et la date d'immatriculation de l'entreprise)**

	Cohorte 2009	Cohorte 2010	Cohorte 2011	Cohorte 2012
En jour	98	89	82	70

Source : données ASP, traitement de la mission. Les entrées sont création et les opérations de reprises n'ont pas été intégrées dans le calcul.

Ces éléments doivent néanmoins être interprétés avec prudence car ils reposent sur les déclarations des opérateurs conventionnés. Or, afin d'optimiser la gestion des enveloppes de parcours qui leur sont alloués mais aussi pour afficher des résultats favorables sur le taux de transformation, ces derniers sont parfois amenés à différer l'enregistrement des différentes dates. Ainsi, les dates d'entrée en PM2 ne sont, dans certaines situations, renseignées dans la base de gestion informatique, qu'à l'issue de la décision favorable d'obtention du prêt NACRE.

1.3. La sélection des opérateurs demeure un processus lourd et inabouti

1.3.1. Un processus de sélection des opérateurs progressivement assoupli, mais qui demeure excessivement déterminé par une logique purement quantitative

La réalisation des parcours d'accompagnement du dispositif NACRE est assurée par des opérateurs spécialisés sélectionnés dans chaque région par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation et de l'emploi (DIRECCTE) ou les directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation et de l'emploi (DIECCTE dans les départements d'outre-mer).

Le processus initial prévoyait deux types de procédures juridiques distinctes :

- ◆ une labellisation des opérateurs sur la base d'un cahier des charges national destiné à garantir un niveau homogène de qualité de service dans les prestations délivrées et à faciliter l'orientation des porteurs de projet de création/reprise d'entreprise ;
- ◆ un conventionnement annuel - d'une durée de 20 à 26 mois - de chaque opérateur sur la base de la présentation d'un projet d'activités et d'un engagement à atteindre des résultats en termes de publics concernés et de performance générale des prestations assurées.

Dans cette perspective, les annexes financières annuelles qui constituent le support juridique aux subventions accordées par l'État aux opérateurs retenus précisent d'une part **les objectifs de performance assignés** (taux de financement, taux de création, délai de démarrage des activités, taux de sinistralité financière et physique, taux d'emploi et taux de pérennité à trois ans) et d'autre part **les volumes de bénéficiaires des contrats d'accompagnement déclinés en différentes catégories de publics visés** (demandeurs d'emploi, bénéficiaires des minima sociaux, jeunes, seniors, personnes créant leur entreprise dans une zone urbaine sensible, femmes) sur lesquels s'engagent les organismes sélectionnés (cf. Annexe V).

L'annulation, pour excès de pouvoir, par le Conseil d'Etat⁴ de la circulaire DGEFP n°2008-20 du 4 décembre 2008 a conduit la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) à concentrer, à compter de 2013, le système de sélection des opérateurs sur la seule procédure de conventionnement par objectifs désormais complétée par un cahier des charges national annexé aux conventions d'objectifs et qui rappelle les standards qualité requis.

⁴ Décision du 14 mai 2012. La circulaire avait été contestée par l'ordre des experts comptables au motif que la décision d'accorder un label aux organismes relevait du pouvoir réglementaire.

Annexe IV

Cette simplification des processus de sélection apparaît favorable dans le sens où les procédures de labellisation demeuraient, pour l'essentiel, formelles. Les audits qualité destinés à vérifier le respect des directives par les organismes labellisés n'ont pas été mis en œuvre par les DIRECCTE et l'attribution du label « NACRE » ne constituait pas un pré requis obligatoire pour les organismes souhaitant être conventionnés.

Les conditions de conventionnement des opérateurs au plan territorial n'en demeurent pas moins non satisfaisantes. **Les DIRECCTE axent en effet essentiellement leur politique de conventionnement annuel sur la mesure des objectifs quantitatifs globaux d'activité (taux de consommation des parcours conventionnés en année n-1) sans mobiliser suffisamment les performances obtenues par les opérateurs, notamment en termes d'impact sur les publics les plus éloignés de l'emploi et sans référence à un diagnostic permettant d'objectiver la situation de la création/reprise d'entreprise et du profil des demandeurs d'emploi sur le territoire.**

Elles répondent ainsi, avec excès selon la mission, aux directives passées de la DGEFP qui recommandait, pour 2011 notamment, un « usage modéré et secondaire des résultats de la performance »⁵.

Si ces orientations nationales dans les modalités de pilotage ont pu se justifier lors du démarrage du dispositif afin de favoriser l'appropriation progressive par l'ensemble des acteurs de cette nouvelle logique d'évaluation de la performance, elles ont contribué parallèlement à accentuer les difficultés rencontrées par le dispositif pour orienter ses prestations vers les publics les plus en difficulté.

Dans ce contexte, les récentes instructions de la DGEFP visant à renforcer le ciblage - cf. notamment lettre DGEFP du 27 décembre 2012 – instruction de gestion valant pré-notification des crédits 2013⁶ – peinent à trouver une traduction opérationnelle comme l'illustre l'évolution défavorable du profil des personnes accompagnées.

La mission constate par ailleurs que l'objectif retenu par le comité interministériel des villes le 19 février 2013 de doublement de la part de bénéficiaires du parcours NACRE résidents des quartiers prioritaires⁷ ne pourra être atteint sans une profonde refonte des modalités de pilotage et d'animation des opérateurs territoriaux.

1.3.2. Un effort de rationalisation du paysage des opérateurs à poursuivre pour améliorer la qualité du pilotage et des prestations d'accompagnement.

Les prestations d'accompagnement du parcours NACRE sont systématiquement externalisées et assurées par des organismes spécialisés dans l'appui aux créateurs d'entreprises.

Trois grandes familles d'intervenants structurent le paysage des opérateurs conventionnés :

- ◆ les structures appartenant aux grands réseaux nationaux d'accompagnement (Association pour le Droit à l'Initiative Économique, Initiative France, France Active, Les Boutiques de Gestion) ;
- ◆ des organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat) ;
- ◆ des structures locales (associations, experts comptables).

⁵ Lettre DGEFP du 10 mai 2011 « point d'étape à mi année et perspectives pour le second semestre »

⁶ Cette lettre nationale fixe, pour 2013, comme orientation principale aux services déconcentrés une amélioration du ciblage des bénéficiaires en demandant « une attention toute particulière au ciblage du dispositif en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi », constatant par ailleurs que « le bilan de des quatre années de mise en œuvre du dispositif fait apparaître une évolution du profil des personnes accompagnées relativement défavorable aux publics les plus en difficulté ».

⁷ Actuellement 5,5% des bénéficiaires du parcours NACRE relèvent de cette catégorie.

Encadré 1 : Les principaux acteurs de l'accompagnement NACRE ont des champs de compétence distincts

L'association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) promeut l'auto-entrepreneuriat des personnes très éloignées de l'emploi (23 % sans aucun diplôme, 34 % touchent le RSA, 25 % l'ARE, 5 % l'ASS et 11 % d'autres revenus sociaux, 4 % d'illettrés). Le taux de pérennité des micro-entreprises financées par l'ADIE est de 68 % après deux ans d'existence, soit équivalent à la moyenne nationale. L'association tente de sortir d'un modèle purement subventionnel. Elle est la seule structure bénéficiant d'un agrément lui permettant d'emprunter pour accorder des prêts. La structure centrale a une forte autorité sur le réseau.

Initiative France est une fédération de 234 entités autonomes. Elle finance parallèlement des prêts d'honneur d'un montant moyen de 8 000 euros, en cofinancement avec les banques dans la très grande majorité des cas. Les entités locales sont subventionnées, notamment par les collectivités territoriales. Le fonds permettant d'accorder les prêts l'est aussi. La caisse des dépôts et des consignations en détient 20 %.

France active finance la création et le développement d'entreprises sociales et solidaires grâce à deux lignes de produits : les prêts solidaires et les garanties d'emprunts. Elle s'appuie sur un réseau de 40 associations appelées « fonds territoriaux » et 130 points d'accueil.

Le réseau Entreprendre finance exclusivement des prêts d'honneur pour les PME (8-10 personnes en général). La ressource est surtout issue des chefs d'entreprise. Il ne compte que 35 implantations.

Les boutiques de gestion proposent des prestations de conseil. Elles s'organisent autour de 50 structures associatives et 430 antennes locales.

Une présentation plus détaillée de ces grands opérateurs a été documentée dans l'annexe I « positionnement de Nacre » du présent rapport.

Sources : CDC, rapports annuels des entités citées.

Les grands réseaux d'accompagnement occupent historiquement des positionnements différents tant dans leur offre de service respective que dans le type de structures accompagnées. Le réseau Entreprendre est ainsi plus spécialisé sur les petites et moyennes entreprises à fort potentiel de développement dont il assure l'accompagnement en phase de création et de développement. À l'inverse, l'ADIE s'adresse beaucoup plus massivement à un public rencontrant des difficultés importantes d'insertion sociale et désireux de créer des entreprises individuelles. Les Boutiques de gestion (BGE) ciblent également la création d'entreprises individuelles en délivrant des prestations en amont (émergence des projets et diagnostic de faisabilité) qui constituent une réelle spécificité.

France Active et Initiative France visent plus particulièrement le développement des très petites entreprises. La mobilisation de leurs outils de financement (prêts d'honneur pour Initiative France, garanties pour France Active) permet à ces deux réseaux de se positionner plus fondamentalement sur les phases de création et d'appui au démarrage des entreprises.

La mise en œuvre de NACRE a conduit à une recomposition du paysage des grands réseaux d'accompagnement qui ont pu, via de nouveaux financements, enrichir leurs offres de service et compléter leur gamme de prestations. Le prêt à taux zéro de NACRE permet ainsi à certains opérateurs plus classiquement spécialisés sur l'accompagnement de mobiliser un outil d'aide au financement (BGE). À l'inverse, certains réseaux ont investi le champ de l'accompagnement post-crétion qui ne constituait pas jusqu'ici leur cœur de métier (Initiative France par exemple).

Annexe IV

Ces évolutions n'ont néanmoins pas fondamentalement modifié le positionnement historique des différents opérateurs comme l'illustre le tableau ci-dessous. Au plan national, Boutiques de gestion a réalisé près d'un tiers des prestations d'aide au montage de projet pour les bénéficiaires entrés dans le parcours au cours de l'année 2012. Les réseaux France Active et Initiative France réalisent, sur la même période, plus de 70 % des phases de structuration financière et d'intermédiation bancaire.

Tableau 3 : Répartition par types d'opérateurs des phases métiers réalisées (pour les entreprises entrées dans le dispositif en 2012)

Réseau/Phase métier	PM1		PM2		PM3	
	Nb.	%	Nb.	%	Nb	%
ADIE	297	2,2	506	3,7	309	2,70
Autre réseau	2 396	17,6	555	4,1	1 557	13,63
Boutiques de gestion	4 392	32,3	1 217	8,9	2 454	21,48
CGSCOP	45	0,3	32	0,2	37	0,32
Chambre d'agriculture	10	0,1	10	0,1	10	0,09
Chambre de commerce et d'industrie	2 184	16,0	101	0,7	1 011	8,85
Chambre des métiers	2 344	17,2	427	3,1	1 311	11,47
Coopérer pour entreprendre	51	0,4	0	0,0	24	0,21
Double-Affilié FA-FI	55	0,4	1 153	8,5	428	3,75
Expert-comptable	830	6,1	259	1,9	605	5,29
France Active	270	2,0	3 672	27,0	1 372	12,01
France Initiative	625	4,6	5 643	41,4	2 251	19,70
Réseau Entreprendre	0	0,0	45	0,3	14	0,12
Sans réseau	7	0,1	0	0,0	18	0,16
Union des couveuses	106	0,8	0	0,0	26	0,23
Total	13 612	100,0	13 620	100,0	11 427	100

Source : données ASP, traitement de la mission.

Le degré d'intégration de ces différents réseaux est très variable. L'ADIE et les Boutiques de Gestion s'adossent notamment à un réseau extrêmement structuré très directement piloté par la tête de réseau. À l'opposé, les plateformes territoriales d'Initiative France bénéficient d'une très grande autonomie décisionnelle pour s'intégrer ou pas dans les stratégies de conventionnement mises en œuvre par les DIRECCTE/DIECCTE. Enfin, non fédérés, les organismes consulaires ou les experts comptables ont un niveau d'implication très hétérogène dans le dispositif NACRE.

Face à l'ensemble de ces acteurs plus ou moins présents dans les territoires, les pilotes régionaux (DIRECCTE/DIECCTE – DR CDC) gardent une marge de manœuvre importante pour les associer et assurer une complémentarité de leur intervention dans le conventionnement de NACRE.

Sur instruction de la DGEFP, le nombre d'opérateurs conventionnés a fait l'objet d'une réduction sensible depuis 2009 puisque 827 organismes étaient sélectionnés lors de la programmation 2009 contre moins de 500 pour 2013.

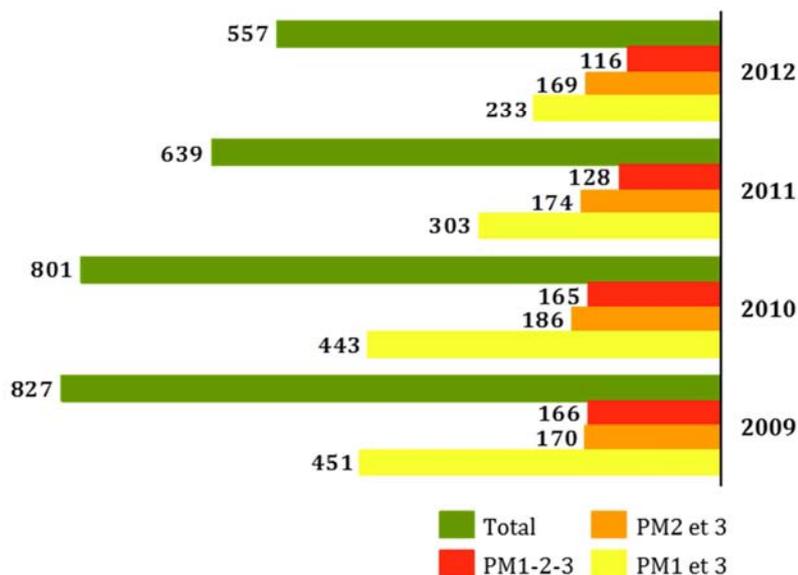
Cet effort de rationalisation de l'offre de l'accompagnement impulsé par la DGEFP répond à un double souci de renforcer le pilotage territorial des opérateurs en réduisant le nombre des interlocuteurs et de s'appuyer sur les opérateurs professionnalisés disposant d'un niveau d'expertise suffisant pour délivrer les prestations d'accompagnement. La diminution du nombre d'opérateurs doit également permettre de rendre plus lisible et plus simple l'offre de service pour les usagers, en facilitant la mise en œuvre de parcours complets par un opérateur unique.

Annexe IV

La complexité du parcours NACRE (procédure de conventionnement, exigences lourdes de *reporting*, respect des standards qualités) milite pour la poursuite de ce mouvement de professionnalisation des opérateurs d'accompagnement.

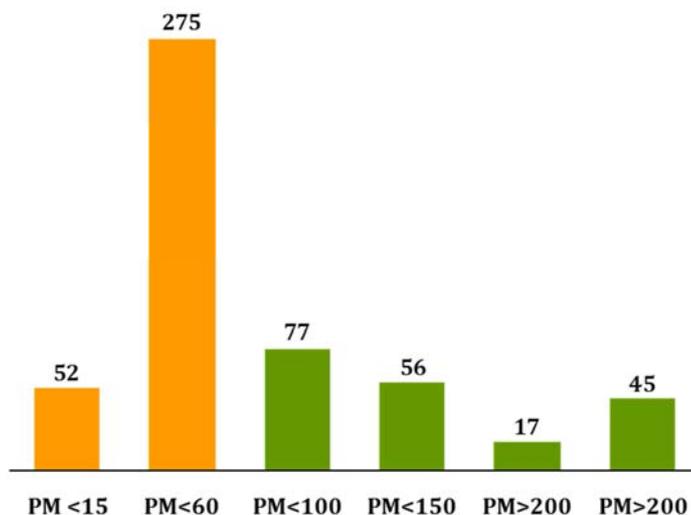
De ce point de vue, il faut noter qu'en dépit de la réduction sensible du nombre d'opérateurs conventionnés (près d'un tiers entre 2009 et 2012), **la part des prestataires assurant l'ensemble des phases métiers du parcours NACRE reste faible** (moins de 20 %) ce qui ne constitue pas un élément favorable pour assurer un traitement continu des projets, réguler les taux d'abandon et favoriser l'adhésion des porteurs de projets à l'accompagnement.

Graphique 2 : Évolution du nombre d'opérateurs conventionnés (2009-2012)



Dans le même sens, malgré la fixation par la DGEFP d'un seuil minima théorique de conventionnement (60 créateurs/repreneurs accompagnés par opérateur et par an), la mission constate le maintien dans les dispositifs de conventionnement d'un nombre important d'opérateurs présentant des faibles niveaux d'activité annuels. Même si elle répond au souci affiché par les DIRECCTE/DIECCTE de préserver les équilibres territoriaux entre les opérateurs et de favoriser une forte proximité géographique avec les porteurs de projets, **cette configuration accroît sensiblement les risques pour le dispositif NACRE de générer de la sous-qualité dans l'accompagnement délivré par ce type d'intervenants. En 2012, près de 10 % des opérateurs conventionnés ont ainsi réalisé moins de 15 phases métiers ; plus de la moitié d'entre eux, moins de 60 phases métiers.**

Graphique 3 : Nombre de phases métiers réalisées en 2012 par opérateurs (cohorte 2012)



Source : données ASP – traitement mission.

1.4. Le dispositif d'accompagnement présente un coût maîtrisé, notamment en raison de taux d'abandon importants

Les crédits dédiés au financement des opérateurs d'accompagnement comme au paiement des expertises spécialisées sont des crédits pilotés dans le cadre d'un plafond de dépense notifié dans le cadre du programme 103 (développement des entreprises et de l'emploi) de la mission travail et emploi de la LOLF.

Des plafonds de dépenses par région sont arrêtés par la DGEFP dans le cadre d'une programmation particulière. Les enveloppes allouées aux DIRECCTE (crédits notifiés) comme support aux autorisations de conventionnement sont amputées d'une réserve de précaution (de 6 % depuis 2012, contre 5 % précédemment).

1.4.1. Les difficultés de calibrage budgétaire ont perturbé la diffusion du dispositif NACRE

Le calibrage budgétaire initial du dispositif NACRE, dans son volet accompagnement, a été défini, pour 2009, sur la base des dépenses précédemment allouées aux dispositifs EDEN/chèques conseil soit 40 M€ d'autorisations d'engagement et en crédits de paiement afin de disposer des moyens financiers nécessaires pour assurer l'accompagnement de 20 000 bénéficiaires par an (sur la base d'une estimation de coût théorique d'un parcours complet de 2 000 €).

Les exercices 2009 et 2010 se sont traduits par une sous-consommation budgétaire importante compte tenu de la montée en charge progressive du dispositif (durée pluriannuelle du parcours) et des modalités de gestion retenues qui encadrent, via le conventionnement, pour chaque opérateur le rythme des entrées dans le parcours.

Dans ce contexte, l'affectation de 40 M€ d'autorisations d'engagement (AE) en 2009, reconduite en 2010, a permis de dépasser l'objectif en flux d'entrées sans générer de dérapage budgétaire. Le taux de consommation des enveloppes physiques de parcours d'entrée a ainsi été dépassé en 2009 et 2010 (respectivement 109 % puis 144 %) avant de se stabiliser en 2011 et 2012 (respectivement 90 % et 92 %).

Annexe IV

Au total, les faibles taux de consommation budgétaire de 2009 et 2010 s'expliquent par le fait que les AE allouées correspondaient au coût pluriannuel d'un parcours complet alors que les crédits de paiement n'étaient consommés qu'à hauteur des prestations réalisés sur les premières phases métiers.

À partir de 2011, les moyens budgétaires ont été réduits pour ajuster les niveaux de consommation budgétaire réels aux prévisions de la loi de finances initiale. Par ailleurs, afin de prévenir des dépassements budgétaires, une gestion mensualisée des entrées a été mise en œuvre. Cette mesure contraignante a eu pour conséquence de ne pas permettre au dispositif d'atteindre l'objectif d'entrée effective de 20 000 primo-accédants en 2011 et 2012.

Les modalités rénovées de programmation budgétaire mises en œuvre à compter de 2013 conjuguées à la suppression de la gestion mensualisée des entrées depuis le milieu de l'année 2012 devraient néanmoins favoriser désormais l'atteinte des objectifs physico-financiers tout en permettant le financement des poursuites de parcours. En effet, la notification des enveloppes de la programmation 2013 a distingué les autorisations d'engagement des crédits de paiement, les AE notifiées permettant de couvrir 100 % des parcours engagés et 80 % des nouveaux parcours.

En tout état de cause, **il convient de stabiliser les modalités de programmation et de gestion budgétaires afin que la disponibilité des crédits ne soit pas un élément de rigidité dans le déploiement du dispositif.**

Tableau 4 : taux de consommation des enveloppes physiques (en % 2009-2012)

2009	2010	2011	2012
109	144	90	92

Source : extranet NACRE – ASP.

**Tableau 5 : taux de consommation budgétaire des crédits d'accompagnement
(en M€ et en % 2009-2012)**

	2009	2010	2011	2012
LFI (AE=CP)	40,0	40	27,5	25,1
AE notifiées	36,4	35,5	23,9	23,7
AE consommés	28,7	34,0	23,5	23,5
CP consommés	5,6	13,4	18,4	18,1
Taux de consommation des AE / LFI	71,7	85,0	85,4	93,6
Taux de consommation des AE / notification	78,8	95,7	98,3	99,1
Taux de consommation des CP / LFI	14,0	33,5	66,9	72,1
Taux de consommation des CP / notification	15,3	37,7	76,9	76,3

Source : DGEFP.

Annexe IV

La mission constate par ailleurs la mobilisation très marginale par les opérateurs des crédits alloués à l'achat d'expertise spécialisée (906 expertises spécialisées ont été clôturées depuis 2009 et 45 expertises spécialisées commandées au plan national en 2012) qui ne semble pas répondre à un besoin avéré de la part des porteurs de projet compte tenu du profil et de la nature des activités concernés.

Dans ce contexte, la suppression des prestations d'expertises spécialisées et le redéploiement des crédits correspondants sur le financement de l'accompagnement généraliste devraient être envisagée.

Proposition n° 1 : Supprimer les financements alloués aux expertises spécialisées et redéployer les crédits correspondants vers l'accompagnement généraliste.

1.4.2. Un coût global de l'accompagnement minoré par les ruptures massives de parcours

L'aide financière accordée par l'État aux opérateurs d'accompagnement conventionnés dans le cadre du parcours d'accompagnement NACRE vise à rémunérer les actions d'accompagnement généraliste qu'ils réalisent. Les budgets prévisionnels des opérateurs sollicitant le conventionnement sont établis sur la base d'un coût horaire d'accompagnement théorique.

Encadré 2 : Fourchette d'établissement des budgets prévisionnels des opérateurs

Action d'accompagnement de la phase métier 1 :

- ◆ 6 heures en moyenne par créateur / repreneur
soit une rémunération de **200 à 400 €**

Action d'accompagnement de la phase métier 2 :

- ◆ 9 heures en moyenne par créateur / repreneur
soit une rémunération comprise entre **300 et 600 €**

Action d'accompagnement de la phase métier 3 :

- ◆ année 1 : 9 heures en moyenne soit une rémunération comprise entre 300 et 600 €
 - ◆ année 2 : 6 heures en moyenne soit une rémunération comprise entre 200 et 400 €
 - ◆ année 3 : 6 heures en moyenne soit une rémunération comprise entre 200 et 400 €
- soit une rémunération totale de la PM3 comprise entre **700 et 1 400 €**

Source : DGEFP.

Les coûts moyens réels des différentes phases métiers constatés par la DGEFP pour la période 2009-2011 s'établissent à 336 € pour la PM1, 456 € pour la PM2, 473 € pour la première année de la PM3 ; 314 € pour la deuxième année et 305 € pour la troisième.

Annexe IV

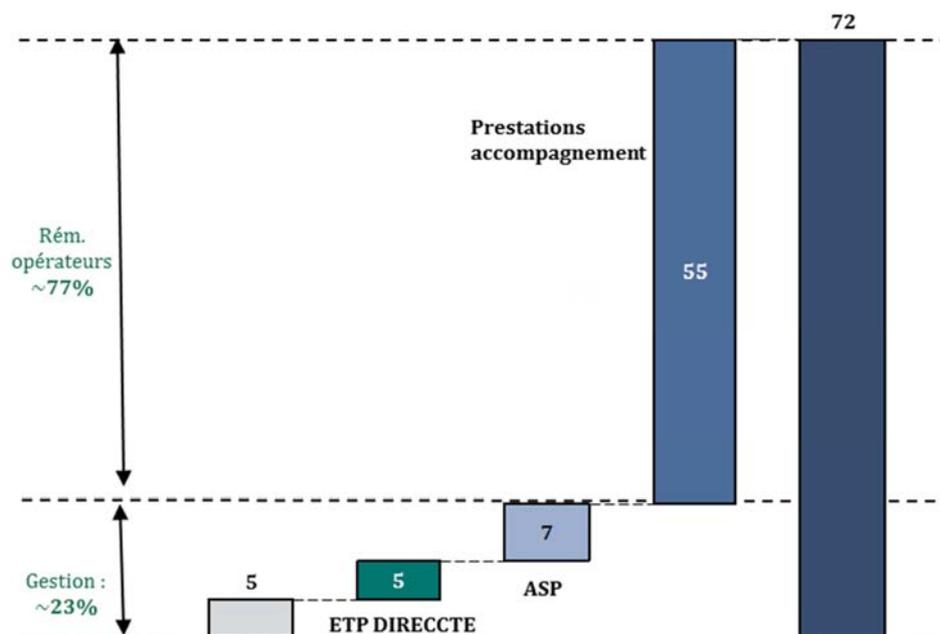
Le coût complet, tel qu'approché par la mission, d'un parcours accompagnement NACRE apparaît **cohérent avec des dispositifs similaires d'accompagnement externalisé auprès d'opérateurs spécialisés**. L'accompagnement prévu par les contrats autonomie⁸ a un coût de 3 300 € / bénéficiaires. Les prestations d'accompagnement des licenciés économiques et les prestations « trajectoire emploi » financées par Pôle Emploi représentent un coût par bénéficiaire respectivement de 2 184 € et 1 658 €.

La mission s'est attachée à évaluer le coût complet du dispositif d'accompagnement NACRE sur la période 2009-2012, en consolidant les coûts liés à la rémunération des prestataires conventionnés et les coûts de gestion induits par l'animation territoriale et le paiement des prestations.

Entre 2009 et 2012, **les dépenses consacrées à l'accompagnement NACRE sont évaluées à 72 M€ dont 23 % relevant de la gestion administrative et comptable du dispositif, soit environ 830 € / bénéficiaire et 1 240 € par entreprise créée.**

Le coût moyen par bénéficiaire est fortement réduit du fait de l'existence d'un taux d'abandon massif en cours de parcours. Seuls 26% des primo-accédants de la cohorte 2009 ont réalisé un parcours complet et le taux d'abandon de parcours s'établit à 61 % pour l'ensemble des cohortes.

Graphique 4 : Décomposition des postes de coûts de l'accompagnement NACRE (2009-2012 en M€)



Source : Mission.

Les mesures de simplification dans les procédures de conventionnement et de suivi des opérateurs - préconisées à l'annexe V - auraient aussi comme effet de réduire les coûts de gestion.

⁸ Dispositif d'insertion professionnelle porté par la DGEFP au bénéfice des jeunes des quartiers dont la mise en œuvre repose sur les missions locales ou les opérateurs privés de placement

2. Même si la mesure de certains indicateurs doit être fiabilisée, l'accompagnement de NACRE a un impact positif incontestable sur la pérennité des entreprises accompagnées

La mesure de l'efficacité du dispositif d'accompagnement NACRE peut être évaluée par l'analyse des principaux indicateurs de performance mobilisés dans le cadre du pilotage national et régional. Certains de ces indicateurs présentent néanmoins des limites tant dans leur méthodologie de conception que dans leurs modalités d'alimentation (cf. annexe V).

La mission a donc complété cette première approche par une étude spécifique sur un échantillon significatif de 9 993 entreprises créées en 2009 pour analyser, au regard des données de l'INSEE, les taux de pérennité des entreprises accompagnées dans le parcours NACRE et ainsi mieux caractériser l'impact de celui-ci (cf. 2.2).

2.1. Le volet « accompagnement » de NACRE enregistre des résultats contrastés, mais en progression constante sur ses principaux indicateurs de performance

La mission a plus particulièrement analysé le dispositif de mesure de la performance dans l'annexe V du présent rapport (pertinence des objectifs, robustesse des indicateurs).

Sont ici étudiés les résultats globaux affichés par NACRE sur les principaux indicateurs de performance utilisés par les pilotes pour comparer les objectifs définis au niveau national avec les résultats de chacun des opérateurs d'accompagnement (taux de création, taux de financement, taux de sinistralité, taux d'abandon).

2.1.1.1. Un objectif quantitatif de bénéficiaires globalement atteint sur longue période

Le nombre d'actions d'accompagnement démarrées entre début 2009 et fin août 2013 est de :

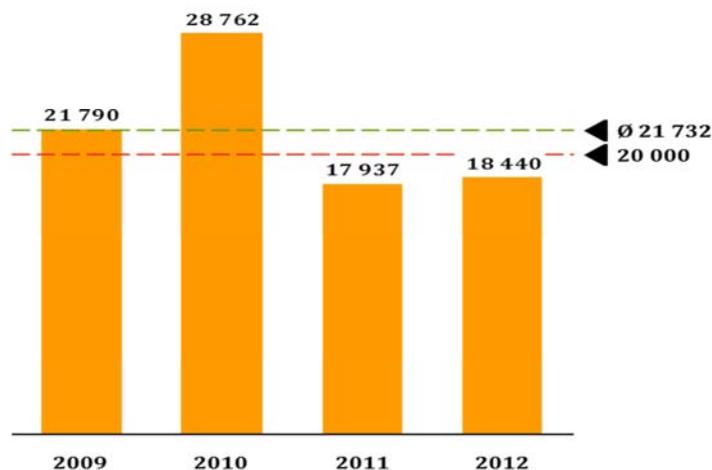
- 68 582 actions pour la phase métier PM1 ;
- 66 019 actions pour la phase métier PM2 ;
- respectivement 54 161, 31 164 et 16 447 actions pour les 3 années successives que comporte la phase métier PM3.

Sur la période 2009-2012, 86 929 porteurs de projet sont entrés dans le parcours, soit une moyenne annuelle de 21 732 supérieure à l'objectif initiale de 20 000 entrées annuelles.

L'atteinte de cet objectif quantitatif n'a néanmoins été permise que par les volumes d'activité importants enregistrés au cours des années 2009 et 2010.

Annexe IV

**Graphique 5 : Évolution des niveaux d'activité du parcours NACRE
(en nombre d'entrées 2009-2012)**



Source : extranet NACRE – ASP.

2.1.1.2. Les cibles de performance contractualisées avec les opérateurs ne sont pas atteintes, mais les tendances sont favorables

Depuis 2011, quatre indicateurs font l'objet d'une contractualisation avec les opérateurs d'accompagnement (taux de création, taux de financement, taux de sinistre physique et taux d'abandon).

L'analyse des résultats nationaux enregistrés sur ces quatre indicateurs met en évidence les difficultés significatives du dispositif NACRE à répondre aux exigences de performance qui lui ont été fixées mais traduisent parallèlement une amélioration tendancielle depuis 2009.

En premier lieu, le taux de création - qui vise à mesurer le nombre de bénéficiaires créant leur entreprise suite au parcours d'accompagnement – atteint **64 % pour l'année 2012 et 59 % toutes cohortes confondues**. En progression constante depuis 2009, **il reste néanmoins loin de la valeur d'objectif cible nationale fixée à 80 %, seules 8 DIRECCTE/DIECCTE sur 27 atteignant un taux de transformation supérieur à 70%**.

Tableau 6 : taux de création d'entreprises (2009-2012 en %)

2009	2010	2011	2012	Toutes cohortes confondues	Objectif national
58	57	62	64	59	80

Source : DGEFP données arrêtées en avril 2013.

En deuxième lieu, le taux de financement - qui mesure le pourcentage de créateurs bénéficiaires de NACRE auquel un prêt NACRE a été accordé – affiche un résultat de 75,3 % en 2012 (77,7% en 2011) relativement proche de la cible nationale (80% de taux de financement), mais ce résultat national masque également de fortes disparités entre les régions.

Annexe IV

Tableau 7 : taux de financement par région (toutes cohortes confondues)

Région	Nombre de prêts décaissés depuis le début du dispositif jusqu'au 15/04/2012 pour des créateurs entrés en phase 2 jusqu'au 15/10/2012	Nombre de créateurs entrés en phase 2 depuis le début jusqu'au 15/10/2012	Taux (en %)
Alsace	1 170	1 371	85,3
Aquitaine	2 388	3 012	79,3
Auvergne	824	1 042	79,1
Basse-Normandie	1 167	1 612	72,4
Bourgogne	953	1 217	78,3
Bretagne	2 862	3 419	83,7
Centre	1 143	1 396	81,9
Champagne-Ardenne	639	842	75,9
Corde	465	679	68,5
Franche-Comté	869	1 108	78,4
Guadeloupe	196	452	43,4
Guyane	39	110	35,5
Haute-Normandie	783	1 089	71,9
Ile-de-France	3 952	5 528	71,5
La Réunion	647	1 058	61,2
Languedoc-Roussillon	2 103	2 930	71,8
Limousin	803	969	82,9
Lorraine	877	1 157	75,8
Martinique	225	716	31,4
Mayotte	68	80	85,0
Midi-Pyrénées	2 556	3 172	80,6
Nord-Pas-de-Calais	2 591	3 241	79,9
Pays-de-Loire	2 663	3 421	77,8
Picardie	904	1 297	69,7
Poitou-Charentes	1 482	1 779	83,3
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3 818	5 419	70,5
Rhône-Alpes	3 889	5 079	76,6
Total	40 076	53 195	75,3

Source : DGEFP données arrêtées en avril 2013.

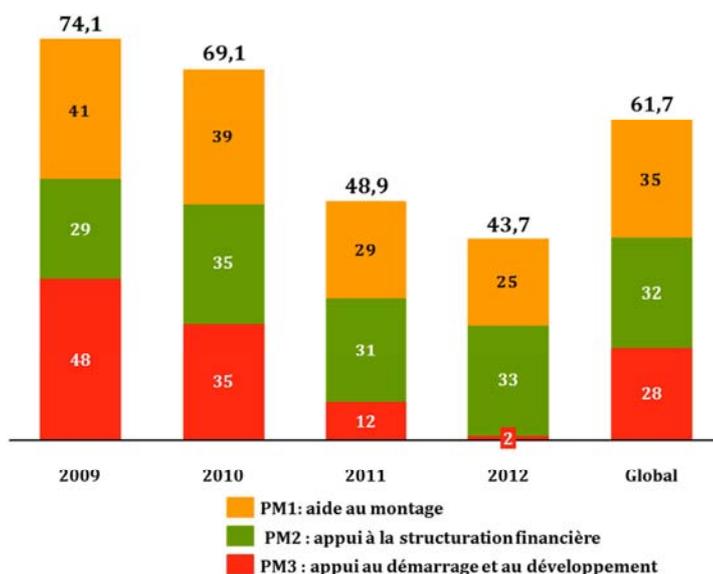
Par ailleurs, le taux de sinistre physique⁹ – qui mesure les incidents enregistrés sur l'ensemble des prêts qui ont été décaissés depuis le démarrage du dispositif – s'établit à 11,63 % pour l'ensemble des cohortes mais **dépasse l'objectif national de 20 % pour les prêts distribués en 2009** (15,29 % pour les prêts distribués en 2010).

Enfin, le taux d'abandon – qui évalue les ruptures de parcours, au cours d'une phase métier ou entre deux phases – **est en diminution constante depuis le démarrage du dispositif, mais reste très important traduisant un faible impact du dispositif en matière d'accompagnement**. Plus de 50 000 ruptures de parcours ont ainsi été enregistrées depuis 2009, soit un taux d'abandon de 61,7 % pour l'ensemble des cohortes, alors que le dispositif doit viser un taux d'abandon inférieur à 20 %.

⁹ Définition du sinistre : dossier qui a eu trois incidents de paiement non régularisés et un accusé de réception de mise en demeure, dossier dont l'entreprise individuelle fait l'objet d'une procédure collective, dossier dont le porteur est en surendettement, dossier dont le porteur est décédé.

Annexe IV

Graphique 6 : évolution des taux d'abandon par phase métier (2009-2012 en %)



Source : DGEFP.

2.1.1.3. Les performances respectives des grands réseaux d'accompagnement sont difficiles à analyser compte tenu des modalités de conventionnement spécifiques à chaque région

L'analyse comparée des performances enregistrées par les grands réseaux d'accompagnement est difficile pour plusieurs raisons :

- ◆ les modalités de conventionnement relevant directement des pilotes régionaux, la place occupée par chaque réseau dans le parcours NACRE est très variable en fonction des régions tant dans les volumes de conventionnement que dans les prestations d'accompagnement réalisées par chacun de ces réseaux ;
- ◆ par ailleurs les stratégies d'implantation territoriale de ces réseaux peuvent également être différentes en fonction des régions. Ainsi, l'ADIE n'intervient plus dans le dispositif NACRE dans certaines régions ;
- ◆ enfin, l'atteinte des objectifs cibles nationaux, induit une solidarité de fait entre les opérateurs d'accompagnement conventionnés du parcours d'accompagnement NACRE, qui concourent, chacun, à la performance d'ensemble du dispositif. La performance des opérateurs sur le taux d'abandon est ainsi appréciée sur l'ensemble des phases – métiers et s'applique par exemple aux opérateurs des phases PM1 et PM2, même si la rupture intervient après la création de l'entreprise accompagnée.

