



Les aides publiques aux TPE

**Rapport du groupe de travail
présidé par André Mulliez**

2004



Les aides publiques aux TPE

Président

André Mulliez

Rapporteur général

Benoît Granger

Rapporteurs

Sandrine Haas

Marie Renon-Beaufils

Daniel Suter

Avant-propos
par
Alain Etchegoyen,
Commissaire au Plan

Dans notre pays, la politique économique passe souvent par les aides publiques. Mais cette notion d'aide est elle-même ambiguë : s'agit-il de ces subventions dont Bruxelles pourchasse les mauvais usages ? L'aide ne consiste-t-elle pas aussi à supprimer des obstacles ou des complications inutiles ? L'instance d'évaluation que présidait André Mulliez a eu le mérite de prendre en compte ces deux aspects en dépassant un usage de l'aide compris comme une simple assistance. Outre ce principe méthodologique, je retiendrai du rapport deux idées essentielles car elles concernent l'ensemble des travaux que nous devons mener pour être utiles à notre pays, à ses opérateurs économiques et à tous ceux qui en ont souci.

La première idée se situe au principe même de toute politique économique. Pour être utile aux acteurs industriels, prestataires de services ou commerciaux, l'État doit d'abord améliorer sa propre connaissance. C'est particulièrement vrai dans le cas des très petites entreprises qui sont peu médiatisées et dont les patrons sont très éloignés de la sphère administrative et politique. Au-delà d'une approche statistique qui doit sans cesse s'améliorer pour fournir les bases mêmes d'une connaissance macro-économique, c'est la capacité des décideurs politiques, nationaux et territoriaux, à comprendre la psychologie et les comportements des acteurs économiques de petite taille qui doit se renforcer. Trop de décisions sont prises sans qu'on ait réussi à se mettre à la place de l'autre, à comprendre sa perception des occasions à saisir ou à bien interpréter ses besoins primordiaux. Aussi de bonnes intentions restent-elles incomprises et des mannes utiles demeurent-elles inutilisées.

La seconde idée concerne le rôle des intermédiaires. La France est un pays qui méprise les intermédiaires. Leur rôle est souvent incompris et leur rétribution presque toujours contestée. Les intermédiaires sont parfois même perçus comme des parasites ou des profiteurs. Maintes professions souffrent de cette image et le manque de considération qui leur nuit pénalise souvent notre économie. Nous le savons pourtant, nous sommes entrés dans un stade de développement économique où le service est de plus en plus décisif et mérite reconnaissance. Or nombreux sont ceux qui protestent encore contre les

- Avant-propos -

honoraires d'un agent immobilier ou d'un juriste. Ce rapport nous montre bien qu'il n'existe pas de bonnes aides publiques, c'est-à-dire des aides publiques efficaces – qui *produisent leurs effets* – sans intermédiaire qui, d'un côté, ont l'intelligence de la sphère administrative et, d'un autre côté, côtoient sans cesse les femmes et les hommes auxquels sont destinées ces aides. Ce n'est pas un hasard si ce texte insiste à la fois sur l'apport des experts-comptables et sur la plus-value qu'apportent à l'ensemble du monde économique des réseaux, notamment associatifs, qui entourent les dirigeants des très petites entreprises en luttant contre la solitude qui nuit souvent à leurs dirigeants. Je ne pense pas, personnellement, qu'une modification de leur système de représentation constitue un atout réaliste, envisageable dans un terme raisonnable.

Le texte de ce rapport d'évaluation est riche d'autres recommandations mais, comme ses auteurs l'ont sagement souhaité clair et concis, chacun pourra en prendre connaissance sans difficulté.

Que soient remerciés enfin le président et les membres de l'instance d'évaluation pour leur contribution à la bonne conduite de ce projet, les rapporteurs (Benoît Granger, Sandrine Haas, Marie Renon-Beaufils, Daniel Suter), ainsi que les membres du Commissariat général du Plan qui ont mené à bonne fin cette opération (Jean Guellec, Sylvie Paupardin, Jean-Michel Krassovich).

Préface
par André Mulliez,
Président du groupe de travail

Nous terminons cette évaluation en décembre 2003, exactement deux ans après avoir commencé ce travail. Deux ans pendant lesquels le paysage qui entoure les jeunes entreprises et les TPE a été modifié profondément ; citons la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, la récente ordonnance sur les simplifications, la décentralisation par laquelle l'État va transférer aux régions nombre de ses compétences en matière d'intervention économique.

Pourtant, le rapport d'évaluation qui suit garde toute sa valeur, car il est fondé sur des critères simples et permanents. La petite entreprise, c'est un homme ou une femme avant tout. C'est le projet d'une personne qui veut s'accomplir en prenant des risques et des responsabilités, qui revendique son autonomie. La réussite d'une petite entreprise, ce sont les clients qui la font. Les entrepreneurs le savent, qui s'exaspèrent de perdre autant de temps (sans même parler d'argent) à accomplir des formalités obscures, trop nombreuses, trop souvent superflues, comme nous l'avons constaté.

Ainsi, le premier devoir des pouvoirs publics et de tout citoyen est de considérer ces personnes, qui créent des emplois et des richesses, avec respect. Ce dont ils ont le plus besoin est de reconnaissance.

Ensuite, ils ont aussi besoin de simplicité, de rapidité dans les réponses à leurs questions, de permanence et de stabilité des règles du jeu, de loyauté dans les rapports avec l'administration.

Et enfin, seulement, certains d'entre eux ont besoin, pour des raisons très spécifiques, d'aides financières : soit pour absorber une partie du risque qu'ils ne peuvent prendre seuls, soit pour compenser des handicaps objectifs (par exemple la localisation dans une zone dégradée).

Si les pouvoirs publics sont guidés par ces critères simples, l'essentiel est fait. Pour le reste, leur intervention doit se concentrer non pas sur les entreprises elles-mêmes, mais sur leur environnement. Nous avons beaucoup débattu au sein de l'instance d'évaluation et nous avons fait faire des études approfondies pour étayer nos intuitions.

- Préface -

Plus que d'aides directes, et sauf quelques cas particuliers, les petites entreprises, surtout les plus jeunes, ont besoin d'aides à l'intelligence, en matière de conseil, d'expertise et de formation. Et ce ne sont sans doute pas les pouvoirs publics qui peuvent les leur apporter.

Je n'ai évidemment pas imposé mes convictions personnelles aux membres de l'instance d'évaluation ; c'est pourquoi je voudrais les résumer dans cet avant-propos. Je constate, en tant que président-fondateur du Réseau Entreprendre, que l'aide des pairs est essentielle. Ce réseau s'adresse à une part infime des créateurs d'entreprises (les 4 % d'entre eux qui créeront quinze emplois en année cinq) ; mais il est fondé avant tout sur l'action désintéressée de chefs d'entreprises qui apportent aide et appui à leurs futurs pairs, les créateurs.

C'est leur expérience, leur savoir-faire unique et irremplaçable qui fonde leur efficacité. Et c'est l'échange qui conduit ensuite les créateurs à devenir, à leur tour, parrains de nouveaux créateurs ; et ceci depuis plus de dix-huit ans. À ma connaissance, nous ne sommes pas la seule association à insister sur l'importance de l'aide à la création et de l'aide à l'accompagnement, comme le montre le grand nombre d'associations membres de la Fédération des Organisations contribuant à la création des entreprises et à leur reprise (FORCE).

Ces faits éclairent les pouvoirs publics pour leur action : réguler, entourer, appuyer, soutenir, promouvoir de tels montages ; favoriser ces rapprochements entre pairs au profit d'une dynamique collective. Et non pas considérer comme frais généraux inutiles les dépenses importantes que font chacun de ces réseaux pour apporter leur expertise en plus de leur financement. Les entrepreneurs aidés oublient très vite l'aide financière qu'ils ont reçue, mais sont marqués par les accompagnements humains dont ils ont bénéficié.

Avec ce rapport d'évaluation, nous apportons aux pouvoirs publics une analyse sans concession d'un système d'aides qui n'est pas optimisé. Nous avons découvert à quel point les TPE sont peu connues, peu identifiées en tant que telles. Elles ne sont donc pas l'objet de politiques d'aides motivées par leur taille et leurs fragilités spécifiques, alors que leur contribution à la création d'emplois est statistiquement essentielle.

Sur l'autre point essentiel du débat, je prends parti, à titre personnel, plus nettement que nous ne l'avons fait collectivement. La meilleure aide que l'État doit apporter aux TPE est de baisser les coûts de la main-d'œuvre, tout en

simplifiant les formalités. C'est une « discrimination » positive fondée sur la taille de ces petites entreprises et qui sera le plus sûr moyen d'augmenter les emplois.

Pour autant, les projets actuels du gouvernement, dont je salue les réformes déjà engagées, ne doivent pas mettre en cause les protections dont bénéficient les salariés des TPE. Ceux-ci ont des conditions de travail plus dures que dans les grandes entreprises, et perçoivent des salaires inférieurs. Le rôle de l'État est alors de garantir l'équité et la justice.

Baisser les charges, préserver les protections sociales, simplifier la vie quotidienne des entrepreneurs, concentrer le tout, à partir d'un critère de taille, sur les entreprises de moins de vingt salariés, aider les réseaux d'aide aux créateurs : voilà les axes qui me paraissent essentiels pour réintroduire du dynamisme parmi les nouveaux et petits patrons, qui ne se sentent pas traités avec suffisamment d'égards par les pouvoirs publics et les grandes institutions, alors que les grands espoirs du développement économique de la France reposent sur eux.

Sommaire général

| | |
|--------------------------|-----------|
| Introduction..... | 15 |
|--------------------------|-----------|

| | |
|---|-----------|
| PREMIERE PARTIE : LE RAPPORT D'EVALUATION..... | 19 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 1. Une connaissance générale des TPE à améliorer..... | 21 |
| 1.1. Micro-entreprises et TPE : une première typologie | 21 |
| 1.2. Les aides aux TPE : le catalogue n'existe pas | 22 |
| 1.3. L'élargissement de la notion d'aide aux simplifications | 22 |
| 1.4. La prise en compte des jeunes TPE hors agriculture et services financiers | 23 |
| 1.5. Un intérêt grandissant mais récent pour les TPE | 24 |
| 1.6. Un portrait des TPE aidées et non-aidées | 26 |
| 2. La demande d'aides..... | 27 |
| 2.1. Connaissance et efficacité des aides | 27 |
| 2.2. Les demandes des TPE | 28 |
| 2.3. L'appréciation des intermédiaires | 29 |
| 3. L'offre d'aide | 30 |
| 3.1. La typologie des aides nationales spécifiques aux TPE | 31 |
| 3.2. Les mesures accessibles aux TPE pour l'essentiel à portée sociale | 32 |
| 3.3. La baisse des charges et des impositions | 33 |
| 3.4. Les aides sous forme de simplifications | 36 |
| 3.5. Le rôle de chef de file de la région | 38 |
| 3.6. Un lien entre la consommation d'aide et la performance ? | 38 |
| 4. Pas d'aides sans aide à la diffusion : les intermédiaires..... | 39 |
| 4.1. Des fonctions indispensables remplies par les intermédiaires | 40 |
| 4.2. L'absence de projet global de l'accompagnement envers les TPE | 41 |
| 4.3. La nécessité d'études d'impact | 42 |

- Sommaire général -

| | |
|---|-----------|
| 5. Les préconisations : | 42 |
| 1. Cibler les aides directes | 42 |
| 5.1. Concentrer les aides directes sur des cibles réduites et légitimes | 43 |
| 5.2. Cibler les objectifs | 49 |
| 6. Les préconisations : | 51 |
| 2. Simplifier, décentraliser, faire faire, stabiliser | 51 |
| 6.1. Simplifier les formalités en mettant en cause la gestion par les professions | 52 |
| 6.2. Concentrer les autres aides sur l'intelligence | 56 |
| 6.3. Investir dans « l'aide à la diffusion » | 58 |
| 6.4. Articuler les différents niveaux d'intervention | 60 |
| 6.5. Tableau de synthèse des recommandations | 61 |
| <hr/> | |
| SECONDE PARTIE : LES ANALYSES | 63 |
| 1. Les très petites entreprises (TPE), quelques éléments de cadrage, André Letowski et Philippe Trouvé | 65 |
| 1.1. Les grands chiffres qui situent les TPE dans le paysage économique | 65 |
| 1.2. Le commerce et les services sont les activités dominantes au sein des TPE | 69 |
| 1.3. La diversité des situations régionales | 71 |
| 1.4. Une situation spécifique sur le marché du travail : la singularité des emplois dans les TPE | 73 |
| 1.5. Des modalités de développement diversifiées au sein des nouvelles entreprises | 77 |
| 1.6. Les TPE sont-elles un atout essentiel de notre future économie ? | 80 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 2. | L'approche typologique : pertinence et identification de sous-groupes au sein des dirigeants de TPE ou la puissance explicative des « modèles d'entreprise », André Letowski et Philippe Trouvé | 83 |
| 2.1. | Des modélisations récurrentes, leurs vertus pratiques et leurs limites | 85 |
| 2.2. | Quatre configurations de TPE | 90 |
| 2.3. | La confrontation des typologies générales avec les résultats de l'étude quantitative de l'IFOP | 98 |
| 3. | La demande d'aide porte plus sur les baisses de charges et les simplifications que sur des apports financiers, Benoît Granger | 125 |
| 3.1. | La demande directe : alléger et simplifier | 125 |
| 3.2. | La demande institutionnelle : rénover les statuts, aligner les droits, accéder à la connaissance | 143 |
| 3.3. | La demande des nouveaux réseaux d'accueil et d'accompagnement : lier aides et conseils | 151 |
| 4. | L'offre d'aides publiques est peu opérationnelle, peu accessible et peu lisible pour ses bénéficiaires, Benoît Granger et Daniel Suter..... | 154 |
| 4.1. | Les aides publiques aux TPE, recensement et typologie | 155 |
| 4.2. | Les domaines dans lesquels l'offre d'aides aux TPE est inadaptée | 174 |
| 5. | Les aides doivent être diffusées : les fonctions assurées par les intermédiaires, Benoît Granger | 223 |
| 5.1. | L'importance des intermédiaires dans l'adéquation des aides proposées peut se mesurer | 224 |
| 5.2. | Les principaux intervenants : les chambres consulaires viennent en second rang | 232 |
| 5.3. | L'accompagnement : la grille d'analyse des réseaux de FORCE | 235 |
| 5.4. | La qualité : il existe désormais des normes précises | 240 |

- Sommaire général -

| | |
|--|-----|
| 5.5. Le coût du fonctionnement des réseaux pour les collectivités publiques | 240 |
| 5.6. Impacts de l'accompagnement | 242 |

ANNEXES251

| | |
|--|-----|
| Annexe 1 : TPE aidées et non-aidées : un portrait issu de l'étude IFOP, <i>Stéphane Rimlinger</i> , DECAS | 253 |
| Annexe 2 : Extraits de « Propositions pour l'entreprise », Ordre des experts- comptables, février 2003 | 263 |
| Annexe 3 : La liste des aides aux TPE | 269 |
| Annexe 4 : Résumé de l'étude SILOE-DARES/DECAS : l'impact des simplifications administratives (janvier 2002) | 287 |
| Annexe 5 : Mesures de simplification : un chantier engagé mais où il reste beaucoup à faire, <i>Sandrine Haas</i> | 299 |
| Annexe 6 : « Comment reconnaître la qualité d'un accompagnement de créateur d'entreprise ? » | 343 |
| Annexe 7 : Une évaluation immédiate de l'avant-projet de loi sur l'initiative économique | 353 |

Bibliographie restreinte.....357

Composition de l'instance367

Introduction

Parvenir à des recommandations limitées mais opérationnelles

L'évaluation des aides aux très petites entreprises (TPE) a été décidée par le Premier ministre sur proposition du Conseil national de l'évaluation, dans le programme d'évaluation publié au *Journal Officiel* du 20 septembre 2001.

Conformément au décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998, cette évaluation a été conduite par une instance mise en place en novembre 2001 et présidée par André Mulliez ; elle a remis son rapport au terme de deux années de travail.

1. Le mandat confié à l'instance

L'évaluation a été entreprise à la demande du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Le premier axe de l'évaluation devait établir une typologie des aides auxquelles les TPE peuvent recourir et une description des modes d'utilisation de ces diverses aides selon le profil et les besoins des entreprises. Le deuxième axe consistait à analyser les résultats effectifs des aides directes atteints par rapport aux objectifs affichés. Enfin, le troisième axe serait consacré aux effets de la simplification administrative et à l'efficacité des dispositifs d'aides indirectes au regard des pratiques de gestion des formalités adoptées par les TPE (voir le cahier des charges en annexe 1).

2. Le champ et les objectifs de l'évaluation

En début d'exercice de son travail, l'instance d'évaluation a précisé et interprété le cahier des charges.

Il est apparu rapidement que le champ (toutes les aides, toutes les TPE) était trop vaste pour être conservé tel quel ; en tout cas pour une instance ayant un budget et une durée de vie limités. Nous avons découvert en cours de route combien les TPE sont mal connues et qu'elles ne sont pas un groupe identifié par les politiques publiques, donc a fortiori ne constituent pas des cibles de politiques d'aides ou d'appuis spécifiques.

- Introduction -

Dès lors, le champ des études d'évaluation a été limité dans deux directions :

- évaluer un nombre limité de dispositifs d'aides publiques ;
- inclure les jeunes entreprises de moins de trois ans, car les aides à la création interviennent de façon déterminante dans la rotation du stock des TPE.

D'autre part, il n'existe pas de définition standardisée des aides publiques, sauf pour les « aides notifiées » définies par la Commission européenne. La définition européenne est très large, mais elle n'inclut pas des mesures qui améliorent globalement l'environnement des entreprises, ou leur vie quotidienne, ou encore leur efficacité.

C'est ce qui nous a conduit à adopter notre propre définition, en incluant des mesures qui « aident » très nettement les chefs d'entreprises et qu'ils réclament avec énergie, à savoir les mesures de simplification et les baisses de charges.

Ainsi, l'objectif final de l'instance d'évaluation a été, dès le départ, de parvenir à des recommandations limitées mais opérationnelles.

3. Organisation du rapport

Le texte qui suit comporte deux parties distinctes :

- le rapport d'évaluation lui-même, qui représente la synthèse des travaux menés en 2002 et 2003 au sein de l'instance d'évaluation ;
- les analyses, qui sont des contributions de membres de l'instance ainsi que d'autres travaux. Ces documents ont appuyé la réflexion de l'instance mais ne reflètent pas, en tant que tels, la position unanime de ses membres.

La matière sur laquelle l'instance a travaillé a connu des changements importants pendant ces deux dernières années ; c'est pourquoi, il est important de préciser que nos travaux se sont terminés à la fin de l'année 2003, et ne prennent pas en compte les réformes ni les projets de réformes annoncés depuis.

- Introduction -

Enfin, le Conseil national de l'évaluation ayant cessé d'exister, il est important de préciser que le présent rapport est bien écrit comme un rapport d'évaluation des politiques publiques, ainsi que notre mandat le prévoyait.

PREMIERE PARTIE

LE RAPPORT D'EVALUATION

1. Une connaissance générale des TPE à améliorer

1.1. Micro-entreprises et TPE : une première typologie

Il n'existe pas de mode de description, de mode d'analyse ou de typologie standard et acceptée par tous des entreprises de 0 à 20 salariés (« 0-20 »). La définition des TPE a longtemps été limitée aux moins de 10 salariés. Il y a à l'évidence plusieurs sous-familles parmi les 0-20, qui ont des statuts, des comportements et des ambitions très différents. Ceci nécessite une tentative de typologie ¹.