Les performances obtenues par les grands réseaux d'accompagnement sur les quatre indicateurs sont très homogènes. L'ADIE affiche néanmoins des résultats en retrait sur l'ensemble des indicateurs compte tenu de la nature des projets et des publics qu'elle accompagne mais elle occupe un poids très limité dans les conventionnements au plan national (moins de 3 %).

Les trois principaux opérateurs (BGE, France active, Initiative France) obtiennent des résultats supérieurs aux moyennes nationales pour l'ensemble des indicateurs.

Annexe IV

Tableau 8 : Performances des réseaux d'accompagnement (2009-2012 en %)

	ADIE	BGE	CCI	CMA	Experts comptables	France active	Initiative France	Moyenne nationale
Taux d'abandon	76,8	60,9	62,6	59,4	62,5	49,6	47,6	61,7
Taux de création	47,8	62,6	59,8	66,0	61	73,4	74,4	59,0
Taux de financement	68,7	75,3	74,6	82,2	76,8	79,8	75,7	75,3
Taux de sinistre	34,7	10,9	10,7	9,0	8,9	11,3	11,3	11,63

Source : DGEFP.

Tableau 9 : Poids des grands réseaux dans le conventionnement (année 2012 en %)

	PM1	PM2	PM3	Total
ADIE	2,4	3,8	2,6	2,8
BGE	31,9	8,7	21,0	20,7
Chambre de commerce et industrie	16,4	0,9	9,9	9,3
Chambre des métiers et de l'artisanat	16,8	3,2	9,6	9,8
Experts comptables	6,5	1,9	6,2	5,3
Initiative France	4,9	49,2	24,3	16,6
France active	2,3	35,7	14,3	25,6

Source : DGEFP.

2.1.1.4. Les taux mesurant la pérennité et la création d'emploi sont également bien orientés, même si les données mobilisées par la DGEFP demeurent fragiles

Au-delà de l'efficacité intrinsèque du dispositif, pour évaluer la capacité du dispositif NACRE à proposer aux publics éloignés de l'emploi une voie crédible de retour à l'activité via la création d'entreprises, deux indicateurs complémentaires doivent être mobilisés:

- ◆ **la mesure du taux de pérennité des entreprises accompagnées** dans le cadre du parcours NACRE, la pertinence de celui-ci ne pouvant être validée que dans l'hypothèse où le dispositif NACRE affiche un différentiel de performance par rapport au taux de pérennité des entreprises créées par les demandeurs d'emploi sans accompagnement ;
- ◆ s'agissant d'une politique de l'emploi, **la mesure des emplois générés par la création des entreprises accompagnées**, car présumées plus solides grâce à une bancarisation et un accompagnement renforcés, les entreprises prises en charge dans le cadre de NACRE doivent pouvoir développer de l'emploi salarié en plus de celui du créateur.

S'agissant de la pérennité des entreprises accompagnées, l'efficacité attendue du dispositif NACRE est mesurée dans le projet annuel de performance (PAP) du programme n°103. Le PAP 2013 assigne un objectif de taux de pérennité à trois ans de 70 % pour les entreprises accompagnées dans le cadre du dispositif NACRE.

Selon les données communiquées à la mission par la DGEFP, la pérennité des entreprises à trois ans était estimée :

- ◆ au 31 décembre 2012, à **84 % pour les entreprises créées dans le cadre des parcours 2009** ;
- ◆ au 12 juillet 2013, à **84,6 % pour les entreprises créées dans le cadre des parcours commencés entre le 1^{er} janvier 2009 et le 12 juillet 2010**.

Ces résultats doivent néanmoins être analysés avec une grande prudence compte tenu des modalités de constitution de cet indicateur (*cf.* annexe V). En effet, pour l'instant, le taux de

Annexe IV

pérennité est suivi par la DGEFP sur la base des seules déclarations des porteurs de projets collectées par les opérateurs d'accompagnement. **Ce taux devra donc rapidement être fiabilisé pour garantir l'efficacité socio-économique des moyens mobilisés pour accompagner les entreprises créées. En effet, les croisements réalisés par la mission avec les données SINE pour un échantillon d'entreprises créées en 2009 mettent en évidence un taux de pérennité plus faible (cf. infra).**

Le **taux d'emploi** des entreprises créées dans le cadre du parcours NACRE est évalué par la DGEFP à **1,69 emploi en moyenne** (y compris l'emploi non salarié du dirigeant de l'entreprise) par entreprise au 31 décembre 2012.

Ce taux moyen d'emploi créé est passé de 1,76 en 2009 à 1,61 en 2012 et présente de fortes variations régionales (cf. Tableau 12).

Ce résultat est à rapprocher des statistiques de l'INSEE puisqu'au plan national près de 8 entreprises sur 10 ne créent aucun emploi salarié lors de leur création.

À l'instar du taux de pérennité actuellement mesuré par la DGFEP, la mission **exprime des réserves sur la fiabilité** des résultats affichés en matière de taux de création d'emploi par le dispositif. Les données sur le taux d'emploi, comme la plupart des données du SI, proviennent des informations renseignées par l'opérateur d'accompagnement sur la base de déclarations du bénéficiaire et/ou de vérifications *in situ* lors du suivi en phase métier 3. Ce taux est calculé pour l'ensemble des entreprises enregistrées quelle que soit la durée de vie des entreprises

Le renseignement de ces informations est réalisé au fil de l'accompagnement à des dates qui ne sont pas imposées. La date de saisie est cependant indiquée pour permettre de dater le nombre d'emplois par rapport à la date de création de l'entreprise. Le nombre d'emplois demandé correspond à des emplois équivalent temps plein (ETP) et inclut le créateur d'entreprise.

Le calcul de la moyenne est basé sur le nombre d'emplois de la dernière situation des entreprises réparties par cohorte avec un découpage régional et national et il est effectué selon les règles suivantes :

- ◆ une entreprise qui concerne plusieurs CACRE ou plusieurs phases dans différentes régions est prise en compte dans chaque région mais ce cas reste marginal néanmoins ;
- ◆ la moyenne ne tient pas compte des entreprises dont le nombre d'emploi n'est pas renseigné.
- ◆ certaines données incohérentes (plus de 100 emplois) font l'objet de redressement par la DGEFP.

Tableau 10 : taux moyen d'emploi des entreprises accompagnées dans le parcours NACRE (2009-2012 en %)

Régions	Cohorte 2009	Cohorte 2010	Cohorte 2011	Cohorte 2012	Toutes cohortes
Alsace	1,73	1,54	1,74	1,77	1,67
Aquitaine	1,65	1,56	1,54	1,35	1,51
Auvergne	1,63	1,83	1,76	1,51	1,73
Basse-Normandie	1,49	1,81	1,73	1,59	1,74
Bourgogne	1,86	1,72	1,68	1,64	1,68
Bretagne	1,91	1,84	1,83	1,74	1,82
Centre	1,65	2,39	1,68	1,76	1,92
Champagne-Ardenne	1,57	2,24	1,57	1,47	1,77
Corse	1,35	1,24	1,35	1,35	1,32
Franche-Comté	2,04	1,48	1,80	1,60	1,64
Guadeloupe	1,12	1,37	1,29	1,26	1,31
Guyane	1,43	1,31	1,00	1,50	1,31
Haute-Normandie	1,45	1,52	1,66	1,48	1,57
Ile-de-France	2,16	1,75	1,73	1,77	1,75

Annexe IV

Régions	Cohorte 2009	Cohorte 2010	Cohorte 2011	Cohorte 2012	Toutes cohortes
La Réunion	1,70	1,62	2,18	1,24	1,71
Languedoc-Roussillon	1,50	1,78	1,73	1,67	1,73
Limousin	1,71	1,82	1,96	1,56	1,82
Lorraine	1,98	1,91	2,41	1,86	2,10
Martinique	1,19	1,25	1,31	1,22	1,27
Mayotte	1,43	2,38	1,38	1,29	1,76
Midi-Pyrénées	1,72	1,62	1,66	1,39	1,59
Nord-Pas-de-Calais	1,67	1,73	1,66	1,80	1,72
Pays-de-Loire	1,60	1,74	1,37	1,27	1,53
Picardie	1,22	1,57	1,59	1,88	1,66
Poitou-Charentes	1,86	1,65	2,14	1,71	1,85
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1,88	1,71	1,60	1,57	1,63
Rhône-Alpes	1,83	1,81	1,74	1,79	1,78
France entière	1,76	1,72	1,70	1,61	1,69

Source : DGEFP.

2.2. Une analyse, par échantillon, des données de l'INSEE confirme l'effet positif de l'accompagnement NACRE sur le taux de survie des entreprises

La mission a souhaité corroborer les résultats déclaratifs affichés par le dispositif NACRE en analysant le taux de pérennité des entreprises selon la méthodologie retenue par l'INSEE dans le cadre des enquêtes SINE.

À cet effet, elle a constitué un échantillon de 9 993 entreprises créées en 2009 et qui ont bénéficié de tout ou partie du parcours d'accompagnement de NACRE et a demandé aux services de l'INSEE de vérifier si ces structures étaient toujours déclarées en activité dans le cadre de l'enquête SINE 2010.

Compte tenu des modalités de conduite de ladite enquête, seule la pérennité à deux ans a pu être évaluée (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : Méthodologie de l'enquête réalisée par la mission sur les données INSEE

La mission n'a pas exploité les données de l'enquête SINE car celle-ci est réalisée :

- ◆ sous forme de trois vagues (années de création, trois ans et cinq ans après) ;
- ◆ les entreprises sont contactées tous les quatre ans (la dernière enquête a été réalisée sur la création 2010 et sa deuxième vague aura lieu en 2013).

Dans ces conditions, la mission a exploité les données brutes disponibles sur la cessation d'entreprises telles qu'elles sont connues par l'INSEE or contrairement aux créations qui sont enregistrées en temps réel, il existe un décalage de 18 mois entre le moment où une entreprise cesse son activité et le moment où cette information est enregistrée dans les fichiers de l'INSEE.

C'est la raison pour laquelle **la mission n'a pu mesurer la pérennité des entreprises entrées dans le parcours NACRE en 2009 que sur une période de deux ans**, seules les cessations 2011 étant considérées comme fiables. Or, différentes études montrent que les défaillances d'entreprises surviennent de façon plus importante entre la troisième et cinquième année.

Par ailleurs, afin de neutraliser les effets de structure, différents retraitements ont été effectués sur la cohorte d'entreprises entrées dans le parcours NACRE et créées en 2009.

Au total, la pérennité à deux ans a été évaluée sur un échantillon de 9 993 entreprises. Les résultats obtenus doivent néanmoins être appréhendés avec une certaine prudence. En effet, les entreprises créées dans le parcours NACRE résultent *in fine* d'un processus de sélection par les opérateurs d'accompagnement. Ce processus a pour effet d'augmenter structurellement le taux de pérennité en écartant lors des phases d'aide au montage et de structuration bancaire les projets les plus fragiles.

Annexe IV

Le taux de pérennité à deux ans des entreprises de l'échantillon peut être évalué à 78 % selon les données recensées par l'INSEE, soit un différentiel de 6 points par rapport au taux à trois ans mesuré actuellement par la DGEFP.

En outre, cette étude apporte également d'autres éclairages majeurs sur la pérennité des entreprises, mais accompagnées dans le parcours NACRE (cf. Tableau 11):

- ◆ sur l'échantillon constitué, **les taux de survie des entreprises créées par les publics les plus éloignés de l'emploi sont plus faibles que la moyenne des entreprises accompagnées** (61 % pour les bénéficiaires de minima-sociaux, 77 % pour les demandeurs d'emploi de plus de an, 58 % pour les titulaires d'un diplôme de baccalauréat ou inférieur) ;
- ◆ les entreprises créées par **les publics les plus fragiles voient néanmoins leurs perspectives de survie renforcées de manière significative quand elles bénéficient d'un accompagnement dans la durée** ;
- ◆ les 1 389 entreprises (14 % de l'échantillon) ayant bénéficié d'un **parcours NACRE complet affichent un taux de pérennité de 92 % à deux ans ; ce taux est de 95 %** pour les entreprises ayant bénéficié des phases métiers 2 et 3 ; soit un taux de pérennité supérieur de 20 points par rapport aux entreprises pour lesquels une rupture de PM3 a été constatée (cf. Tableau 12) ;

De manière générale, les données analysées par la mission confirment donc **une amélioration assez nette de la pérennité des entreprises dont le créateur a bénéficié de l'ensemble du parcours d'accompagnement ou des phases 2 et 3 ; et ce quel que soit le profil du créateur et de l'opérateur en charge de l'accompagnement.**

Annexe IV

Tableau 11 : pérennité à deux ans des entreprises accompagnées dans le parcours NACRE

	Non pérenne à deux ans	Pérenne à deux ans	Total
Nombre total d'entreprises de l'échantillon	2 179	7 814	9 993
<i>Taux de cessation/survie (en %)</i>	22	78	100
Bénéficiaires de minimas sociaux	584	904	1 488
<i>Part du total (en %)</i>	27	12	15
<i>Taux de cessation/survie (en %)</i>	39	61	100
Niveau BAC et inférieur	1 495	4 532	6 027
<i>Part du total (en %)</i>	69	58	60
<i>Taux de cessation/survie (en %)</i>	25	75	100
Chômeurs de plus d'un an	460	1 577	2 037
<i>Part du total</i>	21	20	20
<i>Taux de cessation/survie</i>	23	77	100
Parcours complet (toute catégorie confondue)	113	1 276	1 389
<i>Part du total</i>	5	16	14
<i>Taux de cessation/survie</i>	8	92	100
Bénéficiaires de minimas sociaux réalisant un parcours complet	29	128	157
<i>Part du total</i>	26	10	11
<i>Taux de cessation/survie</i>	18	82	100
Niveau BAC et inférieur réalisant un parcours complet	69	770	839
<i>Part du total</i>	61	60	60
<i>Taux de cessation/survie</i>	8	92	100
Chômeurs de plus d'un an réalisant un parcours complet	25	231	256
<i>Part du total</i>	22	18	18
<i>Taux de cessation/survie</i>	10	90	100
Bénéficiaires ayant réalisé une PM2 & PM3 (toute catégorie confondue)	64	1 215	1 279
<i>Part du total</i>	3	16	13
<i>Taux de cessation/survie</i>	5	95	100
Bénéficiaires de minimas sociaux ayant réalisé une PM2 et PM3	20	95	115
<i>Part du total</i>	31	8	9
<i>Taux de cessation/survie</i>	17	83	100

Annexe IV

	Non pérenne à deux ans	Pérenne à deux ans	Total
Bénéficiaires Niveau BAC et inférieur ayant réalisé une PM2 et PM3	43	672	715
<i>Part du total</i>	67	55	56
<i>Taux de cessation/survie</i>	6	94	100
Chômeurs de plus d'un an ayant réalisé une PM2 et PM3	17	223	240
<i>Part du total</i>	27	18	19
<i>Taux de cessation/survie</i>	7	93	100
Aucune phase complète (toute catégorie confondue)	355	638	993
<i>Part du total</i>	16	8	10
<i>Taux de cessation/survie</i>	36	64	100
Bénéficiaires de minimas sociaux n'ayant réalisé aucune phase métier complète	94	94	188
<i>Part du total</i>	26	15	19
<i>Taux de cessation/survie</i>	50	50	100
Bénéficiaires Niveau BAC et inférieur n'ayant réalisé aucune phase métier complète	243	350	593
<i>Part du total</i>	68	55	60
<i>Taux de cessation/survie</i>	41	59	100
Chômeurs de plus d'un an n'ayant réalisé aucune phase métier complète	90	174	264
<i>Part du total</i>	25	27	27
<i>Taux de cessation/survie</i>	34	66	100

Source : Mission. Echantillon base ASP de 9 993 entreprises créées en 2009 par des bénéficiaires entrés dans le parcours en 2009 – INSEE pour les données relatives à la pérennité.

Tableau 12 : taux de rupture et pérennité des entreprises en PM3 par réseaux

Réseau	Entreprises ayant réalisé une PM3 complète				Entreprises ayant entamé une PM3				Entreprises ayant rompu une PM3				Taux de rupture en PM3 (en %)
	Cessation dans les deux ans	Pérennes à deux ans	Taux de pérennité à deux ans (en %)	Total	Cessation dans les deux ans	Pérennes à deux ans	Taux de pérennité à deux ans (en %)	Total	Cessation dans les deux ans	Pérennes à deux ans	Taux de pérennité à deux ans (en %)	Total	
ADIE	12	29	71	41	352	216	38	568	340	186	35	526	93
Autre réseau	82	412	83	494	388	971	71	1 359	299	545	65	844	62
Boutiques de gestion	129	705	85	834	517	1492	74	2 009	388	787	67	1 175	58

Annexe IV

Réseau	Entreprises ayant réalisé une PM3 complète				Entreprises ayant entamé une PM3				Entreprises ayant rompu une PM3				Taux de rupture en PM3 (en %)
	Cessation dans les deux ans	Pérennes à deux ans	Taux de pérennité à deux ans (en %)	Total	Cessation dans les deux ans	Pérennes à deux ans	Taux de pérennité à deux ans (en %)	Total	Cessation dans les deux ans	Pérennes à deux ans	Taux de pérennité à deux ans (en %)	Total	
Confédération générale des sociétés coopératives	-	53	100	53	1	81	99	82	1	28	97	29	35
Chambre d'agriculture	-	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	1	100
Chambre de commerce et d'industrie	9	271	97	280	116	682	85	798	107	406	79	513	64
Chambre des métiers	11	263	96	274	107	748	87	855	96	485	83	581	68
Coopérer pour entreprendre		1	100	1	4	23	85	27	4	22	85	26	96
Double-Affilié FA-FI	4	179	98	183	39	362	90	401	35	183	84	218	54
Expert comptable	12	179	94	191	93	488	84	581	81	307	79	388	67
France Active	11	268	96	279	107	527	83	634	96	259	73%	355	56
Initiative-France	42	736	95	778	202	1 492	88	1 694	159	733	82	892	53
Réseau Entreprendre	-	23	100	23	1	71	99	72	1	48	98	49	68
Union des couveuses	3	7	70	10	20	28	58	48	17	21	55	38	79
Total	315	3 126	91	3 441	1 948	7 181	79	9 129	1 625	4 010	71	5 635	62

Source : échantillon base ASP de 9 129 entreprises créées en 2009 par des bénéficiaires entrés dans le parcours en 2009 – INSEE pour les données relatives à la pérennité.

3. Les taux d'abandon importants interrogent néanmoins la qualité des prestations et la capacité du dispositif d'accompagnement à répondre à la diversité des publics

La mise en œuvre d'un parcours d'accompagnement organisé en amont et en aval de la création d'entreprise constitue la principale innovation apportée par le dispositif NACRE. Elle répond à un besoin d'appui des demandeurs d'emploi dont les entreprises enregistrent des taux de défaillance supérieurs aux autres catégories sociales.

Par ailleurs, le suivi du parcours d'accompagnement apparaît, selon les données analysées par la mission, avoir un impact positif sur la viabilité des projets. Or, en dépit de ces facteurs favorables, NACRE affiche des taux de rupture de parcours qui, bien qu'en diminution progressive, demeurent très importants.

Ce phénomène massif **interroge la capacité réelle du parcours d'accompagnement à répondre aux besoins des porteurs de projet**, sa structure rigide apparaissant mal adaptée à la modularité des besoins des créateurs.

3.1. Les ruptures de parcours sont un phénomène massif aux causes multiples

Le suivi des taux d'abandon¹⁰ est un indicateur qualitatif, mis en place par la DGEFP, pour évaluer la solidité des projets de création mais également la fluidité des parcours, notamment la capacité des opérateurs à assurer une bonne gestion du passage entre les différentes phases métiers.

Tableau 13 : Évolution des taux d'abandon par cohorte et par phase métier (en %)

Type de rupture	Cohorte 2009	Cohorte 2010	Cohorte 2011	Cohorte 2012	Toutes cohortes confondues
PM1 unique	40,9	39,3	28,5	24,8	34,6
PM2 sans PM3	29,4	35,4	30,5	32,5	32,3
PM3 rompu	47,8	34,6	11,6	1,7	27,7
Taux d'abandon global	74,1	69,1	48,9	43,7	61,7

Source : source extranet ASP données arrêtées au 14 avril 2013.

Les causes d'abandon sont d'origine diverses et peuvent relever tout à la fois du porteur de projet comme de l'organisation du dispositif et/ou des opérateurs.

3.1.1. L'organisation segmentée du parcours nuit à la continuité du suivi des porteurs de projets

L'intervention successive de plusieurs prestataires dans la réalisation des parcours a un impact direct sur la qualité de l'accompagnement et le respect de son suivi.

En effet, les travaux de la mission montrent que les taux d'abandon sont trois fois moins importants lorsque l'intégralité du parcours est prise en charge par un seul opérateur.

¹⁰ Le taux d'abandon est défini de la manière suivante : nombre de créateurs ayant démarré au moins une phase métiers 1 ou deux depuis plus de 6 mois et sans poursuite de parcours + nombre de créateurs ayant démarré et rompu une phase métier 3 / nombre total de créateur ayant démarré au moins une phase métier 1 ou 2 + nombre total de créateur ayant démarré une phase métier 3 ».

Annexe IV

**Tableau 14 : impact de la continuité de l'opérateur sur le taux d'abandon
(total des projets entrés dans le dispositif en 2009
et ayant entamé chacune des trois phase métiers en %)**

	Total	Abandon	Taux d'abandon (en %)
Nombre de bénéficiaires de l'échantillon	3 594	2 205	61
Nombre de bénéficiaires ayant entamé chaque PM avec le même réseau	666	156	23
Nombre de bénéficiaires ayant changé de réseau d'accompagnement au moins une fois entre l'une des trois phases	2 928	20 49	70%

Source : extranet ASP – retraitements missions.

Les difficultés de communication entre opérateurs PM1 et PM2 peuvent également provoquer des ruptures de parcours (dépassement du délai de 6 mois). La réduction tangible des ruptures en phase PM1 témoigne néanmoins d'une sélection renforcée depuis 2011 des projets en entrée de parcours et d'un meilleur fonctionnement général du dispositif. Une absence de suivi et de communication entre les opérateurs entre les phases métiers PM2 et PM3 peut enfin conduire certains porteurs de projet à sortir prématurément du dispositif après l'obtention du prêt NACRE.

3.1.2. L'absence d'accès au financement est également un frein à la poursuite du parcours

Lors de l'accompagnement au montage de projet (PM1), les bénéficiaires peuvent renoncer à leur projet de création du fait de l'obtention d'un emploi ou renoncer au prêt NACRE compte tenu d'une entrée trop précoce dans le dispositif, le projet apparaissant non suffisamment élaboré pour solliciter un prêt à taux zéro et des concours bancaires complémentaires.

Les difficultés d'accès au financement constituent la principale raison des abandons constatés lors de la phase d'intermédiation bancaire (PM2). L'accès au prêt à taux zéro NACRE étant le principal facteur d'adhésion des porteurs de projet au parcours, une décision défavorable du comité de prêt et/ou des banques sollicitées est une cause majeure d'abandon en PM2. En l'absence de *reporting* sur les rejets de demandes de prêts NACRE (volume, motifs), la mission s'est appuyée sur les déclarations des opérateurs. Ces derniers estiment à environ 15 % le taux de refus des prêts NACRE par les comités d'agrément, ces décisions défavorables étant à la fois liées au créateur (problème de qualification, inadéquation du profil au projet) et au projet (absence de viabilité économique). Les délais de présentation du projet en comité d'attribution après l'entrée en phase PM2 peuvent également contribuer à amplifier les ruptures.

3.1.3. Les abandons massifs en suivi post création illustrent enfin la difficulté du parcours NACRE à réaliser un accompagnement dans la durée

Les conclusions des différentes enquêtes réalisées par les DIRECCTE¹¹ convergent sur le fait que le niveau d'attente initiale des créateurs en matière d'accompagnement post-crédation est très faible en raison d'une méconnaissance de leur besoin et de l'apport possible des opérateurs. Parallèlement, l'ensemble des études constatent que les besoins d'accompagnement diffèrent fortement selon les différentes catégories de bénéficiaires (qualification et expérience professionnelle préalables...).

¹¹ La mission a notamment exploité les travaux réalisés en Languedoc-Roussillon (2011) Alsace (2012) et Ile-de-France (2013).

Annexe IV

Encadré par le cahier des charges national, l'accompagnement post-crédation prend actuellement la forme d'un suivi économique et financier mais doit, en outre, se concrétiser par des conseils pour le développement de l'activité.

Or, la place de ces deux composantes de l'accompagnement varie significativement selon les opérateurs.

L'enquête monographique commanditée par la DARES¹² (direction de l'animation, de la recherche, des études et statistiques) illustre cette situation : les opérateurs spécialisés sur le financement des entreprises (France Active, Initiative France) développent **préférentiellement un accompagnement axé sur le monitoring financier sous forme de tableaux de bord** qui apparaissent, pour les créateurs très autonomes, sans valeur ajoutée réelle en termes d'accompagnement.

Cette forme de suivi à distance sur la base d'indicateurs permet aux opérateurs qui la mettent en œuvre de répondre aux exigences de *reporting* du cahier des charges NACRE tout en consacrant un investissement minimal en termes d'accompagnement.

Les formes d'accompagnement plus personnalisées (sous formes de parrainage par un chef d'entreprise, de mise en réseau et de *coaching* individuel) recueillent une adhésion beaucoup plus importante de la part des porteurs de projet.

Les taux d'abandon en suivi post création sont variables selon les différentes catégories sociales. Légèrement supérieurs à la moyenne pour les chômeurs de plus de un an et les publics faiblement diplômés, ils sont particulièrement élevés pour les jeunes et les bénéficiaires de minimas sociaux.

Tableau 15 : Taux de rupture en suivi-post création par catégorie de publics (entrées en PM1 en 2009)

	Nombre de PM3 entamées (A)	Ruptures en PM3 (B)	PM3 complètes	Taux de rupture (B/A) en %
Jeunes	64	48	15	75,00
Minima-sociaux	628	369	259	58,75
Chômeurs de plus de un an	862	454	408	52,66
Diplôme bac et inférieur	2 730	1 404	1 326	51,14
Population totale	4 454	2 223	2 231	49,91

Source : extranet ASP.

Dans ces conditions, **l'absence de modulation de l'accompagnement – dans son intensité et ses modalités – constitue une limite forte à l'implication des porteurs de projet dans le parcours**. Le suivi est, en effet, mieux accepté quand l'opérateur apporte une action concrète au bénéficiaire pendant cette phase de suivi.

Enfin, la phase 3 apparaît insuffisamment contraignante pour inciter les bénéficiaires à rester dans le parcours notamment lorsqu'ils ont eu un prêt NACRE.

¹² Étude réalisée en 2013 au moyen de quatre monographies régionales et 140 entretiens terrains. Les conclusions de ces travaux sont présentées en annexe V du présent rapport.

3.2. Les ruptures de parcours peuvent par ailleurs refléter des pratiques opportunistes

La recherche d'un appui au financement (octroi du prêt à taux zéro NACRE et aide à la mobilisation des financements bancaires) constitue l'élément moteur de l'adhésion des porteurs de projets au dispositif. Dans ce cadre, une partie significative des porteurs de projet n'estime pas utile de s'inscrire dans un parcours d'accompagnement structuré après l'obtention du prêt NACRE.

Le poids relatif de cette population dans le dispositif NACRE peut être appréhendé à travers les ruptures de parcours enregistrées en suivi post création des porteurs de projet ayant fait l'objet d'une admission directe en phase métier 2.

Sur la période 2009-2012, 3 716 projets ayant fait l'objet d'une entrée directe en PM2 et de l'octroi d'un prêt NACRE ont abandonné le parcours en suivi post création soit 9,4 % du total de prêts accordés.

Pour la mission, ce cas de figure – que l'on peut assimiler à un effet d'aubaine – doit interroger la capacité du dispositif à impliquer les bénéficiaires dans le suivi post création. À cet égard, l'absence de mécanisme de pénalisation financière des porteurs de projets « opportunistes » est particulièrement préjudiciable.

Tableau 16 : Évolution des taux de rupture par niveau d'entrée dans le dispositif

	2009	2010	2011	2012	Total
Total des entrées directes en PM2 qui ont obtenu un prêt et ont rompu la PM3	1 725	1 489	432	70	3 716
<i>Total des prêts accordés</i>	8 400	13 945	10 031	7 303	39 679
<i>% du total</i>	20,5	10,7	4,3	1,0	9,4
Total des porteurs (PM1 et 2) ayant obtenu un prêt et ayant rompu la PM3	3 636	3 802	1 182	212	8 832
<i>% du total</i>	47,4	39,2	36,5	33,0	42,1
Total des entrées directes en PM2 (ayant rompu ou non la PM3)	4 085	5 921	3 694	2 441	16 141
<i>% du total</i>	42,5	25,1	11,7	2,9	23,0

Source : Extranet FAFI – retraitement mission.

3.3. Contestée par les opérateurs, la notion de rupture doit être mieux qualifiée

La définition actuelle du taux de rupture est trop englobante pour mesurer précisément le degré d'adhésion des porteurs de projets au dispositif d'accompagnement. En effet, tous les parcours pour lesquels aucun acte de gestion n'a été enregistré depuis plus de six mois sont compris dans le taux de rupture (phases en cours, sorties normales non poursuivies par une phase suivante et les parcours effectivement rompus).

De ce fait, le taux de rupture concerne aussi bien les entreprises qui ont cessé leur activité, les bénéficiaires qui ont abandonné leur projet pour retrouver un emploi salarié, ceux ayant quitté le parcours faute d'avoir obtenu un financement (NACRE ou prêts bancaire) et les chefs d'entreprises ayant refusé le suivi. Il ne distingue ainsi pas les abandons qui relèvent des aléas normaux des processus de création d'entreprise des abandons provoqués par une mauvaise adéquation du porteur de projet et de l'offre de service proposée.

Selon les entretiens conduits par la mission et les études qualitatives consultées, les opérateurs évaluent à environ le taux de rupture réel (bénéficiaires ayant cessé leur activité ou ayant abandonné son projet avant terme) à 15 %.

Dans cette perspective, les travaux engagés par la DGEFP en lien avec les DIRECCTE/DIECCTE visant à mieux qualifier les différents types de ruptures et à distinguer les sorties positives des abandons véritables doivent être concrétisés (cf. annexe V).

4. L'attractivité du dispositif pourrait être renforcée par une offre d'accompagnement plus individualisée

Différents travaux universitaires consultés par la mission¹³ identifient un triple objectif de l'accompagnement en matière de création d'entreprise:

- ◆ s'assurer de l'adéquation entre la personne et son projet ;
- ◆ faire acquérir le capital « social » (en termes de relations, de compétences techniques et d'apports financiers) minimum à la pérennité de l'entreprise ;
- ◆ dans cette optique, mettre en réseau le créateur avec ses partenaires commerciaux, financiers et institutionnels.

Pour répondre à cet objectif, ces mêmes travaux confirment la nécessité pour les dispositifs d'accompagnement de permettre « une adéquation dynamique entre les besoins d'assistance et l'offre de prestations¹⁴ ». Or il y a une grande diversité dans les besoins d'accompagnement.

Évolutifs en fonction du profil du porteur, de la nature de son projet et de l'avancement du processus de création, ces besoins peuvent se trouver focalisés plutôt sur l'individu (informations, formations) et doivent alors être pris en charge par un accompagnement de type « coaching ».

Ils peuvent également prendre la forme de problématiques plus ciblées (financement, questions juridiques) directement liées au projet dont le traitement mobilisera une expertise technique.

Les besoins d'assistance peuvent enfin être relatifs à l'adéquation entre l'individu et son projet (problème de cohérence, orientations stratégiques) et nécessitent un accompagnement plus global d'ordre méthodologique.

Au terme de ses investigations, la mission a acquis que la conviction **que la structuration actuelle du parcours d'accompagnement et ses modalités homogènes de mise en œuvre ne répondent que partiellement à la diversité des besoins des différents publics pris en charge dans le cadre du dispositif NACRE**. La mission partage sur ce point les conclusions de l'étude commanditée par la DARES en 2013.

Au vu de sa mobilisation marginale, l'offre d'expertises spécialisées – qui vise à délivrer des prestations complémentaires plus individualisées - ne semble par ailleurs pas constituer une réponse adaptée à ce besoin de personnalisation de l'accompagnement.

La recherche d'une modulation dans la réalisation des prestations d'accompagnement doit donc constituer un chantier prioritaire d'évolution pour rendre le dispositif plus efficient. Cette modulation est également une des conditions préalables au renforcement du ciblage du dispositif que la mission préconise par ailleurs (cf. annexe I).

Proposition ?

¹³Notamment Vallat, David, « *l'accompagnement, facteur de durabilité de la création d'entreprise* », communication au 14ème Colloque National de la Recherche en IUT, Lyon-Villeurbanne, 29-30 mai 2008. Siegel, Dominique, « *quelles stratégies pour améliorer l'accompagnement du créateur d'entreprises* », La Revue des Sciences de Gestion, 2006.

¹⁴ Cuzin, R., Fayolle, A. 2005, « *les dimensions structurantes de l'accompagnement en création d'entreprise* », La Revue des Sciences de Gestion.

4.1. Une reconfiguration de la phase d'aide au montage de projet doit être envisagée pour faciliter l'émergence des projets portés par les publics fragiles

Conformément au cahier des charges, le contenu des prestations délivrées dans le cadre de la phase métier 1 exclut théoriquement l'aide à l'émergence de projets. De densité très variable en fonction des territoires, celle-ci repose donc sur les dispositifs d'accompagnement de Pôle emploi, les collectivités territoriales, les missions locales ou sur les services d'amorçage de projet (SAP) financés par la Caisse des dépôts dans le cadre du programme CitésLab¹⁵.

Encadré 4 : le réseau CitésLab

¹⁵Le réseau CitésLab finance, depuis 2012, l'intervention de 50 chefs de projet dans 350 territoires en difficultés pour y développer la culture entrepreneuriale. Ils interviennent en amont du processus de création :

- au stade de la détection (repérage des publics et des projets potentiels via des actions d'information/orientation) ;
- au stade de l'amorçage en aidant à la formulation d'un « pré-projet ».

Les structures porteuses des chefs de projet sont des réseaux d'accompagnement (BGE 25%, Initiative France 3% ; France Active 2%, ADIE 2%) ou des collectivités locales (maisons de l'emploi 28%, ville 7% communautés d'agglomération 11%).

L'entrée en phase métier 1 du parcours NACRE suppose, pour le porteur, une maîtrise des grands équilibres économiques et financiers de son projet ainsi qu'un degré de préfiguration avancé de celui-ci (produit, clients/fournisseurs, besoins d'équipements, de financement).

Cette sélectivité, en entrée du parcours, a pour effet d'écarter les publics les plus vulnérables qui n'ont pas su ou pu mobiliser en amont les dispositifs d'émergence existants. Par ailleurs, les exigences de résultats en matière de transformation des projets conduisent les opérateurs à écarter les projets insuffisamment matures, les délais et les volumes horaires consacrés à la réalisation de la phase métier 1 leur apparaissant trop limités pour intensifier l'accompagnement sur ce type de dossiers.

Au total, la PM1 - très concentrée sur la finalisation du projet - provoque un effet d'éviction de certains publics dont les besoins d'assistance sont prégnants dès le démarrage du processus.

La réorientation des prestations délivrées en phase d'aide au montage doit donc être envisagée afin de renforcer la détection puis l'appui aux projets portés par les publics les plus éloignés de l'emploi susceptibles d'être pris en charge dans NACRE.

Pour la mission, cette réorientation implique d'une part une meilleure articulation du parcours NACRE avec l'offre de service délivrée par Pôle emploi et d'autre part, des relations renforcées, dans les territoires, avec les services d'amorçage de projets existants¹⁶

Elle pourrait, en outre, être favorisée par une incitation financière à mettre en œuvre un accompagnement intensifié des publics les plus fragiles dès l'aide au montage (cf. ci-après proposition 6).

Sur ce dernier point, la mission note que le dispositif NACRE prévoit déjà une prise en charge financière différenciée des dépenses d'expertises spécialisées en fonction du profil du demandeur : les expertises mobilisées dans le cadre de la PM1 sont en effet financées en totalité par l'État pour les bénéficiaires de minima sociaux mais seulement à hauteur de 75 % du coût pour les autres publics.

¹⁶ À l'instar de la bonne coopération constatée par la mission entre la plateforme Initiative Plaine Commune et le service d'amorçage de projets de la maison de l'emploi.

Proposition n° 2 : Renforcer le rôle de prescripteur de Pôle Emploi pour orienter plus massivement les bénéficiaires de la prestation « Évaluation préalable à la création d'entreprise » (EPCE) vers l'aide au montage de NACRE compte tenu du caractère très complémentaire des deux prestations.

Proposition n° 3 : Développer, sous l'impulsion des comités de pilotage régionaux, des stratégies de coopération renforcée entre les services d'amorçage de projets, ceux de Pôle emploi et les opérateurs NACRE spécialisés sur l'aide au montage de projet.

4.2. La phase de structuration financière doit apporter une plus grande valeur ajoutée en matière d'intermédiation bancaire

La mission constate que les procédures de finalisation de demande du prêt NACRE (et des prêts d'honneur/garanties pour les réseaux offrant ces outils financiers en complément) occupent une place centrale dans l'accompagnement en phase 2 au détriment des autres attendus métiers du cahier des charges.