Les éléments descriptifs sont connus. Les très petites entreprises (moins de 20 salariés) restent créatrices d'emplois nets, sauf récemment. Elles occupent 37 % des personnes travaillant dans le secteur marchand et 29 % des salariés, outre les non salariés ; elles réalisent 23 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises, mais participent plus modestement à l'investissement et au chiffre d'affaires du secteur marchand (autour de 20 %) ².

Dans les TPE, les CDD sont plus nombreux que dans les PME ou les grandes entreprises ; les salaires sont plus bas à qualification égale ; la durée du travail reste élevée, avec près de 40 heures en moyenne, alors que les 35 heures sont généralisées dans les moyennes et grandes entreprises. Au printemps 2003, la DARES estimait que 80 % des salariés étaient proches des 35 heures, sauf les salariés des petites entreprises.

Les TPE sont très présentes dans les activités du commerce et des services, et plus précisément celles qui s'adressent directement au grand public. Mais les secteurs d'activité restent hétéroclites ; en majorité, il s'agit d'activités ne demandant pas des immobilisations de capitaux importants.

Enfin, plusieurs indices concordants ainsi que les études commandées par l'instance tendent à montrer que les taux de rotation, c'est-à-dire créations et disparitions d'entreprises, sont élevés, mais assez dispersés selon les métiers. Ce point peut être considéré à la fois comme un indice de dynamisme et de pragmatisme, mais aussi comme un signe de fragilité.

(1) Voir, dans la partie « Analyses », point 2. « L'approche typologique », p. 83.

(2) Source : INSEE SUSE/DECAS. Voir, dans la partie « Analyses », point 1. « Les TPE, quelques éléments de cadrage », p. 65.

- Première partie -

Ainsi, comprendre les comportements, les demandes et les difficultés spécifiques des TPE exige de travailler en sous-groupes, d'où l'intérêt des travaux de typologie entrepris dans le cadre de l'instance.

1.2. Les aides aux TPE : le catalogue n'existe pas

Il n'existe pas de définition standardisée des aides publiques, sauf les « aides notifiées » définies par la Commission européenne. Cette définition est reprise dans la circulaire du Premier ministre du 8 février 1999 des « aides qui font l'objet d'une interdiction de principe »¹.

Les aides compatibles, selon le droit européen, sont, notamment, celles à finalité régionale et certaines sectorielles (environnement, culture, R & D...).

1.3. L'élargissement de la notion d'aide aux simplifications

Il est très difficile encore aujourd'hui de fournir une description exhaustive de l'offre, s'il en existe une visant les TPE et les micro-entreprises. En revanche, il serait dommage de ne pas inclure les simplifications des démarches administratives, fiscales et de couverture sociale. Elles ne sont pas visées par l'énumération des « aides d'État » de l'Union européenne, mais elles peuvent améliorer très sensiblement la vie des patrons de petites entreprises et le fonctionnement de ces entreprises. C'est du reste l'une des attentes majeures des entrepreneurs : les sondages montrent en effet que ces derniers ne demandent pas tant des subventions, mais souhaitent plutôt un allègement des charges et des procédures et formalités de tout genre.

En outre, ce domaine est un bon test de la capacité de l'Etat à définir une politique et la faire respecter par d'autres. On sait que simplifier ce type de formalités nécessite que l'État obtienne l'accord des régimes autonomes de protection. Une série de textes législatifs parus en 2002 a imposé aux différents organismes de coopérer afin d'harmoniser les pratiques et de rationaliser les

(1) Il s'agit de l'« ensemble des avantages directs ou indirects que les collectivités publiques peuvent accorder à une entreprise ou un groupe d'entreprises, sous forme de subventions, d'exonérations fiscale ou sociale, de remise de dettes, d'abandons de créance, d'octroi de garanties, de prises de participation en capital, de prêts à des conditions différentes de celles du marché, d'avances remboursables, de prêts ou de mise à disposition de biens meubles, immeubles ou de personnel, de rabais sur le prix de vente ou de location, de réalisations d'infrastructures ou de travaux sur le site de l'entreprise ».

circuits d'informations pour faciliter les démarches des cotisants. Renaud Dutreil, alors secrétaire d'État aux PME, renforçait encore ces premiers efforts pour mettre fin aux fortes inerties, sur lesquelles sont venues buter le programme de simplification issu du rapport Baert (1996) et l'action de la Commission pour les simplifications administratives (COSA).

Notre interprétation extensive du terme même d'« aide publique » a pour effet d'étendre l'évaluation, des mesures de simplification relevant du périmètre des décisions de politique publique de l'État vers l'analyse des obstacles institutionnels sur lesquels bute leur mise en œuvre. Les entrepreneurs ne demandent pas tellement d'aides au sens étroit du terme mais avant tout 1) une baisse des charges, 2) la simplification des procédures et des formalités, si l'on en croit les sondages et études cités dans ce rapport.

1.4. La prise en compte des jeunes TPE hors agriculture et services financiers

Les entreprises en création, et non uniquement les TPE au-delà de trois ans d'exploitation, font logiquement partie du champ de l'évaluation pour deux raisons. D'une part, une grande partie du catalogue des aides publiques est concentrée sur les entreprises en création ; d'autre part, la troisième année d'exploitation est souvent considérée par les professionnels de l'accompagnement comme « fatidique » : c'est alors que le chef d'entreprise montre qu'il est capable ou non de manager son projet dans la durée. C'est aussi à cet âge que la plupart des TPE atteignent leur taille « adulte », qui ne variera plus beaucoup, sauf incident.

L'enjeu est clairement d'examiner la continuité de l'intervention publique. En effet, le nombre d'emplois nouveaux résultant d'entreprises nouvelles (créées et reprises) est considérable. Abaisser le nombre d'échecs précoces peut donc constituer en soi un objectif des politiques publiques. C'est ce que réaffirme avec force le secrétaire d'État Renaud Dutreil présentant son projet à l'Assemblée nationale : « Ce sont les petites entreprises qui créent de nouveaux emplois. Ainsi celles qui comptent moins de dix salariés ont créé 2 millions d'emplois entre 1991 et 1998 ; dans le même temps, les entreprises de plus de cent salariés en ont détruit 1,2 million. La création d'entreprise a contribué pour les deux tiers aux nouveaux emplois. Qui peut dire que la loi sur l'initiative économique (...) n'est pas une loi pour l'emploi ? »¹.

(1) *Assemblée nationale, séance du 4 février 2003.*

- Première partie -

Les comptages opérés par l'INSEE et l'APCE (enquête SINE) permettent de montrer qu'à eux seuls, les créateurs d'entreprises d'une année emploient trois ans après plus de 470 000 personnes, salariés et non salariés cumulés¹. En 2003, la création a globalement concerné un total estimé à 480 000 personnes.

Enfin, sur les secteurs d'activité, les études commandées par l'instance sont limitées au champ ICS de l'INSEE : il comprend l'ensemble des secteurs marchands de l'industrie, de la construction, du commerce et des services. L'agriculture est exclue du champ d'investigation. Le secteur des services est quant à lui amputé des activités financières (la délimitation de ce champ s'explique par le manque de fiabilité des données pour ces secteurs dans le répertoire Sirène).

1.5. Un intérêt grandissant mais récent pour les TPE

Les enjeux liés au dynamisme des patrons de TPE sont considérables. C'est vrai en matière d'innovation et de création d'emplois. C'est vrai en matière de renouvellement du tissu économique, avec les créations d'entreprises dont l'immense majorité démarrent très petites.

Pourtant l'information disponible au début des travaux de l'instance était d'une qualité très inégale et généralement faible :

- les informations sur la consommation des lignes budgétaires de subventions étaient incomplètes, peu cohérentes, difficiles d'accès ;
- les informations qualitatives sur la cohérence des lignes d'aides, la clarté des objectifs d'intervention, les mesures d'efficacité et d'efficience, rares ;
- il n'existait pas de travaux sur l'articulation et la cohérence entre les niveaux d'intervention (national et collectivités territoriales) ;
- enfin, il n'existait pas (ou très peu) de travaux sur les impacts, même si ce type de recherche est délicat à mener. Seule la DARES conduit des évaluations sur l'accès à l'emploi des bénéficiaires de contrats aidés à l'issue de leur passage en dispositif de politique d'emploi (ils sont en grande majorité embauchés dans de petites entreprises). Il faut aussi citer quelques évaluations faites dans le cadre des CPER (contrats de Plan État-région). Mais cette matière

(1) Voir INSEE Première n° 917, août 2003, sur l'interprétation du panel SINE.

étant nouvelle, aucune méthodologie commune ne paraît avoir été mise au point.

Nous avons assisté ces deux dernières années à une évolution très importante. Le gouvernement, depuis 2002, a pris en compte ces sujets avec une vigueur toute nouvelle dans les deux directions de la dynamisation de la création d'entreprise et de la simplification des obligations et formalités.

Parallèlement, des travaux spécifiques montrent que ce secteur est enfin l'objet d'attention. Les études menées par la DARES et la DECAS constituent l'essentiel des connaissances disponibles dans ce champ, avec les études de l'APCE ; puis celles lancées par Fiducial, les Centres de gestion agréés...

L'instance a pu bénéficier de travaux récents d'une certaine ampleur. Pour résumer rapidement :

– En 2001, l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale de l'Industrie et du Commerce ont réalisé une analyse d'ensemble sur les aides aux créateurs d'entreprises, mais dans une optique d'offre. Le rapport fait état de « 64 mécanismes repérés » dont seule une quinzaine aurait un impact sur la jeune entreprise. Dans le cadre des politiques sectorielles (politique de l'aménagement du territoire, de l'innovation, de la ville, etc.), « l'aide n'est pour l'entreprise que la compensation d'un handicap ou d'une contrainte dont on la charge » ;

– en 2001 également, une mission parlementaire assurée par les députés Didier Chouat et Jean-Claude Daniel organisait des auditions très complètes afin de préparer, à la demande du gouvernement Jospin, un projet de loi sur la PME qui ne verra pas le jour. Mais les positions des principaux intermédiaires dans la gestion et la distribution des aides sont explicitées dans ces textes. C'est un apport important, car il fixe les demandes des intermédiaires, dont nous estimerons qu'ils jouent un rôle crucial dans l'efficacité du système d'aides ;

– deux baromètres ont été créés presque à la même époque. Fiducial, en collaboration avec l'IFOP, produit un baromètre trimestriel sur la conjoncture économique des TPE. L'IFOP réalise une étude téléphonique auprès d'un millier de dirigeants de TPE. Le second baromètre, lancé par les Banques populaires et la Fédération des Centres de gestion agréés, donne des éléments d'information sur la conjoncture dans différents métiers.

1.6. Un portrait des TPE aidées et non aidées

Le portrait qui suit des TPE aidées et non-aidées résulte d'un sondage IFOP de juillet 2003, qui a été conçu dans le cadre des travaux de l'instance d'évaluation et commandé par la DECAS¹. Une analyse plus détaillée de cette étude, par André Letowski et Philippe Trouvé, figure dans la seconde partie « Analyses » du présent rapport. Elle rapproche les utilisations des aides publiques d'une tentative de typologie des TPE.

Le commentaire ci-dessous apporte un éclairage factuel très nouveau sur la consommation des aides, sur les comportements des entrepreneurs, et sur les demandes qu'expriment les patrons de TPE en matière d'aides publiques.

Dans le sondage IFOP, plus d'un dirigeant d'entreprise sur deux déclare avoir bénéficié d'une aide publique. C'est le cas précisément de 54 % des TPE interrogées. Les aides les plus citées sont celles se référant directement à l'emploi et non à des subventions pour investissement ou à des prêts ou garanties bancaires. L'exonération de cotisations sociales pour le premier salarié et le contrat d'apprentissage, d'alternance et de qualification sont de fait les aides les plus diffusées.

Parmi les entreprises aidées, une majorité (53 %) n'a bénéficié que d'un seul dispositif, 29 % en citent deux et 18 % en citent au moins trois. Rares sont les entreprises ayant obtenu des avis favorables à trois aides ou plus. Ceci laisse supposer que cette catégorie, très intéressée par les divers types de soutien public, ne constitue qu'une minorité (moins de 10 % de l'ensemble des entreprises).

Les entreprises bénéficiaires d'aides ont une taille plus importante, en termes d'effectifs, que les non-aidées, et accroissent plus rapidement ces effectifs. De même, les TPE aidées réalisent un chiffre d'affaires plus élevé et progressent plus fortement. Les entreprises aidées n'admettent pas directement l'utilité de l'aide, mais y portent un jugement favorable et sont prêtes à recommander l'aide aux autres chefs d'entreprises. Les entreprises non aidées, moins dynamiques, sont moins informées et sont rebutées par les difficultés (supposées) à l'obtention d'une aide.

(1) Les paragraphes qui suivent sont une synthèse de la présentation faite par la DECAS (Stéphane Rimlinger) de cette étude (annexe 2 de la seconde partie « Analyses », p. 253). Des commentaires et analyses plus détaillés du sondage IFOP figurent également dans la seconde partie « Analyses ».

Les partenaires proches des TPE (comptables, experts-comptables, centres de gestion) jouent un rôle clé. Les banques jouent un rôle plus important pour les TPE aidées. Les contacts avec les administrations, les collectivités locales et les chambres consulaires sont nettement moins fréquents.

En conclusion, les TPE demandent des aides plus ciblées et une simplification des procédures. Les aides doivent pouvoir restreindre les risques d'activités durant les premières années de leur existence. 40 % des TPE, surtout celles aidées, insistent également sur le développement à plus long terme.

2. La demande d'aides

L'un des partis-pris de l'instance d'évaluation, par rapport à d'autres travaux réalisés à ce jour, était de partir des besoins des TPE, en éclairant l'utilisation qu'elles font ou pas de l'éventail des aides proposées. Dans cette perspective, deux études originales sur l'utilisation des aides par les TPE ont été lancées, qui ont largement alimenté la réflexion d'ensemble et dont les principaux enseignements sont discutés ici.

2.1. Connaissance et efficacité des aides

Près de neuf TPE sur dix déclarent avoir connaissance d'au moins une aide, selon le sondage de l'IFOP. Ce sont les aides à l'emploi, telles que le CIE ou le contrat d'apprentissage, qui ont le plus de notoriété, et expliquent en bonne partie ce niveau élevé de diffusion. En outre, plus d'une TPE sur deux affirme avoir bénéficié d'au moins une aide au cours des dernières années. Le système d'aides, toutes catégories confondues, touche ainsi une proportion importante d'entreprises dans leur histoire récente. Mais paradoxalement, les entrepreneurs ont le sentiment d'être très peu aidés, avec un système d'information sur les aides fortement critiqué. En effet, plus des trois quarts des TPE interrogées se déclarent assez mal ou très mal informées, ne sachant à qui s'adresser.

Si plus de 60 % des bénéficiaires se déclarent satisfaits par le système d'aides (sur les délais d'obtention, les procédures liées au dossier, le montant financier ou encore sur son utilité), ils sont plus critiques face aux effets des aides sur le développement de leur activité lors de leur obtention. Seuls 35 % des entreprises affirment ainsi que l'aide a permis un développement assez ou très important. 25 % jugent que les effets de l'aide ont été peu importants et 40 % affirment que ces effets n'ont pas été vraiment bénéfiques à leur activité.

- Première partie -

38 % des entrepreneurs estiment que l'aide a joué un rôle de soutien à l'entreprise lorsque celle-ci a passé une période difficile. 38 % des entrepreneurs estiment également qu'ils auraient eu des difficultés sans elle. Donc les aides sont-elles perçues comme de vrais instruments de développement ? Elles apparaissent plutôt comme des outils supplémentaires à la performance de leur entreprise. Cet aspect est confirmé par l'opinion exprimée en termes d'impacts des aides sur l'emploi. Huit interrogés sur dix affirment que les aides n'ont pas joué de rôle sur leur politique d'embauche. Deux responsables sur dix seulement citent l'aide dont ils ont bénéficié comme élément leur ayant permis de créer des emplois. La moitié des sondés affirme que les aides ont permis le maintien d'emplois déjà existants.

En grande majorité, les aides citées sont ou comportent des exonérations : exonération du premier salarié (21 %), contrats d'apprentissage, d'alternance et de qualification (20 %) et contrat initiative-emploi (9 %) ¹. Les aides qui se traduisent exclusivement par un apport financier obtiennent un score très inférieur.

2.2. Les demandes des TPE

Les demandes exprimées par les chefs d'entreprises vont en priorité vers l'abaissement des charges (près de 70 % d'entre eux préfèrent les aides sous forme d'exonérations fiscales ou sociales, par rapport aux subventions ou prêts) qui provoque, semble-t-il un mouvement prévisible : qui, parmi ceux qui payent des charges, ne souhaiterait en payer moins ? Et pourtant, les exonérations fiscales ou sociales, les types d'aides les plus fréquents et les plus connus, « ne sont pas ressentis comme des incitations à l'embauche », montrent d'autres études ². Les chefs d'entreprises interrogés précisent « qu'ils ne se lancent dans un recrutement que lorsqu'un besoin se fait véritablement sentir ». Les exonérations à l'embauche leur paraissent naturelles, mais ce ne sont « pas véritablement des aides » constatent les enquêteurs.

(1) Il subsiste une relative invraisemblance dans ce résultat, car le nombre de bénéficiaires réels d'aides est nettement inférieur au nombre d'entrepreneurs que représenteraient les sondés. Mais la question portait sur les dernières années d'exploitation ; donc il est probable que les réponses tiennent compte de « souvenirs », y compris lointains et flous.

(2) Étude CM International. Étude qualitative commandée également par l'instance : voir présentation et commentaires dans la 2e partie « Analyses », p. 125.

Au deuxième rang des attentes des TPE vient la demande de simplification de toutes les formalités, procédures et autres relations avec les administrations et les organismes de protection sociale. En résumé, les patrons de TPE estiment que le meilleur service à leur rendre et la meilleure aide à leur apporter est d'alléger leurs charges de travail administratif.

2.3. L'appréciation des intermédiaires

Une série de consultations a été menée par l'instance auprès des intermédiaires dans la diffusion des aides et a été complétée par une étude qualitative sur leur rôle ¹.

Le premier besoin ressenti par les intermédiaires est une forte demande de stabilité juridique. Il semble que l'on avait atteint en 2000 un niveau inquiétant d'insatisfaction des patrons de TPE, ² effrayés par la perspective de la mise en place des 35 heures. La moitié d'entre eux, dès 2001, se disait décidée à ne pas mettre en place cette mesure. Et cette insatisfaction portait nettement sur la complexité de l'opération plus que sur le coût, puisqu'en octobre 2002, ³ 82 % d'entre eux approuvaient l'harmonisation des SMIC à un tarif unique, y compris son augmentation.

Non seulement la réglementation est obscure, mais elle est instable et peut donner lieu à des interprétations divergentes. Les exemples cités sont nombreux : exonérations dans les zones urbaines sensibles (ZUS), les changements incessants des règles et modes de calcul des cotisations, crédit impôt-recherche (CIR), etc. Selon les termes d'un responsable de technopôle, « il suffisait d'appliquer les règles du crédit impôt-recherche pour être certain d'avoir un contrôle fiscal et un redressement quelque temps plus tard... ». Sur les deux points spécifiques ci-dessus (ZUS et CIR), l'administration a précisé

(1) « Pratiques de gestion des aides et des formalités administratives par les très petites entreprises et rôles des intermédiaires », étude du Commissariat général du Plan réalisée pour l'instance d'évaluation des aides aux très petites entreprises. (partie « Analyses », point 3. « La demande d'aide porte plus sur les baisses de charge et les simplifications que sur les apports financiers », p. 125).