Ainsi, **la médiation bancaire n'est pas systématiquement traitée au sein de cette deuxième phase** qui prévoit que le prêt NACRE est octroyé sous réserve de la production d'une attestation de financement bancaire. **Il peut paraître paradoxal, pour un dispositif, qui entend favoriser la bancarisation des créateurs d'entreprises via un outil de financement public, de conditionner le bénéfice du prêt NACRE à l'accord préalable des partenaires bancaires et non l'inverse.**

Le faible investissement des organismes conventionnés dans la médiation avec les banques est, pour partie, la résultante du rôle croissant des banques en matière d'orientation de leur clientèle vers NACRE. En effet, beaucoup de porteurs de projet ont entamé un processus de prospection bancaire avant d'entrer dans le dispositif NACRE. Cette configuration participe de la tendance du dispositif à s'écarter de son public prioritaire, celui qui rencontre des difficultés avérées pour accéder aux circuits classiques de financement bancaire.

Les opérateurs bancaires sollicités par la mission ont tous souligné l'intérêt pour eux de s'appuyer sur les réseaux d'accompagnement. La qualité de leur expertise sur les projets constitue en effet un facteur de sécurisation important de la décision de financement. Or les conditions de financement pratiquées par ces mêmes opérateurs sur les projets validés par le dispositif NACRE ne se révèlent pas foncièrement plus favorables pour les porteurs de projets concernés notamment en termes de taux d'intérêt.

Pour la mission, **une implication plus directe des opérateurs conventionnés dans la médiation bancaire doit donc être recherchée** afin que les porteurs de projet obtiennent des conditions préférentielles de la part de l'établissement bancaire retenu (taux d'intérêt pratiqués, services bancaires, exigences sur les garanties personnels). Par ailleurs, il apparaît nécessaire de favoriser **un investissement plus important des opérateurs dans le suivi des dossiers de prêts en contentieux** - en leur confiant par exemple un rôle de recouvrement de premier niveau - comme composante à part entière de la prestation d'accompagnement (*cf.* annexe III « sinistralité »).

Proposition n° 4 : Mesurer la qualité des prestations apportées par les réseaux d'accompagnement en matière d'intermédiation bancaire pour les publics les plus éloignés des circuits classiques de financement

Proposition n° 5 : Généraliser le principe d'une intervention du porteur de projet devant le comité d'agrément/de prêt pour favoriser son implication dans l'accompagnement (*cf.* procédures mises en œuvres par les plateformes du réseau Initiative France).

4.3. Une adaptation du contenu et de l'intensité de l'accompagnement post création aux différents profils de créateurs doit être mise en œuvre tout en maintenant des exigences de traçabilité

Le suivi post création est la phase métier qui recueille le plus faible degré de satisfaction de la part des porteurs de projet. Cette insatisfaction se traduit par des taux d'abandon notamment dans les deux dernières années du parcours d'accompagnement. Face à ce constat d'échec relatif dans la réponse aux besoins des bénéficiaires du parcours, la mission partage largement les conclusions de l'enquête monographique commanditée par la DARES en 2013.

Excessivement orienté sur un suivi économique et financier de l'entreprise, le suivi post création est peu adapté à la diversité des besoins des porteurs de projets. Rythmé par des points de gestion réguliers (trimestriels puis semestriels), il est perçu par les entrepreneurs les plus autonomes comme une charge administrative additionnelle sans valeur ajoutée notamment quand ces derniers bénéficient parallèlement de l'expertise financière d'un expert-comptable. En revanche, ce mode d'accompagnement –pour sécurisant qu'il soit – peut apparaître insuffisant pour les porteurs de projets les plus fragiles qui nécessitent, en plus, un appui renforcé, très individualisé notamment sous forme de parrainage.

Au total, le dispositif très structuré d'accompagnement post création et les exigences de *reporting* qui y sont associées conduisent à un traitement égalitaire des bénéficiaires qui suscite, comme le note l'enquête précitée « des réactions très contrastées entre rejet progressif d'une partie des bénéficiaires et regret des autres lorsque le traitement des besoins bute sur les moyens disponibles ».

Le renforcement de l'individualisation des parcours et un assouplissement du cadre de gestion national apparaissent nécessaires pour améliorer l'attractivité du dispositif, réguler les effets d'aubaine et prioriser la mobilisation des moyens d'accompagnement sur les personnes qui en ont le plus besoin.

Plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour décliner ces évolutions.

À l'instar de la recommandation formulée précédemment pour la phase d'aide au montage, une réflexion mérite d'être engagée sur les modalités de prise en charge financière des prestations d'accompagnement dont les modalités et la fréquence peuvent, dans les faits, varier en fonction du profil du porteur de projet, de son parcours professionnel antérieur, de sa situation sociale et de son degré d'autonomie.

À ce titre, **la mission considère comme pertinente l'idée de bonifier sur le plan financier le suivi de certaines catégories (bénéficiaires de minima sociaux, chômeurs de très longue durée) et parallèlement de revoir les conditions de prise en charge financière des porteurs de projet les plus autonomes pour lesquels l'accompagnement est, dans les faits, réduit à un dispositif de supervision de l'évolution de l'activité financière.**

Une prise en charge financière modulée en fonction des profils pourrait parallèlement constituer **un levier pour favoriser le renforcement du ciblage du dispositif vers les publics les plus éloignés de l'emploi** en incitant davantage les opérateurs à investir dans l'accompagnement de ces derniers.

Parallèlement, les modalités de *reporting* des actions d'accompagnement pourraient être assouplies en allégeant notamment la fréquence des saisies, dans l'extranet, des différentes informations nécessaires à la traçabilité des prestations réalisées.

Annexe IV

La mission signale enfin que le dispositif des contrats d'autonomie – dont l'économie générale est proche de celle de NACRE (réalisation du projet professionnel puis suivi semestriel du bénéficiaire) – affiche des taux d'abandon très inférieurs à ceux de NACRE (15 % en 2012 en moyenne nationale). Pour les contrats autonomie, les opérateurs en charge du suivi sont rémunérés au résultat et directement intéressés financièrement au maintien du jeune en situation d'emploi à l'issue de l'accompagnement.

Une réflexion pourrait être engagée pour étudier les possibilités d'adaptation de ces modalités de rémunération au suivi post création de NACRE et parallèlement mettre en place un dispositif de pénalisation financière des porteurs de projets abandonnant le suivi post création pour des raisons non justifiées.

Proposition n° 6 : Dans le cadre des enveloppes existantes, mettre à l'étude un mécanisme de valorisation financière incitant les opérateurs NACRE à adapter leur accompagnement au profil du porteur de projet et favoriser ainsi un appui renforcé des publics les plus éloignés de l'emploi.

Proposition n° 7 : Évaluer la possibilité d'organiser un dispositif de pénalisation pour les porteurs de projet ne respectant pas leurs obligations d'assiduité dans le suivi post création.

Proposition n° 8 : Alléger les obligations de *reporting* trimestriel des points de gestion et les remplacer par la saisie unique d'un bilan annuel, sans préjudice de la réalisation par l'opérateur des actions d'accompagnement adaptées au profil du porteur de projet.

4.4. Pour répondre à l'enjeu d'un accompagnement modulé mieux adapté aux publics les plus fragiles, la professionnalisation des opérateurs doit être renforcée

La mission recommande la mise en œuvre d'un accompagnement plus individualisé dont les modalités de mise en œuvre doivent être adaptées aux besoins spécifiques des différentes catégories de créateurs. Cette modularité des prestations d'accompagnement doit également favoriser le renforcement du ciblage du dispositif en direction des publics les plus vulnérables (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minimas sociaux, jeunes, habitants des zones urbaines sensibles..).

Ces orientations structurantes ne pourront être déclinées que par un réseau de prestataires professionnalisés. Dans ce contexte, **le processus de rationalisation des opérateurs conventionnés doit être poursuivi** avec comme cible le maintien dans le dispositif des seules structures d'appui les plus actives et dont l'expertise est reconnue. La généralisation, au sein des grands réseaux tels que l'ADIE, BGE, France Active ou Initiative France, de démarches de certification constitue à cet égard un élément majeur de réassurance pour les pouvoirs publics.

La mission recommande donc que, pour l'avenir, **les conventionnements régionaux puissent en priorité concerner les acteurs capables de répondre efficacement à de nouvelles exigences en termes d'individualisation des parcours et de prise en charge des personnes les plus éloignées de l'emploi**. L'instauration d'un seuil minimal de conventionnement par opérateurs et le développement des formes de coopération entre ces derniers doivent, dans ce cadre, permettre de concilier un impératif de professionnalisation et un maillage territorial adapté du dispositif. À cet égard, les travaux de la mission montrent clairement qu'un nombre encore important de prestataires ont des volumes d'activité très faibles.

Parallèlement, **les procédures de renouvellement des conventionnements doivent être davantage axées sur l'atteinte d'objectifs en termes de public cible**. Intégrée initialement dans le cahier des charges national, cette dimension a été perdue de vue par les pilotes régionaux, ce qui a favorisé la prise en charge massive de demandeurs d'emploi disposant d'apports personnels, ou ayant des profils et des projets dont les caractéristiques influent statistiquement de façon déterminante sur les résultats en termes de création d'emploi, d'effet de levier bancaire ou de taux de pérennité.

Proposition n° 9 : Rendre obligatoire l'application par les DIRECCTE/DIECCTE d'un seuil d'activité minimum pour privilégier le conventionnement des opérateurs les plus actifs dans le parcours NACRE.

Proposition n° 10 : Conditionner davantage le renouvellement des conventionnements des opérateurs d'accompagnement à l'atteinte des cibles de résultats assignées sur les publics les plus éloignés de l'emploi et sur les territoires particuliers (zones urbaines sensibles...).

5. Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Supprimer les financements alloués aux expertises spécialisées et redéployer les crédits correspondants vers l'accompagnement généraliste.

Proposition n° 2 : Renforcer le rôle de prescripteur de Pôle Emploi pour orienter plus massivement les bénéficiaires de la prestation « Évaluation préalable à la création d'entreprise » (EPCE) vers l'aide au montage de NACRE compte tenu du caractère très complémentaire des deux prestations.

Proposition n° 3 : Développer, sous l'impulsion des comités de pilotage régionaux, des stratégies de coopération renforcée entre les services d'amorçage de projets, ceux de Pôle emploi et les opérateurs NACRE spécialisés sur l'aide au montage de projet.

Proposition n° 4 : Mesurer la qualité des prestations apportées par les réseaux d'accompagnement en matière d'intermédiation bancaire pour les publics les plus éloignés des circuits classiques de financement

Proposition n° 5 : Généraliser le principe d'une intervention du porteur de projet devant le comité d'agrément/de prêt pour favoriser son implication dans l'accompagnement (cf. procédures mises en œuvres par les plateformes du réseau Initiative France).

Proposition n° 6 : Dans le cadre des enveloppes existantes, mettre à l'étude un mécanisme de valorisation financière incitant les opérateurs NACRE à adapter leur accompagnement au profil du porteur de projet et favoriser ainsi un appui renforcé des publics les plus éloignés de l'emploi.

Proposition n° 7 : Évaluer la possibilité d'organiser un dispositif de pénalisation pour les porteurs de projet ne respectant pas leurs obligations d'assiduité dans le suivi post création.

Proposition n° 8 : Alléger les obligations de *reporting* trimestriel des points de gestion et les remplacer par la saisie unique d'un bilan annuel, sans préjudice de la réalisation par l'opérateur des actions d'accompagnement adaptées au profil du porteur de projet.

Proposition n° 9 : Rendre obligatoire l'application par les DIRECCTE/DIECCTE d'un seuil d'activité minimum pour privilégier le conventionnement des opérateurs les plus actifs dans le parcours NACRE.

Proposition n° 10 : Conditionner davantage le renouvellement des conventionnements des opérateurs d'accompagnement à l'atteinte des cibles de résultats assignées sur les publics les plus éloignés de l'emploi et sur les territoires particuliers (zones urbaines sensibles...).

ANNEXE V

Pilotage du dispositif NACRE

SOMMAIRE

1. EN RUPTURE AVEC LES DISPOSITIFS ANTÉRIEURS - EDEN ET CHÈQUES CONSEIL -, NACRE BÉNÉFICIE D'UN DISPOSITIF TRÈS STRUCTURÉ DE PILOTAGE ET D'ÉVALUATION, MAIS IL EST PEU ARTICULÉ AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS PUBLICS D'AIDE À LA CRÉATION D'ENTREPRISE	1
1.1. Un pilotage très cadré, mais complexe.....	2
1.1.1. <i>La DGEFP assure un pilotage très formalisé de la conception et de la mise en œuvre</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les DIRECCTE/DIECCTE gèrent sans valeur ajoutée avérée le dispositif de conventionnement des opérateurs et s'efforcent d'animer le dispositif complexe de contractualisation financeurs- opérateurs-bénéficiaires.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>La CDC mobilise les fonds d'épargne pour le financement des prêts, en assure la gestion via un prestataire - France Active Financement – et depuis peu le recouvrement, par le recours à une société spécialisée.....</i>	<i>9</i>
1.1.4. <i>L'ASP assure de manière satisfaisante le paiement des prestations des opérateurs.....</i>	<i>10</i>
1.2. Un dispositif d'évaluation ambitieux, reposant sur un recueil d'informations très riche, mais dont l'exploitation connaît encore des limites	11
1.2.1. <i>Des objectifs politiques volontaristes dans le cadre du programme « 103 » de la LOLF, difficiles à atteindre.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>Le dispositif de mesure de la performance des opérateurs, initialement très ambitieux, a été progressivement recentré sur un nombre plus limité d'indicateurs</i>	<i>13</i>
1.2.3. <i>Deux systèmes d'information très riches, mais encore insuffisamment coordonnés et comportant quelques limites.....</i>	<i>19</i>
1.2.4. <i>D'autres sources ou études viennent compléter régulièrement ces informations.....</i>	<i>20</i>
1.3. Un pilotage qui n'assure pas une bonne articulation avec les autres dispositifs publics, en particulier ceux de Pôle Emploi et des collectivités territoriales.....	23
1.3.1. <i>Une politique conduite de manière largement autonome.....</i>	<i>23</i>
1.3.2. <i>Une articulation avec Pôle-Emploi qui reste très insuffisante</i>	<i>26</i>
1.3.3. <i>Un pilotage régional qui s'en ressent et n'assure, en outre, que très rarement une bonne coordination avec les politiques des collectivités territoriales</i>	<i>29</i>

2. VERTUEUX DANS SON PRINCIPE, LE DISPOSITIF DE PILOTAGE PRÉSENTE NÉANMOINS DES LIMITES IMPORTANTES AU REGARD DES OBJECTIFS POURSUIVIS.....	31
2.1. Les taux de création et les taux d'abandon font abstraction du profil du créateur et favorisent les projets aux perspectives de réussite les plus avérées	31
2.2. Les objectifs en matière de sinistralité des prêts et de pérennité des entreprises créées comportent les mêmes travers	33
3. LES DIFFÉRENTES INITIATIVES PRISES PAR LA DGEFP POUR ADAPTER LE DISPOSITIF DOIVENT ÊTRE POURSUIVIES ET POURRAIENT VISER À TERME UNE RÉNOVATION PLUS PROFONDE DES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES OPÉRATEURS.....	34
3.1. Les indicateurs de performance doivent davantage distinguer les publics, voire adapter l'offre en fonction de ceux-ci	35
3.1.1. <i>Développer des indicateurs de performance plus contextualisés en fonction des caractéristiques des différents publics</i>	<i>35</i>
3.1.2. <i>Des indicateurs d'activité complémentaires pourraient être développés, notamment pour mesurer le retour à l'emploi qui constitue la finalité première du dispositif.....</i>	<i>36</i>
3.2. La gouvernance nationale pourrait s'appuyer davantage sur les têtes de réseau des opérateurs et mieux se coordonner avec Pôle Emploi	37
3.2.1. <i>Les têtes de réseau des organismes d'accompagnement pourraient à terme être plus impliquées dans le pilotage du dispositif NACRE</i>	<i>37</i>
3.2.2. <i>Plus largement, les relations entre l'Etat et les principaux réseaux d'opérateurs mériteraient d'être reconsidérées en tirant parti des acquis de Nacre.....</i>	<i>37</i>
4. SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	40

1. En rupture avec les dispositifs antérieurs - EDEN et chèques conseil -, NACRE bénéficie d'un dispositif très structuré de pilotage et d'évaluation, mais il est peu articulé avec les autres dispositifs publics d'aide à la création d'entreprise

Avant 2009, les dispositifs d'appui à la création d'entreprises en direction des publics-cibles des politiques de l'emploi étaient généralement mobilisés en amont de la création et visaient essentiellement la structuration et le financement des projets. Le dispositif NACRE a principalement été instauré pour pallier **l'insuffisance du soutien post création** qui caractérisait les dispositifs EDEN – Chèques conseil.

Encadré 1 : Les dispositifs EDEN / chèques conseil

Deux types d'aide à la création d'entreprise ont précédé le dispositif NACRE :

- Eden, qui était une avance remboursable de maximum 6098 euros à taux zéro ;
- le chèque conseil, qui permettait de consulter un spécialiste de la création d'entreprise.

Outre l'absence du suivi post-crédation, la mission d'audit de modernisation de décembre 2007 relative aux aides à la création d'entreprise¹ et le rapport de la Cour des comptes sur les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des PME de février 2007² avaient pointé les carences suivantes :

- une instabilité législative et réglementaire (avance remboursable avec différé transformée en prime puis à nouveau avance remboursable) ;
- une mesure de la performance déficiente, notamment pour mesurer l'impact de ces dispositifs en matière de création d'entreprise et connaître les publics bénéficiaires ;
- une sous- utilisation structurelle des chèques conseil par les porteurs de projet ;
- une absence de suivi des prestations d'accompagnement ;
- l'absence d'articulation avec l'offre bancaire, l'octroi de l'avance remboursable n'étant pas conditionné à la bancarisation du projet.

Au total, les dispositifs EDEN/chèques conseil ne garantissaient pas un parcours lisible et organisé au créateur, n'assuraient pas l'accès à un crédit bancaire aux conditions du marché et s'apparentaient trop à des mécanismes de guichet n'offrant aucune garantie d'efficacité au regard des coûts budgétaires engagés.

Pour répondre à ces limites, la mise en œuvre de NACRE au 1^{er} janvier 2009 s'est accompagnée d'une profonde refonte des mécanismes de suivi et de pilotage par :

- ◆ des modalités renouvelées de conventionnement, de paiement et de suivi des opérateurs d'accompagnement qui interviennent dans le parcours NACRE ;
- ◆ la définition d'indicateurs de performance et de valeurs d'objectifs nationaux qui rendent possibles **la mesure de l'impact économique et social de l'aide financière affectée par l'Etat à cette mesure** ;
- ◆ la structuration d'un parcours complet d'accompagnement lié à un outil de bancarisation.

¹ IGF-IGAF-IGA n°2006-M-048-03 mission d'audit de modernisation « *les aides publiques aux entreprises* » janvier 2007.

² Cour des Comptes « *les aides nationales destinées à favoriser la création, le développement et la transmission des PME* » février 2007.

1.1. Un pilotage très cadré, mais complexe

Le ministère de l'emploi (la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle - DGEFP) établit un cadre précis en termes d'objectifs et de modalités de mise en œuvre. À cette fin, il s'appuie d'une part sur le réseau des directions³ et directions régionales⁴ des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE/DIECCTE) pour l'animation locale du dispositif et l'agrément des opérateurs en charge de l'accompagnement et d'autre part sur la caisse des dépôts et consignation et son réseau régional pour la mise en place des prêts.

Ces deux réseaux ont recours à des prestataires pour accomplir leurs missions respectives tandis que l'agence de services et de paiement (ASP) assure le suivi de l'exécution financière des conventions et le règlement des prestations des opérateurs.

1.1.1. La DGEFP assure un pilotage très formalisé de la conception et de la mise en œuvre

L'objectif n°5 du programme 103 vise à promouvoir, par l'accompagnement, la création et la reprise des très petites entreprises (TPE) par les publics relevant des politiques de l'emploi.

Dans ce cadre, selon les termes de l'article 140 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009, « *L'Etat peut, par convention, participer au financement d'actions d'accompagnement et de conseil pour les personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi* ».

Initialement calquées sur les cibles administratives des dispositifs ACCRE et EDEN⁵, les conditions d'entrée dans le parcours NACRE ont été assouplies par le décret n° 2010-1642 du 23 décembre 2010 relatif à l'organisation et à la labellisation d'actions de conseil et d'accompagnement au bénéfice des créateurs et repreneurs d'entreprise. Depuis cette date, les catégories administratives ont été supprimées de même que la durée minimale d'inscription à Pôle emploi (demandeurs d'emploi non indemnisés inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi pendant 6 mois au cours des 18 derniers mois). **L'éligibilité est définie désormais plutôt à travers les raisons de refus d'accompagnement :**

- ◆ absence de difficulté particulière vis-à-vis de l'emploi ;
- ◆ manque de consistance économique ou de viabilité du projet ;
- ◆ manque de moyens financiers de l'opérateur.

Des circulaires nationales cadrent, de manière très formalisée, les conditions générales de mise en œuvre du dispositif (publics prioritaires, niveau de performance attendue), mais restent peu directives sur les moyens d'atteindre les publics prioritaires.

Elles ne comportent encore que marginalement de dispositions incitant les DIRECCTE à mobiliser les instruments d'un pilotage territorial propre : diagnostic des besoins et des ressources en matière de création par territoire(s), articulation avec les instruments de politique de l'emploi d'insertion ou de lutte contre l'exclusion, cohérence entre les cibles nationales et les réalités de bassins ou zones d'emploi...

³ Départements d'Outre-mer.

⁴ Métropole.

Or cette étape et cette approche sont nécessaires : Pour assurer, en dialogue avec les opérateurs, les collectivités territoriales, mais aussi en dialogue de gestion, un ciblage effectif vers les publics de créateurs réellement éloignés de l'emploi, une inflexion forte de la logique d'attribution/reconduction des crédits budgétaires et leur mobilisation cohérente avec celle des autres acteurs (cf. *a contrario* sur ce point le 1.1.2.1 dernier paragraphe).

1.1.2. Les DIRECCTE/DIECCTE gèrent sans valeur ajoutée avérée le dispositif de conventionnement des opérateurs et s'efforcent d'animer le dispositif complexe de contractualisation financeurs- opérateurs-bénéficiaires

Les DIRECCTE et les DIECCTE ont en charge l'ingénierie administrative et l'animation du dispositif au plan territorial. Le dispositif repose sur une double contractualisation :

- ◆ d'une part, entre les opérateurs conventionnés et les pilotes régionaux de NACRE (DIRECCTE/DIECCTE et directions régionales de la CDC), *via* des conventions déterminant les objectifs et les moyens financiers alloués ;
- ◆ d'autre part, entre les opérateurs d'accompagnement et les bénéficiaires porteurs de projet grâce à un contrat d'accompagnement à la création/reprise d'entreprise (CACRE) formalisant les engagements réciproques du porteur de projet et du prestataire en charge de l'accompagnement.

1.1.2.1. Une procédure d'agrément des opérateurs sans réelle valeur ajoutée, qui n'a pas encore atteint une rationalisation satisfaisante de leur nombre

Les opérateurs sollicitent les DIRECCTE et les DIECCTE sur la base d'un projet d'activité précisant notamment les caractéristiques des publics qu'ils souhaitent accompagner, leur nombre ainsi que le budget prévisionnel relatif à ce projet d'activité (cf. annexe IV). Une convention d'aide financière et de mobilisation des prêts à taux zéro détermine l'objectif donnant lieu à l'aide de l'Etat (types de publics, volume, territoire), le montant de la subvention et les indicateurs de performance associés.

La mission constate que les procédures de conventionnement ont été partiellement améliorées sur les points suivants :

- ◆ l'abandon depuis 2012⁶ des campagnes de labellisation des organismes et le recours à des conventions d'objectifs pluriannuelles (complétées chaque année d'une simple annexe financière). Dans les nouvelles modalités de conventionnement pluriannuel, seul le volet financier fait l'objet d'une renégociation à chaque exercice budgétaire, ce qui permet de limiter les actes de gestion (depuis 2013 les annexes financières sont générées et pré-remplies par l'extranet ASP pour la phase de suivi post création dite phase métier 3) ;
- ◆ parallèlement un effort important de réduction du nombre d'opérateurs conventionnés a été engagé sans préjudice pour la couverture territoriale du dispositif (557 opérateurs conventionnés en 2012 contre 827 en 2009) grâce notamment au développement des conventions de coréalisation entre opérateurs.

⁶ La non-reconduction de la labellisation résulte d'une décision du Conseil d'Etat de mai 2012. Au lancement du dispositif, sans lien avec le conventionnement, les DIRECCTE ont conduit une campagne de labellisation des opérateurs. Il s'agissait d'un processus complexe, dont l'instruction a souvent été externalisée à un prestataire. Cette procédure a été source de contentieux de la part de l'ordre national des experts-comptables : la circulaire initiale de la DGEFP a été annulée par le Conseil d'Etat en mai 2012⁶ et a eu pour conséquence d'annuler toutes les décisions d'octroi ou de refus de label des opérateurs. Suite à cette annulation, la DGEFP a décidé fin 2012 de ne pas reconduire le label et de le remplacer par des cahiers des charges annexés aux conventions⁶.

Encadré 2 : les trois phases – métiers constitutives du parcours NACRE

Le parcours NACRE se compose de trois phases – métiers :

- **Phase – métier 1 (PM1) d'aide au montage de projet** : d'une durée de quatre mois, elle vise à valider la maturité du projet et de finaliser un dossier structuré et complet (tableau de financement, plan de trésorerie et compte de résultat prévisionnel) ;
- **Phase – métier 2 (PM2) de structuration financière et d'intermédiation bancaire** : d'une durée de quatre mois également, elle est destinée à valider la pertinence économique du projet, de structurer le plan de financement et débouche sur l'octroi d'un prêt NACRE et d'un prêt bancaire complémentaire ;
- **Phase – métier 3 (PM3) d'appui au démarrage et au développement** : d'une durée de trois ans, elle débute dès l'immatriculation de l'entreprise et permet, par des points de gestion réguliers, de s'assurer des échéances fiscales et sociales, de vérifier la rentabilité de l'entreprise et de l'accompagner dans ses phases de développement ultérieur (recrutement d'un salarié...).

Le contenu précis de ces différentes phases métiers est présenté en annexe IV (accompagnement) du présent rapport.

Cette rationalisation reste néanmoins d'intensité variable selon les régions et ne se traduit, par ailleurs, pas par une offre de service réellement consolidée au bénéfice des porteurs de projet puisque la part des opérateurs conventionnés sur les trois phases métiers demeure faible (moins de 20 % des conventionnements).

Par ailleurs, de nombreux opérateurs demeurent conventionnés alors qu'ils s'engagent sur des volumes d'activités trop faibles pour garantir une gestion professionnalisée des parcours.

Les traitements effectués par la mission montrent ainsi que près de la moitié des opérateurs conventionnés en 2012 ont réalisé moins de 60 phases métiers (cf. annexe IV et recommandations afférentes).

Les échanges de la mission avec les opérateurs locaux ont enfin mis en évidence la persistance, dans certains territoires, d'une logique concurrentielle entre les réseaux au détriment de la fluidité des parcours d'accompagnement et de la qualité des prestations : quand ils ont consommé leur enveloppe de phases métiers, certains organismes diffèrent, par exemple, la prise en charge des bénéficiaires pour les étapes ultérieures du parcours plutôt que de les orienter vers un autre opérateur disposant de places.

Face à ces difficultés, **le développement des conventions de coréalisation, impulsé en 2011-2012 par la DGEFP, doit être fortement encouragé voire généralisé**. Ces orientations se traduisent, sur le terrain, par des regroupements d'opérateurs selon les principes suivants :

- ◆ un conventionnement est réalisé entre un seul opérateur « chef de file » et les pilotes régionaux ;
- ◆ l'opérateur chef de file est le seul responsable vis-à-vis du créateur⁷, de la DIRECCTE et de la DRCD et le seul interlocuteur vis à vis de l'ASP et de FAFI.

Les témoignages sur le regroupement recueillis en Midi-Pyrénées attestent l'effectivité des gains quantitatifs (gestion plus souple, car fongible, au sein du groupement des quotas de parcours) et qualitatifs (lisibilité et orientation du porteur du projet facilitée, plus grande continuité dans le suivi), notamment quand les regroupements couvrent l'intégralité des trois phases métiers (aide au montage / structuration financière / suivi post création) sur un territoire circonscrit⁸.

⁷ Le créateur ne signe qu'un contrat CACRE, mais s'adresse à différents opérateurs en fonction de la phase suivie.

⁸ Parmi les 15 opérateurs conventionnés en Midi-Pyrénées en 2013, 4 regroupent à eux seuls 18 opérateurs - par exemple, la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) du Tarn et Garonne regroupe les CMA de l'Ariège, du Tarn et Garonne, du Lot et des Hautes-Pyrénées.

Il permet de renforcer, pour les créateurs, la fluidité des parcours, et d'assurer, pour les opérateurs, une gestion plus souple de leurs enveloppes ainsi qu'une meilleure articulation de leurs compétences respectives au sein du groupement.

La généralisation des groupements d'opérateurs serait par ailleurs susceptible de générer des gains de productivité internes importants en allégeant la charge de gestion administrative induite par le processus de conventionnement.

Au total, **le déploiement des regroupements d'opérateurs doit être impulsé de manière plus systématique par les pilotes régionaux**. Ces évolutions pourraient être facilitées par la mise en place de mécanismes financiers d'incitation au regroupement notamment en concevant des modalités de rémunération des opérateurs chefs de files des groupements. La simplification des processus induite par les groupements devrait permettre de libérer des marges de manœuvre budgétaire (diminution des crédits alloués aux assistances à maîtrise d'ouvrage assurées par les OATR, moindre mobilisation des ressources humaines en DIRECCTE).

Il importe parallèlement de veiller à la cohérence de ces groupements, en termes de couverture territoriale d'une part et de typologie des publics d'autre part, en exploitant davantage les synergies générées par les spécialités respectives des opérateurs.

L'instauration **d'un principe de transparence dans le conventionnement et le suivi des performances respectives des prestataires** peut par ailleurs contribuer à optimiser le dispositif. Ce principe est d'ores et déjà mis en œuvre au sein de la région Nord-Pas de Calais au sein de laquelle, sous forme de tableaux de bord périodique sont communiqués auprès de l'ensemble des opérateurs conventionnés, le détail des objectifs contractualisés et les performances obtenues par chaque organisme du territoire. Ces modalités d'animation visent à optimiser la coordination et permettre un ajustement « dynamique » de l'utilisation des actions d'accompagnement disponibles.

En pratique, la mission a observé que la reconduction des conventionnements est assurée, par la grande majorité des DIRECCTE, sur la seule base des niveaux de réalisation quantitatifs en année N-1, et que l'atteinte des objectifs qualitatifs (sur le profil des publics, sur les délais de démarrage, sur les ruptures de parcours) ne constitue pas un élément discriminant au plan territorial pour piloter les opérateurs. La faible mobilisation des indicateurs de performance traduit une insuffisante appropriation des exigences renforcées de qualité et de productivité qui ont structuré l'élaboration du dispositif NACRE. La logique essentiellement quantitative des conventionnements territoriaux participe, sans la corriger, de l'évolution défavorable du ciblage de NACRE au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Proposition n° 1 : Développer les conventions de coréalisation en mettant en place un mécanisme financier d'incitation au regroupement et à la prise en charge par un opérateur chef de file de la gestion des procédures d'allocation des parcours.

Proposition n° 2 : Instaurer, au plan régional, un principe de transparence dans le conventionnement et le suivi des performances respectives des opérateurs locaux.

1.1.2.2. Des procédures d'allocation des moyens qui restent lourdes en dépit des améliorations apportées

Le paiement des prestations est assuré sur la base d'une demande de subvention et d'un projet d'activité d'accompagnement présentés par l'opérateur conventionné. La convention d'objectifs et son annexe financière précisent les conditions d'exécution du concours financier de l'Etat. L'annexe financière précise notamment les types de publics accompagnés dans le cadre des phases métiers du parcours, les objectifs d'actions d'accompagnement et de performance annuels de l'organisme signataire et le montant maximum annuel de l'aide financière affectée par l'Etat pour réaliser ces activités d'accompagnement.

Annexe V

Au démarrage de l'exercice, les opérateurs conventionnés sont financés par le versement d'une avance de 25 % du montant total de la subvention après validation par l'ASP du premier CACRE signé entre le créateur/repreneur et l'organisme. Des versements mensuels sont ensuite effectués correspondant au montant des actions d'accompagnement réalisées.

Les principales difficultés de gestion résident dans la gestion des quotas de parcours par opérateurs et par phase métier(s) qui entraînent des rigidités dans la réalisation des parcours.

De nombreuses marges de progrès ont été exploitées pour simplifier les processus de gestion administrative et budgétaire.

En premier lieu, la DGEFP a mis fin à la gestion mensualisée des entrées mise en œuvre en 2011 pour prévenir des dépassements budgétaires (*cf.* annexe IV). Cette évolution a permis une souplesse accrue dans le rythme d'accompagnement des opérateurs et une réduction des temps de passage des créateurs entre les différentes phases. Les données exploitées par la mission confirment une accélération de la réalisation des parcours (23,5 % des primo-accédants en 2012 ont réalisé au cours de l'année les PM1 et PM2 et ont démarré une PM3 contre 16,9 % en 2011).

Par ailleurs, l'ASP a procédé début 2013 à des ruptures automatiques des actions d'accompagnement ayant dépassé les délais d'exécution. Ceci a permis de remédier aux défauts et erreurs de saisie des opérateurs et de clore les phases métiers inabouties.

Enfin, la DGEFP a obtenu la distinction du montant des AE/CP tant pour le financement de la poursuite des parcours que pour celui des nouvelles entrées : ceci apporte souplesse et visibilité des moyens aux DIRECCTE et facilite l'exercice du conventionnement pluriannuel. La disponibilité des crédits ne constitue plus un élément pénalisant dans le déploiement du dispositif au plan territorial comme cela a pu être le cas en 2011 et 2012.

La mission a néanmoins relevé la permanence des difficultés suivantes :

- ◆ les circuits de mise en place des crédits et de conventionnement continuent de retarder le démarrage opérationnel du dispositif dans les régions en début de gestion et obèrent les capacités des opérateurs à exécuter les enveloppes allouées ; ces retards de début de gestion sont accentués dans les régions où les unités territoriales (UT) des DIRECCTE sont associées aux processus d'allocation. Les délais de versement des avances sont rallongés et pénalisent les opérateurs disposant d'une surface financière limitée ;
- ◆ le pilotage budgétaire infra-annuel exercé par les DIRECCTE conduit ces dernières à modifier fréquemment par avenant les objectifs quantitatifs assignés aux opérateurs afin d'assurer la continuité du financement des nouveaux parcours et des poursuites de parcours ;
- ◆ l'existence de quotas pour les entrées directes (en PM2) conduit les opérateurs à orienter néanmoins en PM1 des créateurs dont le projet ne nécessite pas d'appui au montage – ce qui constitue une mesure contreproductive sur le plan budgétaire ;
- ◆ l'absence de fongibilité entre les quotas « poursuite de parcours » et « nouvelles entrées » ne permet pas aux opérateurs de répondre à tous les besoins en temps réel ;
- ◆ les démarches concernant le décaissement des prêts et le paiement des prestations d'accompagnement ne sont pas totalement dématérialisées conformément aux règles de la comptabilité publique.

Pour autant, la mission souligne les avancées importantes enregistrées dans la simplification des modalités de gestion administrative du dispositif NACRE.

1.1.2.3. Un dispositif qui mobilise de manière non négligeable les moyens de gestion, en particulier des DIRECCTE, et s'est accompagné d'un large recours à des prestataires

Le déploiement au plan régional de NACRE mobilise des moyens humains non négligeables. Selon les données recueillies par la mission l'animation territoriale du dispositif occupait, fin 2012, 26 équivalents temps plein dans les services déconcentrés du ministère de l'emploi (11,5 cadres A, 10,7 cadres B et 3,8 cadres C) contre 35,1 ETP fin 2010⁹, cette réduction sensible des moyens consacrés résultant de la simplification des procédures de conventionnement, d'une appropriation progressive des outils et de la rationalisation du nombre d'opérateurs conventionnés.

Pourtant, il convient de souligner que la quasi-totalité des DIRECCTE/DIECCTE externalisent largement la gestion du dispositif et la confient à des organismes d'appui technique régional (OATR). Le recours à des prestataires a été prévu dès la circulaire initiale et son financement prévu sur les crédits des services déconcentrés¹⁰. Les services ont eu massivement recours à ces prestataires dès le lancement du dispositif, afin de pallier la réduction et le redéploiement de leurs ressources internes, de les appuyer dans la campagne initiale de labellisation des organismes (2008-2009), puis dans l'aide à la programmation, à l'instruction, et au suivi des opérateurs¹¹.

Un questionnaire adressé par la mission aux DIRECCTE et DIECCTE montre que ce recours continue d'être mobilisé par les services de l'État pour appuyer leur pilotage conjoint avec les directions régionales de la Caisse des dépôts et des consignations (DR-CDC). Il représente en moyenne l'apport d'un cadre A en équivalent temps plein (estimation 60 000 €) pour chacune d'elles, ce qui aujourd'hui double leur ressource¹². Il n'est toutefois pas systématique (quatre directions n'ont pas ou n'ont plus de prestataire) et il présente par ailleurs des risques importants de dérive dans la dynamique voire la responsabilité du pilotage.