(2) « Patrons de TPE » englobe l'ensemble du champ ; « les indépendants » sont les artisans et les commerçants dont la moitié n'a aucun salarié.

(3) Sondage d'octobre 2002 : 1 002 dirigeants de TPE de 0 à 19 salariés ; échantillon créé selon les critères de secteur d'activité : taille (0 à 19 salariés) et région d'implantation ; baromètre Fiducial publié depuis décembre 2000.

- Première partie -

ses positions en 2003 et on peut supposer que les risques de contentieux seront désormais limités.

Les demandes d'aides financières de différentes sortes sont peu nombreuses et ne s'expriment (dans les études qualitatives) que liées à une circonstance précise : un projet de développement, par exemple. La demande d'argent est suivie de très près par la demande d'apports « en matière grise » (conseil, expertise, formation, informations sur les marchés ou les autres questions liées au développement de la TPE) restés longtemps les parents pauvres du catalogue des aides, souvent offertes et peu demandées. Certaines sources montrent que les dispositifs actuels (les FRAC notamment) restent difficiles d'accès, peu adaptés à des demandes de petites entreprises, avec des procédures lourdes et lentes. Cependant, ces types d'aides commencent à faire une percée remarquable dans la demande exprimée par certains types de chefs d'entreprises.

Tous les professionnels de l'accompagnement des petites entreprises signalent qu'une partie de leur rôle consiste à se repérer dans « la jungle » des procédures et des formalités. De nombreux travaux (APCM, CCI, experts comptables, réseaux d'accompagnement de statuts associatifs, experts auditionnés par l'instance...) insistent sur le niveau insupportable de complexité dans les relations entre les TPE et les organismes de protection sociale dont ils relèvent.

Avait-on atteint des sommets de complexité et de pesanteurs bureaucratiques en 2001 ? Ou, plus banalement, était-ce un sentiment, plus subjectif, mais exprimé avec plus de vigueur que d'habitude par les chefs d'entreprises ? Nous pencherions pour la seconde interprétation. Rappelons que le bilan des travaux de simplification (Commission Baert, COSA...) était très important, avant même que ne commencent les analyses de notre instance. Mais les conséquences de la législation sur les 35 heures et les relations avec les organismes de protection sociale ont créé un sentiment d'exaspération très perceptible.

3. L'offre d'aide

L'offre d'aide est brouillée. Les catalogues locaux ou régionaux, les outils d'information les plus proches des chefs d'entreprises, sont souvent très riches en apparence, alors qu'ils suivent sans le dire une règle des 80/20 : 80 % des chefs d'entreprises aidés consommeront 20 % des aides disponibles au catalogue ; et les autres ont des possibilités d'application rares.

La classification européenne, qui liste les aides autorisées non pas selon la forme qu'elles prennent mais en fonction de leurs objectifs, n'est pas beaucoup plus opérante. En réalité, les TPE échappent au principe d'interdiction des aides aux entreprises. En matière de notification, la règle la plus concrète et la plus proche des petites entreprises est la règle *de minimis* portant sur le montant des aides dont peut bénéficier une même entreprise, et qui facilite spécialement l'intervention vers cette cible.

Les travaux de l'instance ont commencé par une tentative de repérage systématique. Il est surprenant de constater que le simple recensement des aides nationales soit aussi difficile. Le tableau ¹ qui figure dans la partie « Analyses » est, à notre connaissance, la première et seule tentative de recensement systématique des aides sur un critère de taille des bénéficiaires. En somme, l'État ignore une partie de ce qu'il donne, en montants ou en nombre de bénéficiaires.

On remarquera que les aides significatives en volume (plus de 100 000 bénéficiaires) se réduisent à des aides à l'emploi, CIE, contrats de qualification, qui ne sont pas destinées particulièrement aux TPE, mais dont elles se servent en grand nombre. Pour les autres aides, le nombre des bénéficiaires est très réduit, et le catalogue réel l'est aussi. On continuait jusqu'en 2001 (rapport de Jean-Marie Bockel sur les aides à la création d'entreprises) de parler d'un « catalogue » de 1 200 « aides » ou « mesures » qui auraient constitué un « dédale » ou un « fouillis » dans lequel les créateurs se perdraient. En réalité, le rapport des Inspections des Finances et de l'Industrie, dit Cabana-Marano déjà cités, et nos recherches confirment que ce catalogue est très restreint. Les évaluations opérées dans le cadre de certains CPER montrent que les catalogues régionaux de mesures originales n'atteignent que quelques centaines d'entreprises, dont les TPE ne sont pas les cibles privilégiées.

3.1. La typologie des aides nationales spécifiques aux TPE

Voici une proposition de typologie. Les aides publiques aux TPE relèvent soit d'une politique dont l'entreprise est l'objectif et dont l'aide est un outil, soit d'une autre politique dont l'objectif est ailleurs et dont l'entreprise n'est qu'un

(1) Voir seconde partie, « Analyses », point 5. « Les aides doivent être diffusées : les fonctions assumées par les intermédiaires » ; annexe 3 : « la liste des aides aux TPE », p. 269.

- Première partie -

outil. L'analyse thématique retenue a dégagé quatre grands secteurs d'intervention au sein desquels peuvent être classées les aides :

1. Les aides à l'entreprise elle-même : ce sont essentiellement des aides à la création d'entreprise. Quelle que soit leur forme (aide directe, exonération de charges fiscales ou sociales, garanties bancaires...), ces aides sont peu nombreuses, très limitées dans le temps et généralement liées à un événement particulier : leur naissance.

2. Les mesures relevant d'une politique sociale concernent essentiellement la création d'entreprise comme moyen de lutte contre le chômage, telle l'aide au chômeur-créateur-repreneur d'entreprise (ACCRE) et le chéquier-conseil lui permettant de payer des heures de conseil ou de formation.

3. La politique d'aménagement du territoire, notamment les mesures de politique de la ville dans certaines zones franches. Telles sont les exonérations fiscales et sociales liées au pacte de relance pour la ville dans les zones franches urbaines (reconduites et élargies par la loi du 1^{er} août 2003). Un autre programme d'intervention très modeste et centré sur les petites entreprises, le FRE, a été victime d'arbitrages budgétaires : ses crédits de paiement sont réduits à 12 millions d'euros en 2004.

4. L'aide économique la plus significative destinée aux TPE est constituée par les ORAC. Ces opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce, menées dans le cadre des contrats de Plan État-région et cofinancées par l'État, les régions et les crédits européens (FEDER), sont parmi les seules mesures décidées sur un critère de taille. Mais elles sont si bien décentralisées qu'il est quasi impossible de connaître le nombre d'entreprises aidées, alors que l'État est fortement impliqué dans ces opérations (92 millions d'euros pour la génération 2000-2006 sur le seul FISAC).

3.2. Les mesures accessibles aux TPE pour l'essentiel à portée sociale

Tel est le cas du contrat d'apprentissage : 225 000 contrats sont ainsi conclus chaque année (flux + stock = 370 000 apprentis), dont 70 % dans des entreprises de moins de 20 salariés. Le coût pour les finances publiques de la prime et de l'exonération des charges sociales s'élève à 1,6 milliard d'euros. Aide à l'entreprise ou aide à la formation ? La question peut se poser, mais, de fait, les TPE sont concernées au premier chef.

Une autre mesure sociale spécifique existait jusqu'en 2002 : l'aide au recrutement du premier salarié. Elle a disparu avec la loi du 17 janvier 2003 qui a substitué une réduction unique et générale des cotisations patronales de sécurité sociale à celles qui existaient auparavant. Cette nouvelle exonération bénéficie aux TPE mais au même titre que les autres entreprises : elle fait partie du paysage du droit positif et tend plus à corriger les défauts macro-économiques de l'assiette salariale qu'à favoriser l'initiative économique. En tout cas, la « discrimination positive » (ou l'avantage différentiel) en faveur de micro-entrepreneurs a disparu.

Les patrons de TPE utilisent de façon pragmatique les mesures disponibles, y compris quand elles ne s'adressent pas spécifiquement à eux. C'est le cas du CIE, le contrat initiative-emploi. C'est une aide sociale, puisqu'elle est destinée à l'embauche de chômeurs de longue durée ; et c'est une aide attractive, puisqu'elle comprend une subvention à l'embauche en plus, selon les cas, d'exonérations de charges sociales. En 2003, 65 000 personnes ont bénéficié d'un CIE et ce sont les TPE qui les embauchent¹. 80 % des CIE sont signés dans des entreprises de moins de 20 salariés. Cependant l'effet d'aubaine est important : cette aide est utilisée par les patrons de TPE plus pour baisser le coût du travail que pour créer de nouveaux emplois.

En revanche, les aides au développement et à l'innovation s'adressent très peu aux TPE. Sauf quelques centaines de « jeunes pousses » chaque année, l'immense majorité des TPE n'est pas concernée par la recherche et développement et même l'innovation technologique. De fait, les interventions de type FRAC, CRITT, FDPMI leur sont peu accessibles. À titre d'exemple, l'aide moyenne accordée par l'ANVAR par projet approche les 150 000 euros et le nombre d'entreprises éligibles à chacune de ces aides n'excède pas le millier. Il en va de même du crédit impôt-recherche.

3.3. La baisse des charges et des impositions

Les exonérations de charges sociales peuvent avoir des impacts dans deux directions. Alléger le coût de la main-d'œuvre et donc inciter à la création d'emplois salariés nets, en abaissant le seuil de décision et d'anticipation de l'entrepreneur ; mais aussi, dans un but plus clairement social, inciter les employeurs à réserver des emplois à des personnes en difficulté. Ce sont les

(1) Ministère de l'Emploi, DARES, « Premières Synthèses », n° 44.5, octobre 2003 : « Le CIE, un retour durable à l'emploi ».

- Première partie -

objectifs affichés du CIE notamment, qui remplit ce rôle et est utilisé surtout (à 80 %) par les TPE. Deux observations sont nécessaires dans ce domaine.

D'une part, les baisses de charges sont concentrées sur les emplois salariés : les indépendants font remarquer à juste titre que le fait que leurs cotisations ne baissent pas fait nettement augmenter la part de contribution qui est la leur dans le système global de protection sociale. Il y a là une iniquité, dans la mesure où 1 500 000 travailleurs indépendants sans salarié « occupent un emploi » au sens macro-économique, mais ne bénéficient à aucun moment de cette forme d'aide sous forme d'exonération de charges sociales, qui serait analogue aux exonérations qui s'appliquent aux emplois salariés ; notamment pour les bas niveaux. D'autre part, la loi Dutreil sur l'initiative économique n'a pas exonéré de charges les créateurs d'entreprise pour leur première année d'exploitation : elle a seulement reporté à plus tard le paiement de ces charges, sur les cinq premières années d'exploitation.

Un tel mécanisme risque d'avoir des effets pervers. 10 % au moins des créateurs, dès la première année, s'aperçoivent qu'ils ont fait une erreur et décident d'arrêter leur exploitation. Ou alors, nombre d'entre eux qui venaient d'une situation de chômage, mal préparés, mal conseillés, vont échouer, et retourner aux ASSÉDIC ou au RMI avec des dettes supplémentaires. Croit-on vraiment que les dettes sociales pourront être récupérées sur ce type de public ? Peut-on imaginer des poursuites contre des personnes qui ont monté leurs projets, qui ont échoué, et qui, éventuellement, sont ruinées et endettées ? La simple hypothèse est absurde ; elle avait existé un moment avec l'ACCRES (avance remboursable dont l'État demandait le remboursement... en cas d'échec !) et s'était révélée impraticable.

Les baisses ciblées de TVA sont concentrées sur des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre et dans lesquels les TPE sont très nombreuses. Des études macro-économiques d'évaluation sur l'impact de ces mesures ont été faites dans différents pays et la synthèse publiée par la Commission européenne paraît crédible. En France, le Conseil national des impôts, dans son rapport 2003, est venu conforter la position de la Commission.

L'instance ne peut prendre parti sur cette question, car il nous aurait fallu tenir compte d'analyses micro-économiques, sectorielles, entendre les arguments en faveur de cette mesure ; ce qui n'a pu être réalisé faute de temps et de moyens. C'est pourquoi nous nous contentons de rappeler les principales conclusions des études disponibles. La mesure paraît très coûteuse. Ce sera la critique essentielle faite par la Commission européenne en termes d'évaluation. La Commission

évoque un coût de près de 90 000 € par emploi nouveau créé et par an. Par ailleurs, la mesure est « peu robuste », écrit la Commission ; c'est-à-dire qu'elle dépend largement de la conjoncture et notamment du moral des ménages. Ce qui signifie que les emplois créés dans la période initiale seront assez facilement détruits en cas de creux conjoncturel.

Il est probable que l'un des autres objectifs de cette opération est atteint : une partie du travail noir, très courant parmi les ménages, la garde d'enfants, l'assistance à domicile de personnes âgées, a diminué grâce à la baisse des prix liée à la baisse de la TVA (quand celle-ci s'applique). Mais dans ce cas, l'autre objectif qui consistait à créer des emplois nouveaux n'est pas réellement atteint, dans la mesure où il s'agit de l'officialisation d'activités qui existaient déjà.

Enfin, un autre objectif consistait à répercuter la réduction de taux de TVA dans les prix à la consommation, afin de faire augmenter la demande. Pour la Commission, cette répercussion « n'est le plus souvent que partielle : elle est même très souvent faible et de plus temporaire ». Ce qui signifie que les entrepreneurs de ces secteurs ont augmenté, pour partie, leurs revenus et n'ont que partiellement répercuté l'abaissement de la TVA sur leurs prix de vente (ce que nous ne saurions leur reprocher, car les niveaux de revenus des professions concernées sont plutôt faibles, en regard de l'intensité du travail fourni et des responsabilités exercées).

Les aides dans les zones urbaines sensibles

Il s'agit d'un cas affirmé de politique publique de soutien renforcé fondé sur des éléments objectifs : des handicaps pesant sur les territoires désignés, qui nécessitent des moyens d'action dérogatoires.

Les mesures essentielles ont consisté à accorder des exonérations d'un niveau et d'une durée exceptionnels aux petites entreprises de ces territoires. Mais les essais d'évaluation des impacts de ces politiques publiques sur près d'une décennie sont décevants. Les critiques successives de l'IGAS, de l'Inspection générale des finances, de la Cour des comptes montrent un flou inquiétant dans la maîtrise budgétaire de ces programmes. Elles montrent surtout que ni les règles d'évaluation, ni les mesures d'impact n'étaient intégrées dès le départ à ces politiques.

En termes de développement des petites entreprises et de l'emploi, les interprétations des résultats sont donc parfaitement contradictoires selon les positions adoptées dans le débat politique.

- Première partie -

Un point mérite d'être relevé parmi les politiques mises en œuvre. En 2001 était créé le FRE, Fonds de revitalisation économique, pour apporter des subventions d'un montant très modeste à certaines petites entreprises de ces zones et aux créateurs d'entreprises. Il y avait dans le FRE l'embryon d'un programme positif de soutien explicite à l'initiative économique ; même si, dès le départ, la quotité et les montants des aides proposées paraissaient assez dérisoires à certains « partenaires » de terrain : chambres consulaires, ou certains des réseaux d'appui habitués à mesurer les besoins des TPE de leurs territoires.

Ce programme a été mal conçu, mal diffusé, mal vendu, donc peu consommé ; il sera en conséquence réduit très rapidement (12 millions d'euros de crédits subsistent en 2004) sous la pression des arbitrages budgétaires. Mais surtout, il reste comme un exemple de ce que l'État ne peut plus faire et ne doit plus faire : faire gérer à des administrations dont ce n'est pas la spécialité des lignes d'intervention directes de montants unitaires dérisoires et mettant en œuvre des procédures plus coûteuses que le montant des aides elles-mêmes.

3.4. Les aides sous forme de simplifications

L'instance a décidé que les simplifications feraient partie de son évaluation sur un raisonnement extrêmement simple. C'est sans doute très bien de vouloir « aider » les chefs d'entreprises, singulièrement les plus fragiles et les plus petites d'entre elles, à créer emplois et richesses. Mais ce serait encore mieux de commencer par leur simplifier la vie. Plutôt que de les aider, il paraît souvent indispensable de commencer par ne pas les décourager. Pour reprendre le mot de Renaud Dutreil, alors ministre des PME, les entreprises « n'ont pas besoin d'aides ; elles ont besoin d'air » (mais nous n'en faisons pas une alternative ! Et cette formule, pour habile qu'elle soit, ne peut résumer une telle politique).

Bien entendu, simplifier, c'est compliqué ; et les automatismes subsisteront, même après d'indéniables simplifications¹. Les patrons de TPE, en grande majorité, concentrent leur énergie sur leurs clients et leurs produits ; tout ce qui vient troubler cette concentration est une gêne. Et plus encore quand il s'agit de « remplir des papiers ». Cela signifie que même si l'on simplifiait à outrance, ils

(1) Rappelons que les simplifications administratives ont été importantes ces dernières années (Commission Baert, action de la COSA...). Mais l'expression d'une certaine exaspération vis-à-vis de cette question tient sans doute au fait que la mise en place des 35 heures dans les petites entreprises était le sujet épineux au moment où nous commençons nos travaux.

en demanderaient encore : la difficulté de l'exercice est dans la limite entre le souhaitable et l'absurde.

En outre, l'État est loin d'être seul responsable. Nous avons découvert au contraire combien les organismes de protection sociale exigeaient de soins et d'attentions de la part de leurs cotisants. Alors même que la liste des formalités en cours de simplification était impressionnante, il semble, quand les travaux de notre groupe ont commencé, que la demande était pressante dans ce domaine, et l'effet de ces simplifications peu ressenti¹. Même les experts comptables que nous avons rencontrés, qui vivent, par définition, de cette complexité, avouent une sorte de lassitude devant l'obscurité de la réglementation (les 35 heures...) et surtout son instabilité.

Même si nous n'avons pas à évaluer des mesures en cours de conception ou d'application, comme les ordonnances de simplification, plusieurs points de principe peuvent être énoncés :

– les aides qui prennent la forme de pièges sont inadmissibles. Or, par exemple, le régime fiscal de la micro-entreprise peut avoir des conséquences lourdes, dont un candidat ne peut être conscient car il n'a ni la culture ni l'expertise pour envisager toutes les conséquences de son choix ;

– la complexité devient un facteur de développement du travail au noir, ou du travail illégal. Or la tendance est inquiétante, puisque au sein des pays de l'OCDE, la part de l'informel augmenterait sensiblement² et beaucoup plus facilement dans les petites structures.

Mais peut-on ajouter, à ces raisons traditionnelles du développement du travail au noir, une raison liée au niveau élevé des contraintes administratives ? On entreprendrait au noir parce que « c'est un petit boulot de complément » ; mais aussi « parce qu'on y comprend rien », parce que « les formalités sont trop compliquées et trop coûteuses », ou encore pour « ne pas perdre les allocations » (ASSEDICS, ou minima sociaux)... L'étude faite par l'ADIE sur un site de la région parisienne³ semble démontrer ce point ;

(1) Voir l'étude *Siloé pour la DARES et la DECAS*, seconde partie « Analyses », annexe 4, p. 287.

(2) Voir « *Acos Stat* », n° 8, septembre 2003 : « L'évaluation de l'économie souterraine, un recensement des études » ; voir aussi la partie « Analyses », point 4, « L'offre d'aides publiques », Annexe 2.

(3) Seconde partie « Analyses », p. 208.

- Première partie -

– bien entendu, il faut maintenir les protections qui font l'honneur de notre système social. En revanche, il paraît inadmissible d'installer des barrières à l'entrée de certains métiers qui n'ont rien à voir avec ces raisons légitimes. Un entrepreneur doit savoir compter ; il n'est pas indispensable qu'il sache lire le langage abscons des administrations et des organismes sociaux. En reprenant l'exemple cité par Maria Nowak, présidente de l'ADIE, dans de nombreuses conférences, poser son étal sur un marché en plein air exigerait théoriquement onze démarches administratives différentes auprès de onze guichets différents de la part du micro-entrepreneur. C'est absurde, et c'est une barrière à l'entrée qui est illégitime.

3.5. Le rôle de chef de file de la région

Il existe désormais une gouvernance régionale pour les aides locales, ce qui est sans doute une excellente chose ; les autres collectivités ne peuvent plus intervenir qu'en complément de l'aide régionale. Mais la région intervient en toute indépendance par rapport à l'État qui n'a pas de « guichet unique ». Lorsqu'une entreprise sollicite une aide, c'est à elle que l'administration demande de déclarer les aides qu'elle a déjà reçues, pour vérifier que les règles de cumul des aides sur le même projet, la règle *de minimis* imposée par l'Union européenne, sont bien respectées. S'agissant d'éviter les doublons, de contrôler la productivité des aides, de respecter les contraintes administratives qui leur sont associées, l'information fait défaut. Seuls, à notre connaissance, quelques rapports d'évaluation réalisés dans le cadre des CPER abordent la question

Pour aller vite, il est probable que les régions géreront désormais les demandes de subventions, de prêts, et les autres interventions directes ; les services de l'État gérant les aides sous forme d'exonération (fiscale ou sociale). La période de mise en place contient des risques. Il est certain que les régions, qui verraient augmenter de 50 % leurs moyens d'intervention, devront faire de gros efforts pour rester accessibles, y compris aux petites entreprises. Rappelons que, selon notre sondage IFOP, 61 % des entreprises non aidées ayant entendu parler d'une aide susceptible de les intéresser n'ont fait aucune démarche pour l'obtenir car « elles ne savaient pas à qui s'adresser ».

3.6. Un lien entre la consommation d'aide et la performance ?

La question peut se poser ainsi : peut-on établir si les aides (subventions et/ou exonérations) ont un lien avec la santé de la TPE ? Et même établir qu'une TPE

qui consommerait des aides serait en meilleure santé ou plus performante qu'une autre ?

Il semble que l'étude que nous avons fait faire par l'IFOP sur ce thème soit une première, et que les résultats soient réellement nouveaux. De fait, les entreprises qui ont perçu une aide ont de meilleurs résultats que les autres : ce qui ne signifie pas que ces résultats soient dus à l'aide, et que nous puissions pour autant mesurer « l'impact » de ces aides perçues. De nombreux autres facteurs interviennent qu'une seule étude ne peut isoler.

Il est indispensable que les évaluations portent désormais sur les impacts et par voie de conséquence sur les éventuels effets d'aubaine. L'OCDE, les services de la Commission européenne déplorent que l'on ne dispose pas de données sur le comportement des chefs d'entreprises (notamment les TPE) pour affirmer qu'ils seraient différents avec ou sans aides. On manque cruellement dans ce domaine d'études robustes, mais complexes et longues, qui consistent à observer deux échantillons, l'un aidé et l'autre témoin ; ce que nous avons fait. Il semble que cette méthode soit considérée, par exemple par l'OCDE, comme la meilleure, mais elle est peu utilisée car coûteuse et lente. Or c'est pourtant la base même nécessaire aux décisions de politiques publiques.

4. Pas d'aides sans accompagnement à la diffusion : les intermédiaires

Les aides ne sont pas consommées si elles ne sont pas accompagnées et diffusées. Cette affirmation est celle de nombreux experts rencontrés dans le cadre de l'étude qualitative lancée par notre instance¹. Les aides doivent être conseillées, préconisées, mises en place par des intermédiaires, sinon elles ne se diffuseront pas, ou mal.

Certains des programmes d'aides évoqués plus haut n'ont pas connu l'ampleur prévue : il est probable que ceci est dû autant à des problèmes de conception des aides qu'à des problèmes de diffusion. Ce ne sont pas les bons réseaux qui ont été sollicités ; ou bien l'effort (politique et financier) pour convaincre les réseaux a été insuffisant.

(1) Voir la présentation de l'étude CM International, seconde partie « Analyses », point 2. « L'approche typologique », p. 125.

4.1. Des fonctions indispensables remplies par les intermédiaires

Les séries d'entretiens, seuls ou en groupes de travail, qui ont eu lieu sur ces questions d'intermédiation montrent que les aides publiques n'atteignent ni leurs cibles ni leurs objectifs si elles ne sont pas empoignées, sur le terrain, par des réseaux de services. Bien entendu, les entretiens consistaient aussi en des plaidoyers d'intermédiaires justifiant leurs fonctions. Mais au-delà, leurs propos confirment l'isolement des patrons de TPE et l'inadéquation des procédures de diffusion qui ne passeraient que par le service public.

Les fonctions remplies par les intermédiaires sont nombreuses. Ils doivent être capables d'informer et de décrypter ; de proposer et même de convaincre le chef d'entreprise de bénéficier de telle ou telle mesure ; ils doivent « débarrasser les chefs d'entreprises des contraintes de procédures » disent les entretiens de l'étude qualitative ; ils doivent reformuler ou contribuer à l'expression de besoins peu explicites, peu ressentis (en matière de formation notamment où l'on sait que les TPE accumulent des retards considérables).

Les conclusions de l'étude qualitative confirment largement les données obtenues par d'autres méthodes. Les patrons de TPE sont encore aujourd'hui peu demandeurs de conseils, de formation ou d'autres prestations (sauf quelques groupes minoritaires). Ils ont une réticence a priori devant l'utilité de ces interventions, qui recouvre trois objections :

- des réticences à « laisser entrer dans l'entreprise » des personnes étrangères représentant des institutions qui ne leur sont pas familières ;
- des réticences culturelles, ou un relatif scepticisme, devant des méthodologies du conseil qui, souvent, ne sont pas adaptées aux situations très concrètes vécues par les entrepreneurs ;
- une réticence financière à payer des prestations dont ils ne voient pas l'utilité immédiate.

Seuls les experts-comptables parviennent à vaincre ces réticences, mais ils ne sont pas perçus, dans la plupart des cas, comme des « conseillers », mais plutôt comme des prestataires inévitables (et coûteux pour les micro-entrepreneurs) pour accomplir les formalités contraignantes vis-à-vis du fisc et des organismes de protection sociale.

Le niveau de familiarité des patrons de TPE avec les chambres consulaires est beaucoup plus faible ; et les services rendus beaucoup plus limités (du moins pour ce qui est perçu par les entrepreneurs). Cette perception des chambres consulaires est confirmée par plusieurs études ou enquêtes récentes. Par exemple l'enquête commandée par l'ACFCI à un cabinet de consultants (Patrick Siney, octobre 1998) sur l'image et la perception des CCI concluait à « une organisation lointaine, ne représentant plus le monde économique réel ». Puis l'Inspection générale des Finances mettait en cause la frontière floue entre les services gratuits (relevant du service public) que les chambres de commerce doivent rendre à leurs ressortissants et les services payants qu'elles mettent en place. Les moyens consacrés par les consulaires à informer les petites entreprises étaient jugés faibles. Les entrepreneurs évitent « de perdre du temps de production pour un résultat incertain »¹.

4.2. L'absence de projet global de l'accompagnement envers les TPE

Dans le domaine de la création d'entreprises et l'accompagnement des jeunes entreprises, les travaux les plus systématiques ont été faits par les réseaux associatifs. Il en résulte un consensus important sur les normes (norme AFNOR du réseau FIR) et sur les politiques qualité (charte du CNCE ; travaux de FORCE...).

C'est une nouveauté : il existe désormais un ensemble de règles, de « bonnes pratiques » et de « politiques qualité » issues d'un consensus entre les réseaux. C'est sans aucun doute l'un des premiers succès de la fédération FORCE que d'avoir permis aux réseaux associatifs, rejoints par les réseaux consulaires² puis par les experts-comptables, de prouver la qualité de leurs interventions.

En revanche, dans les domaines qui relèvent du développement des petites entreprises, on ne perçoit pas de politiques globales, de stratégies claires de la part de l'ensemble des intervenants. Nos études qualitatives montrent plutôt des « bonnes pratiques » de réseaux d'intervenants très différents, mais qui ne sont pas systématisées et qui ne s'adressent aux TPE que de façon assez marginale.

(1) Les citations sont tirées d'entretiens ayant eu lieu dans le cadre de l'étude qualitative faite par CM International : voir la seconde partie, « Analyses », p. 125.

(2) Les chambres de métiers sont toujours membres de FORCE, mais les chambres de commerce ont décidé de s'en retirer fin 2003.

- Première partie -

4.3. La nécessité d'études d'impact

Les pratiques d'intervention des réseaux sont évaluables, puisqu'elles commencent à faire l'objet de normes explicites. C'est le premier temps de l'évaluation : il y manque les études d'impact qui établiraient un lien causal entre les prestations dispensées d'un côté, et les meilleures conditions de développement des petites et jeunes entreprises de l'autre.

On ne dispose sur ce point sensible que de données très parcellaires, qui ne démontrent pas (ou pas suffisamment) l'impact de l'accompagnement sur le succès des entrepreneurs.

En résumé, l'évaluation des fonctions remplies par les intermédiaires permet de mettre en avant :

- les faiblesses de certains réseaux, et la proximité des experts-comptables avec leurs clients patrons de TPE ;
- le caractère indispensable de l'intervention d'intermédiaires, si l'on veut assurer le succès d'un programme d'aides ;
- la qualité des prestations peut, de plus en plus, être analysée mais la mesure des impacts manque. On sait, par le bon sens, par de multiples preuves, qu'un entrepreneur bien conseillé réussira mieux que d'autres. Mais on ne sait ni prouver le lien entre l'un et l'autre, ni mesurer les impacts.

5. Les préconisations :

1. Cibler les aides directes

Les préconisations qui suivent sont partielles. Elles tiennent compte de la définition extensive des aides que nous avons décidé d'adopter, mais elles ne portent pas sur la totalité des programmes d'aides. En effet, la matière était trop peu stabilisée pour que nous puissions efficacement émettre des préconisations qui ne seront plus d'actualité, au moment où la décentralisation de l'intervention économique publique entrera en application.

Ces préconisations restent pour l'essentiel au niveau des principes et des critères de « bonne gouvernance » publique. Elles portent autant sur les questions de management des aides que sur le contenu des interventions.

Nous avons conservé notre analyse initiale qui consiste à répartir l'intervention publique en cercles concentriques : aides directes, aides dites indirectes, notamment vers les réseaux, exonérations fiscales et sociales et les simplifications administratives.

Dans chacun de ces domaines, les acteurs principaux (essentiellement l'État, les collectivités territoriales et les régimes de protection sociale) vont éclaircir leurs responsabilités propres en 2004. Mais il est un principe au moins que ces modes d'intervention doivent respecter : l'État devrait rester garant de l'égalité républicaine et des politiques de cohésion. En effet, les conditions de mise en œuvre de telle ou telle ligne d'intervention (Eden...) divergent déjà d'un département à un autre.

L'État doit donc intervenir en matière d'exonération de charges fiscales et sociales. S'il s'agit de soutenir une profession ou un bassin d'emploi, il paraît logique que le consensus territorial s'exprime dans une politique de soutien direct et actif aux TPE ciblées ainsi, par des aides directes des collectivités territoriales, région en tête.

5.1. Concentrer les aides directes sur des cibles réduites et légitimes

Les TPE devraient-elles faire l'objet de politiques d'aides publiques spécifiques en raison de leur taille ? Non, s'il s'agit de répondre à leur demande essentielle qui est de baisser le niveau de charges obligatoires ; le critère de taille n'est pas suffisant. Oui, si l'on considère qu'elles fonctionnent dans un univers de contraintes spécifiques appelant un effort sur leurs demandes de simplification des procédures et des formalités.

Au sein de l'instance, un consensus s'est dégagé pour dire que trois cibles justifient une intervention de la puissance publique en aide directe aux TPE.

- **Les jeunes entreprises**

Les entreprises en création doivent être aidées, comme d'autres jeunes qui, parce qu'ils sont inexpérimentés, doivent être entourés et protégés. Cette protection spécifique est sans aucun doute un objectif de puissance publique.

Il s'agit bien de protection, du même ordre que la protection que la société doit aux enfants. Il ne s'agit pas de soutien au développement, à la création d'emplois, à tous ces objectifs vagues, qui sont sans doute d'excellents objectifs

- Première partie -

de politiques publiques, mais qui ne tiennent pas assez compte des demandes des chefs d'entreprises. Il s'agit plutôt de protéger une initiative fragile pour alléger ses charges initiales, pour éviter que ses erreurs précoces ne se transforment en catastrophe, et pour lui faciliter l'accès aux marchés. Hormis ces objectifs précis, la puissance publique devrait s'effacer devant les mécanismes du marché et l'aide des pairs.

Les politiques actuelles de soutien à la création d'entreprises doivent être renforcées dans deux directions :

1) Aider directement et massivement le passage à l'action. Une partie des mesures prises dans le cadre de la loi sur l'initiative économique va dans ce sens. Les réseaux d'accompagnement des créateurs ont une appréciation très positive des changements introduits dans cette loi (à l'exception des mesures portant sur les baisses de charges). Nous partageons cette appréciation, tout en regrettant que le ministre qui se disait lui-même « investisseur et non dépensier » ne soit pas allé plus loin dans sa logique d'investissement. Notamment en baissant nettement les charges, au lieu de créer un mécanisme de report des charges sur les années suivantes qui aura de nombreux effets pervers. On peut d'ores et déjà prédire des contentieux lamentables en application de cette règle ; contentieux qui toucheront les plus faibles et les plus pauvres des jeunes entrepreneurs, puisque ceux qui auront échoué.

2) Soutenir de façon stable et crédible les réseaux qui accueillent et accompagnent les créateurs. En effet, l'impact de leurs prestations sur le taux de pérennité est sans aucun doute avéré, bien que mal mesuré jusqu'à maintenant. Mais surtout, les réseaux viennent compléter une éducation au risque, à l'autonomie, à la responsabilité, à la gestion de projets qui est peu présente dans le système éducatif. Donc leur action va beaucoup plus loin que la simple diffusion de conseils et de prestations d'assistance.

Il ne devrait pas exister de concurrence entre les réseaux consulaires et les réseaux associatifs, puisqu'ils assurent, dans ce champ, des fonctions complémentaires. D'après l'Inspection générale des Finances, ces derniers font la preuve de leurs performances, et ceci « dans une grande économie de moyens ».

Il ne faut surtout pas opposer les uns aux autres, qui vivent tous de ressources publiques : les réseaux associatifs, de subventions et de marchés publics ; les réseaux consulaires, de taxes parafiscales. L'usage de l'argent public doit être évalué sur les critères du bien public. Les outils existent qui permettent

d'évaluer strictement les performances des uns et des autres, et donc le coût de leur contribution au développement de jeunes entreprises saines.

Sur la méthode, l'État s'est prononcé à deux reprises pour rénover ses méthodes de partenariat en matière de diffusion d'aides directes ciblées. Il s'agit du programme Eden (malgré les difficultés de sa mise en œuvre) et du PCE,¹ dont la mise en place par des réseaux à but non lucratif est rémunérée comme un service rendu, afin d'assurer la qualité d'une prestation que l'État lui-même ne peut assurer.

Ces deux exemples de méthode devraient être réutilisés de façon systématique. En effet, ils répondent à deux objections relevées dans nos évaluations sur la pertinence des systèmes d'aides :

- l'aide n'est pas une « subvention presse-bouton ». L'aide directe est accompagnée de conseils, d'évaluation, de prévisions de la part des accompagnateurs. Les appuis de ce type sont aussi nécessaires, sinon plus, que l'argent distribué ;
- les fonctionnaires, débarrassés de la décision, ne sont plus pris dans un réseau de contradictions entre l'obligation de juger (donc de sélectionner), le respect de l'égalité républicaine et le manque de culture, comme le manque des moyens pertinents pour choisir.

Notre analyse est pratiquement la même pour le chèque-conseil, délivré uniquement aujourd'hui aux personnes en difficulté qui veulent entreprendre. C'est un excellent outil d'intervention de l'État dans son principe, puisqu'il consiste à faciliter l'accès au conseil par une technique de tiers payant. Mais sa gestion est chaotique (certaines DDTEFP en manquent la moitié de l'année) ; et surtout, il est distribué par des spécialistes dont certains n'ont pas de savoir-faire avéré, prouvé, validé vis-à-vis des créateurs d'entreprise. Il faut amplifier l'accès à ce type de prestation mais il faut aussi mettre en place des critères et des méthodes d'agrément, et donc d'évaluation, des professionnels qui l'utilisent. Le référentiel du métier d'accompagnateur existe ; les politiques qualité mises en place par les réseaux donnent de bons résultats ; il faut s'en servir.

(1) Le prêt à la création d'entreprise, géré par la BDPME.

- Première partie -

- **Les entreprises risquées**

Elles doivent être soutenues et/ou accompagnées dans la mesure où elles sont réellement innovantes et créent plus de richesses, en prenant de plus grands risques, que les autres. Et ce raisonnement est valable pour les TPE qui innoveront en matière de technologie, comme celles qui innoveront en exportant (les TPE ont peu d'accès aux aides de la Coface), comme celles qui innoveront en créant des emplois pour ceux que l'on juge inemployables.

Les évaluations dans ce domaine commencent à paraître, notamment des travaux faits au sein du Commissariat au Plan. Nous avons très peu de recommandations sur les petites entreprises innovantes pour plusieurs raisons :

1) Il nous paraît évident que la continuité de l'État a joué dans ce domaine d'une façon très efficace. Si l'on accepte de considérer que le programme présenté par Claude Allègre en 1999 était bien un point de départ, il nous semble clair que ses objectifs ont été pris en charge sous l'actuel gouvernement (statut des chercheurs, possibilité de participer à des créations dans des conditions juridico-fiscales attractives, etc.). Depuis, ce programme a été enrichi de mesures fiscales et financières significatives pour attirer des capitaux vers les « jeunes pousses » prometteuses.

2) Les programmes d'appuis sont trop récents pour être évalués en termes d'impact.

3) Les désaccords persistent sur la définition même des « petites entreprises innovantes ». L'amélioration la plus récente consiste à confier à l'ANVAR la mission de les désigner, le risque étant de cantonner cette définition à l'innovation technologique, champ très réducteur vis-à-vis du concept même d'innovation.

4) L'intervention publique se justifie dans ce domaine car les intervenants du marché se révèlent trop souvent incapables de la ténacité nécessaire. Mais cette lenteur du passage de l'innovation à la mise sur le marché, couplée au petit nombre des entreprises qui relèvent de cette logique, nécessite l'intervention d'opérateurs de très bonne qualité. Beaucoup d'efforts, en cinq ans, ont abouti en 2003, pour le 5^e concours de créations d'entreprises incluant des technologies innovantes, à 105 lauréats « en émergence » et 88 lauréats « en création-développement » : le ratio paraît démesuré. L'effort public seul peut assurer de telles réalisations.