Au total, la mission a évalué à environ 10 M€ les coûts de gestion directs du dispositif NACRE au plan local pour la période 2009-2012, soit 14 % du coût complet du volet accompagnement pour les services de l'Etat (cf. annexe IV pour l'analyse des coûts complets du dispositif d'accompagnement).

Au terme de ses investigations de terrain, la mission s'interroge sur le niveau important de ressources humaines consommées par l'ingénierie territoriale du dispositif malgré le large recours aux OATR et aux simplifications enregistrées dans les procédures administratives de gestion.

Compte tenu du mandat de gestion large donné à cette assistance à maîtrise d'ouvrage, la mission estime que les DIRECCTE/DIECCTE disposent des marges de manœuvre internes suffisantes pour mieux assurer, en liaison avec les DR-CDC :

- ◆ **un pilotage par la performance plus dynamique des opérateurs locaux ;**
- ◆ **la réalisation plus fréquente d'audits-qualité ;**

⁹ Résultats de l'enquête « affectations opérationnelles ». Direction de l'administration générale et de la modernisation des services du ministère du travail.

¹⁰ 1,5 M€ en 2013, contre 3 M€ en 2009.

¹¹ Circulaire DGEFP 2008-20 du 4 décembre 2008, Annexe 7 : l'assistance à maîtrise d'ouvrage du pilotage régional.

¹² Résultats de l'enquête DAGEMO « affectations opérationnelles » dans les services au 31/12/12 : total 26 ETP affectés à NACRE, répartis entre 11,5 cadres A, 10,7 cadres B et 3,8 cadres C, soit 0,3 % du total des effectifs des DIRECCTE/DIECCTE. Ces effectifs sont en diminution par rapport au 31/12/10, où ils représentaient 35,1 ETP (0,4 %).

- ◆ **une articulation plus cohérente de NACRE avec les autres dispositifs territoriaux d'aide à la création d'entreprise au moyen d'un dialogue renforcé avec les collectivités locales.**

S'agissant des **moyens mobilisés par la Caisse des dépôts et des consignations**, les données de comptabilité analytique de l'établissement permettent d'évaluer à environ 1 M€ le coût annuel des ressources humaines consacrées par la direction du développement territorial et du réseau (DDTR) et les directions régionales à la co-animation du dispositif (conventionnement des organismes en PM2, interface avec les opérateurs locaux et les bénéficiaires sur les questions relatives aux prêts NACRE).

1.1.2.4. Une logique contractuelle structure également les relations entre les opérateurs et les porteurs de projet

Par la place centrale donnée à la contractualisation dans le parcours d'accompagnement, NACRE s'inscrit également en rupture avec les dispositifs antérieurs dans lesquels le recours aux structures d'accompagnement, *via* les chèques conseil, restait facultatif et, de fait peu mobilisé par les porteurs de projet.

L'accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise, devient obligatoire avec NACRE, conformément aux règles du Fonds de cohésion sociale. Ce principe se concrétise par la mise en œuvre d'un cadre contractuel organisant la relation bénéficiaires/opérateurs d'accompagnement. **Un contrat d'accompagnement création/reprise (CACRE) formalise ainsi les engagements réciproques du porteur de projet et de l'opérateur d'accompagnement et comprend l'ensemble des droits et devoirs du porteur de projet.**

Le CACRE est d'abord un outil juridique. Signé lors de l'entrée dans le dispositif, le CACRE permet l'engagement des crédits d'Etat finançant l'accompagnement du projet. Il est ainsi actualisé et contresigné à chaque étape pour attester du service fait et conditionne le paiement de l'opérateur d'accompagnement pour les actions et livrables qu'il a réalisés.

Le CACRE est également un outil d'information pour l'orientation du bénéficiaire au sein du parcours. Il décrit les services et le plan d'accompagnement du projet, ainsi que les obligations du bénéficiaires (assiduité, suivi des formations, participation aux évaluations, sincérité des déclarations).

Les échanges conduits par la mission avec les opérateurs d'accompagnement mettent néanmoins en évidence le formalisme de cette procédure, parfois perçue par les bénéficiaires d'abord comme un élément de contrôle administratif, avec l'obligation de signature du contrat et de ses annexes en entrée et en sortie de chaque phase métier.

En fonction de la nature de leur conventionnement, les opérateurs sélectionnés assurent tout ou partie du parcours d'accompagnement (aide au montage/structuration financière et intermédiation bancaire/appui au démarrage et au développement). À l'issue de l'accompagnement correspondant à une phase métier, l'organisme prestataire propose au porteur de projet une orientation vers un opérateur d'accompagnement pour la phase suivante. Le bénéficiaire, s'il le désire, peut néanmoins s'adresser à un opérateur de son choix.

Malgré l'effet structurant du CACRE sur **le parcours d'accompagnement, celui demeure complexe et peu lisible pour les porteurs de projet notamment quand ils doivent être suivis par plusieurs prestataires. Cette complexité trouve une part significative de sa traduction dans le phénomène de rupture massive constatée notamment parmi les bénéficiaires les plus fragiles socialement** (*cf.* annexe IV).

1.1.3. La CDC mobilise les fonds d'épargne pour le financement des prêts, en assure la gestion *via* un prestataire - France Active Financement - et depuis peu le recouvrement, par le recours à une société spécialisée

La Caisse des dépôts et consignations est un acteur central du dispositif NACRE qu'elle pilote aux côtés de l'Etat. Celui-ci était l'une des thématiques prioritaires de la convention quinquennale 2008-2012 « Agir pour l'emploi »¹³. Cette convention est arrivée à expiration. Elle n'a pas encore fait l'objet d'un renouvellement, alors que le dispositif NACRE a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2013 par voie législative (article 81 de la loi de finances pour 2013).

La CDC est mobilisée à un double niveau dans le dispositif NACRE :

- ◆ d'une part, elle met à disposition, via les fonds d'épargne, la ressource nécessaire au financement des prêts NACRE par la mobilisation des fonds d'épargne qui lui sont confiés ;
- ◆ d'autre part, son réseau de directions régionales assure, par un pilotage conjoint avec les DIRECCTE et les DIECCTE, la gestion locale des enveloppes de prêts NACRE à disposition des opérateurs.

Au titre de la première de ces missions, la CDC fait intervenir un prestataire, l'association France Active financement (FAFI), structure financière de France Active, choisie sur appel d'offres. FAFI emprunte auprès de la CDC (au total 12 contrats de prêts d'un montant variant entre 5 et 50 M€ ont été consenti depuis le démarrage du dispositif). Elle suit l'utilisation des droits de tirage et a développé un extranet dédié à la gestion des prêts et au suivi de l'activité. Cet extranet permet à l'ensemble des opérateurs de mettre en place les prêts au bénéfice des porteurs de projet ; il leur permet également, comme aux pilotes locaux et nationaux, de disposer de l'ensemble des informations d'analyse et de *reporting*.

Le marché CDC/FAFI conclu à prix forfaitaire pour un montant 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.

La mission observe que les volumes d'activité prévisionnels qui ont servi de base pour déterminer le coût des prestations ont été largement surévalués (20 000 prêts annuels alors que seulement 9 900 prêts ont été décaissés en moyenne annuelle sur la période). Un avenant a permis de couvrir la période de prorogation du dispositif sans surcoût pour la CDC en 2013.

Si le dispositif NACRE était amené à être reconduit après le 31 décembre 2013, les conditions de tarification des prestations de distribution des prêts devront être revues.

Proposition n° 3 : lors du renouvellement de l'appel d'offres, aligner les conditions de tarification des prestations du distributeur des prêts NACRE avec les objectifs d'activité afin de réduire le coût du marché.

Par ailleurs, le coût devrait être notablement réduit compte tenu des investissements déjà consentis pour la conception du système d'information.

La mission relève par ailleurs que le recours à une société de recouvrement pour le **traitement des prêts sinistrés est intervenu tardivement** : jusqu'en juin 2012, aucun dispositif organisé n'avait été mis en œuvre pour assurer le recouvrement des prêts NACRE donnant lieu à un contentieux. Cette défaillance est problématique pour deux raisons :

- ◆ ne pas mettre en jeu des procédures de recouvrement constitue un manque à gagner pour l'Etat ; les sommes recouvrées sur les prêts sinistrés constituant une capacité d'engagement supplémentaire pour de nouveaux prêts ;

¹³ 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.

Annexe V

- ◆ l'absence de procédures de recouvrement a pu constituer un signal fort auprès des emprunteurs, conduisant à une hausse du taux de sinistralité.

La mission relève en outre les résultats pour l'instant modestes du dispositif externalisé de traitement des prêts sinistrés. Une responsabilisation accrue des organismes d'accompagnement intervenant dans les phases métiers 2 et 3 dans le processus de recouvrement pourrait être mise à l'étude pour diminuer la sinistralité des prêts (cf. annexe III).

Tableau 1 : Résultats du recouvrement des prêts NACRE sinistrés

	Au 1^{er} juin 2013	Au 1^{er} septembre 2013
Nombre de prêts transférés par FAFI	3 246	3 429
Montant à recouvrer	12 522 502	12 964 148
Montant recouvré	769 053	994 117
Taux de recouvrement	6 %	7,7 %

Source : FAFI et CDC.

Au-delà de la mission relative à la gestion nationale des enveloppes de prêts assurés par la CDC, les directions régionales de celle-ci coaniment avec les DIRECCTE le dispositif NACRE. En particulier, elles assurent :

- ◆ l'animation de séminaires d'information/formation des acteurs locaux ;
- ◆ le conventionnement des opérateurs de la PM2, négociation des enveloppes financières ;
- ◆ le pilotage (en lien avec les DIRECCTE) et suivi des opérateurs conventionnés et particulièrement de l'activité de prêt (décaissements, sinistralité, ...) et examen des dossiers contentieux ;
- ◆ l'interface avec les bénéficiaires et les opérateurs locaux sur toutes les questions relevant du prêt NACRE.

Environ 5 ETP sont ainsi mobilisés par la CDC (département du développement économique et de l'économie sociale du Siècle et directions régionales).

1.1.4. L'ASP assure de manière satisfaisante le paiement des prestations des opérateurs

L'agence de services et de paiement (ASP), opérateur de l'Etat, gère le système de paiement des prestations d'accompagnement dans le cadre d'un plafond de dépenses (programme 103 -action 3).

Encadré 3 : Agence de service et de paiement

L'ASP est opérateur de l'Etat sous double tutelle des ministères chargés de l'emploi et de l'agriculture, chargé de procéder au paiement des bénéficiaires des aides dont l'Etat lui confie le traitement dans le cadre du décret ou par convention spécifique. Il gère les dossiers des bénéficiaires des aides, met en œuvre les paiements et recouvre les indus, met en œuvre un dispositif de contrôle interne des procédures et des droits des bénéficiaires et met à disposition, pour chaque dispositif, des circuits d'information physiques et financiers.

La gestion de NACRE, soit 25 M€ de crédits d'accompagnement, représente 0,8 % du montant des dispositifs gérés par l'ASP pour le compte du ministère de l'emploi (contre 56 % pour les contrats uniques d'insertion).

Source : PAP mission Travail Emploi.

Annexe V

Un extranet dédié a ainsi été élaboré pour NACRE (enregistrement des annexes financières, saisie et édition des contrats d'accompagnement...). Cet extranet produit également l'ensemble des éléments de reporting nécessaires au pilotage national et régional du dispositif sous forme de tableaux de bord mensuels.

Alimenté pour certaines données par l'extranet FAFI (taux de financement, sinistralité financière...), le tableau de bord mensuel rend compte par phase métier, par opérateur d'accompagnement, par département et par région de l'évolution des valeurs d'objectifs dans les domaines suivants :

- ◆ indicateurs de performance : taux de création, taux de financement, délai moyen de démarrage de l'activité, taux moyens de sinistralités physique et financière des prêts NACRE à trois ans
- ◆ indicateurs d'activité qui permettent de suivre le déroulement du parcours d'accompagnement (nombre de porteurs primo-entrants, nombre d'actions d'accompagnement réalisés, délais d'exécution des phases métiers...)
- ◆ indicateurs financiers qui permettent de suivre la distribution des prêts NACRE et la qualité de la bancarisation des porteurs de projet (nombre de prêts NACRE et bancaires accordés, montant moyen des prêts NACRE et des plans de financement, impayés...);
- ◆ indicateurs de gestion pour suivre la consommation des dépenses notifiées.

1.2. Un dispositif d'évaluation ambitieux, reposant sur un recueil d'informations très riche, mais dont l'exploitation connaît encore des limites

1.2.1. Des objectifs politiques volontaristes dans le cadre du programme « 103 » de la LOLF, difficiles à atteindre

Par rapport aux dispositifs publics qui l'ont précédé, NACRE a été conçu avec la volonté de renforcer par l'accompagnement l'impact économique et social de la création/reprise d'entreprise par les demandeurs d'emploi et bénéficiaires de minima sociaux et de mesurer celui-ci.

Cette ambition s'est traduite par un niveau d'exigence très élevé en termes de performance. NACRE visait à accompagner mieux et plus concrètement 20 000 bénéficiaires par an, ce qui constituait une cible quantitative ambitieuse au regard des 12 000 à 15 000 bénéficiaires des chèques-conseil, dont 7 000 bénéficiaires de l'avance remboursable EDEN.

La circulaire DGEFP n°2008-20 du 4 décembre 2008 décrit précisément les objectifs de performance publique attendus, certains étant assortis d'indicateurs et de valeurs-cibles nationales.

Les objectifs généraux de performance assignés au dispositif en 2008

Objectif	Indicateurs	Cibles
Lever les freins à la création d'entreprise pour les publics les plus défavorisés	Nombre de créations/reprises annuelles	20 000
	Nombre d'emplois créés à 3 ans	40 000
Pérenniser et développer les entreprises créées	Diminuer le taux de sinistralité physique à 3 ans	Baisse de 36 % à 20 %
	Augmenter le taux	Augmentation de 1 à 2 emplois

Annexe V

Objectif	Indicateurs	Cibles
	d'emploi moyen à trois ans	
Maximiser le revenu tiré de l'activité pour le créateur		Atteindre 1,2 SMIC mensuel en trois ans
Systématiser la bancarisation des projets de création/reprises	Augmenter le nombre de projets bancarisés	100 %, contre 25 % en 2008
Contribuer au titre de l'égalité des chances à la diffusion d'une culture de l'entrepreneuriat	-	-
Maximiser l'efficacité des crédits consentis et le coefficient de levier des financements privés par rapport aux fonds publics	-	-
Améliorer l'articulation entre les différents acteurs (réseaux prescripteurs, collectivités locales, service public de l'emploi local, réseaux d'accompagnement,..)	-	-
Garantir une offre de qualité sur l'ensemble du territoire	-	-
Réduire les taux de sinistralités physique et financière des prêts consentis	-	Sinistralités physique et financière inférieures à 20 %

Source : circulaire DGEFP de décembre 2008.

Par ailleurs, deux cibles de performance sont retenues dans le PAP 103 du ministère chargé de l'emploi pour suivre l'objectif n°5 de promotion par l'accompagnement de la création et la reprise des TPE.

Tableau 2 : Cibles et résultats de l'indicateur 5.1 « améliorer la viabilité des entreprises accompagnées dans le parcours NACRE » (en %)

	2010 (réalisation)	2011 (réalisation)	2012 (prévision)	2013 (prévision)	2015 (cible)
Taux de création des entreprises	-	70 %	70 %	75 %	80 %
Taux de pérennité des entreprises à trois ans	Nd	-	75 %	65 %	70 %

Source : PAP n°103 PLF 2013.

Le taux de pérennité à trois ans a été fixé à 70 %, soit 4 points de plus que le taux de pérennité observé par l'enquête INSEE SINE de 2009 pour l'ensemble des entreprises. Le parcours NACRE doit en effet permettre, par un accompagnement renforcé, d'améliorer le taux de survie des entreprises mais la fixation de l'objectif national doit également tenir compte du profil des bénéficiaires du dispositif, les personnes les plus éloignées de l'emploi créant leur entreprise ayant, toujours selon les analyses de l'INSEE, des taux d'échec plus importants (57 % pour les personnes sans activité professionnelle préalable et 62 % pour les demandeurs d'emploi).

Encadré 4 : enquête sur échantillon SINE

SINE « système d'information sur les nouvelles entreprises » est un dispositif statistique mis en œuvre par l'INSEE pour étudier de façon permanente et régulière, sur la base d'un échantillon représentatif, la naissance et la vie des jeunes entreprises autour des thèmes suivants :

- le profil du créateur et de son entreprise ;
- les conditions de création ou de reprise ;
- les difficultés rencontrées ;

Annexe V

- l'impact de la création sur l'économie, en particulier l'emploi ;
- le développement au cours des premières années d'existence.

À partir d'un échantillon constitué dans la base SIRENE, le dispositif SINE suit une génération d'entreprises (nées la même année) pendant cinq ans via trois enquêtes au cours des premiers mois d'activité puis au cours de la troisième et cinquième année d'existence.

Plusieurs des objectifs mentionnés dans la circulaire initiale ne font l'objet d'aucune déclinaison en indicateur (maintien des revenus d'activité, effet de levier des prêts bancaires).

1.2.2. Le dispositif de mesure de la performance des opérateurs, initialement très ambitieux, a été progressivement recentré sur un nombre plus limité d'indicateurs

Le dispositif NACRE entend mettre les opérateurs conventionnés sous contrainte de performance. À cet effet, les conventions passées avec chacun d'eux déclinent les cibles nationales de performance en objectifs d'activités (en nombre d'actions d'accompagnement par phase métier et au total) et en objectifs de performance annuels mesurés par des indicateurs.

Les indicateurs sont régulièrement recueillis par l'ASP pour le volet « accompagnement » et FAFI pour le volet « financement ». Les systèmes d'information des deux opérateurs rendent disponibles ces résultats par opérateur, par réseau et par région sous forme de tableaux de bords mensuels.

1.2.2.1. Le dispositif initial de mesure de la performance des opérateurs était très ambitieux

Le périmètre initial de la contractualisation avec les opérateurs conventionnés comprenait initialement sept indicateurs. Les conventions signées au niveau régional définissaient des valeurs d'objectifs qui peuvent différer de la valeur d'objectif de la cible nationale pour tenir compte du contexte régional ou local dans lequel intervient chaque opérateur.

La mesure de ces indicateurs a vocation à objectiver l'efficacité du parcours NACRE dans toutes ses composantes :

- ◆ les indicateurs de taux de transformation et de taux d'attribution des prêts permettent d'évaluer la « productivité » des opérateurs intervenant lors des phases métiers 1 et 2 et d'évaluer le bon fonctionnement de la collaboration entre ces derniers ;
- ◆ la mesure du délai de démarrage de l'activité constitue un élément d'appréciation de la dynamique globale du parcours NACRE ;
- ◆ les taux de sinistralité physique et financière des prêts évaluent les pertes financières sur la ressource des prêts mais aussi la qualité de l'expertise financière mobilisée ;
- ◆ les taux de pérennité et d'emploi permettent de mesurer la capacité du dispositif à créer de la richesse économique et sociale, l'efficacité de l'accompagnement post-crédit et à constituer plus généralement un levier pertinent de retour à l'emploi.

Les indicateurs de performance sont complétés par des indicateurs d'activités dédiés au suivi du déroulement du parcours et des indicateurs de gestion sur la consommation des plafonds de dépenses notifiés.

Annexe V

Tableau 3 : Indicateurs de performance contractualisés avec les opérateurs

Indicateurs	Cible nationale	Définition	Réalisation 2011	Réalisation 2012
Taux de transformation (création)	> 80 %	Nb total d'entreprises créées/nb total de primo-entrées dans le parcours	62 %	64 %
Taux d'attribution de prêts NACRE (financement)	> 80 %	Nb total de prêts NACRE/nb total de primo entrées	77,7 %	75,3 %
Délai de démarrage de l'activité	9 mois	Nb moyen de mois écoulés entre la date de primo entrée et la date d'immatriculation de l'entreprise	Non mesuré	Non mesuré
Taux de sinistralité physique des prêts NACRE à 3 ans	< 20 %	Nb total de prêts NACRE non totalement remboursés/nb total de prêts NACRE décaissés	7,6 %	22 % (cohorte 2009)
Taux de sinistralité financière des prêts à 3 ans		Montant total des amortissements non remboursés/montant total des prêts décaissés	-	14,5 % (cohorte 2009)
Taux moyen de pérennité des entreprises à 3 ans	>70 %	Nb total d'entreprises accompagnées en entrée de PM3 et encore en activité 3 ans après leur immatriculation/Nb total d'entreprises immatriculées et accompagnées en entrée de PM3	-	84 %
Taux d'emploi moyen à 3 ans	> 2	Nb total d'emplois créés à 3 ans par les entreprises accompagnées (en ETP y c. celui du créateur/repreneur) / nb total d'entreprises immatriculées, accompagnées et encore en activité à 3 ans	1,70 emploi	1,61 emploi

Source : DGEFP.

Annexe V

La mission a constaté que les indicateurs de performance restaient faiblement mobilisés par les DIRECCTE/DIECCTE dans l'évaluation de la qualité des prestations des organismes conventionnés. En effet, lors du démarrage du dispositif, la DGEFP a encouragé les services territoriaux à privilégier, pour les conventionnements annuels, le critère du taux de réalisation des objectifs quantitatifs convenus dans l'exercice précédent plutôt que les résultats de performance (cf. annexe IV). La plupart des DIRECCTE/DIECCTE continuent de s'appuyer sur les seuls résultats d'activité (niveau quantitatif de réalisation des parcours).

1.2.2.2. Les limites rencontrées pour la mise en œuvre de ce dispositif ont conduit à le recentrer à partir de 2011 sur un nombre plus limité d'indicateurs, générant une instabilité dans la mesure de la performance globale de NACRE

Les pilotes nationaux ont engagé, à partir de 2011, une profonde reconfiguration du dispositif de pilotage en le recentrant sur quelques indicateurs dont la construction a été revue dans le cadre d'un groupe de travail associant des représentants des principaux réseaux d'accompagnement intervenant dans les parcours NACRE. Ce groupe de travail poursuivait un triple objectif :

- ◆ renforcer la lisibilité du dispositif et mieux mesurer son efficacité ;
- ◆ optimiser le pilotage du dispositif ;
- ◆ enrichir les indicateurs produits jusqu'en 2011.

Plusieurs difficultés, liées à la méthodologie de construction de ces indicateurs en 2008, avaient en effet conduit les pilotes nationaux à ne pas mettre en œuvre un suivi régulier de l'ensemble des indicateurs conçus au démarrage du dispositif. En outre, ils constataient une faible appropriation de ces outils par les organismes conventionnés, qui par ailleurs en contestaient certaines modalités de calcul.

En premier lieu, **les données destinées à alimenter certains indicateurs demeurent fragiles : elles reposent en effet, pour l'instant sur les déclarations des opérateurs**. Il en est ainsi des taux d'emploi à trois ans et des taux de pérennité des entreprises, qui constituent pourtant les deux indicateurs retenus pour le PAP.

Le taux de pérennité des entreprises à trois ans est pour l'instant déterminé selon des modalités non satisfaisantes et, pour ces raisons, ne fait l'objet d'aucune communication. Le dispositif de collecte des informations repose en effet sur les opérateurs conventionnés qui interrogent régulièrement les seuls créateurs d'entreprises qui poursuivent le parcours en phase métier 3 sur le maintien de l'activité. Sur ces bases, le taux d'activité des entreprises pour les bénéficiaires entrés dans le parcours en 2009 est évalué par la DGEFP à 84 % au 31 décembre 2012.

Le réseau des boutiques de gestion (BGE) réalise, de son côté, annuellement une enquête annuelle en croisant les numéros SIRET des entreprises qu'il accompagne dans le cadre du parcours NACRE avec les données de l'INSEE : 79 % des entreprises de la cohorte 2009 étaient toujours en activité en 2012 selon le réseau BGE.

La mission considère que le taux de pérennité est une donnée de performance essentielle pour valider la pertinence du dispositif. En effet, la légitimité de NACRE réside en particulier dans sa capacité à assurer que le financement d'une offre d'accompagnement post-crédation structurée apporte une viabilité accrue des entreprises créées par des personnes éloignées de l'emploi. L'importance des financements accordés à l'accompagnement post-crédation (la PM3 mobilise 60 % des crédits d'accompagnement) milite pour une information précise et fiable des taux de pérennité affichés par NACRE. Il s'agit de vérifier si NACRE génère un différentiel de performance significatif par rapport aux :

- ◆ taux de pérennité moyens observés par l'INSEE pour l'ensemble des entreprises ;

Annexe V

- ♦ taux de performance obtenus par les réseaux d'accompagnement dans le cadre de leur activité d'accompagnement « ordinaire » des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise (cf. tableau ci-dessous).

Compte tenu des enjeux attachés à la mesure de cet indicateur, la mission a souhaité mobiliser les données provisoires de la dernière enquête SINE pour fiabiliser le taux de pérennité. Pour ce faire, elle a examiné la pérennité à deux ans d'un échantillon de 9 993 entreprises créées en 2009 par des personnes ayant intégré le parcours NACRE cette même année. **Cette étude permet d'établir à 78 % le taux de pérennité à deux ans des entreprises de l'échantillon soit 6 points de moins que le taux de pérennité à trois ans mesuré par la DGEFP.**

Tableau 4 : Taux de survie à deux ans des entreprises NACRE (INSEE)

	Taux de cessation à deux ans	Taux de survie à deux ans	Nombre d'entreprises de l'échantillon
Total de l'échantillon	22	78	9 993
Bénéficiaires des minimas sociaux	39	61	1 488
Niveau bac et inférieur	25	75	6 027
Chômeurs de plus de un an	23	77	2 037
Bénéficiaires d'un parcours NACRE complet	8	92	1 389
PM1 uniquement	35	65	833
PM2 uniquement	25	75	2 332
PM3 uniquement	17	83	505

Source : données INSEE enquête SINE 2010 – retraitement mission.

La DGEFP travaille à la mise en place d'une passerelle avec l'INSEE pour fiabiliser, *via* les enquêtes SINE, les niveaux de performance affichés par le dispositif en matière de pérennité des entreprises sur la base des restitutions périodiques de l'INSEE. **La mission ne peut qu'encourager fortement la concrétisation de cette démarche adaptée pour améliorer la lisibilité des pouvoirs publics sur l'impact économique et sociale du dispositif NACRE.**

Proposition n° 4 : Mettre en œuvre un dispositif statistique annuel fiabilisé de mesure de la pérennité des entreprises accompagnées.

Tableau 5 : Performances obtenues par les grands réseaux d'accompagnement en termes de pérennité des entreprises accompagnées

Opérateur	Taux de pérennité à 3 ans	Périmètre/période	Méthode d'évaluation	Commentaires
Initiative France	86 % (2012) (génération 2007 : à 6 ans : 74 %)	Tout projet 2012	Déclaration des plateformes qui suivent tous les projets financés jusqu'à la fin du remboursement	
France Active	78 % (2009)	Enquête sur la base de 350 TPE interrogées en avril 2012 (soit 12 % des	Enquête statistique propre	

Annexe V

Opérateur	Taux de pérennité à 3 ans	Périmètre/période	Méthode d'évaluation	Commentaires
		TPE accompagnées en 2009)		
ADIE	68 % à 2 ans 59 % à 3 ans	Micro-entrepreneurs financés par le microcrédit professionnel, réalisée en 2010, échantillon des entreprises créées entre sept 2006 et sept 2008 et faisant appel pour la 1 ^{ère} fois à l'ADIE	Audit du cabinet SPI . Enquête par téléphone auprès de 1300 clients de l'ADIE	L'étude est triennale et est renouvelée en 2013..
Boutiques de Gestion	Cohorte 2009 : tout public = : 72 %, « Nacriens » = 79 %. A 4 ans, l'écart est de 8 points au profit des « Nacriens ». Cohorte 2010 : tout public = 71 %, « Nacriens » = 78 %	Tout public et public ayant bénéficié de NACRE Dernière enquête en date de juin 2013	Croisement des fichiers d'entreprises BGE avec le fichier SIRENE de l'INSEE	Prestation d'enrichissement des fichiers SIRENE de l'INSEE. Communication par BGE de tous les SIRET des 16 000 entreprises créées annuellement.

Source : Enquête Mission, questionnaire aux opérateurs.

En revanche, le taux moyen d'emploi à trois ans reste toujours déterminé à partir des données renseignées par les opérateurs dans l'extranet ASP. S'agissant d'un indicateur essentiel pour mesurer la capacité du dispositif à répondre aux objectifs qui lui sont assignés, **la mission recommande que la fiabilisation des résultats soit renforcée. Une convention avec les Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF) pourrait dans ce cadre être envisagée pour croiser les données déclaratives des opérateurs avec la situation réelle d'emploi dans les entreprises concernées au regard des déclarations sociales.**

Proposition n° 5 : Fiabiliser les résultats affichés par le dispositif NACRE en matière de création d'emploi en les rapprochant des données disponibles au sein des organismes sociaux.

D'autres indicateurs initiaux présentent des biais importants qui altèrent la lecture des performances obtenues par le dispositif.

Les modalités de calcul du **taux de transformation des projets en entreprise** ont ainsi été revues. Le taux de transformation a été remplacé en 2012 par un taux de création dont l'assiette est plus large afin de réguler les pratiques observées chez certains opérateurs. En effet le taux de transformation ne prenait en compte auparavant que les bénéficiaires entrés en PM2 et les opérateurs ont tendance à ne faire émerger en PM2 que les personnes dont ils sont certains qu'ils créeront leur entreprise. Cette évolution méthodologique explique la chute des résultats observés entre 2011 et 2012 (de 91 % à 59 %) mais traduit de manière plus réaliste l'efficacité globale de l'intervention des opérateurs en PM1 et 2.

Annexe V

L'indicateur relatif aux **délais de démarrage de l'activité** ne fait ainsi l'objet d'aucun suivi compte tenu des biais potentiels qu'il peut générer dans les modalités d'enregistrement des parcours dans l'extranet par NACRE (enregistrement en PM2 lorsque le dossier de prêt est finalisé...).

La mission a pu attester l'existence de ces pratiques en exploitant les données de gestion produites par les systèmes d'information. L'analyse des durées entre la date d'enregistrement des PM2 et la date de demande de prêts montre qu'en 2009 et 2010, les PM2 étaient enregistrées concomitamment à la date de transmission de la demande de prêt à l'organisme de gestion national.

Tableau 6 : Délais de traitement moyen des prêts NACRE (en jours 2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Délai entre la date d'entrée en PM2 et la date de décaissement effectif des prêts	94	108	113	104	101
Délai entre la demande de prêts dans l'extranet et la date de décaissement effectif	94	108	97	64	68

Source : FAFI – situation au 31 août 2013.

Enfin, après les ruptures importantes de parcours constatées en 2009 et 2010 (près de 35 % d'abandon constatés fin 2010), le taux d'abandon qui ne faisait pas l'objet d'une contractualisation depuis 2008 est désormais un indicateur clé du pilotage national de NACRE. Une réflexion est néanmoins en cours pour mieux qualifier les abandons et définir des modalités de calcul plus robustes de cet indicateur. Suite aux réflexions des groupes de travail « performance » réunis en 2012 et 2012, a été intégré dans l'extranet NACRE la notion de fin de parcours afin de mieux évaluer les effets positifs de l'accompagnement NACRE sur le public cible du dispositif (retour vers l'emploi, formation qualifiante, création de l'entreprise hors parcours NACRE...). De nouvelles fonctionnalités ont été intégrées dans l'extranet à cet effet en juin 2013.

Au total, seuls quatre indicateurs font désormais l'objet d'une contractualisation avec les opérateurs conventionnés et sont donc produits régulièrement (deux à trois fois par an) :

- ◆ le taux d'abandon ;
- ◆ le taux de création (a remplacé en 2012 le taux de transformation) ;
- ◆ le taux de financement (a remplacé le taux d'attribution des prêts NACRE) ;
- ◆ le taux de sinistralité physique.

Le dispositif de pilotage du parcours NACRE se caractérise ainsi, depuis 2009, par une forte instabilité dans la méthodologie retenue pour bâtir les indicateurs, les modalités de *reporting* et les exigences des pouvoirs publics en termes de contractualisation.

La mission considère que la stabilisation du périmètre des indicateurs et la fiabilisation des données permettant de les produire doivent être des chantiers prioritaires pour les pilotes nationaux afin que :

- ◆ **l'ensemble des acteurs (pilotes territoriaux, organismes conventionnés) puissent s'approprier dans la durée la logique vertueuse de mesure de la performance recherchée lors de l'instauration de NACRE ;**
- ◆ **les pouvoirs publics disposent d'une série cohérente de données de performance pour analyser les forces et faiblesses du dispositif et procéder, le cas échéant, aux ajustements nécessaires.**

1.2.3. Deux systèmes d'information très riches, mais encore insuffisamment coordonnés et comportant quelques limites

La mise à disposition des acteurs nationaux et territoriaux d'un environnement de gestion informatisée particulièrement performant et complet constitue un élément d'évaluation très favorable du dispositif NACRE.

Les deux systèmes d'information (extranet FAFI et extranet NACRE) permettent en effet de disposer, en temps réel, d'éléments opérationnels à la fois pour la gestion du dispositif au plan budgétaire et administratif et pour le pilotage régional de l'activité des organismes en charge de l'accompagnement.

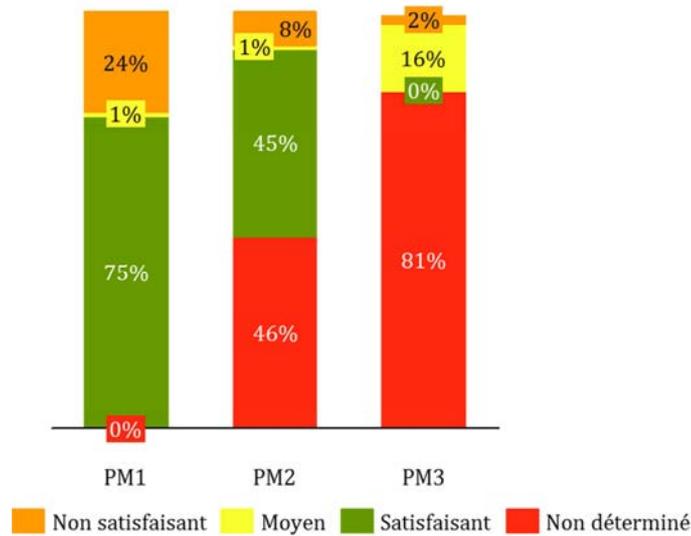
Les éléments de *reporting* sont riches et adaptés aux différents besoins des acteurs du dispositif (opérateurs, gestionnaires, pilotes locaux et nationaux), par la mise à disposition de données individuelles, de séries et de tableaux de bord, bien souvent retravaillés par les OATR. Des séries mensuelles sont intégrées aux tableaux de bord de la DARES, diffusés sur le site du ministère du travail.

Ces éléments de *reporting*, quoique lourds et sous exploités, sont largement appréciés par l'ensemble des acteurs.

Ces systèmes d'information présentent par ailleurs de fortes capacités évolutives et peuvent, s'adapter rapidement aux nouveaux besoins de gestion identifiées (mise en place d'alertes pour donner de la lisibilité sur les parcours disponibles au plan régional compte tenu de la sous-réalisation d'objectifs par certains organismes, ruptures automatiques pour optimiser les marges de manœuvre budgétaire...).

Toutefois, cette alimentation des extranets représente la contrainte d'une double saisie très détaillée, pour les acteurs et notamment les opérateurs, qui bien souvent avaient préalablement au dispositif NACRE des applicatifs de gestion propres à leur réseau, qu'ils ont maintenus pour leur pilotage interne et qui se superposent aux deux extranets ASP et FAFI, sans fusion ni passerelle possibles. L'importance des données non renseignées mise en évidence par la mission sur le degré de satisfaction des porteurs de projet (cf. Graphique n°1) illustrent un manque de rigueur dans la saisie des informations de la part des opérateurs. Dans le même sens, les points de gestion dans le système d'information sur les différentes phases de l'accompagnement post-crétion sont parfois renseignés de manière très générique, peu détaillée et ne permettent pas d'évaluer avec précision le contenu effectif des prestations réalisées ou la nature des difficultés rencontrées dans le suivi du bénéficiaire. L'analyse de l'extranet révèle ainsi la présence de mentions du type « activité OK », « Point sur les difficultés », « Point sur l'activité », « RAS », « Point gestion commerciale »...

Graphique 1 : Évaluation du dispositif par les bénéficiaires dans le système d'information



Source : Extranet NACRE-ASP – traitements mission.

1.2.4. D'autres sources ou études viennent compléter régulièrement ces informations

La mission a exploité différentes enquêtes qualitatives réalisées depuis le démarrage du dispositif pour évaluer la pertinence du parcours, la qualité des prestations et la capacité de NACRE à répondre aux besoins de ses publics.

À cet effet deux types de ressources ont été mobilisées :

- ◆ différents travaux engagés au plan local à l'initiative des pilotes régionaux ;
- ◆ une étude nationale commanditée en 2012 par la direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) et dont les conclusions ont été présentées à la mission durant ses investigations.

1.2.4.1. Des analyses locales complètent le dispositif de suivi national

À ces deux extranets nationaux peuvent s'ajouter des extranets régionaux partagés par les opérateurs et les acteurs régionaux pour assurer le pilotage global des dispositifs d'appui à la création d'entreprise (à l'exemple du Nord-Pas-de-Calais). Enfin, le regroupement local d'opérateurs a entraîné là-aussi la mise en œuvre d'extranets spécifiques aux membres du regroupement (Midi-Pyrénées).