L'effort public est également le seul à pouvoir s'intéresser aux TPE innovantes dans le champ social et de l'insertion. Les entreprises d'insertion ou, plus généralement, entreprises sociales,¹ figurent bien dans la catégorie des TPE innovantes, et non dans celle des entreprises « handicapées ». En effet, les entreprises sociales sont bien des TPE pour la plupart ; elles sont très peu nombreuses, si on ne prend en compte que les 2 000 entreprises d'insertion, et sont capables d'inventer un management compatible avec l'absence de qualification, ou la désocialisation de personnes en grande difficulté. Il y a là une capacité d'innovation socio-économique qui paraît déterminante dans la bataille pour l'emploi.

On rêve d'une ANVAR de la recherche socio-économique pour les TPE. On rêve de CRITT capables de transférer les technologies de management de l'insertion économique comme ils le font pour le transfert de technologies « dures ».

- **Les TPE subissant un handicap objectif**

Les TPE qui subissent des inégalités dans leurs conditions de fonctionnement doivent être soutenues au nom de l'égalité républicaine. À cet égard, la France comme l'Europe garde parmi ses objectifs fondamentaux l'idée de rattrapage des régions en retard de développement. Le handicap territorial ne suffit pas à justifier à lui seul la distribution d'une manne publique, mais c'est un pré-requis important.

C'est l'objectif de rétablissement de l'égalité qui nous paraît important dans ce domaine. Entreprendre dans une région pauvre est plus difficile que dans un lieu d'intense communication où l'émulation, le marché, les possibilités de coopération, d'autres ingrédients du succès sont là. En outre, on sait aujourd'hui que les handicaps sont cumulatifs. Une région pauvre s'appauvrit aussi d'une perte de culture entrepreneuriale. Il vient un moment où même le meilleur projet (de création comme de développement) ne trouvera ni soutien public ni banque ni partenaires ni clients.

Ainsi, le système très dérogatoire institué dans les ZFU nous paraît légitime ; et ceci d'autant plus que les difficultés économiques de ces zones s'ajoutent

(1) Terme repris d'un « Guide de l'entrepreneur social », conçu et édité par la Caisse des dépôts et consignations fin 2003. Ce concept couvre un champ beaucoup plus large que l'insertion par l'économique, qui en fait partie.

- Première partie -

souvent à des services publics défaillants ou beaucoup moins présents que dans des zones plus banales. Le constat dressé par le CAE ¹ à cet égard est effrayant.

Dans ce domaine comme dans ceux cités ci-dessus, l'État ne sait pas concevoir et appliquer à la fois des politiques de distribution d'aides simples et transparentes, quand il tente d'en garder la maîtrise, comme nous le montre la mise en place en 2001 du FRE, le Fonds de revitalisation économique destiné aux créateurs et aux petites entreprises. Les chausse-trapes, les contrôles tatillons, les pièges réglementaires, les interprétations divergentes d'une administration à une autre, d'un département à un autre, les délais incompatibles avec la vie quotidienne d'une entreprise... tout ceci qui agace les citoyens paisibles, exaspère ou désespère dans les quartiers de la politique de la ville. Là encore, un appui systématique des réseaux d'accueil et d'accompagnement implantés localement doit devenir la règle. L'État, en l'occurrence le préfet ou le SGAR, a montré depuis 2001 qu'il maîtrisait mal la diffusion de ces aides. Pourtant elles sont destinées à devenir le « coup de pouce » déterminant d'entreprises minuscules, mais qui font le tissu de services, et donc d'échanges local, de ces quartiers.

Notre conclusion n'est pas qu'il faut abandonner des interventions de type FRE ; au contraire, il faut les développer, mais il faut surtout confier ces aides à des professionnels ; ceci doit devenir la règle, complétée par une autre règle qui consiste à définir les critères d'évaluation du succès en même temps que l'on définit « le produit », c'est-à-dire l'aide. À cet égard, la réduction du programme et des crédits du FRE en 2004 à 12 millions d'euros est une mauvaise nouvelle.

- **Ces trois groupes doivent rester très restreints**

L'objectif lié au critère de la taille des TPE doit faire avant tout l'objet de clarifications. Les trois groupes évoqués ci-dessus doivent être définis de façon très étroite, afin que les systèmes d'aides ne dérivent pas vers une politique d'intervention banalisée.

Il faut répondre à l'objection paradoxale faite par l'Inspection générale des Finances sur les aides : une aide publique vous est toujours vendue deux fois. Quand elle est destinée à créer de l'emploi et qu'elle en crée très peu, on vous

(1) « *Ségrégation urbaine et intégration sociale* », rapport de Jean-Paul Fitoussi, Éloi Laurent et Joël Maurice, Conseil d'analyse économique, novembre 2003.

rétorque qu'elle a aidé des petites entreprises à se développer. Donc le résultat reste positif...

Mais ceci, du coup, masque les objectifs de politique publique. Faut-il, oui ou non, afficher une volonté d'aider en tant que telles les TPE en raison de leur taille ? Notre réponse est nuancée, sans consensus affirmé au sein de l'instance, et avec les réserves émises ci-dessus. Donc le deuxième objectif (par exemple contribuer à créer des emplois pour des chômeurs en difficulté) reste une conséquence, non un objectif.

5.2. Cibler les objectifs

Deux principaux objectifs des aides directes ont été dégagés : assurer une partie du risque financier, confier les autres outils de service public aux « pairs » expérimentés.

- **Assurer une partie du risque financier**

L'État joue son rôle en absorbant une partie du risque, tant que ceci est justifié par des objectifs de politique publique. L'évolution des interventions de Sofaris illustre d'une façon très convaincante l'évolution de la conception de l'État dans le domaine du financement. Après des générations d'aides sous formes de bonifications de taux d'intérêt, qui ont surtout bénéficié aux banques, on passe à un soutien en second rang à l'accès aux différents outils de financement du marché. Au lieu de fausser les taux d'intérêt, l'État favorise l'accès à la banque.

À cet égard, les interventions de Sofaris (et de la BDPME) dans le champ de la création d'entreprise et sur la cible des TPE et PME présente un autre avantage : faciliter les décisions des banques, mais laisser l'essentiel des décisions aux professionnels du risque que sont les banquiers. Le schéma est le même dans le créneau beaucoup plus étroit et difficile des entreprises sociales : les interventions des fonds de garantie de France Active et du FGIE (Fonds de garantie de l'insertion par l'économique) sont indispensables pour dégeler l'intervention des banques, qui ne marquent aucun intérêt pour ces initiatives. Les banques acceptent de prêter à des entreprises d'insertion et à des chômeurs-créateurs quand l'acte de garantie les assure qu'elles ne perdront pas le capital engagé en cas d'incident ; c'est le schéma d'intervention également de l'ADIE, qui, contre garantie par le FGIE, garantit les banques. Mais les banques sont surtout intéressées par le fait que des spécialistes, les fonds France Active dans ce cas et d'autres, sont capables d'expertiser les dossiers, de conseiller les entrepreneurs, de valider leurs projets et donc d'en faire des « dossiers

- Première partie -

bancables ». L'intervention de politique publique est double : l'aide à l'intelligence (c'est le financement de l'expertise et de l'accompagnement par des budgets publics) et l'aide au risque : rappelons que l'une des originalités remarquables des fonds de garantie de France Active est d'être alimentés notamment par les collectivités territoriales.

Le raisonnement est le même en matière d'interventions en fonds propres. L'État a confié à la Caisse des dépôts la mission d'abonder les fonds des opérateurs régionaux du capital-risque auxquels s'adressent les TPE les plus dynamiques et les plus ambitieuses. C'est sans aucun doute la meilleure façon de procéder, dans la mesure où les critères de savoir-faire, d'intérêt bien compris et de proximité sont respectés.

- **Confier les autres outils de service public aux « pairs » expérimentés**

Les cas d'interventions indirectes cités ci-dessus (fonds de garantie, actionnariat public de sociétés d'investissement privées) permettent d'illustrer d'autres préconisations de principe dans le domaine des méthodes d'intervention. Deux règles de principe sont assez simples à énoncer :

Libérer les représentants de l'État d'un pouvoir de décision inadapté

Les exemples sont nombreux dans lesquels on demande à des fonctionnaires qui n'ont pas acquis une familiarité intime avec la vie des TPE d'avoir une opinion sur son plan d'affaire ou sur ses projets de développement, par exemple dans les anciennes Commissions ACCRE, pour décider d'attribuer une subvention à un projet plutôt qu'à un autre. Il faut confier les critères avec le cahier des charges à ceux qui sont expérimentés, et ensuite arbitrer sur les critères du service public.

Renforcer la capacité de conception et de fixation des critères d'intervention

Les fonctionnaires n'ont pas toujours été préparés à exercer leur pouvoir de décision ou d'arbitrage. En outre, il est préférable que les agents publics disposent de règles et de principes stables, de clarté dans les méthodes de fixation de ces règles, de procédures d'évaluation et de contrôle a posteriori.

Il ne s'agit évidemment pas ici de plaider pour un « moins d'État » qui entraîne inévitablement une aggravation des inégalités. Au contraire, ce discours consiste à préconiser de concentrer l'intervention publique sur l'amont (la

conception d'un programme d'aides, les critères de l'évaluation) et sur l'aval (les contrôles, puis les évolutions stratégiques d'un programme).

Citons à nouveau Eden et le PCE en exemple. Dans les deux cas, l'État a décidé de créer une ligne d'aide spécifique en fonction d'objectifs de politique publique. Dans les deux cas, l'État a confié la gestion de ces deux lignes à des opérateurs qu'il paye, jugés compétents pour les mettre en œuvre.

Le cas d'Eden illustre les risques d'une gestion indirecte. Eden avait été créé comme une avance remboursable. Des organisations syndicales de fonctionnaires ont fait un recours devant le Conseil d'État car, estiment-ils, d'une part, l'argent public doit être géré par des fonctionnaires. D'autre part, Eden une fois versé, les emprunteurs, s'ils ne remboursent pas, ne seront pas « poursuivis avec la même diligence » écrivaient-ils, que pour les autres créances de l'État. Par exemple, l'État confie à l'ADIE ou à un autre réseau le soin de verser cette aide à un Rmiste créant son entreprise. Si le Rmiste échoue, jusqu'où l'ADIE doit-elle exiger la récupération de la créance de l'État ? Pendant une courte période, l'ACCRES-subsidation relevait de la même logique et quelques trésoriers-payeurs ont tenté de poursuivre des chômeurs-créeurs qui n'avaient pas réussi.

La leçon à en tirer est, parmi d'autres, que les procédures rigides du droit public ne sont pas adaptées à des situations dans lesquelles les critères sociaux sont aussi en cause ; les appréciations exigent une connaissance intime de la micro-entreprise, plus encore que de l'indulgence.

Donc il faut que la puissance publique fixe des bornes ; mais qu'ensuite elle fasse confiance, ce qui lui est très difficile, et laisse une marge de manœuvre à ceux à qui elle confie de telles missions.

6. Les préconisations :

2. Simplifier, décentraliser, faire faire, stabiliser

En effet, les relations entre TPE et pouvoirs publics, comme les relations entre TPE et systèmes de protection sociale, telles qu'elles sont perçues, ne se sont

- Première partie -

pas améliorées jusqu'à maintenant malgré les programmes successifs de simplifications¹.

6.1. Simplifier les formalités en mettant en cause la gestion par les professions

Les préconisations dans ce domaine relèvent d'objectifs liés.

- **La simplification administrative**

Les études que nous avons menées, les témoignages, nos auditions nous montrent que la capacité à gérer la complexité devient une barrière à l'entrée de l'entrepreneuriat, ce qui est illégitime. Donc il faut réexaminer les contraintes qui pèsent sur les entrepreneurs à partir de ce critère et en déporter une part ailleurs. Un pas en avant sans doute décisif a été accompli avec la loi sur l'initiative économique, les ordonnances de simplification de l'été 2003 et l'annonce du Titre emploi-entreprise (TEE) pour 2004. Cependant, plusieurs difficultés et un risque persistent.

Les experts-comptables se sont déclarés très réservés sur cette réforme, en partie sans doute parce qu'elle vide de leur sens une partie des missions qu'ils assurent auprès des petites entreprises. Or ils sont les conseillers les plus proches et les plus écoutés des patrons de TPE, et un réseau efficace d'accès aux aides. Donc il faudra les accompagner dans l'évolution des prestations qu'ils seront amenés à rendre à ces derniers.

La seconde difficulté est connue depuis le Titre emploi-service, cité par le Premier ministre. Autant il est facile de mettre en place un TES dans une profession unique (le personnel de maison, les salariés agricoles...), autant la diversité des statuts, des conventions collectives et des régimes de protection va constituer un maquis de difficultés². Là encore, une ordonnance peut passer

(1) La rédaction de ce présent texte se terminait au moment où le Premier ministre annonçait la création d'un équivalent du Titre emploi-service pour les TPE. C'est une simplification radicale, mais qui sera difficile à mettre en œuvre.

(2) Il semble que la solution ait été trouvée par la mise en place de plusieurs centres de traitement sectoriel. Le Titre emploi simplifié permettrait de supprimer pour les TPE cette tâche fastidieuse que représente l'élaboration des fiches de paye. En outre, elle les incitera à déclarer plus facilement des emplois saisonniers actuellement exercés au noir. Les partenaires sociaux, consultés sur cet outil, n'ont pas soulevé d'objection majeure à sa mise en place.

outré et contraindre les partenaires sociaux, mais la mise en œuvre promet d'être rude.

Le risque est celui de l'alignement par le bas, et non par le haut, des droits des salariés concernés. En effet, le TEE intéresse avant tout ceux qui ont besoin d'une main-d'œuvre ponctuelle, pour de courtes ou de très courtes périodes de temps. On pourra embaucher et débaucher en quelques minutes, alors que le formalisme, les contrôles ou plus exactement le risque de contrôle par l'inspection du travail, constituaient des garanties que les droits des salariés seraient respectés dans la grande majorité des cas.

Le risque est de passer d'un extrême à l'autre : c'est-à-dire de simplifier tellement que les protections attachées au contrat de travail sont mises en cause, du moins en partie. Si l'on ajoute à ce TEE le renversement de la présomption de contrat de travail, qui figure dans la loi sur l'initiative économique, et le projet du contrat de chantier, ce sont des décennies de construction juridique qui sont mises en cause. On sait déjà avec certitude que les conditions d'emploi des salariés dans les TPE sont plutôt plus difficiles que dans les moyennes et grandes entreprises ; autant en niveaux de salaires qu'en durée du travail. On sait aussi que la représentation collective y est très faible : la présence syndicale est très réduite, surtout de la part des grandes centrales représentatives ; et les institutions représentatives des salariés sont faibles et peu outillées. Il existe un risque avéré d'abus de toutes ces formules d'assouplissement des conditions contractuelles si des garde-fous ne sont pas mis en place en même temps que la souplesse.

- **La gestion de la protection sociale des indépendants**

C'est sans doute l'un des domaines dans lequel les progrès doivent être accomplis d'urgence. La multiplicité des interlocuteurs, le caractère contraignant et souvent obsolète des formalités accomplies par les commerçants et artisans va devenir d'autant plus spectaculaire par comparaison avec la généralisation du TES, si celle-ci est aussi rapide que prévu.

Des travaux internes à l'instance nous ont montré que les réformes significatives menées à bien dans les années 1990 butaient désormais sur des enjeux politiques majeurs. Les préconisations pratiques dans ce domaine seraient peu opérantes dans la mesure où les projets du gouvernement, qui envisage des changements radicaux, ne paraissent pas encore stabilisés dans ce domaine à la date de rédaction de ce rapport : pour la gestion des prestations

- Première partie -

d'assurance-maladie et d'assurance-vieillesse, de trois « guichets » on passerait à un seul ¹. En soi, une telle réforme serait spectaculaire.

Les critères de l'évaluation doivent rester ici ceux du niveau de contrainte imposée aux indépendants. Ces contraintes, en termes de formalités à accomplir, sont nettement exagérées et les solutions techniques pour les alléger sont connues et bien maîtrisées.

Ces contraintes forment des barrières à l'entrée de certains métiers qui ne sont ni légitimes ni mêmes efficaces. Et les conditions de passage d'un statut à un autre, d'indépendant à salarié et retour (en passant par la case formation, chômage, etc.), restent encore aujourd'hui un casse-tête ; y compris en termes de continuité de la protection sociale.

- **Réduire drastiquement la « paperasse »**

Réduire la « paperasse », c'est le titre d'une étude déjà ancienne de l'OCDE sur le coût des formalités, notamment celles qui sont prévues pour des entreprises moyennes ou grandes, et qui sont appliquées sans nuance, sans discernement aux petites entreprises. Ceci peut constituer un objectif en soi, qui couvre à la fois les formalités redondantes et la mise en ligne du maximum de formalités. Nous avons cité de nombreux exemples très concrets de ces formalités abusives ou inadaptées dans le corps du rapport.

Les progrès ont été considérables ces derniers temps avec le recours à Net Entreprises, mais avec deux nuances importantes. D'une part, il reste de nombreux éléments de confort à perfectionner. Nous avons fait le test ; même pour un profil de type Bac + 5, la compréhension des textes, des procédures relève du casse-tête. D'autre part, l'accès à Internet ne doit pas devenir une condition de fait de l'accès à certains droits. Des études précises montrent que la pénétration d'Internet dans les petites entreprises s'est beaucoup accélérée durant ces trois dernières années. Mais il reste une réticence, et même une incapacité à maîtriser l'outil parmi une frange de la population peu éduquée, par exemple parmi les micro-entrepreneurs d'origine étrangère.

Répetons-nous : l'accès à ce type d'outil, la compréhension de procédures mystérieuses, ne doit pas devenir une barrière à l'entrée dans tel ou tel métier ou

(1) Les régimes AMPI (assurance-maladie des professions indépendantes), ORGANIC (assurance-vieillesse des commerçants) et CANCAVA (assurance-vieillesse des artisans) fusionneraient pour former le RSI (régime social des indépendants).

dans la gestion de micro-entreprises. L'essentiel, montre l'Adie, est de savoir vendre et calculer un prix de revient... savoir décrypter des procédures ne fait pas partie de l'arsenal indispensable.

Les limites d'un projet de généralisation des procédures par Internet sont aussi, évidemment, le respect de la vie privée et de la confidentialité d'informations données à une administration, qui ne doivent pas pouvoir être utilisées pour un autre propos.

- **Comment rendre impossibles les changements incessants de règles du jeu ?**

Ce point sera considéré comme un vœux pieux : comment interdire à un ministre de laisser sa marque, de créer sa mesure ? Ceci ne doit pas empêcher l'administration de rectifier, d'ajuster, de faire évoluer les règles au vu de leurs premiers impacts. Pourtant, il ne faut pas renoncer à critiquer l'instabilité législative et réglementaire, qui engendre une insécurité juridique ; d'autant plus quand cette instabilité frappe des groupes sociaux qui ont besoin, avant tout, de simplicité et de sécurité.

Le pire exemple est sans doute l'ACCRES, qui aura connu une vingtaine de changements en vingt ans. Certains de ces changements ont été utiles. Mais leur nombre montre que l'on n'a jamais réussi à se tenir à une conception ferme et stable de la prestation.

Les autres exemples dans ce champ sont hétéroclites. La baisse de la TVA des années 1999-2002 était provisoire, mais c'était une expérimentation. Eden a connu trois changements en quatre ans, au gré des conceptions différentes que se faisaient les gouvernements de cette aide. L'aide au premier salarié a aujourd'hui disparu, alors que toutes les études montrent son utilité macro-économique et sa fonction de renforcement de l'équité au profit de la création d'emplois dans les micro-entreprises. Aujourd'hui, l'une des mesures phares de la loi sur l'initiative économique (le report des cotisations de la première année d'exploitation) est jugée par les praticiens comme une source de contentieux impossibles à gérer : donc cette mesure sera à modifier. Quant aux règles d'application des exonérations dans les ZUS, elles ont donné lieu à des contentieux qui mettent en cause la bonne foi des entrepreneurs et mettent en danger leur exploitation...

Nous ne confondons pas l'instabilité avec la nécessaire adaptation des règles par retouches successives, mais elles doivent avoir lieu en prenant garde aux effets

- Première partie -

de rétroactivité induits par le calendrier des projets de lois de financement et aux règles trop variables de mise en application. Les règles d'exonération dans les ZUS sont précisées pour 2004 ; et le crédit d'impôt-recherche, considéré comme un piège fiscal par de nombreux accompagnateurs, devient également plus précis : ce sont deux éléments positifs.

6.2. Concentrer les autres aides sur l'intelligence

Il s'agit d'un point de consensus. Les aides directes n'ont pas d'efficacité prouvée dans de très nombreux cas. Bien sûr, les résultats de notre enquête IFOP semblent établir un lien entre les TPE « en mouvement » et celles qui ont reçu une aide ; mais nous prendrions des risques en disant que c'est la perception d'une aide qui les a mises en mouvement. Dans d'autres cas, ce n'est pas une subvention qui empêchera une petite entreprise de couler, si les conditions sont remplies même si elle coule plus tard. Et il est très rare qu'une subvention contribue de façon décisive à développer une TPE qui avait déjà des atouts. En revanche, les aides indirectes, au sens où l'argent public est distribué autour des chefs d'entreprises et pour améliorer leur environnement répond souvent aux conditions de l'intervention publique. Les domaines sur lesquels il nous semble important d'insister sont les suivants.

Les aides en conseil : développer les « mini-FRAC »

On sait que les FRAC ont produit deux effets positifs : améliorer le management et la gestion de projets dans les PME et parfois les TPE ; et développer une offre de conseil dans les régions, à des coûts d'accès compatibles avec les besoins des patrons de PME.

Il reste que les FRAC ne sont pas toujours bien dotés dans les contrats de Plan. En outre, ils bénéficient beaucoup plus aux PME-PMI qu'aux TPE pour des raisons qui tiennent à la fois à la lourdeur et à la durée des procédures ; mais aussi à la réticence des patrons de petites entreprises.

Sur la base des évaluations faites dans le cadre des CPER,¹ il est probable que les régions auraient intérêt à assouplir les conditions d'accès aux FRAC, en dédiant des lignes spécifiques aux entreprises de moins de 20 salariés, ou de moins de 10. Mais ceci n'aura de succès qu'à la condition de simplifier et raccourcir à l'extrême les procédures d'accès.

(1) Ces études sont citées dans la partie « Analyses » de ce rapport.

Renforcer les aides de type ORAC

Ces aides font partie de celles que nous avons examinées de près. C'est un constat : elles créent, avec un taux d'engagement faible pour les finances publiques, une dynamique locale forte autour d'objectifs partagés, quand la gestion de tels programmes est empoignée par des intervenants motivés et qu'elle s'inscrit dans une politique territoriale claire.

Cet exemple est insuffisant, mais il démontre sans doute que, d'une part, il est efficace de favoriser les regroupements de petites entreprises afin qu'elles partagent des objectifs et y affectent des moyens et que, d'autre part, l'intervention auprès de tels groupes a des avantages marqués par rapport à l'intervention individuelle, entreprise par entreprise.

C'est vrai pour les coûts de gestion, qui sont plus bas. C'est vrai pour l'animation en commun d'objectifs qui contribuent au développement économique local. C'est vrai aussi en termes de développement en commun. Les groupements d'employeurs, qui restent trop peu nombreux, sont sans aucun doute une excellente manière d'assouplir les rigidités du droit du travail pour créer des emplois tout en respectant les protections des salariés. C'est vrai enfin pour les opérations portant une dynamique collective, comme la formation des patrons de TPE, l'initiation aux TIC ou les démarches export.

Il est urgent d'améliorer les conditions d'accès à la formation des patrons de TPE et de leurs salariés

Il est urgent de revoir le système de financement de la formation des patrons de TPE et de leurs salariés, car une bonne part du conseil devrait être financée par de tels budgets, et non par des mesures exceptionnelles, relevant de politiques peu suivies, peu robustes. Rappelons que les TPE cumulent les handicaps dans ce domaine : peu d'accès aux budgets formation ; qualifications en moyenne inférieures à celles des grandes entreprises ; salaires inférieurs à même niveau de qualification ; durée du travail supérieure...

Peut-être la valorisation des acquis va-t-elle introduire un peu de perspective dans ce marché de l'emploi, mais dans l'immédiat, il est urgent d'améliorer l'accès des patrons de TPE et de leurs salariés à des prestations auxquelles ils ont droit.

6.3. Investir dans « l'aide à la diffusion »

Nos études démontrent l'intuition issue des travaux initiaux de l'instance : les aides sous forme de versement de subventions n'atteignent leurs cibles que si elles sont bien diffusées : c'est-à-dire passent par des canaux efficaces et proches des patrons de TPE.

La règle « pas d'aide sans accompagnement à la diffusion » est illustrée par les modes de diffusion d'Eden et du PCE (la gestion de ces aides est confiée à des réseaux à but non lucratif ; ces réseaux sont payés pour en assurer la diffusion).

Nous estimons que cette méthode, une fois évaluée, devrait devenir une règle de principe. Les aides publiques directes, individuelles et collectives qui s'adressent aux TPE n'atteindront leurs objectifs que si elles sont relayées, « vendues », c'est-à-dire expliquées, mises en place et gérées, sur le terrain, par des réseaux proches des entrepreneurs.

Impliquer les experts-comptables

L'expert-comptable est le confident le plus proche et le plus sollicité des patrons de TPE, ainsi que des créateurs d'entreprises, comme le montrait une étude précédente ADPME-CDC-APCE citée dans les « Analyses » qui suivent ce rapport. Mais la majorité des experts-comptables ne considèrent pas toujours les patrons des plus petites parmi les TPE comme des clients rentables et ils investissent peu dans les services spécifiques qu'ils pourraient leur rendre. C'est pourquoi, il est important que les pouvoirs publics associent la profession à une réflexion d'ensemble sur la diffusion des aides et des bonnes pratiques de gestion.

Il est reproché souvent aux experts-comptables de « travailler avec un rétroviseur ». De fait, les prestations de base rendues aux petites entreprises, qui ne veulent pas les payer plus cher, sont rarement une aide à la gestion (les comptes annuels ne sont pas utilisables pour les prévisions en cours d'année) et donnent rarement des signaux d'alerte efficaces (les comptes arrivent toujours trop tard par rapport aux incidents d'exploitation). Les rapports des entrepreneurs avec leurs centres de gestion agréés sont peu ou prou du même type. L'État, qui n'a pas de demande explicite envers ces professions doit s'adresser à elles et obtenir un soutien explicite et une rénovation des méthodes d'intervention qui prenne en compte leur contribution à la diffusion des aides.

Évaluer les réseaux d'accueil et d'accompagnement

Le second groupe des proches est celui des réseaux d'accueil et d'accompagnement, d'appui, de formation et de conseil. Les chambres consulaires devraient être au premier rang dans l'aide aux TPE, mais le développement des réseaux associatifs (ADIE, Boutiques de gestion, FIR, FFA, Réseau Entreprendre...) montre que, du moins dans la phase de création des entreprises, l'offre de services des consulaires ne couvre pas tous les besoins, alors que ces missions d'accueil et d'accompagnement font partie de leur mission de service public.

Les chambres consulaires ont été interpellées à plusieurs reprises ces dernières années. Sans entrer dans ces polémiques, on doit constater que les services qu'elles rendent à leurs mandants TPE ne font pas l'objet de politiques qualité claires et explicites,¹ et ne sont ni évalués, ni comparés à d'autres.

La réticence de la majorité des patrons de TPE devant le conseil est l'exact symétrique de la pauvreté des services qui leur sont proposés. On ne peut imposer des services. Quand ils sont imposés (comme le stage obligatoire d'initiation à la gestion pour les artisans), les appréciations de ceux qui doivent s'y soumettre sont souvent mitigées. L'essentiel reste d'améliorer l'offre de services. Ceci ne peut passer que par la mise en place d'une politique de qualité et des évaluations externes qui permettent de mettre sur le même pied les différents types d'intervenants. Nous insistons sur ce point : les Chambres consulaires fonctionnent sur des ressources publiques, de la même façon que les réseaux associatifs contractent avec les collectivités territoriales et l'État, ou reçoivent des subventions « ciblées » sur tel ou tel objectif de politique publique. Il serait donc anormal que l'argent public, dans les deux cas, soit dépensé sans contrôles, évaluations et comparaisons des performances et du rapport qualité-prix des uns et des autres.

Revoir les systèmes de représentation des TPE

Faut-il aller, à l'occasion d'un examen des systèmes de diffusion des aides publiques, jusqu'à préconiser de mettre de l'ordre dans les structures de représentation des TPE ? La représentation statutaire est sclérosée, avec le maintien souvent artificiel des distinctions entre Chambres des métiers et Chambres de commerce, pour ce qui concerne de nombreux métiers exercés par

(1) Sauf la mise en place récente de politiques qualité proposées aux CCI par l'ACFCI en matière d'accueil des créateurs d'entreprises.

- Première partie -

les TPE. La porosité s'exprime déjà au travers du statut ambigu de commerçant-artisan. Elle se confirme avec la tendance des artisans à entreprendre de plus en plus souvent sous forme de sociétés commerciales. La coupure entre statuts devient absurde dans de nombreux secteurs d'activité, notamment innovants.

Il est très probable que le critère de taille et de type d'activité, plutôt que de statut, devient plus opérant : à preuve la création d'une Direction spécifique (DEcas) sur ces critères.

La question ne nous intéresse que pour traiter les problèmes de diffusion des aides, notamment en intelligence. Il serait sans doute beaucoup plus efficace de disposer d'équipes uniques, sur des territoires identifiés et capables de traiter ensemble les problèmes de toutes les micro et petites entreprises, plutôt que de les classer statutairement sur des critères vieillots.

6.4. Articuler les différents niveaux d'intervention

Il serait imprudent de délivrer des préconisations dans un domaine aussi mouvant que celui de la décentralisation. Nos études montrent de grandes difficultés d'articulations entre les différents intervenants : Europe, État, régions, départements, mais aussi Pays et agglomérations. La désignation de la région comme chef de file de l'intervention économique, avec les transferts de compétences de l'État, laissera subsister trois domaines de difficulté.

1. Une bonne part des interventions en direction des TPE relève de l'aide à l'emploi, donc d'interventions sociales. Les régions auront donc à leur tour la responsabilité d'établir des liaisons internes entre les aides à finalité économique, avec un ciblage explicite en fonction de critères de taille, et certaines des aides à l'emploi, dont on s'aperçoit a posteriori qu'elles sont utilisées presque exclusivement par des TPE (voir plus haut la démonstration sur le CIE).

2. Il restera à l'État la responsabilité ultime de garantir la solidarité nationale. Comment celle-ci va-t-elle s'exprimer en matière d'aides aux TPE ? Rien ne paraît prévu aujourd'hui, hors les politiques volontaristes concernant les zones les plus en difficulté.

3. La décentralisation à venir devrait permettre à l'État de se concentrer sur ce qui relève des grands équilibres. À cet égard, il gardera la maîtrise des politiques qui affectent le coût de la main-d'œuvre. La diminution des charges

sociales générales, qui est sans aucun doute la mesure la plus attendue des chefs d'entreprises, restera de sa responsabilité.

6.5. Tableau de synthèse des recommandations

| <i>Réf. (page)</i> | Nature de la recommandation |
|--|--|
| <i>p. 43</i> <i>p. 43</i> <i>p. 46</i> <i>p. 47</i> | Concentrer les aides directes sur des cibles réduites et légitimes : – les jeunes TPE – les TPE « risquées » – les TPE subissant un handicap objectif |
| <i>p. 49</i> | Assurer une partie du risque financier |
| <i>p. 50</i> | Libérer les représentants de l'État d'un pouvoir de décision inadapté |
| <i>p. 50</i> | Renforcer, pour les représentants de l'État, leur capacité de conception et de fixation des critères d'intervention |
| <i>p. 52</i> | Simplifier les formalités en mettant en cause la gestion par les professions |
| <i>p. 56</i> <i>p. 56</i> <i>p. 57</i> <i>p. 57</i> | Concentrer les aides indirectes sur l'intelligence : – aides en conseil : développement des mini-FRAC – les aides de type ORAC créent une dynamique locale forte – amélioration de l'accès à la formation pour les patrons de TPE et leurs salariés |
| <i>p. 58</i> <i>p. 58</i> <i>p. 59</i> <i>p. 59</i> | Investir dans « l'aide à la diffusion » : – impliquer les experts-comptables – évaluer les réseaux d'accueil et d'accompagnement – revoir les systèmes de représentation des TPE |
| <i>p. 60</i> | Articuler les différents niveaux d'intervention |

SECONDE PARTIE

LES ANALYSES

1. Les très petites entreprises (TPE), quelques éléments de cadrage

André Letowski et Philippe Trouvé

1.1. Les grands chiffres qui situent les TPE dans le paysage économique

96 % des entreprises françaises se situent dans le champ des TPE ; elles emploient 37 % des personnes occupées appartenant au secteur marchand et réalisent 23 % du chiffre d'affaires de l'ensemble des entreprises.

Le monde des TPE est donc particulièrement important tant en termes d'entreprises qu'en termes d'emploi, regroupant à la fois des salariés (30 % des salariés du secteur marchand), et des non-salariés, parmi lesquels on trouve des dirigeants d'entreprise qu'ils soient ou non salariés de leur affaire et des aides familiaux non rémunérés, en nette diminution ces dernières années. Par contre, les TPE participent plus modestement à l'investissement et au chiffre d'affaires du secteur marchand (autour de 20 %).

Un tableau récapitulatif des principales données (en structure par tranche de taille des entreprises) permet de situer les TPE dans le champ des entreprises du secteur marchand :

Tableau n° 1

| | Nombre total | TPE 0 à 19 salariés | Petite entreprise 19 à 49 salariés | Moyenne et grande entreprise 50 salariés et plus | Source |
|--|--------------|---------------------|------------------------------------|--|-------------------|
| Nombre d'entreprises au 01/01/2003 | 2,5 | 96,4 | 2,4 | 1,2 | INSEE-SIRENE/APCE |
| Nombre de salariés au 01/01/2003 | 14,3 | 30,0 | 13,0 | 57,0 | INSEE SIRENE/APCE |
| Nombre de personnes occupées au 01/01/2000 | 15,5 | 37,2 | 62,8 | | INSEE SUSE/DECAS |
| Chiffre d'affaires au 01/01/2000 | 2 653,7 * | 23,1 | 76,9 | | INSEE SUSE/DECAS |
| Valeur ajoutée au 01/01/2003 | 666,8 * | 27,6 | 72,4 | | INSEE SUSE/DECAS |
| Investissement au 01/01/2000 | 130,6 * | 19,8 | 80,2 | | INSEE SUSE/DECAS |

*En milliards d'euros

- Seconde partie -

Les difficultés pour appréhender les TPE

Rappelons qu'il n'y a pas de définition légale du terme TPE en France. Ce terme de TPE est ainsi utilisé différemment par les responsables d'études, les opérateurs, les services publics en charge de ces populations et les médias avec des variantes dans sa définition.

La pratique la plus habituelle est de nommer :

- TPE, les entreprises de 0 à 19 salariés (voire de 0 à 10 salariés), dans lesquelles on identifie les micro-entreprises (pour certains les 0 salarié, pour d'autres les 0 à 2 salariés, pour d'autres encore les 0 à 3 salariés).
- Petites entreprises (PE), celles de 10 à 49 salariés, voire de 0 à 49 salariés.
- Puis les moyennes entreprises (50 à 249 salariés) et les grandes entreprises (250 salariés et plus).

Les termes PME et PE font l'objet d'une recommandation de l'Union européenne en date du 3 avril 1996. Cette recommandation précise que « lorsqu'il est nécessaire d'établir une distinction entre une petite et une moyenne entreprise, la petite entreprise est définie comme une entreprise employant moins de 50 personnes, dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 7 millions d'euros, dont le total du bilan annuel n'excède pas 5 millions d'euros et qui respecte le critère d'indépendance ».

La mission confiée au groupe de travail s'intéresse aux entreprises de 0 à 19 salariés, sans limitation de chiffre d'affaires (le chiffre d'affaires moyen annuel par entreprise est de l'ordre de 253 000 euros), et sans limite en matière d'indépendance (peu appartiennent à d'autres entreprises). Nous les appellerons TPE. C'est aussi la définition qu'a retenue la DECAS (Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services), en charge des TPE et des PME du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie français.

Le présent rapport rend compte des très petites entreprises et non des très petits établissements, dans la mesure où la mission du groupe consiste à observer ce qu'il en est des aides publiques au regard des entreprises et non de leurs établissements.

Le champ des activités des TPE retenu dans ce rapport est celui défini par l'INSEE, à savoir le champ de l'industrie-commerce-services (champ ICS), excluant les activités d'agriculture, de sylviculture et de pêche ainsi que les activités financières ; ce champ est aussi celui retenu par les analystes des petites entreprises. Autrement dit, il couvre les entreprises appartenant au commerce (42 % des TPE et des personnes occupées dans les TPE), à l'artisanat (34 % des TPE et 39 % des personnes occupées dans les TPE), et aux professions libérales (respectivement 24 % et 19 %).

Rappelons aussi qu'il existe peu de sources d'informations relatives aux TPE, notamment aux plus nombreuses situées dans les plus petites taille. De plus, la plupart des données concernent les entreprises et non les dirigeants de ces entreprises, alors que ces derniers caractérisent grandement le profil et le devenir de ces entreprises.

L'INSEE est le principal fournisseur de données via les fichiers SIRENE, fichier administratif immatriculant toutes les activités « marchandes », et SUSE (Système unifié de statistique d'entreprise). Ce dernier fichier résulte de l'appariement du fichier SIRENE et du fichier fiscal du bénéfice réel (BIC et BNC) ; ne sont donc que partiellement prises en compte les entreprises au régime fiscal de la micro-entreprise. Deux autres ensembles d'enquêtes sont susceptibles de nous informer sur cette population :

- les Enquêtes annuelles d'entreprises (EAE). Celles-ci n'interrogent les TPE que par sondage avec un taux variable ; là encore, il y a sous-estimation des plus petites entreprises et notamment des créations nouvelles ;
- le panel SINE enfin, permet de connaître les dirigeants des nouvelles entreprises (ce qu'aucune autre enquête ne donne quelle que soit la taille des entreprises) et la situation de leur entreprise au démarrage 3 ans, puis 5 ans après.