Parallèlement à l'exploitation de ces bases de données physiques et financières, les acteurs ont parfois réalisé, par commande à leur OATR ou par prestation spécifique, des enquêtes ciblées. Ces enquêtes sont réalisées, soit auprès des opérateurs notamment pour analyser les pratiques d'accompagnement (par exemple, en Provence-Alpes Côtés d'Azur ou en Ile-de-France), soit auprès des bénéficiaires du parcours pour mesurer leur degré de satisfaction (Aquitaine, Bretagne, Alsace, Languedoc-Roussillon par exemple) – révélant d'ailleurs des résultats largement favorables.

Enfin, des travaux d'analyse plus ciblés peuvent être conduits, comme sur les motifs de rupture (Midi-Pyrénées, Bretagne) ou sur le recours aux expertises spécialisées (Midi-Pyrénées).

Encadré 5 : Deux exemples d'enquêtes régionales

Enquête sur la qualité du parcours d'accompagnement en Alsace :

L'enquête, réalisée en 2012 par le cabinet ENO pour la DIRECCTE et la CDC d'Alsace, a porté sur :

- ◆ la mise en œuvre du cahier des charges NACRE par les opérateurs ;
- ◆ la satisfaction des porteurs de projet accompagnés ;
- ◆ la compréhension des abandons de parcours afin de fluidifier le parcours des bénéficiaires.

Elle a été réalisée sur la base d'entretiens, d'analyse documentaire et de visites auprès des 17 opérateurs d'Alsace, ainsi qu'un questionnaire de satisfaction rempli par 122 créateurs.

Elle relève de nombreuses bonnes pratiques, voire de la « sur-qualité » de la part d'opérateurs. Tous placent le porteur de projet au centre de leur activité avec une grande conscience professionnelle et atteignent de bons niveaux de performance. La grande majorité travaille en coopération territoriale. Ils notent que le dispositif ne permet pas d'accompagner le public en difficulté ciblé par la circulaire, et déclarent intégrer des projets dont ils sont sûrs de la viabilité.

Les opérateurs s'interrogent sur le concept de taux de rupture, les alertes et les abandons, la non-prise en compte de la saisonnalité de la création d'entreprise et souhaitent une simplification des dossiers de re-conventionnement et une meilleure communication sur le dispositif.

Les porteurs se déclarent majoritairement satisfaits des délais de prise en charge (7 jours en moyenne), des entretiens individuels, des réponses apportées par les opérateurs, et sont très satisfaits de l'écoute, de la disponibilité et de la capacité à informer des conseillers.

Enquête Languedoc-Roussillon auprès des bénéficiaires du parcours NACRE en Languedoc-Roussillon :

La démarche, réalisée en novembre 2011, a consisté à collecter les réactions de 55 porteurs de projets autour de trois thématiques :

- ◆ diagnostic du cahier des charges ;
- ◆ adhésion des porteurs de projet ;
- ◆ fluidité des parcours.

66 % des bénéficiaires interrogés se déclarent très satisfaits et 34 % satisfaits du dispositif. 45 % des porteurs de projets déclarent avoir adhéré au dispositif pour l'accès à un prêt à taux zéro et 13 % seulement pour l'accompagnement. 90 % des bénéficiaires du panel estiment que l'accompagnement post-crédation est adapté à leurs besoins.

Principales préconisations :

- ◆ bénéficier d'un opérateur unique pour l'ensemble du parcours ;
- ◆ améliorer la réactivité des opérateurs (entrée dans le dispositif, passage entre les différentes étapes, pour l'octroi du prêt).

1.2.4.2. Une étude nationale très récente a permis d'établir quelques constats largement partagés par les différents acteurs

En 2012, la DARES a commandé une enquête monographique auprès des différents acteurs (bénéficiaires, opérateurs, gestionnaires) sélectionnés dans quatre régions représentatives¹⁴. Les résultats, partagés au sein d'un comité de pilotage national, révèlent en particulier :

- ◆ une sur-sélectivité des projets, éloignée du ciblage initial notamment du fait des indicateurs de performance assignés aux opérateurs ;
- ◆ un dispositif inscrit parmi d'autres dispositifs mobilisés par les collectivités locales, sans coordination ;
- ◆ une mise en œuvre complexe et peu lisible ;
- ◆ une phase d'accompagnement post-crédation mal adaptée à la diversité des besoins.

¹⁴ Étude réalisée par le cabinet Amnyos et l'IRES fin 2012-juin 2013.

Encadré 6 : Objectifs, méthodologie et principales conclusions de l'enquête monographique commandée par la DARES

Objectifs :

Quatre années après le lancement du dispositif, les enquêtes monographiques devaient produire un diagnostic et des préconisations sur quatre principaux thèmes :

- 1/ le parcours antérieur des porteurs de projets, les modalités de leur orientation et leur sélection par les opérateurs ;
- 2/ la qualité de l'accompagnement ;
- 3/ la relation avec les partenaires pour garantir et financer les projets de création ;
- 4/ le suivi des projets de création, pendant et après la sortie du parcours.

Méthodologie retenue :

Réalisation de quatre monographies régionales au moyen de 140 entretiens :

- 1/ 22 acteurs institutionnels ;
- 2/ 30 opérateurs conventionnés NACRE ;
- 3/ 8 acteurs locaux du service public de l'emploi ;
- 4/ 16 représentants des banques ;
- 5/ 64 bénéficiaires.

Principaux constats

1/ Sur l'insertion institutionnelle du dispositif

- ◆ des situations de concurrence générée par la coexistence de NACRE avec les autres offres de services régionales (concurrence entre les dispositifs, entre les financeurs, entre les opérateurs qui cherchent des conventionnements sur un maximum de dispositifs) ;
- ◆ le faible rôle joué par Pôle emploi dans l'information sur le dispositif NACRE (peu de formation assurée sur le dispositif de la part des conseillers de pôle emploi) ;
- ◆ NACRE s'inscrit en complément d'un accompagnement commencé à Pôle emploi ou dans les dispositifs régionaux préférentiellement orientés sur l'émergence et l'aide au montage de projet.

2/ sur l'efficacité des procédures de sélection et la qualité des prestations

- ◆ Des modalités de sélection à l'entrée fortement marquées par la recherche de performance qui aboutissent à sélectionner les projets les plus autonomes et les plus aboutis ;
- ◆ Le caractère peu discriminant du statut de demandeur d'emploi (absence de cas de refus d'accompagnement pour cause d'inéligibilité) ;
- ◆ Un volume horaire de PM1 inadapté pour accompagner les projets les moins autonomes ;
- ◆ L'accès à un prêt à taux zéro est l'élément majeur d'incitation à adhérer au dispositif (25 % d'entrées directes en PM2) ;
- ◆ Les porteurs de projets n'interviennent quasiment pas devant les comités d'agrément de prêts ;
- ◆ L'influence de NACRE sur la bancarisation des porteurs de projet reste modeste, les opérateurs investissent peu le thème de la médiation bancaire ;
- ◆ Les modalités d'accompagnement post création sont variables en fonction des opérateurs et du profil des bénéficiaires mais consistent essentiellement en un suivi économique et financier de l'entreprise ;
- ◆ L'accompagnement post-crédation recueille un niveau de satisfaction hétérogène.

1.3. Un pilotage qui n'assure pas une bonne articulation avec les autres dispositifs publics, en particulier ceux de Pôle Emploi et des collectivités territoriales

Seul dispositif d'Etat en faveur de la création d'entreprise par les publics les plus éloignés de l'emploi, NACRE repose essentiellement, pour son pilotage, sur l'action de la seule DGEFP et, pour sa mise en œuvre, sur l'activité des DIRECCTE/DIECCTE et des directions régionales de la Caisse des dépôts. Les structures de gouvernance locales associent assez faiblement le service public de l'emploi, et de manière marginale les collectivités territoriales qui disposent de dispositifs propres.

1.3.1. Une politique conduite de manière largement autonome

1.3.1.1. Une absence de coordination avec les autres dispositifs d'aide à la création d'entreprises

Compte tenu de son mandat et des délais impartis à ses travaux, la mission n'a pu assurer un recensement exhaustif de l'ensemble des leviers et dispositifs publics concourant à la création ou à la reprise d'entreprises. Elle a donc centré son attention sur les dispositifs directement comparables à NACRE en termes d'aide au projet dans ses volets financements et/ou accompagnement. Cela a conduit à orienter les développements ci-après sur Pôle Emploi et les collectivités territoriales.

Au niveau national, le pilotage est limité à ce jour au dispositif NACRE, sans coordination avec les autres dispositifs concourant à la création d'entreprise.

La mission relève, dans ce cadre, le très faible niveau de mise en œuvre, par la DGEFP et la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), de la mesure de la révision générale des politiques publiques (RGPP) n°95, qui visait à renforcer la coordination entre dispositifs d'Etat de soutien à la création d'entreprise mais le diagnostic engagé par la DGCIS est resté inachevé (RGPP 95). Par ailleurs, la Cour des comptes a conclu à un « *pilotage insuffisant et une gouvernance déficiente* »¹⁵.

Les travaux de la mission sur la structure des plans de financement des projets NACRE ont parallèlement montré **que les prêts à taux zéro NACRE et les prêts à la création d'entreprise (PCE) alloués par la BPI (ex OSEO) interviennent de manière concomitante dans le financement de 26 % des projets financés par NACRE**, ce qui a notamment pour effet de diluer l'effet de levier attendu par la mobilisation des fonds publics (Cf. annexe II.). La mission n'était pas mandatée pour analyser la pertinence et l'efficacité du PCE. Il n'en demeure pas moins que ses investigations l'ont amenée à constater la relative incohérence entre :

- ◆ d'une part le PCE, outil de financement généraliste de l'entreprise, au taux du marché, et dont les plans de financement font l'objet d'un plafonnement (45 000 €) ;
- ◆ et d'autre part, le prêt personnel à taux zéro NACRE dont la vocation est de financer des projets destinés à des publics en situation sociale difficile et qui ne fait l'objet d'aucun plafonnement (18 % des plans de financement dans lesquels NACRE intervient sont supérieurs à 100 000 €).

¹⁵ Les dispositifs de soutien à la création d'entreprise. Cour des comptes. Décembre 2012.

Annexe V

La mission a également constaté que les projets dans lesquels NACRE intervient comme levier de financement bénéficient au démarrage de l'entreprise de nombreux outils financiers publics (prêts d'honneurs, subventions des collectivités locales, PCE). Or ces entreprises peuvent continuer à rencontrer des difficultés pour financer leur développement ultérieur auprès des opérateurs bancaires mais ne peuvent plus mobiliser le PCE.

Proposition n° 6 : Conduire une réflexion partagée entre la BPI et les administrations publiques responsables (Direction générale du Trésor, DGEFP) pour définir des modalités d'articulation plus efficaces entre le PCE et le prêt à taux zéro NACRE.

Les entreprises ayant bénéficié du prêt NACRE, le recours différé au PCE pour financer le développement de leur activité dans une phase ultérieure pourrait constituer un axe de réflexion (Cf. annexe I).

Encadré 7 : le Prêt à la création d'entreprise

Le PCE est un outil de financement généraliste non assorti d'une obligation pour le bénéficiaire de s'inscrire dans un parcours d'accompagnement. Son taux est identique à celui du prêt bancaire, dans la limite d'un taux plancher publié mensuellement (2,04 % en mars 2013). Il est accordé sans caution personnelle ni garantie.

Le nombre de PCE accordés est en diminution régulière depuis 2008 (environ 16 000 PCE accordés en 2012, contre plus de 20 000 octroyés en 2008).

Il est d'un montant moyen d'environ 5 000 € et 20 % de ses bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi. Entre 2009 et 2012, 26 % des projets ayant donné lieu à un prêt NACRE ont été parallèlement financés par un PCE.

1.3.1.2. Une absence de coordination des moyens alloués par l'État aux réseaux d'accompagnement

Les principaux réseaux d'accompagnement bénéficient de plusieurs sources de financement public (sans compter les soutiens des collectivités territoriales) pour développer leur action. L'arrivée du dispositif NACRE a constitué une ressource de financement supplémentaire des prestations d'accompagnement de ces acteurs.

En effet, outre les conventionnements de NACRE, la DGEFP subventionne les têtes de réseau des principaux acteurs pour la mise en œuvre d'initiatives transversales (formation..) dans le cadre du programme 103.

Et, sans concertation avec la DGEFP, la DGCIS finance également les réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises, dans le cadre du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme », action « Commerce, artisanat et services » et dont les subventions sont essentiellement affectées à l'Association pour la création d'entreprise, opérateur de l'État (APCE) mais également aux principaux d'accompagnement.

Enfin, la Caisse des dépôts participe également au financement des réseaux d'accompagnement à hauteur de 7,3 M€.

Au total, le financement par l'État et la Caisse des dépôts des budgets de fonctionnement des cinq principaux réseaux associations d'accompagnement représentent près d'un quart des ressources des organismes concernés, soit environ 41 M€ selon les estimations de la Cour des comptes (16 % pour l'Etat et 8 % pour la CDC).

La mission considère que les conditions d'octroi de ces aides publiques nationales devraient être mieux coordonnées entre ces différents acteurs (Cf.3.2.2)

Annexe V

Tableau 7 : Financement des réseaux d'accompagnement par l'Etat

En €	2008		2009		2010		2011		2012		2013
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI
Programme 103, Sous action « Promotion de l'activité »											
Chèques conseil	16 200 000	9 890 171	-	1 264 032	-	0	-	0	-	0	-
EDEN	24 400 000	1 264 032	40 000 000	1 765 201	40 000 000	296 038	-	0	-	0	-
NACRE	-	-	-	6 001 279	-	14 970 591	27 503 482	18 738 363	25 110 091	18 928 945	AE = 43 500 000 CP = 25 110 000
Fonds de cohésion sociale (dont NACRE)	14 000 000	13 160 000	14 000 000	13 300 000 8 000 000	34 000 000	22 700 000 14 000 000	24 000 000	27 812 116 16 400 000	24 000 000	24 160 000 11 000 000	Nd.
Subv. aux têtes de réseau d'acc.					828 000	Nd	730 000	Nd	700 000	nd	Nd.
Programme 134, Action « Commerce, artisanat et services »											
Subvention à l'APCE	3 980 000	Nd	4 871 000	Nd	4 397 000	Nd.	4 185 000	Nd	3 900 000	Nd.	2 750 000
Subv. aux têtes de réseaux d'accom..	454 000	Nd	869 000	Nd	1 089 000	Nd.	845 000	Nd	685 000	Nd.	645 500

Source : DGEFP-DGCIS – montants effectivement pour le programme 134.

1.3.2. Une articulation avec Pôle-Emploi qui reste très insuffisante

Pôle emploi joue un rôle très limité dans le dispositif NACRE. Faible prescripteur de parcours, Pôle emploi développe par ailleurs, *via* le recours à des opérateurs, une offre d'accompagnement pour les demandeurs d'emploi souhaitant créer ou reprendre une entreprise.

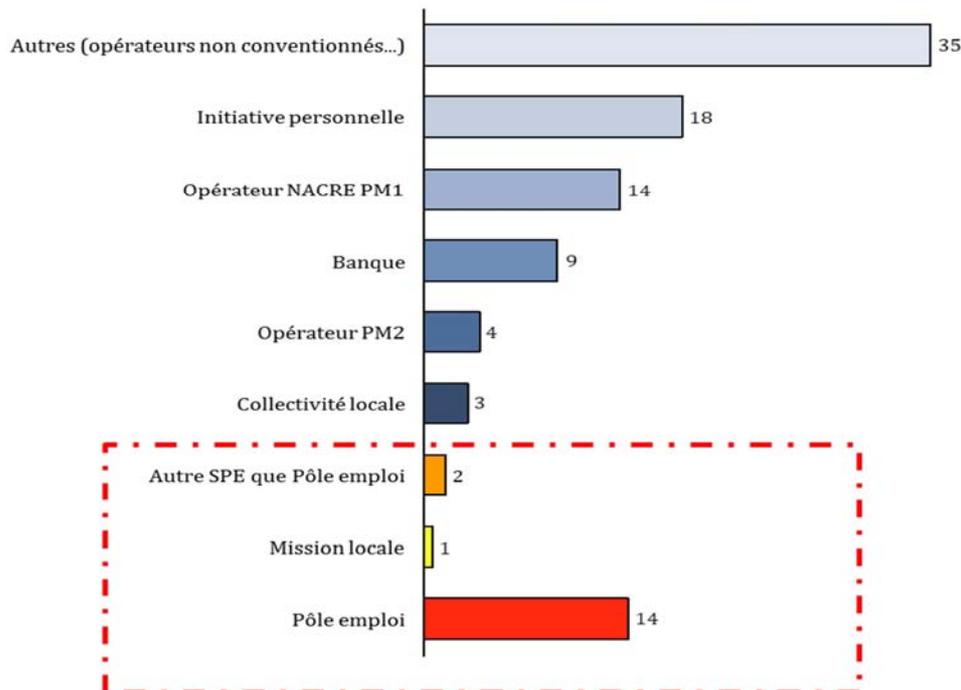
1.3.2.1. Pôle emploi n'oriente pas massivement son public vers le dispositif NACRE

Au niveau national, la volonté de coordination était affichée dans la circulaire fondatrice, di dispositif NACRE alors que Pôle Emploi disposait parallèlement depuis la convention tripartite de janvier 2006 ANPE-ASSEDIC de dispositifs structurés autour d'un parcours de créateurs/repreneurs d'entreprise¹⁶ et gérait les dispositifs ACCRE et ARCE. Les dispositifs de Pôle emploi ont été reconfigurés dans le cadre de la nouvelle convention tripartite 2012-2014 (cf. 1.3.2.2).

Or la mission relève qu'en 2008, **la conception et la mise en œuvre de NACRE s'est faite sans articulation concrète avec Pôle Emploi, ni dans l'offre aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise, ni dans les financements et les réseaux d'opérateurs, ni dans les systèmes d'information et encore moins dans la gouvernance.**

Au total, Pôle emploi en général, mais aussi les autres acteurs du service public de l'emploi (missions locales,..) restent de très faibles prescripteurs de NACRE. Par ailleurs, on observe une baisse tendancielle des orientations de Pôle emploi vers le dispositif NACRE (cf. Tableau 8 : Phase d'entrée dans NACRE des bénéficiaires d'une EPCRE).

Graphique 2 : Prescripteurs du parcours NACRE (2009-2012 en %)



Source : Extranet ASP – traitements par la mission.

¹⁶ Avec accompagnement sur l'élaboration d'un projet, rythmé par des points de rencontre tous les 3 mois avec le créateur.

Annexe V

Plusieurs éléments expliquent le faible poids des prescriptions de Pôle emploi dans le parcours NACRE :

- ◆ de manière générale, les conseillers « entreprises » des agences de Pôle emploi ont une connaissance limitée du dispositif NACRE, malgré les actions de formation ou de sensibilisation engagées - notamment par accord avec les Boutiques de Gestion pour former les conseils de Pôle Emploi -, le partenariat avec l'APCE, ciblé sur l'information du public et offrant des kits de documentation et l'accès au centre de ressources professionnel ;
- ◆ les systèmes d'information ne sont pas partagés. Pôle emploi ne dispose d'aucune visibilité sur les parcours disponibles et lorsqu'il oriente son public vers NACRE n'a pas d'informations sur l'avancement du parcours d'accompagnement
- ◆ Pôle emploi ne peut imposer au demandeur d'emploi le suivi d'un accompagnement NACRE.

1.3.2.2. *En partie complémentaires, les offres d'accompagnement des deux dispositifs n'interagissent pas*

L'offre de service de Pôle emploi en matière de création d'entreprises par les demandeurs d'emploi a été reconfigurée dans le cadre de la nouvelle convention tripartite 2012-2014. La notion de parcours de création d'entreprise a disparu au profit d'un accompagnement individualisé selon le profil du créateur (niveau de compétence(s), maturité du projet professionnel) à l'instar de la politique de personnalisation mise en place pour l'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi.

Le demandeur d'emploi portant un projet de création est orienté sur l'un des trois types de dispositifs (alternatifs et non séquentiels, à la différence du parcours NACRE) :

- deux ateliers collectifs de sensibilisation (« Créer son entreprise, pourquoi pas ? » « Organiser son projet de création d'entreprise ») ;
- un module « Objectif création ou reprise d'entreprise » (OPCRE). Cette prestation, nouvelle dans l'offre de service de Pôle Emploi, dure trois mois jalonnés par dix entretiens destinés à mesurer la fiabilité du projet, estimer les délais de réalisation, initier le *business plan* et élaborer un plan d'action ;
- une prestation d'évaluation pour les personnes porteuses d'un projet précis avec un objectif de retour à l'emploi dans les 6 mois, comprenant six entretiens et un plan d'évaluation (EPCE). Hormis le fait que cette phase ne débouche pas sur un projet réellement outillé, les objectifs et le contenu sont proches de la phase métier 1 de NACRE.

Les prestations sont confiées à une centaine d'opérateurs, choisis sur marché en procédure adaptée par les directions régionales de Pôle Emploi selon un cahier des charges national. On y retrouve massivement les Boutiques de gestion, les réseaux consulaires, mais surtout, selon l'analyse de la Cour des comptes, confirmée à la mission par les opérateurs NACRE, des prestataires nationaux sans ancrage local. Le coût unitaire des prestations est en moyenne de 150 € pour les ateliers, de 450 € pour les EPCE et 700 € pour les OPCRE.

En définitive, en dépit de l'existence d'intervenants communs aux deux dispositifs aucune coordination n'est assurée entre NACRE et l'offre d'accompagnement de Pôle emploi dans le choix de leurs prestataires.

En 2012, les ateliers ont accueilli environ 110 000 demandeurs d'emploi, les EPCE 19 000 et les OPCRE 16 000. Parmi eux, la moitié est indemnisée, par l'ARE ou l'ARCE, mais Pôle Emploi n'a pas de connaissance précise de l'impact de ces dispositifs en termes de création d'entreprise ou de retour à l'emploi.

Annexe V

L'analyse des phases d'entrées dans le parcours NACRE des bénéficiaires orientés par Pôle emploi conduit à constater que 91 % des nouveaux entrants dans NACRE ayant déclaré avoir bénéficié d'un EPCRE rentrent dans la phase métier 1 contre seulement 7 % en PM2. Ceci apparaît d'autant plus paradoxal que les offres de service d'accompagnement de Pôle emploi et du parcours NACRE présentent d'évidentes complémentarités. Les prestations offertes dans le cadre de l'OPCRE (objectif projet création/reprise d'entreprise) et de l'EPCRE par Pôle emploi constituent une aide à l'émergence des projets non intégrée dans la première phase métier de NACRE et devraient permettre aux bénéficiaires d'intégrer plus facilement le parcours NACRE.

Proposition n° 7 : Rechercher une plus grande complémentarité entre les deux offres d'accompagnement Pôle emploi / NACRE :

- ◆ pour une plus grande cohérence de l'action publique ; en évitant notamment les doubles financements potentiels de certaines prestations d'accompagnement ;
- ◆ pour les porteurs de projet (plus grande réactivité dans la réalisation du projet).

Tableau 8 : Phase d'entrée dans NACRE des bénéficiaires d'une EPCRE

PM NACRE	2011		2012		2013		Total	
	en nb	en %						
PM1	2 772	89 %	2 010	92 %	1 115	94 %	5 897	91 %
PM2	275	9 %	150	7 %	57	5 %	482	7 %
PM3	76	2 %	30	1 %	12	1 %	118	2 %

Source : DGEFP.

La DGEFP et Pôle Emploi, conscients de ces constats et suite aux observations de la Cour des Comptes, a engagé un groupe de travail visant à mieux articuler les dispositifs.

Les premiers axes de réflexion de ce groupe de travail apparaissent de nature à assurer un meilleur dialogue entre les deux dispositifs :

- ◆ renforcer l'articulation des dispositifs à offre de service inchangée par une meilleure connaissance mutuelle des dispositifs et par un accès des conseillers à l'extranet NACRE ;
- ◆ envisager des hypothèses d'évolution des offres de service respective à l'occasion de la fin des marchés de prestations de Pôle emploi ;
- ◆ proposer des pistes de travail pour l'articulation des dispositifs d'accompagnement avec les autres aides financières (ACCRES, ARCE) en identifiant les effets d'aubaine potentielle.

Les travaux conjoints entrepris au niveau national doivent aboutir dans un premier temps à une amélioration de la connaissance et à une optimisation de l'orientation des bénéficiaires (guides, instructions aux réseaux, accès à l'extranet NACRE à titre expérimental). Au-delà de ces premières avancées, la mission recommande que la DGEFP et Pôle Emploi s'engagent concrètement sur des orientations stratégiques convergentes, avant l'échéance des marchés avec les opérateurs et les inscrivent dans la prochaine convention tripartite Etat/Pôle Emploi/UNEDIC.

1.3.3. Un pilotage régional qui s'en ressent et n'assure, en outre, que très rarement une bonne coordination avec les politiques des collectivités territoriales

Malgré les intentions affichées par la DGEFP sur la nécessité de « *rechercher les modalités d'articulation avec d'autres dispositifs... afin d'apporter aux créateurs une véritable lisibilité sur l'ensemble des aides auxquelles ils peuvent, en fonction de leur situation, prétendre* »¹⁷, l'absence de coordination globale au niveau national se répercute ainsi au niveau régional, à quelques exceptions près (Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Pays-de-Loire, Corse, Haute-Normandie).

La mission s'est attachée à évaluer la qualité du pilotage territorial du dispositif NACRE. À cet effet, elle a associé deux démarches :

- ◆ une enquête auprès du réseau des DIRECCTE, afin de collecter des éléments d'information sur la composition des comités de pilotage et les modalités d'animation locale ;
- ◆ deux déplacements en région (Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais) au cours desquels elle a échangé avec les acteurs institutionnels du dispositif (DIRECCTE, direction régionale de la CDC, collectivités locales, OATR, directions régionales de Pôle emploi) et les opérateurs de l'accompagnement.

Au terme de ces travaux, la mission constate **un degré généralement faible de mise en cohérence du dispositif NACRE avec les outils déployés par les collectivités locales** en matière de soutien et d'appui à la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi. Ces constats rejoignent largement les conclusions de la récente étude commanditée par la DARES (*Cf. supra*). Dans la plupart des régions, le dispositif NACRE s'ajoute aux nombreux dispositifs locaux sans véritable coordination avec les collectivités locales.

Le niveau d'association des collectivités territoriales aux comités régionaux de pilotage de NACRE demeure très hétérogène selon les régions : quoique systématiquement invités, les conseils régionaux ne sont pas tous présents. La mission a établi une typologie des comités de pilotage de Nacre selon le niveau d'implication de ces derniers et des conseils généraux :

- ◆ **moteurs de la coordination avec la DIRECCTE**, du fait de coopérations anciennes (les acteurs du Nord-Pas de Calais ont lancé dès 2001 un Programme régional de création/transmission d'entreprise ; en Alsace, un partenariat étroit est établi sur la mise en œuvre des actions en faveur de la création d'entreprise) ;
- ◆ **collaboratifs**, participant dans le « but de repérer les phénomènes excessifs de multi-financement et amener les opérateurs à travailler ensemble et en complémentarité grâce au COPIL composé de multi-financiers (Haute Normandie) » ;
- ◆ **mais, de façon majoritaire, ils sont absents** « *bien qu'invités* » ou distants, comme en Rhône-Alpes où la « *région développe sa propre stratégie, malgré la complémentarité des dispositifs* », en Pays de Loire, PACA ou Midi-Pyrénées où les « *collectivités locales n'ont pas souhaité financer ni participer à un dispositif d'Etat sans avoir été associé ni consulté à sa mise en place* », où à l'inverse en Bretagne où le comité de pilotage du dispositif régional de reprise et transformation d'entreprise exclut la DIRECCTE « *bien qu'elle en ait fait la demande* ».

¹⁷ Circulaire n°2008-20 du 4 décembre 2008, Annexe 5.

Annexe V

Il en va **de même avec le service public de l'emploi**. Dans $\frac{3}{4}$ des **COPIL**, l'**association de Pôle Emploi demeure purement formelle**. Les DIRECCTE des Pays de Loire et de Haute Normandie sont les seules à constater une « *bonne mobilisation des conseillers de Pôle Emploi* ». Pôle Emploi ne participe pas systématiquement (Languedoc-Roussillon) ou n'a participé qu'aux premières réunions (Franche Comté) ou ne participe pas car « *il y a peu d'intérêt de leur part* (Lorraine) » ou est invité mais non présent, du fait du « *renouvellement de son offre de services sur le soutien à la création et malgré la recherche de collaboration* (Aquitaine) ». À noter néanmoins que la participation de Pôle Emploi est quelquefois formalisée par des conventions *ad hoc* intégrant des objectifs d'orientation des demandeurs d'emploi (Centre).

Rejoignant les constats de la mission, l'étude *Amnyos-IRES* observe que l'instance de pilotage régional constitue dans les faits davantage « *un lieu d'information sur l'actualité et l'activité du dispositif qu'un lieu de décision* » et qu'en pratique, le pilotage régional s'effectue en dehors de cette instance et repose sur le binôme formé de la DIRECCTE et de la direction régionale de la CDC. Il est rarement articulé entre les dispositifs d'Etat et les collectivités locales, et celui-ci « *s'effectue pour l'essentiel à l'échelle des opérateurs et/ou dépend de leurs bonnes relations* ».

Quand la gouvernance transversale n'est pas assumée au plan institutionnel, les opérateurs assurent de fait une forme de coordination entre les dispositifs au risque de générer des doubles financements publics.

Quand elle est organisée, la mise en cohérence des différents outils peut se traduire par une spécialisation de NACRE sur des segments de publics éloignés des cibles prioritaires de NACRE (cf. Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Rhône-Alpes) .

Tableau 9 : cartographie des Comités de pilotage régionaux de NACRE (COPIL)

Région	Nombre	Conseil régional	Conseil général	Pôle Emploi	Délégation régionale aux droits de la femme et à l'égalité	Autres
COPIL à périmètre restreint (DIRECCTE-CDC, PE et/ou CR) : 9 COPIL						
Midi-Pyrénées	1	-	-	-	-	-
Centre, Lorraine, Franche-Comté, Picardie et Alsace	5	X	-	-	-	-
Rhône-Alpes et PACA	2			X		UT DIRECCTE
Guyane	1			X		SGAR
COPIL à périmètre élargi aux CG						
Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Pays-de-la Loire, Corse et Basse-Normandie	5	X	X	X		UT DIRECCTE
COPIL élargi à de nombreux acteurs (financeurs, opérateurs, experts) : 8 COPIL						
Bretagne	1	X		X		Experts comptables
Bourgogne	1	X	X		X	Opérateurs
Champagne-Ardenne	1	X	X		X	UT DIRECCTE, AGEFIPH
Limousin	1	X	X	X	X	
Haute-Normandie, Ile-de-France	2	X	X	X	X	AGEFIPH, DRJSCS
Nord-Pas de Calais	1	X	X	X		Banque de France, DRFiP, AGEFIPH
La Réunion	1	X	X	X		Association

Annexe V

Région	Nombre	Conseil régional	Conseil général	Pôle Emploi	Délégation régionale aux droits de la femme et à l'égalité	Autres
COFIL à périmètre restreint (DIRECCTE-CDC, PE et/ou CR) : 9 COFIL						
						française des banques, experts comptables, préfecture, IEDOM
Total	22	18	10	5	5	

Source : enquête mission (21 réponses) et compléments enquête DARES précédemment mentionnée.

2. Vertueux dans son principe, le dispositif de pilotage présente néanmoins des limites importantes au regard des objectifs poursuivis

Fruit de la mission d'audit de 2007 précitée, de la concertation et d'un travail largement partagé avec les services, le pilotage de NACRE s'est appuyé sur des cibles de performance et des outils de gestion en net progrès par rapport aux dispositifs précédents. Mais la sophistication de ceux-ci a produit un système « surdéterminé », qui a conduit les opérateurs à sélectionner les projets les plus sûrs au bénéfice de publics les moins éloignés de l'emploi¹⁸, et de rigidifier la gestion au détriment de la fluidité et de l'adaptation locale des parcours des créateurs.

Les indicateurs de performance actuels sont, pour partie, inadaptés pour garantir un ciblage des prestations d'accompagnement sur le public le plus éloigné de l'emploi.

2.1. Les taux de création et les taux d'abandon font abstraction du profil du créateur et favorisent les projets aux perspectives de réussite les plus avérées

Le taux de transformation des projets en entreprise, dont la définition et les modalités de calcul ont été établies à l'origine sans concertation avec les parties prenantes et auquel est adossée une cible nationale très ambitieuse (80 %) conduit, dans la phase d'accompagnement amont préalable à la PM1, à favoriser les dossiers les plus avancés dans leur montage, et lorsqu'ils sont retenus, à ne les enregistrer que lorsqu'ils sont mûrs afin de respecter l'indicateur de délai de démarrage limité à 9 mois. Ce taux de transformation a atteint 90 %. En effet, pour respecter cette cible, les opérateurs ont eu tendance à ne faire émarger à la PM2 que les personnes dont ils étaient certains qu'ils obtiendraient un prêt NACRE et donc qui allaient effectivement créer leur entreprise.

¹⁸ Un compte rendu du COFIL DIECCTE/opérateurs de La Réunion du 13 décembre 2012 note le paradoxe que « [les opérateurs doivent] tenir compte de la faisabilité, de la qualité du projet et du porteur du projet au niveau des phases et au niveau des banques... et en même temps, [doivent] privilégier les opérateurs les plus éloignés de l'emploi. Quid de la réussite des projets financés si la cible est encore plus éloignée de l'emploi au niveau de formation et en ressources ? »

Annexe V

En 2012, la DGEFP a souhaité remédier à ce biais en substituant au taux de transformation **le taux de création**, qui prend en compte l'ensemble des personnes qui entrent dans le dispositif quelle que soit la phase d'entrée. Ce taux a atteint 59 % en 2012, ce qui paraît plus réaliste, et la cible demandée est de 75 % pour 2013 et de 80 % pour 2015¹⁹, or le profil des publics n'est pas pris en compte : le dernier cahier des charges du parcours NACRE diffusé par la DGEFP en 2013 rappelle à cet égard que : « *l'offre de service NACRE s'adresse à tout créateur/repreneur possédant déjà une idée précise du projet d'entreprise ... et n'inclut pas d'aide à l'émergence du projet* ». Les porteurs de projet doivent « *présenter une chance sérieuse de créer/reprendre une entreprise dans un délai raisonnable et qui ne pourrait pas créer sans un accompagnement et un prêt à taux zéro* ».

Ce rappel exclut donc toute différenciation fonction du type de public, notamment la prise en compte des publics les plus éloignés de l'emploi. Cette démarche est cohérente avec l'assouplissement et l'élargissement de la définition des publics bénéficiaires en 2010, où la durée des six mois de chômage pour les demandeurs d'emploi a été supprimée. Le maintien de cette orientation continue d'alimenter des tensions ou incompréhensions avec les opérateurs, soumis à résultats et induit des biais de sélection des bénéficiaires. Ce constat est partagé par les auteurs de l'enquête Amnyos-Ires précitée : « *comment toucher des publics éloignés de l'emploi quand le pilotage du dispositif qui finance l'accompagnement, basé sur la réussite des parcours, incite les opérateurs à limiter les risques ?* » Ces effets déviants sont enfin largement confirmés par les opérateurs auditionnés par la mission.

Le taux d'abandon (<20 %) a été introduit ultérieurement en corollaire du taux de transformation (>80 %), à la demande de la DGEFP et des opérateurs. Ce taux, initialement défini comme la part des parcours pour lesquels aucun acte de gestion n'a été enregistré depuis plus de 6 mois, devait être inférieur à 20 %. Or, il englobait à tort les phénomènes de rupture ou de disparition, et a atteint 74 % pour la première cohorte de 2009. Grâce au resserrement de la définition²⁰, il a été réduit à 43,7 % pour la cohorte 2012. Toutefois, cette moyenne révélée par les opérateurs contient de fortes disparités suivant les phases métiers et surtout selon les publics.

La mission observe en effet que **les taux d'abandon sont particulièrement élevés en phase 3, et très inégaux en fonction des publics, notamment pour les porteurs de projet sans apport personnel et pour les bénéficiaires de minima sociaux, a priori les plus fragiles, contrairement aux chômeurs de moins de 6 mois et les jeunes**. Par ailleurs, les créateurs sans apport personnel présentent un taux de rupture en PM3 1,5 à 2 fois supérieur à celui des autres créateurs de TPE. Enfin, les bénéficiaires de minimas sociaux sont près d'un tiers à rompre le parcours d'accompagnement en PM3 contre un taux de rupture de 20 à 24 % pour toutes les autres catégories. Les catégories de publics présentant les taux de rupture en PM3 les plus faibles sont les chômeurs de moins de 6 mois et les jeunes.

**Tableau 10 : analyse des ruptures de parcours en PM3
(2009 - 2012 pour les bénéficiaires du prêt NACRE)**

	Bénéficiaires des minimas sociaux	Demandeurs d'emploi de moins de 6 mois	Demandeurs d'emploi de plus de 6 mois	Créateurs faiblement diplômés	Jeunes	Séniors
Nombre de rupture de PM3	1 359	3 764	3 480	5 666	430	1 230
% du total	32 %	20 %	22 %	23 %	20 %	24 %

¹⁹ Indicateurs inscrits dans le PAP, Programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi ». Cf. supra

²⁰ Au moyen d'une qualification plus précise de la notion d'abandon, le calcul du taux excluant désormais les « sorties positives » (retour à l'emploi..).

Annexe V

	Bénéficiaires des minimas sociaux	Demandeurs d'emploi de moins de 6 mois	Demandeurs d'emploi de plus de 6 mois	Créateurs faiblement diplômés	Jeunes	Séniors
des bénéficiaires de prêts NACRE de la catégorie						

Source : Extranet FAFI – retraitement mission.