D'autres sources publiques existent telles les données DADS, ASSEDICS (ces dernières ne traitent que des établissements) et ACCOSS. D'autres sources ne fournissent que des données partielles (centrale des bilans de la Banque de France par exemple) ou encore ne donnent pas lieu à exploitation nationale consolidée (données des greffes de tribunaux de commerce par exemple).

Deux autres sources sont mises en œuvre par le secteur privé, telle celle issue de la Fédération des Centres de gestion agréés (FCGA) à partir de leur population (entreprises ayant opté pour le régime fiscal réel sans inclure les professions

- Seconde partie -

libérales), et encore celle issue de Fiducial publiant chaque trimestre, avec l'appui de l'IFOP, un baromètre des TPE (12^e édition en octobre 2003).

Enfin, quasiment aucune structure de recherche n'a pour thématique habituelle la TPE, voire la petite entreprise. Hors les structures publiques ou parapubliques en charge des TPE, aucun centre de recherche ne produit habituellement à son initiative des données et études sur ces populations contrairement, par exemple, à ce que l'on trouve dans le monde agricole.

Les trois quarts des TPE ont au plus deux salariés, mais 21 % d'entre elles regroupent 81 % des salariés présents dans les TPE.

1,9 million d'entreprises ont au plus 2 salariés ; ce sont les trois quarts des entreprises françaises ; ces entreprises n'emploient que 6 % des salariés du secteur marchand alors que les TPE de 3 à 19 salariés regroupent 24 % des salariés du secteur marchand et 81 % des salariés employés par des TPE.

Les entreprises sans salarié représentent par ailleurs la moitié des entreprises françaises. À titre de comparaison, ce chiffre est proche de celui des entreprises des quinze pays de l'Union européenne, avec toutefois moins d'indépendants travaillant seuls comme en Grande-Bretagne, en Italie, voire en Allemagne du fait de législations sociales et fiscales plus souples que les nôtres. L'importance des entreprises sans salarié est aussi plus forte aux États-Unis où les trois quarts des entreprises n'ont pas de salarié.

Tableau n° 2
Nombre d'entreprises

| | 0 salarié | 1 à 2 salariés | 3 à 9 salariés | 10 à 19 salariés | 20 à 49 salariés | 50 à 499 salariés | 500 salariés et plus | Total | | |
|----------------------|-----------|----------------|----------------|------------------|------------------|-------------------|----------------------|-------|-------|-------------|
| En nombre (millions) | 1,274 | 0,617 | 0,432 | 2,323 | 0,099 | 2,422 | 0,060 | 0,030 | 0,003 | 2,51 |
| En pourcentage | 50,2 | 24,8 | 17,4 | 92,4 | 4,0 | 96,4 | 2,4 | 1,1 | 0,09 | 100 |

Source : INSEE-SIRENE/APCE au 1^{er} janvier 2003

Tableau n° 3
Nombre de salariés

| | 0 salarié | 1 à 2 salariés | 3 à 9 salariés | 10 à 19 salariés | 20 à 49 salariés | 50 à 499 salariés | 500 salariés et plus | Total | | |
|----------------------|-----------|----------------|----------------|------------------|------------------|-------------------|----------------------|-------|-------|---------------|
| En nombre (millions) | - | 0,812 | 2,149 | 2,961 | 1,318 | 4,279 | 1,856 | 3,555 | 4,587 | 14,280 |
| En pourcentage | - | 5,7 | 15,1 | 20,8 | 9,2 | 30,0 | 13,0 | 24,9 | 32,1 | 100 |

Source : INSEE-SIRENE/APCE au 1^{er} janvier 2003

En termes de chiffre d'affaires, la dernière enquête de Fiducial montre que la majorité des TPE estime réaliser un chiffre inférieur à 150 000 € en 2003, dont 30 % moins de 75 000 €.

Tableau n° 4
Chiffre d'affaires

| | Moins de 75 000 € | De 75 à 150 000 € | De 150 à 225 000 € | De 225 à 750 000 € | Plus de 750 000 € | Non connu | Total |
|------|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------|-------|
| En % | 30 | 27 | 13 | 16 | 8 | 6 | 100 |

1.2. Le commerce et les services sont les activités dominantes au sein des TPE

Le commerce et les services sont les activités dominantes au sein des TPE, alors que des secteurs comme l'industrie, les services aux entreprises et les transports sont beaucoup plus présents dans les moyennes et grandes entreprises.

Trois groupes d'activité « pèsent » d'un poids comparable : le commerce, les services et par ailleurs l'ensemble industrie/construction du ressort du secteur secondaire alors que les deux groupes précédents le sont du tertiaire.

Ces activités sont plus ou moins présentes dans les TPE ; cinq d'entre elles regroupent au moins la moitié des emplois salariés de leur secteur, alors que trois activités sont peu marquantes dans le champ des TPE.

Cinq activités totalisent près de la moitié des emplois salariés de leur secteur dans les TPE.

Ces activités sont essentiellement tournées en direction d'une clientèle de particuliers. Hors la construction, ce sont avant tout des activités de service aux particuliers :

- Seconde partie -

Tableau n° 5

| Activité | Structure des emplois salariés | | | | | | | | Total |
|--|--------------------------------|-------|-------|---------|--------|---------|----------|-------------|-------|
| | 1 à 2 | 3 à 9 | 1 à 9 | 10 à 19 | 1 à 19 | 20 à 49 | 50 à 499 | 500 et plus | |
| Immobilier | 15 | 37 | 52 | 16 | 68 | 16 | 13 | 3 | 100 |
| Services aux particuliers ¹ | 16 | 30 | 46 | 12 | 58 | 12 | 17 | 13 | 100 |
| HCR ² | 12 | 28 | 40 | 13 | 54 | 15 | 12 | 19 | 100 |
| Construction | 10 | 26 | 36 | 17 | 53 | 18 | 19 | 10 | 100 |
| Éducation/Santé | 18 | 19 | 37 | 10 | 47 | 15 | 33 | 5 | 100 |

¹ : Services à la personne + activités culturelles, artistiques et sportives

² : Hôtels-cafés-restaurant

Deux activités emploient environ un tiers de leurs emplois salariés dans les TPE :

Tableau n° 6

| Activité | Structure des emplois salariés | | | | | | | | Total |
|----------|--------------------------------|-------|-------|---------|--------|---------|----------|-------------|-------|
| | 1 à 2 | 3 à 9 | 1 à 9 | 10 à 19 | 1 à 19 | 20 à 49 | 50 à 499 | 500 et plus | |
| Commerce | 7 | 20 | 27 | 11 | 38 | 14 | 23 | 25 | 100 |
| IAA1 | 4 | 18 | 22 | 9 | 31 | 11 | 32 | 26 | 100 |

Ce sont des activités de commerce ; 38 % des emplois salariés de ce secteur sont localisés dans des TPE. La majorité des salariés se trouve dans des entreprises d'au moins 50 salariés que sont les grandes surfaces. En ce qui concerne les industries agro-alimentaires (IAA), deux groupes d'activité fort différents composent ce secteur, celui de l'industrie en ce qui concerne les moyennes et grandes entreprises, celui de « commerce de bouche », essentiellement des boulangeries, pâtisseries et charcuteries en ce qui concerne les TPE.

Trois activités ont une clientèle dominante d'entreprise, avec une présence faible des TPE, en termes de salariés (et non en termes d'entreprises)

L'importance des salariés dans les TPE y est faible : 22 % dans les services aux entreprises par exemple alors que le nombre de consultant travaillant seul est très élevé (pour les activités de service aux entreprises, il convient de distinguer celles qui ont des effectifs importants – les services opérationnels : nettoyage, surveillance, voire intérim, etc. – et le conseil où les structures sont plus petites

en effectif) ; la situation est encore moins favorable dans l'industrie où les salariés des TPE ne sont que 13 % des salariés de l'industrie, alors qu'ils sont 74 % dans les entreprises de plus de 50 salariés (42 % dans les entreprises de 500 salariés et plus, sachant que beaucoup de ces salariés appartiennent à des établissements de plus petite taille).

Tableau n° 7

| Activité | Structure des emplois salariés | | | | | | | | Total |
|--------------------------|--------------------------------|-------|-------|---------|--------|---------|----------|-------------|------------|
| | 1 à 2 | 3 à 9 | 1 à 9 | 10 à 19 | 1 à 19 | 20 à 49 | 50 à 499 | 500 et plus | |
| Services aux entreprises | 4 | 11 | 15 | 7 | 22 | 10 | 22 | 45 | 100 |
| Transports | 2 | 7 | 9 | 6 | 15 | 12 | 26 | 48 | 100 |
| Industrie (hors IAA) | 1 | 6 | 7 | 6 | 13 | 12 | 32 | 42 | 100 |

¹ Dont activité informatique

Les TPE et leurs salariés se concentrent ainsi plus souvent dans des activités en contact avec le public, avec une part de main-d'œuvre importante ; ce sont largement des activités localisées à proximité de cette clientèle de particuliers. Ces entreprises sont peu capitalistiques. On constate d'ailleurs une diminution des créations d'activité exigeant des capitaux importants, soit pour obtenir une taille critique suffisante face à la concurrence, soit développer des produits et services s'appuyant sur une maîtrise technologique relative à de hautes technologies et insérées dans les filières économiques ou les chaînes de production/distribution. Le secteur des TPE est donc un secteur très hétérogène. La définition de sous-populations est essentielle pour mieux comprendre et agir au sein de cet ensemble.

Cette configuration explique ainsi la fréquence de certaines aides adaptées aux plus petites de ces entreprises (exonération premier salarié, contrat d'apprentissage ou CIE...) et la rareté de certaines autres en direction d'entreprises plus capitalistiques ou de haute technologie, telles les aides à l'innovation ou à l'industrie.

1.3. La diversité des situations régionales

La diversité des situations régionales donne plus de TPE (et plus d'emplois dans ces TPE) dans les régions du Sud que dans celles du Nord. La configuration géographique des TPE diffère aussi comme nous l'avons vu dans les activités exercées par les TPE.

- Seconde partie -

D'une part, le flux des salariés des TPE est plus important dans le Sud que dans le Nord : celui-ci oscille de 24,5 % des salariés du secteur marchand en Haute-Normandie à 27 % en Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne et Île-de-France pour les régions du Nord ; il est de 27 % (régions du Centre, des Pays-de-la-Loire) à 34 % en Poitou-Charentes pour les régions du Centre, et s'accroît encore de quelques points pour les régions du Sud (de 33 % en Midi-Pyrénées à 43 % en Languedoc-Roussillon et 57 % en Corse). Le décalage n'est certes pas spectaculaire en termes de chiffres moyens ; il l'est en ce qui concerne les extrêmes (de 24,5 % en Haute-Normandie à 43 % en Languedoc-Roussillon).

D'autre part, celui-ci se concrétise aussi quant à l'importance des entreprises sans salarié au sein du parc d'entreprise : rappelons que la moitié des entreprises françaises n'a pas de salarié. Ce ratio est de 41 % à 46 % pour les régions du Nord, de 46 % à 50 % pour les régions du centre et de 49 % à 53 % pour celles du Sud. L'Île-de-France se situe à 54 % (avec un poids important des services de type intellectuel que sont les activités de conseil aux entreprises).

On retrouve ce même type de clivage quand on observe la densité en entreprises artisanales pour 10 000 habitants : entre 82 pour le Nord-Pas-de-Calais et 110 dans les régions du Nord et de l'Est, l'Île-de-France 115, 150 à 180 pour les régions du Centre et du Sud.

En revanche, les régions du Nord emploient plus de salariés dans des TPE de plus grosse taille : il y a en moyenne 60 % de salariés qui travaillent dans des TPE de 6 à 19 salariés (comparés à l'ensemble des salariés travaillant dans des TPE) dans les régions du Nord contre 50 % à 54 % pour les régions du Sud.

De même, dans les régions du Nord l'importance des salariés travaillant dans des établissements de plus de 50 salariés est plus marquante encore puisque l'on y trouve en moyenne un peu plus de 50 % des salariés (53 % en Île-de-France, 52 % en Haute-Normandie et Picardie, 50 % en Nord-Pas-de-Calais) contre 32 à 41 % pour les régions du Sud (32 % en Languedoc-Roussillon, 36 % en PACA et 38 % en Aquitaine).

Entreprises et établissements : les comparaisons faites ici sont toujours celles des salariés dans les entreprises de moins de 20 salariés avec ceux appartenant aux établissements de la région ; ce choix résulte à la fois de l'exigence de traiter des TPE et non des très petits établissements et à la fois de la nécessité de traiter de l'emploi réel en région (et donc celui des établissements et non de la comptabilisation des effectifs au siège social de l'entreprise). Pour mémoire, il y a 2,9 millions d'établissements à comparer à 2,5 millions d'entreprises. Les

établissements sont situés davantage parmi les tranches d'une taille de 3 à 19 salariés ; il en est de même de l'effectif salarié.

Cette approche spatiale des régions montre combien il est important de prendre aussi en compte la structuration des régions par les TPE, celles du Nord laissant une place moins importante aux plus petites des TPE ; il est plus explicite de comparer les taux de création pour 10 000 habitants, puisque ces derniers oscillent entre 20 à 25 pour 10 000 habitants dans le Nord de la France jusqu'à 71 pour des régions comme PACA et Languedoc-Roussillon. En conséquence, le flux des aides, le type d'aide et l'impact de ces aides varieront selon les régions, générant des adaptations locales et des modalités de diffusion des aides appropriées.

1.4. Une situation spécifique sur le marché du travail : la singularité des emplois dans les TPE

Il est encore trop tôt pour obtenir d'emblée une représentation complète de la qualité des emplois dans les TPE parce que trop de discontinuité et de lacunes existent aujourd'hui dans les bases de données disponibles. Il est toutefois possible d'offrir un portrait assez général à partir de nombreuses enquêtes existantes.

La gestion d'emploi : une plus forte proportion d'emplois flexibles

Les TPE de moins de 10 salariés jouent un rôle non négligeable dans la primo-insertion des jeunes dont la proportion est plus élevée que dans les entreprises de plus grande taille. Si elles créent beaucoup d'emplois, elles en détruisent aussi beaucoup et la rotation de la main-d'œuvre y est plus forte que partout ailleurs. L'importance des activités de commerce et de service ainsi que la forte présence de jeunes sont associées à un recours plus fréquent à des contrats de travail courts alors que l'intérim est plus répandu dans les activités industrielles et le BTP. Ainsi, toutes activités confondues, 14 % des salariés des TPE de moins de 10 salariés travaillent en CDD, contre seulement 7 % dans les unités plus grandes.

Le travail à temps partiel est d'autre part plus développé dans ces TPE que dans les autres entreprises, puisque qu'il concerne un salarié sur trois contre un peu plus d'un salarié sur dix dans les unités plus grandes. C'est dans les services aux particuliers et plus particulièrement dans le secteur des cafés-hôtels-restaurants, là où la proportion des jeunes et des femmes est la plus importante, que le temps

- Seconde partie -

partiel est le plus répandu, puisqu'il y est pratiqué par un salarié sur deux, contre seulement un sur dix dans la construction.

La proportion de TPE ayant recours à la main-d'œuvre intérimaire reste faible : tous secteurs d'activité confondus, seulement 2 % d'entre elles y font appel, mais elles sont plus nombreuses dans l'industrie (4 %) et la construction (6 %). La durée moyenne d'une mission d'intérim est de 14 jours.

Des entreprises aidées par l'État parce qu'elles facilitent l'insertion

Il est intéressant d'évaluer le niveau d'utilisation par les TPE des principales mesures d'aide à l'emploi, tels les contrats d'apprentissage, d'adaptation ou de qualification et les CIE (contrats initiative-emploi).

En juin 2001, 3 TPE sur 10 percevaient une aide de l'État au titre de la politique de l'emploi (29 %) et 15 % des salariés des TPE occupaient ainsi un emploi bénéficiant d'une exonération ou d'une réduction de charges patronales, principalement au titre de l'apprentissage ou du temps partiel.

Parmi ces emplois aidés, les contrats d'apprentissage représentaient 228 000 embauches en 2003, notamment dans les secteurs du bâtiment, de l'hôtellerie-restauration, du commerce de détail spécialisé et de l'artisanat alimentaire où 8 contrats sur 10 sont signés par des employeurs de moins de 10 salariés, notamment par les 0 à 4 salariés. Autre type d'emplois aidés : les contrats en alternance ; ces derniers représentent 156 000 emplois, soit au total, cumulés avec les contrats d'apprentissage, 384 000 personnes.

Les TPE sont par contre légèrement moins utilisatrices de contrats de qualification tout en étant encore près de 50 % à les utiliser en 2000, surtout dans le commerce et les services aux particuliers. En ce qui concerne les contrats d'adaptation, les mêmes micro-entreprises n'étaient plus que 18 % à en faire usage, contre 53 % des 50 salariés et plus, ce qui n'est pas étonnant car les contrats d'adaptation s'adressent très majoritairement à des jeunes actifs plus âgés et plus diplômés.

Mais ce sont surtout les contrats initiative-emploi ayant pour objet de faciliter l'insertion professionnelle notamment des chômeurs de longue durée, des bénéficiaires du RMI, des jeunes sans qualification ou des salariés âgés de plus de 50 ans, qui ont été majoritairement utilisés par les TPE. Ainsi, en 2002, 83 % des personnes recrutées dans le cadre d'un CIE l'ont été par une entreprise de moins de 20 salariés et plus de 4 personnes sur 10 l'ont été par une entreprise de

moins de 3 salariés. Un certain nombre d'observations particulières méritent d'être ici soulignées : plus l'entreprise est petite, plus la part des plus de 50 ans parmi les recrutés est forte et celle des moins de 26 ans faible. Les publics les plus éloignés du marché du travail sont ainsi souvent accueillis dans les entreprises les plus petites.

Une durée collective moyenne du travail plus élevée que dans les autres entreprises

En s'appuyant sur les enquêtes annuelles ACEMO (enquête annuelle sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre), on constate que la durée collective moyenne du travail décroît régulièrement avec la taille des entreprises. Ce sont les TPE de 10 à 20 salariés qui ont la part la plus faible de salariés dont la durée collective moyenne est inférieure à 1 620 heures (20 % contre déjà 50 % pour les PE de 20 à 49 salariés). Et même pour les TPE qui ont réduit leur durée du travail la durée annuelle s'élève à 1 611 heures contre 1 597 heures pour l'ensemble des entreprises. Il s'agit là d'une constante dont on peut inférer que les TPE de 0 à 20 salariés sont les entreprises où le temps de travail annuel ou hebdomadaire dépasse régulièrement celui des autres entreprises.

Des rémunérations plus faibles

De même, l'examen des rémunérations montre que plus la taille des entreprises est petite, moins les salaires sont élevés : sur les 1 090 000 salariés (hors apprentis, État et collectivités locales, secteur agricole, intérim et secteur domestique) qui sont actuellement au SMIC, 840 000 (77 %), travaillent dans des TPE de moins de 20 salariés, dont 730 000 (67 %) dans les seules entreprises de 1 à 9 salariés. En exploitant l'Enquête annuelle ACEMO de 2001, et en ne prenant en compte que les TPE de moins de 10 salariés, on observe que la rémunération moyenne d'un salarié à temps complet est, en juin 2001, inférieure d'environ 11 % (soit 1 930 euros) à celle versée en 2000 à un salarié d'une entreprise de plus de 10 salariés (soit 2 180 euros). Les TPE y apparaissent à nouveau comme des entreprises qui emploient plutôt des jeunes, des employés ou des ouvriers de moindre qualification, et font un usage plus important des temps partiels et des contrats à durée déterminée que toutes les autres entreprises.