Ces constats permettent d'étayer les critiques sur le fondement et la mesure du taux d'abandon, que la Cour des comptes et le Centre d'analyse stratégique²¹ (CAS) avaient notamment formulées : la Cour des Comptes avait en effet observé qu'« *il recouvre des éléments très hétérogènes puisqu'il comptabilise des phases en cours dont la durée dépasse la norme, des sorties de phase non suivies d'une entrée dans la phase suivante ainsi que des parcours rompus* », et a estimé qu'il « *est normal, et même souhaitable, que des créateurs dont le projet n'est pas mûr ou se révèle non viable abandonnent leur démarche* ». Potentiellement, un parcours même non abouti peut améliorer l'employabilité, faciliter un retour à l'emploi ou conduire à envisager un nouveau projet de création.

Les travaux de la DGEFP précités ont conduit à distinguer abandons et ruptures²², et à nuancer entre les phases métiers. La DGEFP prévoit de conserver cet indicateur sous forme de taux de sortie positive/taux de sortie vers l'emploi, grâce à de nouvelles fonctionnalités intégrées dans l'extranet fin juin 2013.

2.2. Les objectifs en matière de sinistralité des prêts et de pérennité des entreprises créées comportent les mêmes travers

Le taux de sinistralité, décomposé en sinistralités physique et financière et dont la cible est fixée à 20 %²³ pour les deux types de sinistralité, s'établit à 14,5 % de sinistralité financière pour les conventionnements 2009 et à 9,5 % pour l'ensemble des prêts accordés sur la période. Le taux de sinistralité physique est respectivement de 22 % et de 12 %.

Ce taux a le mérite de répondre à des définitions claires et intégrées au système de gestion piloté par France Active Financement (FAFI) et constitue un élément de réassurance indispensable dans un dispositif de prêts financés sur fonds d'épargne, mais il incite, là encore, les opérateurs à privilégier les porteurs de projet présentant le plus de garanties financières (apports personnels, revenus) et les activités les moins risquées (reprise vs création).

La **mission a en effet constaté un lien entre la fragilité du public ou du projet et le taux de sinistre financier** : la sinistralité moyenne des projets sans apport personnel, toutes cohortes confondues, est deux fois supérieure à la moyenne, et les publics fragiles affichent une sinistralité entre 3 et 10 points supérieure à la moyenne.

²¹ « L'entrepreneuriat en France », Note d'analyse du CAS, octobre 2012»

²² Le taux d'abandon tient compte des opérateurs qui ne sont plus conventionnés, ce qui détériore la moyenne, la rupture a une signification différente selon qu'elle intervient en cours de phase ou entre deux phases, et selon les motifs de rupture ; Enfin la durée de 6 mois est trop courte et trop rigide. Cf. CR du groupe de travail précité.

²³ La définition du sinistre retenue est la suivante : dossier qui a eu trois incidents de paiement non régularisés et un accusé de réception de mise en demeure, dossier dont l'entreprise individuelle fait l'objet d'une procédure collective, ; dossier dont le porteur est un surendettement ou fait l'objet d'une procédure de rétablissement personnel, ; dossier dont le porteur est décédé. La sinistralité financière correspond au ratio entre le capital restant dû des prêts sinistrés sur l'encours de prêts total.

Enfin **le taux de pérennité**, cohérent pour mesurer la performance d'une aide à la création d'entreprise, a été fixé à 80 % à trois ans. Toutefois, il est plus difficile à mesurer que le taux de sinistralité. Au-delà de sa définition formelle inscrite dans la circulaire, il ne fait pas l'objet d'une méthode de calcul unifié et fiable et donne des résultats disparates tant sur les méthodes, que sur les périodes d'observation et sur les périmètres retenus (Cf. tableau supra) et n'est pas renseigné dans les documents budgétaires (PAP). Par ailleurs, **il incite les opérateurs à sélectionner les dossiers en fonction de leurs caractéristiques intrinsèques** (taille des plans de financement, montant des apports initiaux, secteur d'activité, formes juridiques, expérience professionnelle du porteur de projet) afin de répondre aux exigences de résultats²⁴.

En conclusion, **ces indicateurs se caractérisent par des valeurs cibles élevées plus difficilement atteignables pour un public présentant des difficultés d'insertion sociale et tendent à privilégier les publics les moins fragiles.**

L'étude Amnyos-IRES rejoint cette analyse et conclut à ce sujet que « *alors que la création-reprise d'entreprise était dans l'esprit du dispositif un moyen [de retour à l'emploi], celle-ci est devenue, par le biais des indicateurs de performance, une fin en soi* ».

Au total, **la contrainte de performance conduit le dispositif à soutenir les projets les plus aboutis et les porteurs les plus autonomes puisque les modalités de sélection à l'entrée de NACRE sont fortement marquées par la recherche de performance qui, de facto, ne bénéficie pas, d'abord, aux personnes les plus éloignées de l'emploi.**

3. Les différentes initiatives prises par la DGEFP pour adapter le dispositif doivent être poursuivies et pourraient viser à terme une rénovation plus profonde des relations entre l'Etat et les opérateurs

En complément de ces enquêtes et études locales et nationales, des groupes de travail pilotés par la DGEFP avec les têtes de réseau et les DIRECCTE, ainsi que l'expérimentation conduite par l'ADIE sur la combinaison des prêts ADIE et NACRE, ont su faire évoluer le dispositif

Enfin, les observations de la Cour des comptes dans le cadre de son enquête réalisée en 2011-2012 sur les dispositifs de soutien à la création d'entreprise ont suscité le lancement par la DGEFP de groupes de travail avec les services sur l'évaluation et la performance conduisant à la révision des indicateurs, et avec Pôle emploi sur l'articulation des aides à la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi (cf. infra).

Ce groupe de travail remédie aux effets non voulus des indicateurs signalés ci-dessus. Ils tentent de remédier aux conséquences qu'a eu en 2010 la suppression de la qualification des bénéficiaires et notamment de la durée minimale de six mois.

En se recentrant sur les publics cibles prioritaires, l'État peut également réduire l'intensité du *reporting* actuellement à la charge des DIRECCTE, et améliorer le pilotage en consacrant :

- d'une part, le pilotage national aux objectifs de résultats auprès des opérateurs nationaux ;
- d'autre part, le pilotage régional à la stratégie et l'équité de l'aide à la création d'entreprise pour les publics éloignés de l'emploi, en combinant NACRE avec les autres dispositifs d'aide à la création d'entreprise.

²⁴ Pour remédier à ces insuffisances, l'INSEE a introduit dans son enquête SINE (Système d'information des nouvelles entreprises) des entreprises créées en 2010 la mention de l'aide NACRE, ce qui permettra de mesurer en 2014 la pérennité des entreprises créées avec l'aide de ces dispositifs de façon homogène et fiable et de croiser les données avec celles des extranets NACRE.

3.1. Les indicateurs de performance doivent davantage distinguer les publics, voire adapter l'offre en fonction de ceux-ci

3.1.1. Développer des indicateurs de performance plus contextualisés en fonction des caractéristiques des différents publics

Les données mises à sa disposition ont permis à la mission de croiser les caractéristiques des projets et des créateurs, et de montrer **une forte corrélation entre la fragilité des publics et la nature des projets** : ainsi, les projets sans apport personnel mobilisant des plans de financement assez réduits sont portés par les publics les plus fragiles : bénéficiaires de minima sociaux (26 % contre 11 % en moyenne), les diplômés de niveau bac et inférieur (72 % contre 62 %) et les jeunes (7 % contre 6 %).

Tableau 11 : Analyse du profil des porteurs de projets au regard de la structure des plans de financement (en % pour les prêts NACRE distribués entre 2009 et 2012)

	Projets sans apport personnel	Ensemble
Bénéficiaires des min. soc.	26 %	11 %
Demandeurs d'emploi	72 %	86 %
Chômeurs indemnisés	60 %	72 %
Chômeurs moins de 6 mois	34 %	46 %
Chômeurs plus de 6 mois	38 %	40 %
Chômeurs plus d'un an	19 %	20 %
Chômeurs non indemnisés. et non bénéficiaires. de min. sociaux	14 %	11 %
Diplômes de niveau BAC et inférieur	62 %	72 %
Jeunes	6 %	7 %
Séniors	13 %	13 %

Source : extranet FAFI – retraitements par la mission

Ces profils très tranchés ont des performances respectives contrastées, tant au niveau de la sinistralité et de l'abandon que de la pérennité : ainsi, la sinistralité est près de deux fois plus importante s'agissant des bénéficiaires de minima sociaux (25,9 % contre 14,5 %²⁵), un quart de plus s'agissant de jeunes (18 % contre 14,5 %).

Dans cette optique, les travaux du réseau Cerise (comité d'échange, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit) auquel adhère ADIE ont permis de définir des indicateurs fins en fonction des profils sociaux et d'exclusion bancaire des créateurs, y compris les caractéristiques géographiques (zone urbaine, zone rurale, gens du voyage (cf. supra). Ces indicateurs permettent de mesurer pour chaque opérateur local la réduction de l'écart à l'exclusion suite à mise en œuvre du dispositif de microcrédit. **Une adaptation de ces concepts au dispositif NACRE pourrait être envisagée.**

Proposition n° 8 : Adapter les niveaux de performance demandés aux opérateurs en fonction des caractéristiques croisées des porteurs et des projets, afin d'éviter de concentrer l'activité d'accompagnement sur les porteurs et les projets « haut de gamme ».

²⁵ Taux de sinistralité financière de la cohorte 2009, FAFI, calculs Mission

Encadré 8 : le réseau CERISE

Le réseau Cerise est un collectif français d'ONG œuvrant dans la microfinance (comité d'échange, de réflexion et d'information sur les systèmes d'épargne-crédit). Il a développé le concept de score d'exclusion sociale et financière, visant à synthétiser le positionnement des clients sur une échelle d'exclusion au cours du temps. Les indicateurs de l'exclusion sociale sont la zone géographique habitée, y c. la situation d'itinérant pour les gens du voyage non sédentarisés, la nationalité et le niveau de formation, l'âge et le sexe. Les indicateurs d'exclusion financière sont le reste à vivre, le bénéfice de minima sociaux, la capacité d'épargne, la situation au regard du système bancaire (interdit bancaire), l'existence d'un revenu salarial et d'un revenu du conjoint, et l'endettement.

En définitive, il apparaît en effet important de rendre plus cohérents le ciblage du public et le niveau de performance exigée.

Au terme de ses investigations, la mission a acquis la conviction que l'outil NACRE doit être d'abord un outil de réinsertion favorisant le retour à l'emploi par la création d'entreprise. NACRE constitue le socle avec le microcrédit professionnel du développement de l'entrepreneuriat populaire au bénéfice des personnes les plus éloignées de l'emploi. Le niveau de performance exigé par les pouvoirs publics doit donc être fixé en prenant en compte les spécificités de cette population.

3.1.2. Des indicateurs d'activité complémentaires pourraient être développés, notamment pour mesurer le retour à l'emploi qui constitue la finalité première du dispositif.

Très centrées sur la « productivité » globale des opérateurs, les restitutions disponibles sur les caractéristiques des publics touchés par le dispositif (nombre de minima sociaux, habitants des ZUS, jeunes...) demeurent peu exploitées par les pilotes pour orienter leur politique de conventionnement sur ces publics prioritaires.

Par ailleurs, il est hors de doute que **les dispositifs d'accompagnement mis en œuvre par les opérateurs peuvent se traduire par des dynamiques de retour à l'emploi non actuellement mesurées par les indicateurs NACRE.**

Les principaux opérateurs mesurent un taux d'insertion des créateurs, c'est à dire le pourcentage d'entrepreneurs en situation d'emploi après avoir suivi (ou interrompu) le parcours : créateurs dont l'entreprise est en activité, ceux dont l'entreprise n'est plus en activité mais qui ont retrouvé un emploi ou créé une autre entreprise. L'ADIE, selon sa dernière étude d'impact réalisée en 2010, mesure un taux d'insertion de 79 %. Pour l'ADIE, l'expérience de la création a constitué un tremplin vers l'emploi pour près de la moitié des créateurs ayant mis fin à leur activité²⁶. En complément de ce taux d'insertion, l'ADIE a également développé un indicateur des « scores d'exclusion sociale et financière » des publics touchés, sur la base de la grille établie par le réseau Cerise et qu'elle est adaptée Cet indicateur a le mérite de s'interroger sur la pertinence des dispositifs mobilisés, notamment les dispositifs financiers, au regard des publics, et de repérer les disparités géographiques à combler (ZUS, mais aussi zones rurales).

En conclusion, les objectifs de retour à l'emploi commencent seulement à être outillés, mais malgré cette préoccupation, les indicateurs de performance restent encore trop globaux et gagneraient à être plus ciblés sur certaines catégories (titulaires de minima sociaux, jeunes, habitants des ZUS).

Proposition n° 9 : Élaborer un indicateur d'activité adapté pour mesurer le retour à l'emploi des personnes ne concrétisant pas leur projet de création d'entreprise.

²⁶ Parmi les créateurs ayant cessé leur activité, 42 % sont insérés, soit 75 % sont salariés, 23 % en CDD, 23 % ont créé une nouvelle entreprise.

3.2. La gouvernance nationale pourrait s'appuyer davantage sur les têtes de réseau des opérateurs et mieux se coordonner avec Pôle Emploi

3.2.1. Les têtes de réseau des organismes d'accompagnement pourraient à terme être plus impliquées dans le pilotage du dispositif NACRE

Après quatre ans de structuration des réseaux, de dialogue avec l'échelon régional de l'État, dans un double objectif d'offre de service homogène et répartie sur l'ensemble du territoire tout en s'adaptant aux spécificités locales, les réseaux d'opérateurs offrent aujourd'hui une activité aux normes, aux méthodes et au système d'information largement partagés, au sein de leur réseau mais aussi entre opérateurs.

Le rythme et la densité de la régulation locale vis-à-vis de l'État, utiles au démarrage du dispositif, ne semblent plus adaptés aux besoins du pilotage. Pour fluidifier et rendre la gestion du dispositif plus efficace, la mission recommande un **pilotage national des opérateurs, avec des objectifs de résultats recentrés sur les publics les plus éloignés de l'emploi et en leur laissant la charge de la régulation**, alors qu'aujourd'hui tant la DGEFP que la DGCIS financent de façon dispersée et non significative les têtes de réseau ou l'association pour la création d'entreprise sur des objectifs globaux d'animation et de communication sur la création d'entreprise, ou sur des projets expérimentaux aux retombées limitées²⁷. Ce renouvellement de la gouvernance déchargerait par ailleurs les services déconcentrés de l'Etat et de la CDC de la conduite de pilotage de moyens et de processus, proche du *reporting*, et de les recentrer sur un pilotage stratégique de la création d'entreprise en région.

Cette recommandation va au-delà de Nacre seul, et pourrait couvrir d'autres attentes que l'Etat pourrait formuler vis-à-vis des réseaux, notamment la formation des auto-entrepreneurs²⁸, ou l'aide à la création d'entreprises par les jeunes.

Elle doit enfin se combiner avec une approche territoriale qui garantisse une équité géographique, notamment en favorisant les regroupements d'employeurs dont on a vu l'apport positif en matière de couverture du territoire et des publics.

Proposition n° 10 : Envisager, à terme, une plus grande implication des têtes de réseaux d'accompagnement dans le cadre d'un pilotage national de Nacre , avec en particulier des objectifs de résultats recentrés sur les publics les plus éloignés de l'emploi.

3.2.2. Plus largement, les relations entre l'Etat et les principaux réseaux d'opérateurs mériteraient d'être reconsidérées en tirant parti des acquis de Nacre

La mission n'avait pas vocation à examiner l'ensemble des relations qu'entretiennent l'Etat et les établissements publics nationaux avec les réseaux d'opérateurs d'accompagnement. Néanmoins, sur la base de plusieurs de ses constats, la mission suggère que l'Etat, et en particulier la DGEFP, examine **la possibilité d'une évolution importante des modalités de ses relations avec les principaux d'entre eux.**

²⁷ ²⁷ Au moyen de conventions de promotions de l'emploi (CPE), la DGEFP finance notamment des actions destinées au financement des têtes de réseau associatives sur le champ de l'insertion économique et de la création d'entreprises pour une dizaine de têtes de réseau, soit pour un montant moyen de 100 000 € (au total 1 M€ en 2012) . Au niveau régional ou départemental, les DIRECCTE et les UT financent des actions de partenariat auprès des opérateurs ou des réseaux consulaires (12 M€ en 2012). La DGFIP finance, outre l'ACPE, 16 têtes de réseau d'accompagnement, pour un montant moyen de 58 000 € (soit 874 426 € en 2012).

²⁸ Cf. les recommandations formulées par la mission IGF-IGAS - « Évaluation du régime de l'auto-entrepreneur » n02013-M-085-01 - avril 2013.

Annexe V

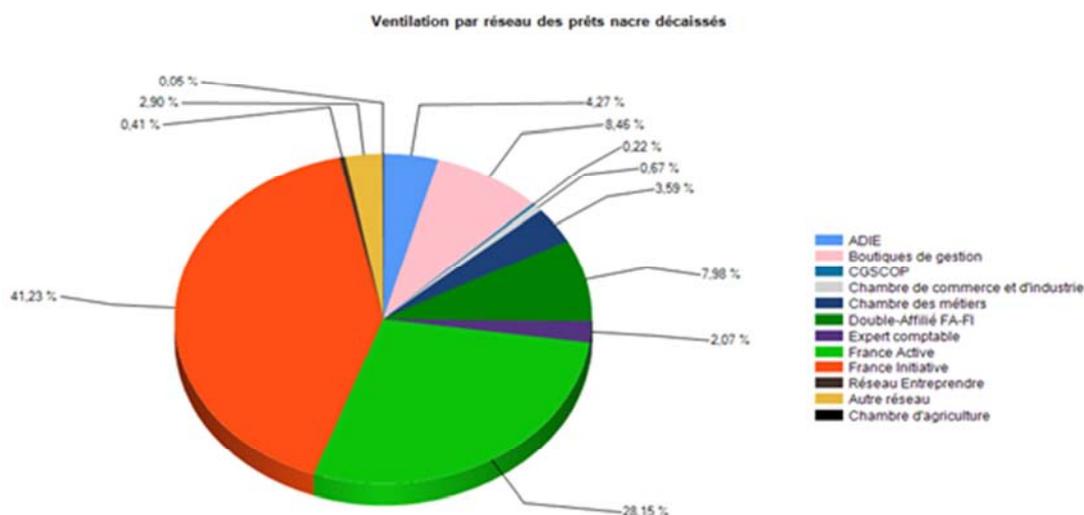
En effet, les réseaux associatifs bénéficient de soutiens publics nationaux à plusieurs titres²⁹ :

- ♦ l'abondement de leurs enveloppes de prêts d'honneur, à hauteur de 12,7 M€ en 2011, essentiellement par la Caisse des dépôts (10,4 M€), prêts largement garantis par OSEO³⁰ ;
- ♦ l'aide au fonctionnement des têtes de réseaux d'accompagnement : 10,8 M€ en 2011, dont 7,3 sont versés par la CDC, 1,4 par Pôle Emploi, 2,1 par l'Etat (DGEFP et DGCIS) ;
- ♦ le financement des actions d'accompagnement proprement dites, à hauteur de 26,7 M€ en 2011, répartis entre le dispositif Nacre (18,7) et les actions conduites par Pôle Emploi (8 au titre de l'EPCE)³¹.

Au terme de quatre années d'expérience, le dispositif Nacre a contribué à une amélioration et une homogénéisation des prestations offertes par les principaux réseaux, avec une offre couvrant largement le territoire national et assurant aussi l'accompagnement post-crédit. Un système d'information largement partagé a été mis en place.

Quelques réseaux assurent l'essentiel de l'accompagnement NACRE (cf. graphique n°4) ; ils se retrouvent pour une partie d'entre eux également largement impliqués aussi dans le cadre des prestations de Pôle Emploi (le réseau des boutiques de gestion est titulaire de 25 des 188 marchés de prestations).

**Graphique 3 : Poids des différents réseaux dans le dispositif NACRE
(en % des prêts décaissés en 2012)**



Source : rapport d'activité FAFI pour 2012.

L'Etat et la CDC, à travers NACRE, ont ainsi impulsé une évolution importante et structurante, au prix d'un effort important de pilotage, dont certaines limites ont néanmoins été mises en évidence, et en particulier :

²⁹ Cour des comptes. Rapport d'évaluation « Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises » Tome 2. Décembre 2012

³⁰ La Cour des Comptes n'a pas été en mesure d'évaluer ce coût

³¹ En 2012, les crédits d'État alloués au financement de l'accompagnement NACRE se sont élevés à 25,1 M€.

- ◆ les DIRRECTE consacrent l'essentiel de leurs moyens à une gestion très administrative, fondée sur des objectifs quantitatifs globaux, au détriment d'une mission de pilotage plus stratégique incluant mais dépassant le seul outil NACRE pour couvrir l'ensemble du champ de l'emploi;
- ◆ à de très rares exemples près, la **coordination des mesures mises en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales est faible**, voire paradoxale (NACRE est orienté en dehors de sa cible prioritaire, à laquelle les collectivités dédient leurs soutiens³²) : la légitime recommandation d'une meilleure coordination entre ces différents dispositifs exprimée tant par le Cour des Comptes que dans les circulaires d'application de Nacre, risque de rester largement incantatoire ;
- ◆ **le reporting détaillé et a priori** sur les modalités précises de mise en œuvre de Nacre a certes permis d'éclairer les améliorations à apporter au cours du déploiement de la mesure, mais **peut apparaître aujourd'hui lourd et administratif** alors même que les principaux réseaux ont acquis un degré de professionnalisme élevé et une exigence de résultats qui est la nature même de leur engagement fondateur.

Dans ces conditions, **la mission considère qu'une réflexion de l'Etat (DGEFP³³ et DGCIS), de la CDC voire de Pôle Emploi mériterait d'être conduite sur les modalités de contractualisation avec les principaux réseaux**. Il s'agirait non plus de cumuler des soutiens généraux et des dispositifs dont la mise en œuvre est très cadrée a priori, mais de fixer aux réseaux des objectifs de résultats (selon des publics cibles, des territoires particuliers, ..), d'évaluer les moyens globaux pour atteindre ces objectifs et d'exercer, en revanche, un contrôle qualité et *a posteriori*.

Une telle évolution devrait permettre :

- ◆ d'assurer que la politique de l'Etat est bien mise en œuvre selon les cibles (publics, territoires particuliers, ..) qu'il entend privilégier, sans s'en remettre à des négociations locales à l'issue incertaine ; les réseaux seraient porteurs des objectifs de l'Etat et négocieraient les moyens complémentaires avec les collectivités, comme ils le font d'ores-et-déjà, au demeurant ;
- ◆ de redéployer, dans le cadre de la démarche « ministère fort³⁴ », une partie des effectifs employés à ces fonctions dans les services déconcentrés ;
- ◆ de s'affranchir d'une lourdeur de gestion dont l'utilité à terme n'apparaît guère fondée;
- ◆ de laisser aux opérateurs le soin de moduler l'intensité de l'accompagnement selon les besoins individuels, autour d'un cahier des charges convenu avec l'Etat et des indicateurs de résultats adaptés aux différents publics visés et, d'assurer la fiabilité des données qui fait largement défaut aujourd'hui (cf. 1.2.3).

La mission a conscience de l'importance d'une telle évolution et de ses difficultés : les réseaux n'ont pas tous atteint un même degré de structuration ; les équilibres régionaux doivent être assurés ; l'association de Pôle Emploi à ce nouveau cadre impose au préalable que soient mieux définies les articulations entre les dispositifs mis en œuvre par l'établissement et ceux de l'Etat. Pour autant, elle a acquis la conviction que **la qualité des actions déployées par les principaux réseaux, leur reconnaissance par le système bancaire, méritent une réflexion permettant une plus large délégation, avec un contrôle *ex post***.

³² Dans le Nord-Pas-de Calais ou en Champagne-Ardenne, les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi depuis moins de 6 mois sont ainsi orientés systématiquement vers NACRE.

³³ Avec un appui méthodologique de la DARES pour l'élaboration des éléments de diagnostic et la construction des indicateurs adaptés.

³⁴ Projet présenté par le ministre du travail et de l'emploi lors du comité technique ministériel du 4 juillet 2013.

4. Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Développer les conventions de coréalisation en mettant en place un mécanisme financier d'incitation au regroupement et à la prise en charge par un opérateur chef de file de la gestion des procédures d'allocation des parcours.

Proposition n° 2 : Instaurer, au plan régional, un principe de transparence dans le conventionnement et le suivi des performances respectives des opérateurs locaux.

Proposition n° 3 : lors du renouvellement de l'appel d'offres, aligner les conditions de tarification des prestations du distributeur des prêts NACRE avec les objectifs d'activité afin de réduire le coût du marché.

Proposition n° 4 : Mettre en œuvre un dispositif statistique annuel fiabilisé de mesure de la pérennité des entreprises accompagnées.

Proposition n° 5 : Fiabiliser les résultats affichés par le dispositif NACRE en matière de création d'emploi en les rapprochant des données disponibles au sein des organismes sociaux.

Proposition n° 6 : Conduire une réflexion partagée entre la BPI et les administrations publiques responsables (Direction générale du Trésor, DGEFP) pour définir des modalités d'articulation plus efficaces entre le PCE et le prêt à taux zéro NACRE.

Proposition n° 7 : Rechercher une plus grande complémentarité entre les deux offres d'accompagnement Pôle emploi / NACRE :

Proposition n° 8 : Adapter les niveaux de performance demandés aux opérateurs en fonction des caractéristiques croisées des porteurs et des projets, afin d'éviter de concentrer l'activité d'accompagnement sur les porteurs et les projets « haut de gamme ».

Proposition n° 9 : Élaborer un indicateur d'activité adapté pour mesurer le retour à l'emploi des personnes ne concrétisant pas leur projet de création d'entreprise.

Proposition n° 10 : Envisager, à terme, une plus grande implication des têtes des réseaux d'accompagnement dans le cadre d'un pilotage national de Nacre , avec en particulier des objectifs de résultats recentrés sur les publics les plus éloignés de l'emploi.

PIÈCES JOINTES

SOMMAIRE

1. LETTRE DE MISSION.....	1
2. SUPPORT DE PRESENTATION DES PREMIERS ELEMENTS DE DIAGNOSTIC REUNIS PAR LA MISSION (JUILLET 2013).....	3

1. Lettre de mission



*Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation
Professionnelle et du Dialogue Social*

Ministère de l'Economie et des Finances

Paris, le **24 AVR. 2013**

Le Ministre du Travail, de l'Emploi, de la
Formation Professionnelle et du Dialogue
Social

Le Ministre de l'Economie et des Finances

à

Monsieur le Chef de service de l'Inspection
Générale des Affaires sociales
Monsieur le Chef de service de l'Inspection
Générale des Finances

Objet : Evaluation du mécanisme de mise à disposition des fonds d'épargne pour le
financement des prêts nacre à taux zéro

PJ : - Convention Agir pour l'emploi
- Art. 101 de la LFR pour 2009
- Amendement n° 337 à la LFR 2012

Le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (NACRE) est entré en
vigueur le 1^{er} janvier 2009. Il s'inscrit dans le cadre d'une convention quinquennale (pj1)
signée le 18 mars 2008 entre le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et la
Caisse des Dépôts qui est en cours de renouvellement.

Le dispositif nacre offre à 20 000 chômeurs créateurs d'entreprise par an un service
d'accompagnement réalisé par des opérateurs locaux conventionnés par l'Etat et, pour environ
la moitié d'entre eux, l'accès à un prêt à taux zéro financé sur une ressource de fonds
d'épargne mobilisée par la Caisse des Dépôts et garantie par l'Etat. Le financement d'un prêt
à taux zéro par les fonds d'épargne constitue une nouveauté importante du dispositif ;
l'avance remboursable EDEN était financée sur crédits budgétaires de l'Etat.

Depuis son lancement, nacre a accompagné 85 700 créateurs chômeurs et financé plus de
35 000 entreprises via un prêt nacre. Ainsi, plus de 217 M€ ont été décaissés sur fonds
d'épargne pour financer près de 39 000 prêts d'un montant moyen de 5 591€.

Les prêts nacre sont garantis par l'Etat sur un fonds dédié au sein du Fonds de Cohésion
Sociale (FCS). L'article 101 de la LFR pour 2009, (LOI n° 2009 – 1674 du 30 décembre 2009

Pièces jointes

de finances rectificatives pour 2009), prorogé par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2012 fixe :

- le public visé : « *personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi qui créent ou reprennent une entreprise* » ;
- la ressource des prêts nacre (fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et garantis par l'Etat sur crédits budgétaires du programme 103) ;
- le principe d'un coefficient multiplicateur¹ pouvant aller jusqu'à 10 ;
- l'échéance du dispositif du prêt nacre au 31 décembre 2013 et la limite de l'enveloppe de prêts pouvant être décaissés (400 M€).

La loi de finances rectificative du 28 décembre 2012 permet la prorogation du mécanisme jusqu'au 31 décembre 2013 et dispose qu'une évaluation du dispositif sera réalisée et déposée au Parlement avant le 30 juin 2013.

Une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances est donc sollicitée afin d'évaluer :

- la pertinence de la mobilisation des fonds d'épargne pour financer la création de TPE par des chômeurs plutôt qu'une autre source de financement (le recours à des sources de financements alternatives, telles que la BPI pourra être interrogé) ;
- les ratios prudentiels de garantie en fonction de la sinistralité constatée afin de ne pas bloquer inutilement des crédits budgétaires.

En effet, les crédits budgétaires inscrits en LFI pour le financement de la garantie (10M€) permettent d'accorder en moyenne un peu moins de 10 000 prêts par an, soit moins d'un bénéficiaire sur deux du parcours d'accompagnement NACRE.

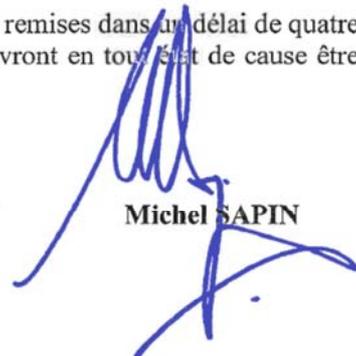
Cette évaluation pourra permettre d'émettre des recommandations sur l'évolution du mécanisme de financement des entreprises portées par des chômeurs et sur les autres pistes de financements de ce secteur.

Vous pourrez vous appuyer sur les services de la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de la direction générale du Trésor, de la Caisse des dépôts et de l'organisme centralisé de gestion des prêts nacre (FAFI).

Nous souhaitons que les conclusions de la mission nous soient remises dans un délai de quatre mois à compter de la réception de la présente lettre. Elles devront en tout état de cause être déposées au Parlement avant le 30 juin 2012.



Pierre MOSCOVICI



Michel SAPIN

**2. SUPPORT DE PRESENTATION DES PREMIERS ELEMENTS DE
DIAGNOSTIC REUNIS PAR LA MISSION (JUILLET 2013)**



Mission d'évaluation du dispositif NACRE

**Présentation des conclusions de la mission
Juillet 2013 (mise à jour octobre 2013)**



IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



Messages clés

Légitimité de NACRE	<ul style="list-style-type: none">❑ Un double objectif de bancarisation et d'accompagnement économiquement et socialement légitime❑ Un dispositif qui crée des entreprises et qui crée de l'emploi❑ Un coût global à replacer dans l'ensemble des soutiens publics aux opérateurs
Positionnement et ciblage	<ul style="list-style-type: none">❑ Un positionnement sur les segments du microcrédit professionnel et des prêts d'honneur❑ Un ciblage qui, dans sa mise en œuvre, tend à s'écarter des publics les plus fragiles❑ Une articulation nécessaire de NACRE avec les autres dispositifs existants au niveau local
Pertinence du parcours	<ul style="list-style-type: none">❑ Un impact structurant sur l'offre d'accompagnement des opérateurs❑ Une PM1 insuffisamment dédiée à la maturation des projets❑ Une grande hétérogénéité dans la qualité du suivi post-crédation❑ Un parcours qui devrait être conçu de façon plus flexible et modulaire
Ingénierie financière	<ul style="list-style-type: none">❑ Le recours au fonds d'épargne : un choix coûteux dans les conditions actuelles❑ Pour l'avenir, au vu des projections de taux, les schémas financiers alternatifs risquent néanmoins de ne présenter aucune plus-value❑ Une sinistralité actuellement contenue, mais dont le niveau final reste incertain
Gestion et gouvernance du dispositif	<ul style="list-style-type: none">❑ Une mise en œuvre complexe, en cours d'amélioration, mais qui reste perfectible❑ Un double système de <i>reporting</i> de grande qualité mais qui pourrait être unifié❑ Des indicateurs de performance mal adaptés aux objectifs du dispositif❑ Un pilotage perfectible au niveau des DIRECCTE/DIECCTE

Chiffres clés 2009-2012

Données volumétriques

- ❑ 86 929 créateurs/repreneurs accompagnés
- ❑ 39 679 prêts NACRE octroyés
- ❑ 36 634 projets financés

Données financières

- ❑ 221,8 M€ de prêts NACRE
- ❑ 2 553,6 M€ de financements levés
- ❑ Projet moyen: 69 708 €
- ❑ Prêt NACRE moyen : 5 590 €
- ❑ Moyenne prêts bancaires et autres : 44 544 €

Performance

Indicateur	Cible	Résultat (toutes cohortes)	
Taux d'abandon de parcours	< 20%	61%	A
Taux de transformation des projets en entreprises	> 80%	59%	A
Taux de financement	> 80%	75% (2011)	F
Taux d'emploi moyen des entreprises financées dans le cadre de la PM2 (créateurs compris)	2	1,69	A
Taux de pérennité des entreprises à 3 ans	70%	ND	A
Taux de sinistralité physique	< 20%	22% (2009)	F
Taux de sinistralité financière	< 20%	14% (2009)	F
Délais de démarrage	ND	ND	A

Sommaire

1

Diagnostic

- 1.1 Méthodologie de travail de la mission
- 1.2 Les principes de NACRE sont-ils légitimés par l'analyse socio-économique?
- 1.3 Le dispositif NACRE bénéficie-t-il à ceux qui en ont le plus besoin?
- 1.4 Comment le dispositif NACRE s'articule-t-il avec les autres instruments mobilisables?
- 1.5 Le parcours d'accompagnement permet-il de répondre aux besoins des créateurs?
- 1.6 Les modalités de financement des prêts NACRE sont-elles optimales?
- 1.7 Le pilotage et la gestion administrative du dispositif sont-ils performants?

2

Recommandations

- 2.1 Comment recentrer NACRE sur sa cible prioritaire?
- 2.2 Quelle ingénierie financière retenir pour l'avenir du dispositif?
- 2.3 Quelles adaptations apporter au parcours, à la gestion et au pilotage?
- 2.4 Pistes de réflexion / points à expertiser / suite des travaux

3

Annexes

Méthodologie de travail de la mission

La commande

Evaluation générale du dispositif

- Qualifier/Quantifier l'intérêt économique et social, le coût et l'efficacité du dispositif
- Mesurer sa valeur-ajoutée au regard des prêts d'honneur et du microcrédit professionnel

Evaluation des modalités de financement

- Mesurer la pertinence du recours aux fonds d'épargne
- Vérifier la fiabilité des ratios prudentiels de garantie

Recommandations attendues

- Sur l'opportunité de maintenir le dispositif au-delà du 31 décembre 2013
- Sur la pertinence du ciblage du dispositif et son dimensionnement
- Sur les évolutions possibles des mécanismes de financement

La méthode

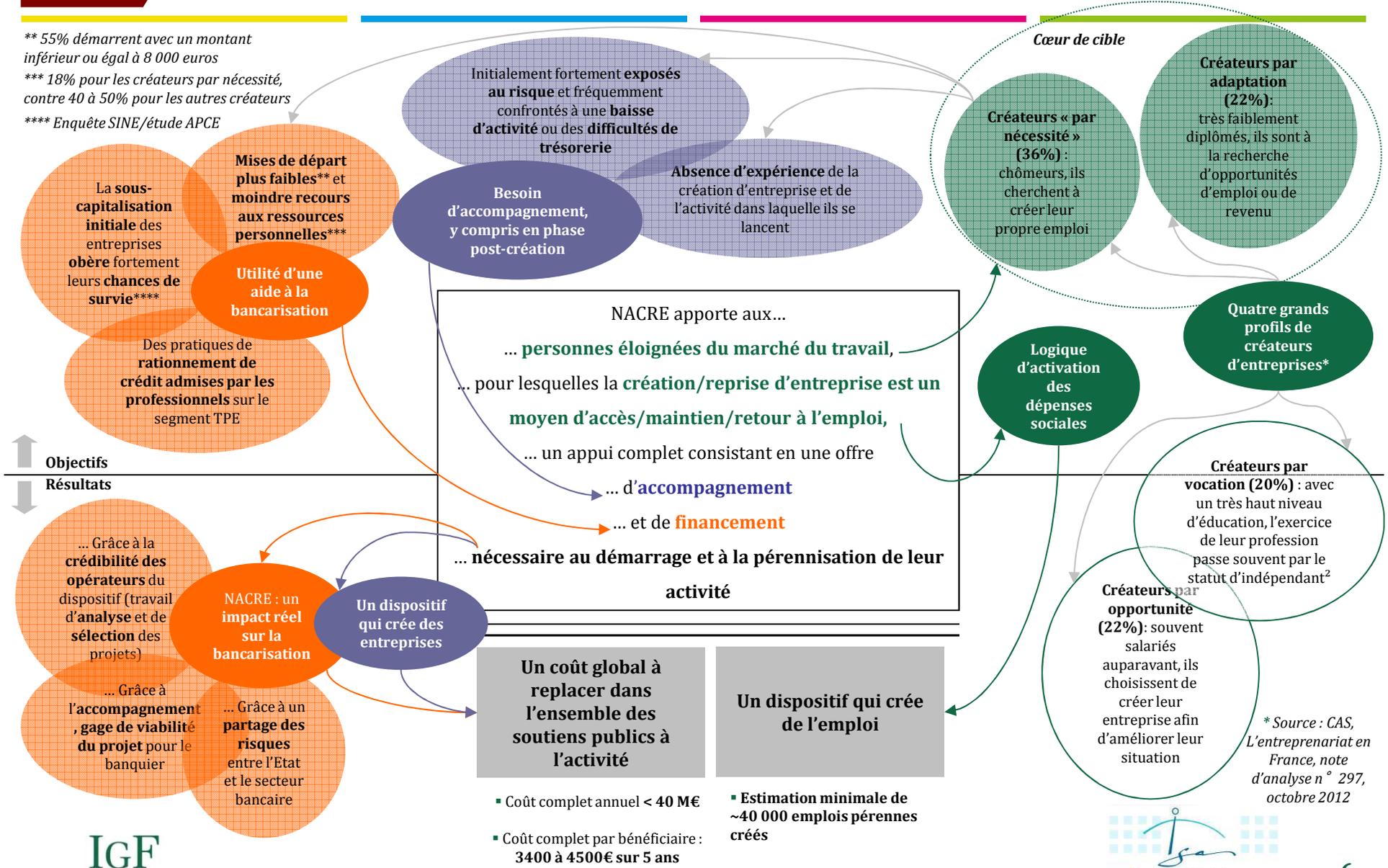
- Une soixantaine de personnes sollicitées :
 - ✓ Administrations centrales
 - ✓ Caisse des dépôts et consignations
 - ✓ BPI
 - ✓ Pôle emploi
 - ✓ Banque de France
 - ✓ Réseaux bancaires
 - ✓ Têtes de réseau des grands opérateurs de NACRE
- Rencontre de deux DIRECCTE et de quinze opérateurs conventionnés en région (Lille et Toulouse)
- Enquête auprès de l'ensemble des DIRECCTE sur les modalités de pilotage
- Analyse des bases de données FAFI (prêts), ASP (accompagnement) et SINE (enquête INSEE), monographies DARES

Le calendrier

- Fin mai 2013 : démarrage de la mission
- Juin – Juillet 2013 : réalisation du diagnostic
- 17 juillet 2013 : **réunion de partage du diagnostic avec les têtes de réseau des principaux opérateurs de NACRE**
- Fin juillet 2013 : restitution intermédiaire avec les cabinets ministériels
- Septembre 2013 : rédaction du rapport final
- Octobre 2013 : remise du rapport

NACRE : un dispositif validé dans ses principes par l'analyse socio-économique

** 55% démarrent avec un montant inférieur ou égal à 8 000 euros
 *** 18% pour les créateurs par nécessité, contre 40 à 50% pour les autres créateurs
 **** Enquête SINE/étude APCE



Le prêt NACRE : un produit financier utile à la bancarisation des TPE (1/2)

Comment analyser le prêt NACRE?

Dans son volet bancarisation, NACRE s'inscrit dans les logiques du microcrédit professionnel et des prêts d'honneur

Prêt d'honneur: des caractéristiques et des finalités identiques

- PTZ...
- ...assorti d'un accompagnement obligatoire
- ... sans garantie
- ... ni différé de remboursement
- ... sans obligation d'apport personnel
- ... mais devant être adossé à un prêt bancaire

Microcrédit professionnel:

un **public cible en partie commun:** petits projets (microcrédit professionnel: projets inférieurs à 25 K€) exclus du système bancaire...

... mais une **logique financière différente:**

- microcrédit : accordé à titre onéreux, à un taux reflétant le niveau de risque du projet et de son porteur
- contrairement au microcrédit, NACRE ne se substitue pas aux prêts bancaires mais entend favoriser leur obtention

Quel positionnement dans les plans de financement ?

Bancarisation non problématique		
<i>Projets TPE/PME et créateurs classiques</i>	Fonds propres <ul style="list-style-type: none"> ▪ Investissement en capital ▪ Apports personnels 	Dettes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Accès au financement bancaire ▪ PCE
Bancarisation problématique		
<i>Petits projets, publics risqués</i>	Fonds propres <ul style="list-style-type: none"> ▪ Apports personnels insuffisants ▪ Compléments de haut de bilan : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prêts d'honneur ▪ Subventions ▪ Prêt NACRE 	Dettes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Prêts bancaires classiques ▪ Microcrédit bancaire ▪ PCE <p><i>Effet de levier</i></p>
Bancarisation impossible		
<i>Très petits projets, publics très risqués</i>	Fonds propres <p style="text-align: center;">X</p>	Dettes <ul style="list-style-type: none"> ▪ Microcrédit « solidaire » (ADIE)

Le prêt NACRE : un produit financier utile à la bancarisation des TPE (2/2)

Un produit non négligeable sur le segment des prêts d'honneur

- ❑ NACRE et prêts d'honneur sont distribués par les **mêmes réseau**: *Initiative France, Réseau Entreprendre*, et plus marginalement *l'ADIE*
- ❑ NACRE constitue néanmoins le **seul produit de type « prêt d'honneur » de certains grands opérateurs** : *France Active* et *BGE*
- ❑ NACRE représente une **ressource majeure pour les activités de financement de l'ensemble de ces réseaux**
- ❑ A l'échelle nationale, la ressource « **prêt NACRE** » est loin d'être marginale par rapport à celle **des prêts d'honneur** :
 - Total des **prêts d'honneur accordés** (hors NACRE) en 2012 : **19 600 prêts** pour un total de **148 M€** et un montant moyen de **7 530€**
 - **Prêts NACRE** distribués en 2012 : **7 303 prêts** pour un total de **40,8 M€** et un montant moyen de **5 592 €**
- ❑ Au sein des **projets financés en PM2**, le **prêt NACRE** représente une **ressource supérieure aux prêts d'honneur**:
 - **221,8 M€** pour **100,6 M€** de prêts d'honneur additionnels
 - **64% des projets** financés par un prêt NACRE n'ont **pas bénéficié d'un prêt d'honneur**

Une contribution à l'effet de levier bancaire réelle quoique difficile à mesurer avec exactitude

- ❑ **221,8 M€** de prêts NACRE pour **2 553,7 M€** de financements levés dont **1 631,8 M€** de prêts bancaires et assimilés (dont 50,5 M€ de PCE)
- ❑ Effet de levier mesurable par trois ratios :
 - *Dettes / Fonds propres*
 - *Dettes privées / Financements publics*
 - *Dettes privées / NACRE*
- ❑ Des résultats et interprétations qui diffèrent sensiblement selon le ratio examiné
- ❑ **Un effet de levier « pur » de 3,6** lorsque NACRE intervient comme seule solution d'apport en fonds propres
- ❑ Une **fourchette moyenne de 1,8 à 7,1** pour l'ensemble des projets financés, selon le ratio retenu

Ratio	Total	NACRE seule source de FP
<i>Dettes/FP</i>	1,8	3,6
<i>Dettes privées/financements publics</i>	4,2	2,6
<i>Dettes privées/NACRE</i>	7,1	3,3

Un dispositif dont l'évolution tendancielle semble s'écarter du public visé (1/2)

Une tendance à la hausse des plans de financement qui positionne NACRE sur le « haut de gamme » des créations d'entreprise...

- ❑ Le **montant moyen** des plans de financement a **augmenté** de **9%** entre 2009 et 2012
- ❑ Ce montant est **passé de 63,5 K€ à 69,1 K€**, après un **pic à 74,0 K€** en 2011, et se situe en **moyenne à 69,7 K€** sur la **période**
- ❑ La part des **projets d'un montant inférieur à 25 K€** a **diminué de 34%** à **28%** et représente **30%** du total sur la période 2009-2012
- ❑ Les **projets d'un montant supérieur à 100 K€** ont **augmenté de 16%** à **19%** et représente **18%** du total sur la période 2009-2012
- ❑ La **part des projets d'un montant compris entre 25 K€ et 100 K€** est restée relativement **stable** sur la période
- ❑ **L'impact de l'élargissement des critères d'éligibilité en 2010 est clairement visible**
- ❑ Les projets NACRE ont tendance à être **plus « haut de gamme »** que la moyenne

Données	2009	2010	2011	2012	Total
Montant moyen des projets (€)	63 527	70 689	74 002	69 102	69 708
% Bénéficiaires de minimas sociaux	14%	10%	10%	9%	11%
% Chômeurs de moins de 6 mois	44%	47%	47%	48%	46%

Catégorie de montant	Elargissement du ciblage 2009 → 2010		2011	2012	Total
	2009	2010			
0-25K€	34%	29%	27%	28%	30%
25-45K€	26%	27%	27%	27%	27%
45-70K€	14%	15%	15%	15%	15%
70-100K€	10%	10%	11%	10%	10%
> 100K€	16%	19%	20%	19%	18%

	Ensemble des entrepreneurs classiques (SINE)	Entrepreneurs classiques ayant bénéficié de NACRE	Auto-entrepreneurs ayant bénéficié de NACRE
Aucun	0,0%	0,0%	43,2%
< 2K€ euros	18,8%	3,0%	33,7%
De 2K€ à <4K€	11,8%	4,7%	10,3%
De 4K€ à <8K€	13,7%	9,8%	6,9%
De 8K€ à <16K€	16,8%	20,4%	4,1%
De 16K€ à <80K€	26,0%	50,0%	1,8%
De 80K€ à <160K€	6,1%	8,4%	0,0%
160K€ euros ou plus	7,0%	3,7%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Un dispositif dont l'évolution tendancielle semble s'écarter du public visé (2/2)

... alors même que le lien entre publics fragiles et petits projets est avéré

	Bénéficiaires des minimas sociaux	Chômeurs de moins de 6 mois	Chômeurs de plus de 6 mois	Créateurs faiblement diplômés	Jeunes
Total des financements levés (M€)	179,5	1 234,6	1 051,4	1 361,8	102,6
<i>% Total des financements levés</i>	<i>7,0%</i>	<i>48,3%</i>	<i>41,2%</i>	<i>53,3%</i>	<i>4,0%</i>
Nombre de projets financés	4 014	16 825	14 687	22 759	1 995
<i>% Total</i>	<i>11,0%</i>	<i>45,9%</i>	<i>40,1%</i>	<i>62,1%</i>	<i>5,4%</i>
Nombre de prêts NACRE	4 234	18 428	15 738	24 443	2 196
<i>% Total</i>	<i>10,7%</i>	<i>46,4%</i>	<i>39,7%</i>	<i>61,6%</i>	<i>5,5%</i>
Montant moyen du plan de financement (€)	44 728	73 380	71 589	59 836	51 450
Montant moyen des fonds propres (€)	18 154	26 041	26 393	20 965	17 685
Montant moyen du prêt NACRE (€)	4 835	5 735	5 609	5 426	5 244
Montant moyen des apports personnels lorsque mobilisés (€)	11 954	16 690	17 491	12 780	9 882
Montant moyen des prêts d'honneur lorsque mobilisés (€)	6 923	7 579	7 643	6 843	6 397
Montant moyen des primes et subventions lorsque mobilisées (€)	6 500	8 524	8 731	7 456	5 946
Montant moyen de la dette bancaire et assimilés (€)	26 574	47 339	45 196	38 871	33 764

Trois grands profils de projets aux caractéristiques financières différentes se distinguent

Données agrégées	Total	Projets sans apport personnel	Projets de TPE « classiques »	Projets « très aidés »
Total des financements levés (M€)	2 553,7	53,7	2 228,2	271,8
Nombre de projets financés	36 634	2 499	29 593	4 542
<i>% Total</i>	100,0%	6,8%	80,8%	12,4%
Nombre de prêts NACRE	39 679	2 541	32 259	4 879
<i>% Total</i>	100,0%	6,4%	81,3%	12,3%
Données individuelles				
Montant moyen du plan de financement (€)	69 708	21 483	75 294	59 845
<i>Part des financements publics (%)</i>	15%	29%	13%	28%
<i>Part des financements privés (%)</i>	85%	71%	87%	72%
Montant moyen des fonds propres (€)	25 164	5 314	26 427	27 855
<i>Part du plan de financement (%)</i>	36%	25%	35%	47%
Montant moyen du prêt NACRE (€)	5 590	3 938	5 761	5 313
Montant moyen des apports personnels lorsque mobilisés (€)	16 380	0	17 144	11 405
Montant moyen des prêts d'honneur lorsque mobilisés (€)	7 531	5 845	7 642	6 992
<i>% de projets bénéficiant d'un prêt d'honneur</i>	36%	12%	39%	31%
Montant moyen des primes et subventions lorsque mobilisées (€)	8 327	4 769	0	8 566
<i>% de projets bénéficiant de primes ou subventions</i>	13%	12%	0%	100%
Montant moyen de la dette bancaire et assimilés (€)	44 544	16 170	48 867	31 989
<i>Part du plan de financement (%)</i>	64%	75%	65%	53%

Les parcours des porteurs de projet de chaque catégorie diffèrent sensiblement

Apporteurs d'affaire	Ensemble	Projets sans apport personnel	Projets de TPE « classiques »	Projets « très aidés »
% Autre	12,8%	11,5%	12,9%	13,5%
% Autre opérateurs qu'opérateurs NACRE	22,6%	21,8%	22,5%	23,2%
% Autre SPE que Pôle Emploi	1,5%	1,3%	1,1%	4,1%
% Banque	9,3%	5,9%	10,4%	4,0%
% Collectivités territoriales	3,1%	2,9%	3,0%	3,7%
% Initiative personnelle	18,1%	13,0%	19,0%	14,4%
% Mission locale	0,6%	0,8%	0,5%	0,9%
% Opérateur de PM1	13,7%	17,9%	13,4%	14,1%
% Opérateur de PM2	3,9%	10,6%	3,2%	5,3%
% Pôle Emploi	14,3%	14,4%	14,0%	16,8%

- ❑ Les porteurs de projet sans apport personnel sont tendanciellement plus dirigés vers NACRE par leur réseau accompagnateur que les autres profils de créateurs
- ❑ Les porteurs de projet de TPE « classiques » se dirigent comparativement plus vers NACRE sur recommandation des banques ou à leur initiative personnelle
- ❑ Pôle Emploi joue un rôle d'orientation vers NACRE limité et le service public de l'emploi est d'une manière générale sous-représenté au sein des prescripteurs (16,4%)

Les projets sans apport personnel sont portés par les publics les plus fragiles

Caractéristiques sociales du créateur	Ensemble	Projets sans apport personnel	Projets de TPE « classiques »	Projets « très aidés »
% Bénéficiaires des minimas sociaux	11%	26%	9%	15%
% Demandeurs d'emploi	86%	72%	87%	85%
% Chômeurs indemnisés	72%	60%	73%	69%
% Chômeurs moins de 6 mois	46%	34%	48%	41%
% Chômeurs plus de 6 mois	40%	38%	39%	45%
% Chômeurs plus d'un an	19%	20%	18%	24%
% Chômeurs non indemnisés et non bénéficiaires des minimas sociaux	14%	11%	14%	15%
% Diplômes de niveau BAC et inférieur	62%	72%	60%	68%
% Jeunes	6%	7%	6%	5%
% Seniors	13%	13%	12%	16%

L'effet de levier de NACRE diffère selon les publics et la structure du plan de financement

Le prêt NACRE est un « déclencheur » indispensable dans une minorité de cas et un complément de financement la plupart du temps

- Le ratio Dette/FP (*gearing*) est maximisé lorsque NACRE intervient comme seule source de financement du haut de bilan
- Les projets bénéficiant d'apports personnels et de prêts d'honneur substantiels maximisent l'effet de levier apparent des financements publics et de NACRE

	Tous les projets	NACRE seule source de FP	NACRE et AP	NACRE AP et PH	NACRE AP, PH et sub. & primes	NACRE AP, sub. & primes	NACRE et PH	NACRE PH et sub. & primes	NACRE et sub. & primes	
Ratio Dette/FP	1,8	3,6	1,9	1,8	1,2	1,1	3,1	1,7	1,6	<i>Effet de levier imputable à NACRE seul</i> <i>Seule une partie du levier revient à NACRE, le ratio étant gonflé au numérateur par des financements complémentaires non pris en compte au dénominateur</i>
Ratio dette privée/dette et FP publics	4,2	2,6	4,4	5,4	2,0	1,7	2,9	1,6	1,5	
Ratio dette privée/NACRE	7,1	3,3	5,5	10,5	7,5	4,4	5,9	4,6	3,8	

NACRE financement indispensable
NACRE complément de financement

Les publics les plus fragiles sont ceux qui bénéficient le plus faiblement de l'effet de levier

- Les publics les plus représentés dans les projets de TPE « classiques » et les projets « très aidés » maximisent l'effet de levier apparent de NACRE et des financements publics
- Les publics les plus fragiles pâtissent de la faiblesse de leurs fonds propres

	Bénéficiaires des minimas sociaux	Chômeurs de moins de 6 mois	Chômeurs de plus de 6 mois	Créateurs faiblement diplômés	Jeunes	Seniors
Ratio Dette/FP	1,5	1,8	1,7	1,9	1,9	1,6
Ratio dette privée/dette et FP publics	2,9	4,2	4,0	3,7	3,3	4,3
Ratio dette privée/NACRE	5,0	7,3	7,3	6,4	5,6	7,8

Les secteurs d'activité ne sont pas le principal élément explicatif de ces différences

Secteurs d'activité par catégorie de projet

	Total	Projets sans apport personnel	Projets de TPE « classiques »	Projets « très aidés »
% Activité de services	29%	31%	30%	26%
% Agriculture, sylviculture et pêche	1%	3%	1%	3%
% Autres	0%	0%	0%	0%
% Commerce et réparations	29%	28%	29%	29%
% Construction	13%	14%	13%	13%
% Education	2%	2%	2%	1%
% Hébergement et restauration	15%	11%	15%	16%
% Industrie	7%	5%	7%	8%
% Santé, action sociale	1%	3%	1%	1%
% Transports	3%	2%	3%	3%

Secteurs d'activité par catégorie de porteur de projet

	Minimas sociaux	DE < 6 mois	DE > 6 mois	Niveau BAC et <	Jeunes	Seniors
% Activité de services	26%	29%	29%	25%	41%	26%
% Agriculture, sylviculture et pêche	3%	1%	1%	1%	2%	1%
% Autres	0%	0%	0%	0%	0%	0%
% Commerce et réparations	31%	28%	29%	28%	27%	31%
% Construction	8%	15%	12%	16%	11%	11%
% Education	2%	2%	2%	1%	1%	2%
% Hébergement et restauration	19%	14%	15%	17%	10%	16%
% Industrie	7%	7%	7%	8%	6%	8%
% Santé, action sociale	2%	1%	1%	1%	1%	2%
% Transports	3%	3%	3%	3%	2%	4%

L'importance des cumuls d'aides pose la question de leur articulation

Données	Nombre de projets	Part du total (%)
Nombre total de projets financés par NACRE	36 634	100%
<i>dont nombre de projets cumulant NACRE et prêt d'honneur</i>	13 353	36%
<i>dont nombre de projets cumulant NACRE et subvention</i>	4 847	13%
<i>dont nombre de projets cumulant NACRE, prêt d'honneur et subvention</i>	1 462	4%
<i>dont nombre de projets cumulant NACRE et PCE*</i>	9 572	26%
<i>dont nombre de projets cumulant NACRE, prêt d'honneur, subvention et PCE</i>	431	1%
Nombre de projets bénéficiant de l'ARCE	ND	ND
Nombre de projets bénéficiant de l'ACCRE	28 613	78%
Nombre de porteurs de projet ayant bénéficié de l'EPCRE	4 326	11%

* Le PCE est un prêt à la création financé par Oséo, servi un prêt bancaire d'au moins 14 000€. Les plans de financement sont plafonnés à 45 000€. A l'instar du prêt bancaire, le PCE doit financer les investissements. C'est un prêt à l'entreprise qui fait l'objet d'une garantie OSEO mais non obligatoirement assorti d'un accompagnement. 16 000 PCE ont accordés en 2012 (montant moyen 5000€ avec 20% de bénéficiaires chômeurs) contre environ 20 000 prêts en 2008.

- ❑ Certaines régions conduisent des stratégies de mise en cohérence de l'ensemble des aides publiques à la création d'entreprise
- ❑ Plus le prêt NACRE se cumule avec d'autres dispositifs d'aide, plus sa place est marginale dans le plan de financement
- ❑ Le cumul NACRE/PCE n'est pas probant (effet de levier additionnel du PCE non avéré)
- ❑ Le PCE demeure une source de financement marginale dans les projets NACRE (< 4% du total des financements bancaires)

Un parcours d'accompagnement structurant, mais marqué par des taux de rupture importants

Le parcours d'accompagnement : ingénierie et performance

- ❑ **L'accompagnement des créateurs accroît sensiblement les chances de survie des entreprises et favorise le retour à l'emploi même en cas d'échec du projet:**

Etude d'impact ADIE : 80% des clients de l'ADIE sont en situation d'emploi dans les deux à trois ans qui suivent le financement de leur projet, et 42% des créateurs ayant cessé leur activité ont retrouvé un emploi (75% sont salariés, 25% ont recréé une entreprise)

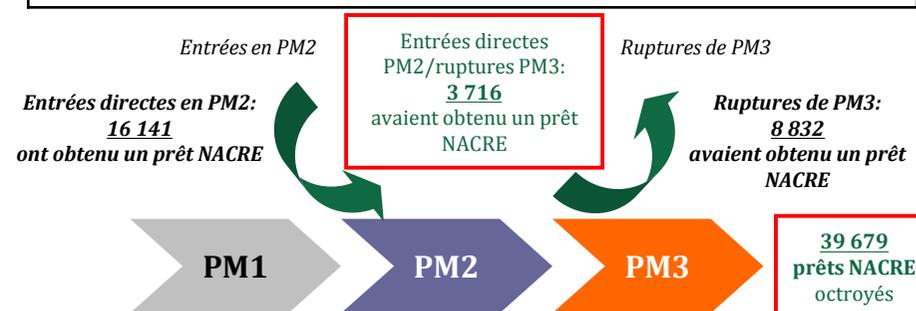
- ❑ **Un parcours structurant** pour l'homogénéisation de l'offre et de la qualité de l'accompagnement des opérateurs
- ❑ Des **efforts substantiels** ont été réalisés pour **réduire le nombre d'opérateurs conventionnés** : leur nombre est passé de 827 en 2009 à 557 en 2012
- ❑ Le **contrôle qualité** exercé par les DIRECCTE est très **limité**

Données	NACRE (2009)	BGE (2012)	Init. France (2012)	France Active (2012)	ADIE (2012)	SINE (2006)
Emplois créés/projet	1,69 A fiabiliser	1,50	2,30	1,63	1,38	1,67
Nb emplois créés & consolidés	ND	24 150	37 141	8 392	7 783	ND
Taux de pérennité à 2 ans (NACRE)	78%	ND	ND	ND	ND	ND
Taux de pérennité 3 ans (tous publics)	A fiabiliser 84%	72%	84%	78%	59%	66%

Les parcours complets restent minoritaires

- ❑ **Les taux d'abandon de parcours restent élevés:**
 - Taux de rupture (cohorte 2009) : 74%
 - ~26% de parcours complet (cohorte 2009)
 - ~39% des porteurs de projet accompagnés n'ont pas suivi le PM3 (cohorte 2009)
- ❑ **Les causes des abandons de parcours sont multiples...**
 - Abandon par le porteur
 - Problèmes de circulation d'information entre les organismes conventionnés
 - Un nombre encore trop important d'opérateurs, qui peut générer de la sous-qualité dans les prestations délivrées
 - Une gestion des enveloppes par phases métiers trop rigide, qui pose des problèmes de fluidité
- ❑ **Le nombre élevé d'entrées PM2/ruptures PM3 peut dénoter des pratiques d'opportunisme**

	Toutes cohortes	Cohorte 2009	Cohorte 2010	Cohorte 2011	Cohorte 2012
Taux d'abandon de parcours	61%	74%	67%	49%	44%



Le bilan des phases métier soulève trois questions

		<i>Satisfaction</i>	
PM1	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 74% des porteurs accompagnés intègrent le parcours à ce stade (2012) <input type="checkbox"/> Insuffisamment dédiée à la maturation des projets, cette phase métier tend à bénéficier en priorité à des projets très aboutis 	<p>> Attentes : 24%</p> <p>Moyen : 1%</p> <p>Satisfaisant : 75%</p>	<p>Question 1 : articulation en phase amont avec les offres de Pôle emploi?</p>
PM2	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 24% des porteurs accompagnés intègrent le parcours à ce stade (2012) <input type="checkbox"/> Cette phase métier correspond au cœur de métier des principaux opérateurs de NACRE <input type="checkbox"/> Une difficulté à maintenir les publics les plus fragiles dans le parcours à ce stade : taux de rupture moyen autour de 20%, mais plus de 30% pour les publics les plus fragiles 	<p>> Attentes : 8%</p> <p>Moyen : 1%</p> <p>Satisfaisant : 45%</p> <p>ND : 46%</p>	<p>Question 2 : nombre important d'entrées en PM2, facteur explicatif des écarts à la cible en termes de publics et révélateur d'éventuel effets d'aubaine?</p>
PM3	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 2% des porteurs accompagnés intègrent le parcours à ce stade (2012) <input type="checkbox"/> Se caractérise par trois grands ensembles de prestations : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suivi financier de l'exploitation et de la trésorerie ▪ Prestations ponctuelles d'expertise juridique, financière, technique ▪ Aide au développement de l'activité <input type="checkbox"/> Des prestations d'inégales qualité sur cette phase particulière <input type="checkbox"/> Nécessité d'ajuster le contenu et l'intensité de l'accompagnement post-crédation aux différents profils de créateur tout en maintenant les exigences de traçabilité <input type="checkbox"/> Un recours très faible à l'expertise spécialisée, pourtant reconnue par les opérateurs pour son utilité 	<p>> Attentes : 2%</p> <p>Satisfaisant : 16%</p> <p>ND : 81%</p>	<p>Question 3 : personnalisation insuffisante des prestations d'accompagnement post-crédation, principale originalité de NACRE?</p>

Sinistralité: envisager une révision du coefficient multiplicateur paraît prématuré

L'accroissement du coefficient multiplicateur de prêt paraît peu prudent à ce stade

- ❑ Aucune cohorte complète de prêts NACRE n'a atteint une maturité de 5 ans
- ❑ La sinistralité financière de la cohorte la plus ancienne (2009) s'établit aujourd'hui à 14,5%
- ❑ La sinistralité moyenne toutes cohortes s'établit à 9,5%
- ❑ Un lien avéré et fort entre fragilité du public ou du projet et taux de sinistre financier
 - La sinistralité moyenne (toutes cohortes) des projets sans apport personnel est 2X supérieure à la moyenne
 - Les publics fragiles affichent une sinistralité entre 3 et 10 points supérieure à la moyenne
- ❑ Un impact très favorable de l'accompagnement sur la sinistralité
- ❑ Il apparaît prématuré d'envisager une révision du coefficient multiplicateur actuel:
 - Au vu des ratios constatés sur les prêts Parcours Confiance et les PCE
 - Dans l'hypothèse d'un recentrage du dispositif sur les cibles prioritaires
 - Car le taux de pérennité des entreprises est en baisse sous l'effet de la crise

Pérennité	À 2 ans	À 3 ans	À 5 ans
SINE 2002	81%	69%	54%
SINE 2006	79%	65%	50%

	Fragilité sociale estimée du public	Taux de sinistre financier avant mise en jeu des garanties institutionnelles	Taux de sinistre financier après mise en jeu des garanties institutionnelles	Accompagnement post-crédation
NACRE				
Toutes cohortes		9,5%	9,5%	Oui
Projets sans apport personnel		18,5%	18,5%	Oui
Projets de TPE « classiques »		8,8%	8,8%	Oui
Projets « très aidés »		10,7%	10,7%	Oui
Cohorte 2009		14,5%	14,5%	Oui
Minimas sociaux (2009)		25,9%	25,9%	Oui
Niveau BAC et < (2009)		17,7%	17,7%	Oui
Jeunes (2009)		18,0%	18,0%	Oui
Benchmark				
France Active (2005)		14,0%	ND	Oui
Initiative France (2005)		9,4%	ND	Oui
ADIE		5,5%*	2,5%	Oui
Parcours Confiance		20-25%	ND	Non
PCE		33%	ND	Non

* Taux de sinistralité après mise en jeu des cautions personnelles

Source : base de données FAFI, rapport de l'IGF sur le microcrédit p23, ADIE, Banques Populaires, Oséo

Le choix de recourir à la ressource fonds d'épargne s'avère historiquement coûteux

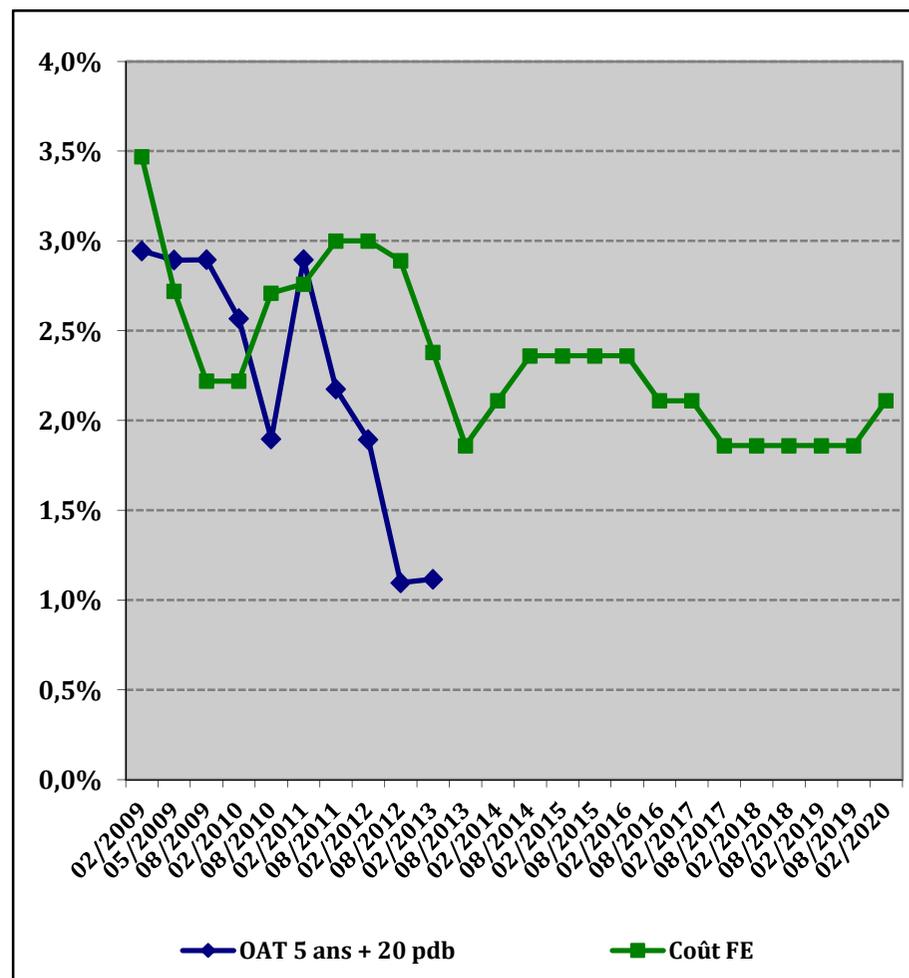
Le recours à la ressource fonds d'épargne depuis 2009 a induit un surcoût pour les finances publiques

- Le **choix du recours aux fonds d'épargne** pour le financement des prêts NACRE a induit un **double surcoût**:
 - Surcoût de **2,6 M€** strictement lié au différentiel entre le tx de rémunération des fonds d'épargne et le tx d'accès à la liquidité sur les marchés pour une durée de prêt identique de 5 ans (*effet taux*)
 - Surcoût de **5,4 M€** lié à la fois au surcroît de durée des prêts DFE (7 au lieu de 5 ans) et à l'impact des variations de tx durant cette période (*effet maturité*)
- Le **coût de la ressource fonds d'épargne se situe à un niveau durablement supérieur au coût de la ressource de marché**
 - Le surcoût annuel moyen sur la période s'établit à 28 pdb
 - La ressource fonds d'épargne n'aurait été économiquement avantageuse que sur de courtes périodes
 - **Le différentiel de coût s'est fortement accru depuis 02/2011**
- Un **surcoût total actualisé de 8,0 M€** depuis la création de NACRE par rapport à un schéma de financement des prêts par un opérateur de type Oséo

	Ressource DFE (réel)	Ressource DFE (théorique)	Alternative (OAT 5 ans + 20 pdb*)
Nombre refinancement de FAFI	12	12	12
Maturité moyenne des prêts à FAFI	7	5	5
Ressource totale mobilisée	262,0 M€	262,0 M€	262,0 M€
Taux d'intérêt moyen servi	2,47%	2,54%	2,19%
Coût actualisé de la bonification	24,3 M€	18,9 M€	16,3 M€
Part DFE (compensation Etat)	12,1 M€	11,1 M€	NA
Part Section Générale CDC	11,4 M€	7,8 M€	NA

*Hypothèse correspondant aux modalités de financement d'Oséo

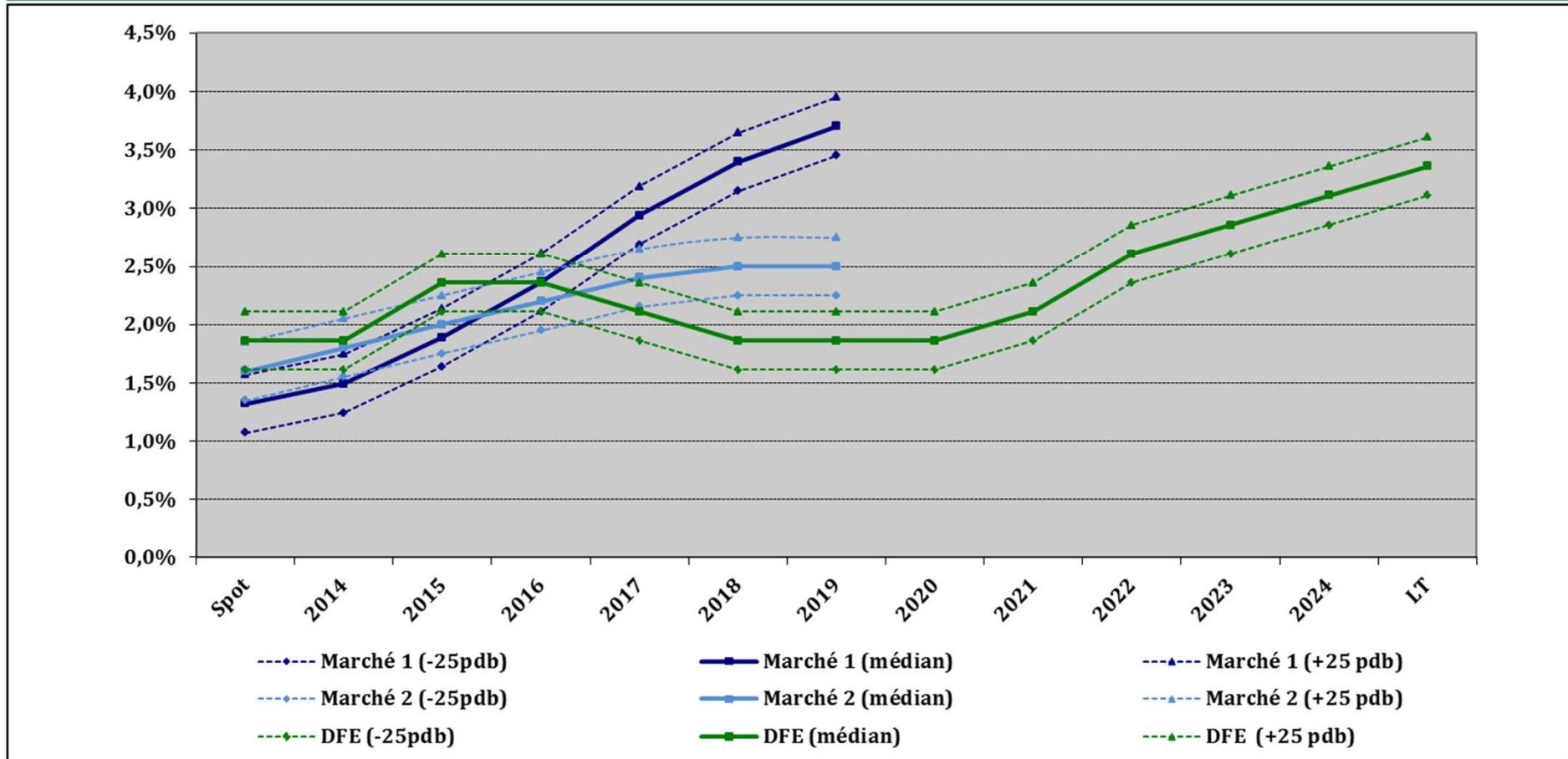
Evolution comparée du coût de la ressource de marché et du coût de la ressource fonds d'épargne



Source : CDC et Banque de France

Cependant, au vu des projections de taux...

Les projections de taux rendent la ressource fonds d'épargne attractive à l'avenir



NB : la trajectoire « **Marché 1** » correspond au coût de la ressource de marché tel qu'anticipé par les marchés financiers et reflété par les taux « *forward* ». La trajectoire « **Marché 2** » correspond au coût de la ressource de marché tel que projeté à partir des hypothèses du **cadre macroéconomique de la CDC**.

... la remise en cause du schéma de financement actuel ne paraît pas s'imposer

Un schéma de financement alternatif ne présenterait d'avantage que dans une configuration très restreinte

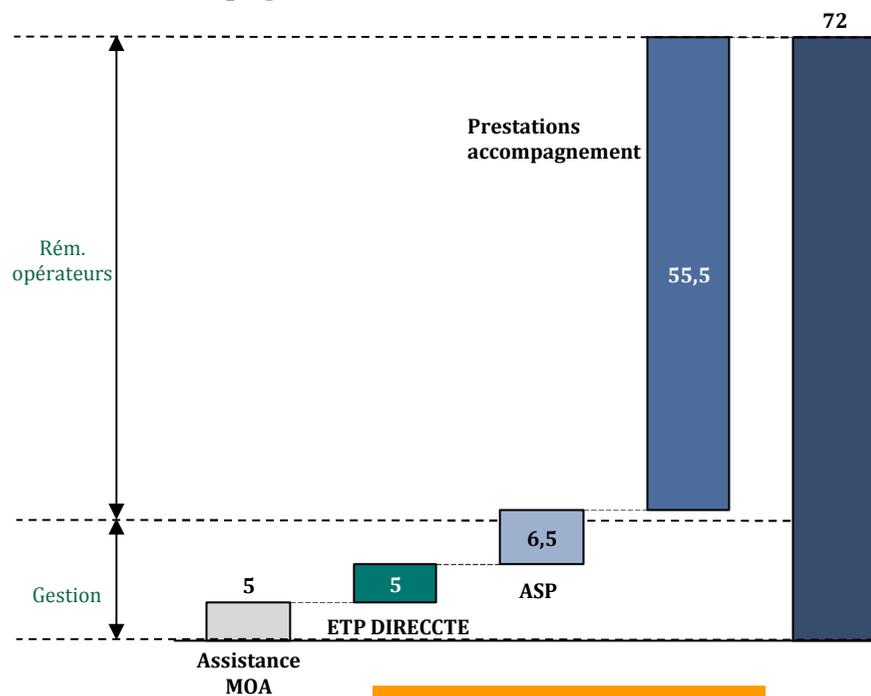
	Marché (OAT 5 ans + 20 pdb)						Fonds d'épargne					
	Taux « forward »			Cadrage macroéconomique (CDC)			Cadrage macroéconomique (CDC)					
	-25pdb	Médian	+25pdb	-25pdb	Médian	+25pdb	-25pdb	Médian	+25pdb	-25pdb	Médian	+25pdb
Durée des emprunts	5	5	5	5	5	5	5	5	5	7	7	7
Scénario 1 : 40 M€ / an sur 2014-2019												
Ressource totale mobilisée (M€)	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240
Taux d'intérêt moyen servi (%)	2,38	2,63	2,88	1,98	2,23	2,48	1,82	2,07	2,32	1,87	2,12	2,37
Coût actualisé de la bonification (M€)	16,1	17,7	19,3	13,6	15,3	16,9	12,5	14,2	15,8	16,8	18,9	21,0
Part DFE (M€)	NA	NA	NA	NA	NA	NA	10,3	10,3	10,2	13,5	13,4	13,2
Part Section Générale CDC (M€)	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2,2	3,9	5,6	3,3	5,6	7,8
Scénario 2 : 50 M€ / an sur 2014-2019												
Ressource totale mobilisée (M€)	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300
Taux d'intérêt moyen servi (%)	2,38	2,63	2,88	1,98	2,23	2,48	1,82	2,07	2,32	1,87	2,12	2,37
Coût actualisé de la bonification (M€)	20,2	22,2	24,2	17,0	19,1	21,1	15,7	17,7	19,8	21,0	23,7	26,3
Part DFE (M€)	NA	NA	NA	NA	NA	NA	12,9	12,8	12,7	16,9	16,7	16,5
Part Section Générale CDC (M€)	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2,8	4,9	7,0	4,2	7,0	9,7

Source : calculs de la mission

Analyse des coûts complets du dispositif (1/3)

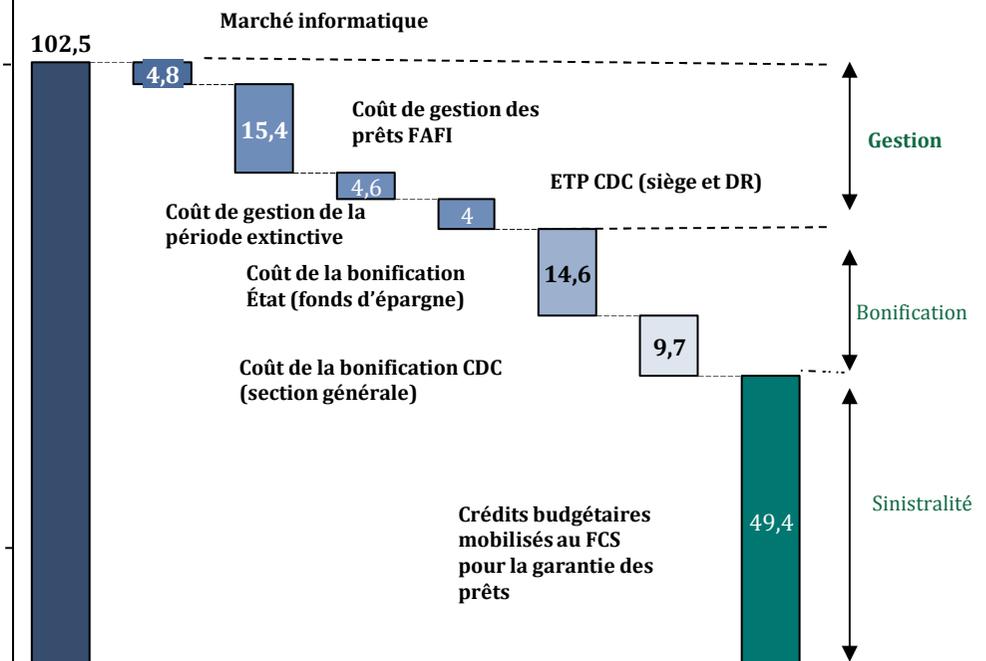
Le dispositif NACRE génère deux types de coûts directs :
 1 - ceux liés à l'animation du dispositif d'accompagnement
 2 - ceux induits par le financement et la distribution des prêts à taux zéro

Les coûts liés à l'accompagnement : ETP pour l'animation territoriale et paiement des prestations d'accompagnement



72 M€ ont été consacrés à l'accompagnement sur la période 2009-2012

Les coûts liés aux prêts : prise en charge de la bonification et distribution des prêts aux bénéficiaires



102,5 M€ ont été consacrés au financement et à la distribution des prêts sur 2009-2012

Analyse des coûts complets du dispositif (2/3)

□ Le coût complet peut être approché avec une consolidation des différents coûts rapportés au nombre de bénéficiaires/prêts

- Le coût complet de l'accompagnement par bénéficiaire est de l'ordre de **830€**

Benchmark sur le coût de l'accompagnement externalisé auprès d'opérateurs spécialisés

- **DGEFP**

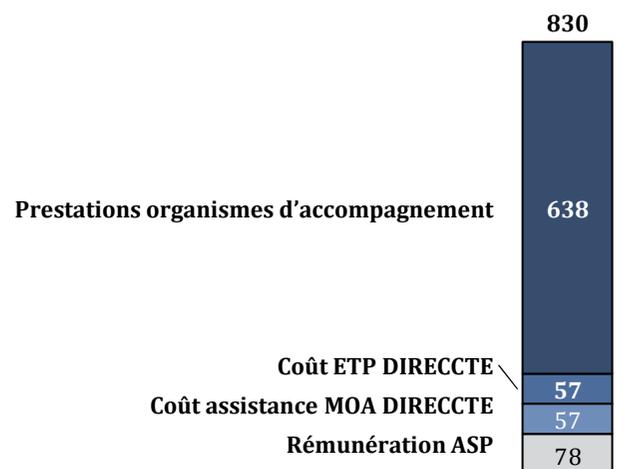
Contrat autonomie 3300€/bénéficiaires

- **Pôle Emploi :**

Prestations accompagnement licenciés économiques : 2184€

Prestations « trajectoire emploi » : 1658€

Source : rapport sur les effectifs des SPE européens (IGF)



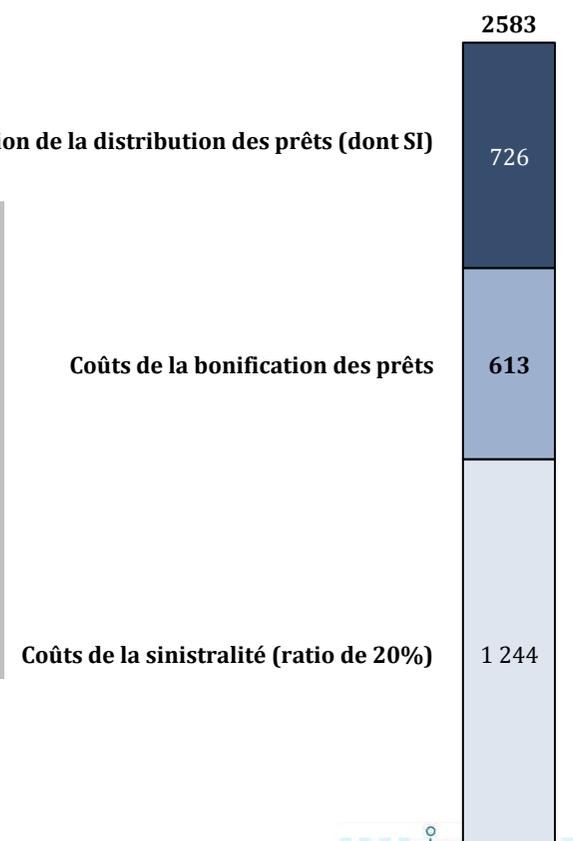
- Le coût complet du **financement et de la distribution des prêts / bénéficiaire** peut être évalué à **2 600€**

Benchmark sur le coût du crédit:

- **ADIE :**
1 100€ sur 18 mois

- **CREASOL :**
2 500 € sur 5 ans

Source : rapport sur le microcrédit (IGF)



Analyse des coûts complets du dispositif (3/3)

- ❑ **Au total, malgré des simplifications substantielles** (amélioration des outils SI, suppression des quotas mensuels), **les modalités de gestion de NACRE conservent leur complexité, génératrice de coûts...**
- ❑ ... mais le **coût complet du dispositif NACRE demeure raisonnable** :
 - Coût complet **annuel** global évalué par la mission à **environ 43 M€** pour la période de référence
 - Coût complet par bénéficiaire **sur 4 ans** :

Centre de coût	Coût réel constaté	Coût théorique (parcours complet)
Accompagnement	830€	2 000 €
Prêt	2 583 €	2 500 €
Accompagnement + Prêt	3 413 €	4 500 €

- ❑ **Ces montants sont notablement plus faibles que les autres aides publiques à la création d'entreprises attribuées aux demandeurs d'emploi**
 - **ARCE***: environ 850 M€ pour 66 000 bénéficiaires en 2012 / soit **12 879 € par bénéficiaire et par an**
 - **ACCRE****: environ 255 M€ d'exonérations de charges sociales pour 180 000 bénéficiaires / soit **1 417 € par bénéficiaire et par an**
 - **Emplois d'avenir** : 3,5 Md€ sur 3 ans pour 150 000 bénéficiaires / soit **7 778 € par bénéficiaire et par an**
- ❑ **L'analyse des coûts demeure incomplète:**
 - La CDC supporte intégralement le coût de fonctionnement du FCS sans refacturation à l'Etat malgré les dispositions de la convention institutive
 - Les coûts générés pour la Direction des fonds d'épargne par la gestion des enveloppes des prêts NACRE ne font l'objet d'aucun suivi analytique

Quel public pour NACRE?

Scénario	Public	Ciblage	Intérêt du ciblage	Inconvénients, difficultés, risques
<i>Outil généraliste en faveur de la création d'entreprises</i>	Créateurs de TPE	Large	<ul style="list-style-type: none"> Acter l'évolution de NACRE vers le segment « haut de gamme » des créateurs de TPE Centrer NACRE sur les projets ayant le plus de chances de réussite, la sinistralité financière la plus faible, et générant le plus d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> Risque de délaissement des projets pour lesquels l'intervention du prêt NACRE est décisive, évolution de NACRE vers le seul rôle de financement d'appoint Besoin d'accompagnement limité
	Auto-entrepreneurs	Restreint	<ul style="list-style-type: none"> Public plus « social » que les entrepreneurs classiques Fort besoin d'accompagnement 	<ul style="list-style-type: none"> Faibles besoins de financement L'auto-entreprise est utilisée à 40% comme complément de revenu
<i>Outil de retour à l'emploi</i>	Extension Chômeurs créateurs d'entreprises Chômeurs de longue durée créateurs d'entreprise	Large	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage simple en gestion... ...et légitime au vu de l'objectif « emploi » de NACRE 	<ul style="list-style-type: none"> Risques d'effets d'aubaine (ruptures conventionnelles) et d'éviction des profils les plus fragiles Risque de sous-dimensionnement de l'enveloppe par rapport au public visé Un public déjà très couvert par les aides publiques
		Restreint	<ul style="list-style-type: none"> Concentration des moyens de NACRE sur les publics « emploi » présentant les plus forts besoins de financement et d'accompagnement 	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage déjà expérimenté et remis en cause au vu des difficultés de gestion générées
<i>Outil social de (ré)insertion par l'entreprise</i>	Socle Entrepreneurat populaire Microcrédit professionnel Minimas sociaux Jeunes	Large	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage correspondant à un public très social Difficultés de financement et besoin d'accompagnement avérés Public peu couvert par les aides publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Seuls certains opérateurs de NACRE sont réellement tournés vers ce public Ciblage non optimal en termes de pérennité des entreprises créées, de sinistralité, et de création d'emplois
		Restreint	<ul style="list-style-type: none"> Ciblage sur les publics les plus en difficulté avec bancarisation quasi-impossible et besoins d'accompagnement renforcés Public peu couvert par les aides publiques 	<ul style="list-style-type: none"> Eviction de projets portés par d'autres publics « sociaux » ou « emploi » pour lesquels l'intervention de NACRE aurait été décisive Population très restreinte et difficile à atteindre Nécessaire révision à la hausse du ratio prudentiel

Scénario 1 : Outil généraliste en faveur de la création d'entreprises

Public	Définition/ modalités de ciblage	Degré de fragilité sociale	Chiffres clé	Poids de NACRE	Autres outils mobilisés	Estimation des besoins
TPE	<i>Entreprises dont les effectifs sont compris entre 0 et 19 salariés</i>		<ul style="list-style-type: none"> ~250 000 créations d'entreprises (APCE) 99% emploi entre 0 et 2 salariés (APCE) Jeunes (-30 ans) : 18,5% Demandeurs d'emploi de moins d'un an : 22% Demandeurs d'emploi de plus d'un an : 11% Inactifs (hors retraités) : 9% Diplôme BAC et < : 57% Bénéficiaires de minimas sociaux : 7% 	<ul style="list-style-type: none"> ~10 000 entreprises/an financées par NACRE (hors auto-entrepreneurs)... ... soit ~9% des créateurs 	<p>Toutes créations :</p> <ul style="list-style-type: none"> ACCRE et autres réduc./exo. cotisations ou impôts: ~50% Autres aides : ~12% PCE : 4,5% Aucun dispositif : ~50% Accès aux financements privés classiques 	<p>Population cible : 250 000</p> <p>Besoins: Très variables au vu de l'hétérogénéité de la population concernée</p>
Auto-entrepreneurs	<i>Créateurs d'entreprise ayant opté pour le régime de l'auto-entrepreneur et exerçant cette activité à titre principal</i>		<ul style="list-style-type: none"> ~300 000 auto-entrepreneurs par an, dont 60% exercent leur activité à titre principal Jeunes (-30 ans) : 28% Demandeurs d'emploi de moins d'un an : 20% Demandeurs d'emploi de plus d'un an : 10% Inactifs (hors retraités) : 8% Diplôme BAC et < : 69% Bénéficiaires de minimas sociaux : 20% 	<ul style="list-style-type: none"> ~20% des bénéficiaires de NACRE sont auto-entrepreneurs... ... et représentent 1,4% de la population totale des auto-entrepreneurs 	<ul style="list-style-type: none"> Régime de l'auto-entrepreneur ACCRE et autres réduc./exo. cotisations ou impôts: ~85% Autres aides : ~10% PCE : 6% 	<p>Population cible : 180 000</p> <p>Besoins: Accompagnement : fort</p> <p>Financement : limité</p> <p>(mise de départ < 8 K€ pour 94% des AE)</p>

Scénario 2 : Outil de retour à l'emploi

Public	Définition/ modalités de ciblage	Degré de fragilité sociale	Chiffres clé	Poids de NACRE	Autres outils mobilisables	Estimation des besoins
Demands d'emploi	<i>Tout demandeur d'emploi souhaitant créer ou reprendre son entreprise, quelle que soit sa durée d'inscription</i>		<ul style="list-style-type: none"> 33% des créateurs d'entreprise sont demandeurs d'emploi 60% des créateurs demandeurs d'emploi affirment ne pouvoir assurer qu'une partie du financement de leur projet (APCE, 2004) 	<ul style="list-style-type: none"> 70% des créateurs d'entreprise ayant bénéficié de NACRE sont demandeurs d'emploi... ... et représentent ~10% des créateurs d'entreprise demandeurs d'emploi 	<p>Dispositifs spécifiques au public « demandeurs d'emplois »:</p> <ul style="list-style-type: none"> ACCRES ARCE Subventions collectivités 	<p>Population cible: 170 000 à 175 000 créateurs/an <i>(dont ~50% de créateurs classiques et ~50% d'AE)</i></p> <p>Besoins: Nombreux dispositifs publics existants</p>
Demands d'emploi de plus d'un an	<i>Tout demandeur d'emploi de plus d'un an souhaitant créer ou reprendre son entreprise</i>		<ul style="list-style-type: none"> 11% des créateurs d'entreprises sont demandeurs d'emploi depuis plus d'un an 	<ul style="list-style-type: none"> ~23% des créateurs d'entreprise ayant bénéficié de NACRE sont demandeurs d'emploi depuis plus d'un an... ...et représentent ~10% des créateurs d'entreprise demandeurs d'emploi 	<p>Dispositifs généralistes :</p> <ul style="list-style-type: none"> PCE Prêts d'honneur Garanties 	<p>Population cible: 55 000 à 60 000 créateurs/an <i>(dont ~50% de créateurs classiques et ~50% d'AE)</i></p> <p>Besoins: Nombreux dispositifs publics existants</p>

Scénario 3 : Outil social de (ré)insertion par l'entreprise

Public	Définition/ modalités de ciblage	Degré de fragilité sociale	Chiffres clé	Poids de NACRE	Outils existants	Estimation des besoins
Microcrédit professionnel Entrepreneuriat populaire	<i>Très petites entreprises de moins de 3 salariés, plan de financement <25 K€, voire <8K€, avec profil social</i>		<ul style="list-style-type: none"> Population du microcrédit professionnel estimée: 100 000 (Rapport Bert) Population de l'entrepreneuriat populaire estimée à 120 000 (ADIE) 44% des entreprises créées (~110 000) présentent un besoin de financement <8K€ 26% des entreprises présentant un besoin financier inférieur à 16 K€ ont obtenu un crédit bancaire contre plus d'1/3 au niveau national 	<ul style="list-style-type: none"> ~20% des entreprises ayant bénéficié de NACRE ont des besoins de financement au démarrage <8K€... ... et représentent ~4% des créations d'entreprises de ce segment 	<ul style="list-style-type: none"> Microcrédit extra-bancaire : 13 000 prêts pour 35 M€ (rapport Bert) 	<p>Population cible : 100 000 à 120 000 créateurs/an</p> <p>Besoins: L'offre existante ne couvre que ~30% des besoins</p>
<ul style="list-style-type: none"> Minimas sociaux Jeunes 	<i>Bénéficiaires de minimas sociaux et créateurs âgés de 18 à 25 ans</i>		<ul style="list-style-type: none"> Part des bénéficiaires des minimas sociaux au sein des créateurs d'entreprise: 7% (17 500) Part des jeunes (<25 ans) au sein des créateurs d'entreprise: 5% (12 500) 	<ul style="list-style-type: none"> ~10% des créateurs bénéficiant de NACRE sont titulaires des minimas sociaux... ... et représentent ~9% des créateurs d'entreprises de ce public ~5% des créateurs bénéficiant de NACRE sont jeunes... ... et représentent ~8% des créateurs d'entreprises de ce public 	<ul style="list-style-type: none"> 10 000 microcrédits bancaires à la création (rapport Bert) 	<p>Population cible : ~ 30 000 créateurs/an</p> <p>Besoins: L'offre existante ne couvre que ~10 à 15% des besoins</p>

Recentrer NACRE sur son public prioritaire

La mission a identifié plusieurs modalités possibles pour recentrer le dispositif NACRE sur les personnes les plus éloignées de l'emploi

Modalités	Objectif	Efficacité attendue	Avantages/limites
Instaurer une durée minimale d'inscription à Pôle emploi d'au moins 6 mois pour bénéficiaire du parcours NACRE	Limitier les effets d'aubaine liés à l'entrée dans le parcours des demandeurs d'emploi en rupture conventionnelle (22% des bénéficiaires en 2012)	●	Dispositions appliquées en 2009
Supprimer la possibilité du cumuler l'ARCE et le prêt NACRE	Réguler les effets de cumul NACRE/ARCE qui tire le public NACRE vers les demandeurs d'emploi « haut de gamme »	●	Nombre de cumuls non disponible mais potentiellement massif - attesté par le niveau élevé de l'apport personnel moyen (17 000€)
Plafonner les plans de financement dans lesquels NACRE intervient	Rendre inéligibles à NACRE les plans de financement « hors norme » pour lesquels l'apport en fonds propres par le PTZ n'est pas justifié.	◐	Nécessité de prévoir des dérogations pour les projets collectifs et les reprises voire de tenir compte de certaines spécificités territoriales Un plafonnement à 100 000€ aurait impacté 10% des prêts 2009-2012 (8M€/an de nouveaux prêts libérés sur le fonds d'épargne)
Prévoir une part minimum de NACRE dans les fonds propres (25%) et dans le plan de financement (10%, en rajoutant les éventuels prêts d'honneur)	Rendre inéligibles à NACRE les plans de financement « hors norme » pour lesquels l'apport en fonds propres par le PTZ n'est pas justifié.	●	Critères économiques pertinents et plus souples qu'un plafonnement administratif Permet de recentrer NACRE sur les projets pour lesquels le dispositif de financement présente un impact déterminant
Abaisser le plafond des prêts NACRE de 8 000€ à 10 000€	Distribuer à enveloppe constante plus de prêts pour mieux intégrer les projets de faible montant - seuls 6 % des bénéficiaires actuels ont un plan de financement < à 10 000€	NA	Impact quasi-nul sur le ciblage des publics Mesure permettant d'accroître les volumes de prêts distribués; au titre de l'année 2012: 400 prêts supplémentaires potentiels
Conventionner avec les opérateurs sur des objectifs spécifiques pour certaines catégories (ZUS, jeunes, minima sociaux)... ... et/ou augmenter les volumes des opérateurs orientés vers ces publics (ADIE)	Augmenter le nombre de bénéficiaires dans les catégories concernées	●	Déconcentration de la définition des cibles au niveau des DIRECCTE Adaptation des objectifs aux enjeux locaux Capitalisation sur l'orientation traditionnelle de certains opérateurs à l'égard des publics cibles

Optimiser l'actuel modèle de financement des prêts NACRE

Différentes options existent pour augmenter le volume de prêt sans augmenter le coefficient multiplicateur

- ❑ **Optimiser les capacités d'engagement du FCS et permettre l'utilisation de tout ou partie des marges dégagées en faveur du dispositif NACRE**
 - Permettre le redéploiement vers NACRE de dotations d'autres compartiments du FCS, en cas de sous-utilisation de celles-ci
 - Permettre la fongibilité des liquidités entre les différentes actions du FCS et simplifier sa structure et sa gouvernance (fusion des trois fonds d'Etat constituant le FOGEFI en un seul instrument aux caractéristiques de fonctionnement harmonisées)
 - Etendre aux trois fonds d'Etat du FOGEFI la contre-garantie BPIFrance actuellement appliquée aux fonds Galland (économie cumulée de 3,8 M€ sur la période 2014-2017) et calibrer les provisions immobilisées au sein du FCS pour couvrir le « risque net » (sinistralité finale après mise en jeu de ces contre-garanties)
 - Permettre le redéploiement des crédits d'accompagnement NACRE non consommés pour accroître la dotation du FCS
- ❑ **Renforcer la performance des mécanismes de recouvrement des créances sinistrées**
 - En renégociant le contrat de délégation du recouvrement contentieux
 - Le dispositif d'externalisation du recouvrement contentieux a été mise en œuvre tardivement (juin 2012)
 - Il enregistre pour l'instant des résultats limités : **1,1 M€ recouvré sur 13,1 M€ transférés**, soit un **taux de recouvrement de 8 %** (11/09/2013)
 - Son coût élevé en restreint fortement le bénéfice : le total des **montants nets reversés** au FCS (au 19/09/2013) s'élevait à **582 K€**, après prélèvement de **323 K€ de commissions** par Flemming's, soit un **taux d'honoraires moyen de 36 %**
 - La mission recommande un réexamen des modalités de gestion des créances contentieuses, avec *a minima* une renégociation des conditions de rémunération du délégataire
- ❑ **Renforcer le rôle des organismes de PM2 et PM3 dans le suivi du recouvrement**
 - Plus grande réactivité dans la détection des défaillances
 - Le suivi des échéances est une composante de l'accompagnement

Schémas alternatifs (1/2): quelles modalités d'implication accrue des banques?

Financement des prêts

Refinancement de FAFI

- ❑ **Bonification** : un refinancement de FAFI auprès des banques impliquerait un dispositif de compensation du coût de la bonification par l'Etat...
 - ... auprès de FAFI ou auprès des banques selon le modèle retenu
 - ... impliquerait un contrôle des conditions de ce refinancement
 - ... pourrait revenir plus cher à l'Etat que la mobilisation des fonds d'épargne, si la courbe des taux repartait à la hausse
- ❑ **Refinancement de FAFI** : il pourrait intervenir dans des conditions minimisant la prime de risque (cf. conditions de refinancement de l'ADIE)...
 - ... mais nécessiterait une garantie publique pour que FAFI puisse bénéficier de taux réellement avantageux
 - ... et par conséquent un suivi analytique des coûts au sein des banques pour permettre la vérification des conditions d'engagement de la garantie

Distribution directe des prêts NACRE

- ❑ **Modèle** : distribution des PTZ NACRE moyennant une compensation du coût de la bonification par l'Etat (modèle PCE et PTZ immobilier)
- ❑ **Modalités de compensation de la bonification**...
 - par compensation directe...
 - ...ou crédit d'impôt
- ❑ ... doublé d'un **nécessaire mécanisme de garantie de la sinistralité**
- ❑ **Implications de gestion lourdes** (gestion du contentieux et du recouvrement, suivi analytique spécifique)
- ❑ A priori, pas d'effet d'éviction: les banques ont l'habitude de faire plusieurs crédits en mobilisant plusieurs outils (cf. modèle des prêts au logement)
- ❑ **Risque de banalisation du prêt NACRE** (gestion industrielle, dérive du ciblage)
- ❑ **Lien financement/accompagnement difficile à organiser**

Financement des réseaux

- ❑ Les réseaux d'accompagnement effectuent un **travail d'analyse et de sélection**, et **accompagnent** le développement des entreprises créées
- ❑ Les **banques** en tirent un **double dividende** qui pourrait légitimer une **rémunération des réseaux d'accompagnement** :
 - Clientèle nouvelle
 - Sécurisation des prêts bancaires accordés
- ❑ Néanmoins : une **ligne rouge pour les banques**, qui pourraient **perturber des relations bien établies avec les réseaux d'accompagnement**

Schémas alternatifs (2/2): avantages et inconvénients d'un transfert à la BPI

De par son positionnement institutionnel et sa capacité à mobiliser de la ressource, la BPI pourrait constituer une alternative au dispositif FAFI/DFE pour le financement des prêts NACRE

- ❑ **Sur le plan institutionnel, de par son ancrage régional, l'intervention de la BPI dans le dispositif pourrait faciliter une meilleure coordination entre NACRE et les dispositifs d'aide et d'appui aux créateurs déployés par les collectivités locales**
- ❑ La BPI jouit aujourd'hui de **conditions de refinancement favorables** sur les marchés ; en cas de hausse des taux, elle pourrait néanmoins recourir au FE auprès duquel elle dispose d'une ligne de crédit
- ❑ **Au-delà de l'intérêt financier, le repositionnement de la BPI sur le dispositif de NACRE pourrait être l'occasion d'une mise en complémentarité des outils de financement NACRE, PCE, garanties institutionnelles**
 - NACRE et le PCE s'adressent partiellement au même public (30% des bénéficiaires du PCE sont demandeurs d'emploi et 26% des prêts NACRE sont cumulés avec un PCE)
 - Globalement, le « produit » PCE est en perte de vitesse depuis la mise en œuvre du dispositif NACRE
- ❑ **Un transfert du financement des prêts NACRE à la BPI impliquerait néanmoins des coûts de transition non négligeables**

Quelles adaptations apporter aux parcours, à la gestion et au pilotage?

Rénover la mesure de la performance pour aligner le couple ciblage du public /niveau d'exigence des résultats

- ❑ Mesurer le retour à l'emploi (hors créations)
- ❑ Développer des objectifs/indicateurs pour certaines catégories du public visées prioritairement par NACRE (jeunes, habitants des ZUS, minima sociaux)
- ❑ Revoir les indicateurs contreproductifs (taux de transformation)
- ❑ Développer un indicateur contextualisé sur le taux de pérennité
- ❑ Distinguer indicateurs de performance/activité

Revoir les relations pilotes régionaux / opérateurs d'accompagnement pour alléger la charge administrative et rendre plus fluide le dispositif

- ❑ Poursuivre la politique de rationalisation du conventionnement (déconventionnement des opérateurs n'atteignant pas la taille critique pour se professionnaliser)
- ❑ Favoriser la constitution de groupements d'organismes au plan territorial dotés de capacités de gestion renforcées
- ❑ Appliquer un principe de transparence entre pilotes et opérateurs (dans la gestion des quotas et dans le niveau de performance)

Favoriser la personnalisation des parcours

- ❑ Renforcer le rôle de prescripteur de Pôle Emploi et articuler son offre de service avec celle du parcours NACRE
- ❑ Ajuster le suivi post-crédation (intensité, modalités) en fonction des profils
- ❑ Conditionnalité du versement du prêt au suivi du parcours / remboursement anticipé en cas de rupture

Les pistes de réflexion (1/2)

A moyen terme, rénover en profondeur le dispositif de pilotage en s'appuyant davantage sur les têtes de réseau nationales des organismes d'accompagnement

- ❑ **Un constat : au plan régional, les DIRECCTE inscrivent globalement leur politique de conventionnement dans une logique quantitative**
 - Faible articulation avec les outils mis en place par les collectivités territoriales et avec l'offre de service de Pôle emploi
 - Au total, des procédures de reconventionnement annuel et de gestion des enveloppes qui mobilisent beaucoup les équipes DIRECCTE sans valeur-ajoutée significative

- ❑ **Les propositions d'évolution étudiées par la mission : responsabiliser les têtes de réseau dans l'animation du dispositif NACRE dans le cadre de conventionnements nationaux pluriannuels**
 - Au plan national, sortir d'une démarche « *top/down* » pour renforcer le pilotage stratégique
 - des objectifs de performance tirant parti des spécialisations respectives de chacun des grands réseaux
 - une plus forte lisibilité des moyens alloués au dispositif
 - des résultats mesurés à intervalle régulier à partir d'un référentiel de performance sociale partagé au plan national
 - Au plan territorial, mobiliser les DIRECCTE sur l'animation plutôt que sur la gestion du dispositif
 - Suivi qualitatif des opérateurs
 - Respect de la couverture territoriale et mise en cohérence avec les outils des CT
 - Développement des coopérations entre prestataires

Les pistes de réflexion (2/2)

Plusieurs sujets identifiés par la mission pourraient donner lieu à des travaux d'évaluation ultérieurs

Evaluation des autres aides (ACCRE/ARCE)

- ❑ Ces aides ont un poids financier beaucoup plus significatif que NACRE
- ❑ Ce sont des « aides guichets » qui ne font pas l'objet de pilotage de la part des pouvoirs publics
- ❑ La bonne articulation de ces aides avec NACRE n'est pas démontrée, en particulier l'ARCE dont le positionnement est fortement redondant avec celui de NACRE

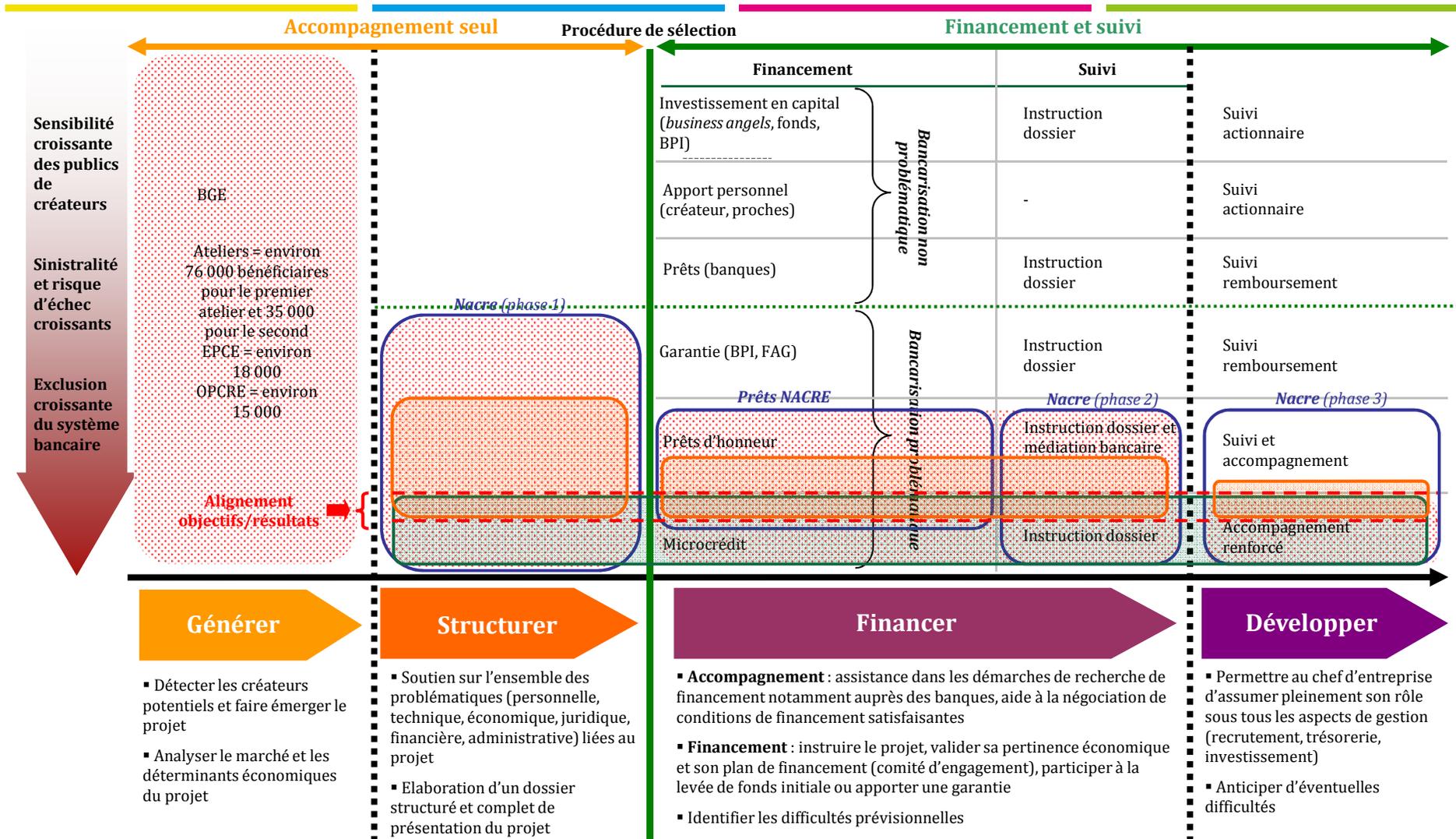
L'offre de service de PE aux créateurs d'entreprise

- ❑ Près de 100 000 bénéficiaires dans le parcours PE contre 20 000 dans NACRE : quel rôle pour PE en matière de prescription? Cohérence avec le plan stratégique 2015 de PE
- ❑ L'accompagnement PE et celui de NACRE est assuré parfois par les mêmes prescripteurs : vérifier l'absence de cumul de financement pour les mêmes prestations et la cohérence globale des dispositifs

Le Prêt à la création d'entreprise

- ❑ Les analyses de la mission suggèrent des effets de concurrence/éviction entre NACRE et le PCE
- ❑ Quelle fonction pour le PCE dans l'hypothèse où la BPI interviendrait dans la distribution des prêts NACRE (prêt pour favoriser le développement des entreprises)?

Segmentation de l'aide à la création d'entreprise et positionnement de NACRE



Besoin d'intervention publique
 Public visé en principe
 Positionnement de l'offre NACRE
 Public effectivement atteint

Les outils d'aide à la création d'entreprise sont pléthoriques