- Seconde partie -

Un secteur emblématique des TPE traditionnelles : les hôtels-café-restaurants

En fin de compte, un secteur apparaît comme particulièrement emblématique des TPE traditionnelles : celui des 180 000 hôtels, cafés et restaurants, constitué essentiellement de très petits établissements. Ce secteur employait en 2000 800 000 personnes (500 000 équivalents temps complet).

Du point de vue de la structure des qualifications, ce sont les emplois peu qualifiés qui prédominent, avec 74 % d'employés (serveurs, femmes de chambre...) ou ouvriers (commis, cuisiniers...), contre 60,5 % dans l'ensemble du secteur privé et semi-public. De plus, la majorité de ces emplois est occupée par des jeunes : près de la moitié (46,5 %) sont âgés de moins de 30 ans. Un salarié sur trois (34 %), un sur deux dans la restauration, travaille à temps partiel contre 15 % dans le secteur privé et semi-public.

Enfin, il s'agit d'un secteur, où du fait de la forte proportion d'une main-d'œuvre jeune et souvent peu qualifiée, les rémunérations nettes horaires sont inférieures de 31 % à celles de l'ensemble des salariés du secteur privé et semi-public et même encore inférieures de 10 % par rapport aux salaires du petit commerce de détail.

Des pratiques de formation professionnelle continue peu développées

Bien que ne disposant pas depuis toujours de données suffisamment fiables sur le champ des TPE de moins de 10 salariés, la statistique officielle, basée sur les remontées administratives dites 24-83, exploitées par le CEREQ, montrent régulièrement que les déficits en formation professionnelle continue sont d'autant plus grands que la taille des entreprises est plus réduite. Et ces déficits se mesurent sur tous les grands indicateurs habituellement utilisés : taux de stagiaires, montant des dépenses de formation par salarié et par stage, nombre d'heures de stage par salarié, durée moyenne des stages, etc.

Il est vrai que les formations prises ici en compte relèvent d'un modèle institutionnel et formalisé qui correspond davantage aux pratiques des grandes entreprises qu'à celles des très petites où les apprentissages informels et sur le tas sont probablement prédominants.

30 % des TPE ont moins de cinq ans d'âge et regroupent 21 % de leurs salariés

La jeunesse des entreprises est particulièrement sensible dans les plus petites tailles ; 35 % des entreprises sans salarié et 33 % des entreprises avec 1 ou 2

salariés appartiennent à des entreprises de moins de 5 ans d'âge ; il en est de même pour seulement 24 % de celles de 3 à 5 salariés, et 16 % pour celles qui ont plus de 6 salariés.

Certains secteurs d'activité se renouvellent plus vite que les autres

Il en est notamment ainsi des activités les plus tournées vers les particuliers : s'ils s'avèrent plus nombreux dans le secteur hôtels-cafés-restaurants avec 40 % des chefs d'entreprises d'au plus 5 ans d'ancienneté dans leur entreprise ; ils sont entre 32 % et 36 % pour les autres activités tournées vers la clientèle des particuliers (à l'exception bien sûr de la santé avec un taux de renouvellement beaucoup plus faible dû au *numerus clausus* de certaines professions). Par contre ils ne sont plus que 26 % dans les secteurs de l'industrie et des transports ; les services aux entreprises du fait de leur fort développement représentent 36 %.

Ces situations expliquent l'utilisation de certaines aides (exonération premier salarié par exemple), plutôt que d'autres.

Les nouvelles entreprises appartenant au groupe des TPE représentent 30 % des TPE et 21 % de l'emploi salarié dans les TPE

L'emploi salarié est beaucoup plus important dans les entreprises de petite taille (31 % dans celles de 1 à 2 salariés et 23 % dans celles de 3 à 5 salariés, pour n'être que 15 % dans la tranche « 10 à 19 salariés »).

En termes d'activité, les nouvelles entreprises (incluant la reprise, avec des salariés déjà présents dans l'entreprise) contribuent diversement à l'emploi salarié : un tiers pour les hôtels-cafés-restaurants, près du quart pour le commerce, les services aux particuliers et la construction. Cette contribution est plus faible pour les activités tournées vers des clientèles d'entreprise : 15 % dans l'industrie, 19 % dans les transports et 21 % pour les services aux entreprises.

1.5. Des modalités de développement diversifiées au sein des nouvelles entreprises

Les nouvelles entreprises, nous venons de le voir, comptent grandement dans le paysage économique et des aides parmi les TPE.

- Seconde partie -

La quasi-totalité des nouvelles entreprises créées ont moins de 20 salariés ; la situation diffère vraisemblablement quelque peu en ce qui concerne les reprises, mais les données fournies par l'INSEE ne permettent pas d'appréhender la totalité des reprises, notamment du fait d'une connaissance beaucoup trop partielle des rachats d'entreprise par rachat de parts sociales ou d'actions.

Le profil des nouveaux chefs d'entreprise, connu par les panels SINE de l'INSEE (rappelons qu'aucune enquête à caractère national ne permet de connaître le profil de l'ensemble des dirigeants de TPE) montre la prédominance des plus petites entreprises : 80 % n'ont pas de salarié au démarrage ; près de 60 % exercent sous forme d'entreprise individuelle ; 72 % ont réuni au démarrage moins de 15 000 € ; un peu plus de 40 % exercent leur activité à leur domicile, la moitié ont une clientèle de proximité. Peu coopèrent avec d'autres entreprises, ne serait-ce qu'en sous-traitance (15 % comme modalité dominante de leur chiffre d'affaires) ou en franchise/concession (moins de 10 %).

Les nouveaux chefs d'entreprise, pour leur part, ont connu très fréquemment et préalablement à la création un entourage entrepreneurial ; ils ont l'expérience habituelle de l'activité ou du métier dans lequel ils créent ; qui plus est, ils ont vécu très largement cette expérience dans des TPE. Au final, la majorité d'entre eux reproduisent ce qu'ils ont connu et expérimenté. Près d'un tiers a déjà créé ; les autres étaient antérieurement pour 20 % agents en responsabilité d'encadrement (cadre, agent de maîtrise ou technicien), et pour un peu moins de 40 % agents d'exécution comme employé ou ouvrier. Un tiers en 1998 venait du chômage. Enfin, la moitié environ mettait en œuvre seul la création et déclarait ne faire appel à aucun conseil. Un peu moins de 30 % bénéficiaient d'un emprunt bancaire.

Ces caractéristiques ne sont pas sans influence sur la sollicitation des aides, la compréhension de leurs mécanismes, l'envie et la capacité de développer ou non leur entreprise

Observons ce qu'il en est de la pérennité des entreprises nouvelles à trois ans et plus encore de leur développement en termes d'emploi salarié. 62 % des créations pures du premier semestre 1998 sont toujours en activité trois ans après la création. Ces affaires toujours en activité exercent plus souvent sous forme de société et avaient réuni davantage de capitaux au démarrage. Alors que le capital minimal pour démarrer une société était de 50 000 F en 1998, le

taux de pérennité augmente de 20 points quand les capitaux initiaux étaient d'au moins 250 000 F. Enfin, ces entreprises sont aussi plus souvent employeurs.

Parmi les dirigeants qui ont arrêté leur entreprise dans les toutes premières années, une partie créera à nouveau au cours des prochaines années, s'appuyant sur l'expérience vécue qu'ils se seront appropriée. Témoins en sont les 50 000 réactivations annuelles que la plupart des utilisateurs de statistiques ne prennent pas en compte à défaut de comprendre ce à quoi elles correspondent alors que ce sont des chefs d'entreprise individuelle ayant cessé juridiquement leur activité et créant à nouveau en entreprise individuelle ultérieurement. Par ailleurs, 20 % des nouveaux dirigeants (créateurs ou repreneurs mais hors réactivations) sont déjà ou ont déjà été chefs d'entreprise ; cumulés aux dirigeants classés dans les réactivations, ils regroupent chaque année 1/3 de l'ensemble des nouveaux immatriculés.

Qu'en est-il du développement de l'emploi dans les entreprises pérennes à 3 ans ? En trois ans, la moyenne en salarié par entreprise (pérenne) est passée de 1,2 au démarrage pour atteindre 2,5 trois ans après ; l'évolution est particulièrement importante dans les services aux entreprises (de 1,1 emploi salarié en moyenne au démarrage à 3,5, 3 trois ans après), les transports (de 1,6 à 3,2), la construction (de 1,3 à 2,2) et l'industrie (de 2,1 à 4). La structure de l'emploi salarié a changé pendant ces trois années :

Tableau n° 8

| Année | 0 salarié | 1 à 2 | 3 à 5 | 6 à 9 | 10 et plus | Total |
|---------------------|-----------|-------|-------|-------|------------|-------|
| Démarrage 1998 | 77 | 17 | 4 | 1 | 0,8 | 100 |
| 3 ans après en 2001 | 57 | 24 | 10,3 | 4,5 | 4 | 100 |

La majorité des nouvelles entreprises pérennes est toujours sans salarié, mais 20 % de ces entreprises sans salarié au démarrage ont depuis embauché ; par ailleurs, les créations avec au moins 3 salariés au démarrage sont passées de 6 % des créations à 19 % indiquant une nette progression en termes d'emploi salarié d'une partie des entreprises. Les observations faites à partir du panel SINE 1994-1999 conduisaient aux mêmes types de résultats, à savoir « une vitesse de croisière » vite atteinte par la majorité des entreprises pérennes, alors qu'un flux minoritaire d'entreprises nouvelles poursuivaient leur développement. Un tel constat nous conduit à penser qu'une majorité d'entreprises ont trouvé leur positionnement dans le fait de « créer son emploi » et ont su le pérenniser, alors qu'une minorité s'est inscrite dans le développement de l'emploi et de l'entreprise.

- Seconde partie -

Cette observation, émanant de la création d'entreprise, nous paraît tout aussi juste en ce qui concerne l'ensemble des TPE ; un projet nouveau conduit à s'activer alors que dans le cas des entreprises en place, la routine et la situation acquise conduisent à gérer la situation au mieux pour se maintenir. Certes, là encore, un flux minoritaire s'inscrit dans le développement, sans négliger l'obligation pour certains, ayant fait le choix d'un rythme « vitesse de croisière », de se dépenser pour se maintenir face à la concurrence ou encore pour rendre l'entreprise « vendable », au moment où le dirigeant souhaiterait passer la main (sachant qu'un nombre non négligeable de très petites affaires ne sont pas vendables).

Les besoins et les attentes de ces entreprises et de leurs dirigeants ne peuvent être identiques, leurs objectifs ne l'étant pas au vu des situations de l'emploi. Les besoins et les attentes diffèrent aussi nettement au regard des motivations et des objectifs que se donnent ces dirigeants ; certains recherchent d'abord à assurer leur propre emploi, voire la pérennité d'une très petite structure familiale, d'autres s'attachent à développer une structure (l'entreprise), en se situant dans des niches de marché dans un contexte concurrentiel où il leur semble possible de se positionner et d'y prospérer ; ils conjuguent alors, au-delà du savoir-faire technique, un savoir-faire commercial, stratégique et de gestion qui conduisent à des alliances et des partenariats au risque de réduire leur indépendance. Il faut donc pouvoir identifier ces différentes sous-populations et établir des typologies pour cerner au mieux leurs besoins et la façon d'y répondre.

1.6. Les TPE sont-elles un atout essentiel de notre future économie ?

La réponse est nuancée.

Une augmentation de leur importance en termes d'emploi depuis 1985

Les données publiées par l'INSEE montrent un accroissement de la présence des TPE dans l'emploi salarié, puisque entre 1985 et 1997 leur poids s'est accru de 4 points (plus d'ailleurs dans les entreprises de moins de 10 salariés que dans celles de 10 à 19), alors qu'il régressait de 11 points dans les entreprises de plus de 500 salariés. Toutefois de fortes mutations économiques sont intervenues, avec une progression importante de l'emploi dans les moyennes et grandes entreprises, notamment dans les sociétés de travail intérimaire, localisées en termes de nomenclature dans les services aux entreprises (alors qu'elles

contribuent de façon très importante à l'emploi industriel) et par ailleurs dans le commerce du fait du développement des grandes surfaces, tant du commerce spécialisé que généraliste.

Plus intéressant encore est de constater l'augmentation de l'emploi salarié moyen par tranche de taille dans les TPE, notamment pour celles de 1 à 9 salariés, alors que les plus grandes tranches de taille perdaient de l'emploi (de 40 % à 50 % pour les entreprises de plus de 5 000 salariés et de 22 % pour celles de 1 000 à 5 000 salariés).

Tableau n° 9

| Années | Salariés | | | | | Ensemble |
|------------------|----------|-------|-------|--------|---------|----------|
| | 1-9 sal | 10-19 | 20-49 | 50-200 | 200-500 | |
| 1985 | 3,6 | 14 | 31 | 93 | 305 | 20 |
| 1991 | 4,5 | 16 | 36 | 102 | 327 | 21 |
| 1997 | 5,0 | 17 | 37 | 107 | 316 | 20 |
| 1997/1985 (en %) | 39 | 22 | 17 | 15 | 4 | 1,5 |

Source : « *Le poids des grandes entreprises dans l'emploi* », Insee Première n° 683

Cette importance des TPE dans l'emploi est à moduler au regard des groupes de PME en forte évolution incluant dans leur orbite certaines TPE

Les grandes et moyennes entreprises se sont de plus en plus constituées en groupe d'entreprises, diminuant ainsi la taille moyenne des entreprises au profit d'un plus grand nombre, de plus petite taille, reliées financièrement au groupe tout en étant juridiquement distinctes. Sur les 28 000 groupes recensés au premier janvier 2001, 26 253 sont le fait de micro-groupes de moins de 500 salariés, réunissant près de 2 millions de personnes, à comparer aux 1 800 autres groupes de plus grande taille employant 6,4 millions de salariés. Ainsi 60 % des salariés du secteur marchand appartiennent-ils à des groupes d'entreprises.

Combien de TPE appartiennent à ces groupes ? Combien sont indépendantes mais coopèrent avec d'autres entreprises ?

À cela, nous ne savons pas vraiment répondre, alors que l'évolution économique conduit les entreprises à travailler de plus en plus ensemble pour prendre des marchés, gérer des économies d'échelle, créer de nouveaux produits, proposer leur complémentarité dans des filières économiques.

Selon Frédéric Boccara (dans « *Mythes et réalités sur l'emploi et la croissance des PME : le rôle des groupes entre 1984 et 1992* », document interne non daté), analysant l'évolution des emplois salariés dans les micro-groupes, la

- Seconde partie -

hausse de l'emploi salarié dans les PME ne proviendrait pas en priorité des entreprises indépendantes, mais d'entreprises filialisées dans le cadre de groupes ; celles-ci, rachetées alors qu'elles étaient indépendantes et développaient de l'emploi, ont connu un développement plus grand encore de par leur intégration au sein d'un groupe. Si ce phénomène touche un nombre peu important de TPE (moins de 1 %), il concernerait toutefois 9 % de leur chiffre d'affaires.

Qu'en est-il de la dynamique interentreprises des TPE, atout pour se situer dans une concurrence toujours plus vive ?

À titre d'exemple observons l'emprise de la franchise dans le commerce et les services. Selon l'ACFCI, malgré une hausse de 50 % du chiffre d'affaires entre 1991 et 2001, le nombre de franchisés est demeuré stable (32 600 avec toutefois près de 2 000 ouvertures en 1999) et donc un très faible impact auprès du parc d'entreprises (et non en termes d'évolution du commerce) ; en matière de commerce de détail où la moitié des chaînes de franchise exercent, la franchise ne concernerait que 5 % environ des commerces existants. C'est ce que nous constatons aussi dans les données sur les profils des créations nouvelles, observées dans les panels SINE de l'INSEE.

Autre exemple : en 1998, 4 % des nouveaux chefs d'entreprise déclaraient proposer un produit ou un procédé technologique innovant, 17 % des services nouveaux alors que 80 % disaient se situer dans une concurrence très vigoureuse. Autre exemple encore, celui de la coopération interentreprise : peu conduisent des actions de coopération (5 % mettent en commun du personnel et des moyens de production, 4 % conçoivent ensemble des produits ou des services, 4 % conduisent en commun des actions de commercialisation, 3 % effectuent des achats ensemble). Il en est de même dans la sollicitation de professionnels : peu font appel à des services payants hors la comptabilité (8 % le font pour la commercialisation, 6 % pour la gestion, 4 % pour le transport et le stockage, 3 % pour le gardiennage et moins de 2 % pour le personnel intérimaire et la sélection de personnel).

Majoritairement les nouveaux chefs d'entreprise se « débrouillent » donc seuls

C'est ce que montrait une enquête récente de l'Agence des PME quand des dirigeants de petites entreprises (moins de 50 salariés) étaient interrogés sur la façon dont ils faisaient face à des surcroûts de travail : 71 % disaient faire ce travail seul ou avec l'aide d'un membre de la famille ; seulement 16 % faisaient appel à l'intérim ou à un CDD.

N'y a-t-il pas lieu d'encourager vigoureusement la dynamique interentreprise ? Les résultats des appuis apportés aux groupements, chaînes volontaires, coopératives, groupements d'achats par la région Rhône-Alpes sont parlants. Or les aides publiques en faveur plus globalement de la coopération inter-entreprise, sont rares dans le champ des TPE (ORAC, aides dans le cadre de filières...), privilégiant grandement les aides, soit à la personne du dirigeant notamment au moment de la création, soit les aides à l'entreprise en tant qu'entité qu'il faut aider en tant que telle.

Il faut déplorer le faible nombre d'entreprises susceptibles d'adhérer à un tel type de programme, la complexité de son montage et une approche culturelle inscrite de longue date dans notre façon de penser (l'école tend à préparer chacun à être meilleur que les autres mais peu à savoir travailler en équipe, dans un même objectif, pour gagner ensemble).

2. L'approche typologique : pertinence et identification de sous-groupes au sein des dirigeants de TPE ou la puissance explicative des « modèles d'entreprise », *André Letowski et Philippe Trouvé*

Comprendre ce que sont les TPE, leurs dirigeants, leurs attentes, les représentations qu'elles ont de leur rôle, mais aussi leurs pratiques de gestion interne pour en assurer la stabilité ou le développement constituent autant de points de passage obligés pour saisir la façon dont les petites structures s'approprient et utilisent les aides publiques qui leur sont destinées.

C'est le paradoxe défendu et illustré dans ce qui suit : pour améliorer la conception des aides proposées et pour aboutir à des actions plus efficaces, il convient d'intensifier nos investigations théoriques et nos connaissances sur les TPE. Or cette exigence suppose à son tour un remaniement complet de nos représentations communes ou pseudo savantes des très petites entités. Les premières nous les font concevoir comme des modèles réduits de la grande entreprise au lieu de nous confronter à la singularité de leurs modes de fonctionnement. Quant aux secondes, elles donnent l'illusion à l'utilisateur des données quantitatives d'une correspondance parfaite entre des entités issues

- Seconde partie -

d'un simple recensement juridique et ses propres conceptions spontanées de l'entreprise ¹.

C'est ainsi par exemple que pour le fichier administratif SIRENE de l'INSEE, une entreprise existe juridiquement pour la première fois le jour où elle est créée ex-nihilo. Il s'agit là d'une démarche d'inscription réglementaire au centre de formalités des entreprises donnant le droit de « faire des affaires » pour son propre compte. Or, lorsque l'on exploite ce fichier, le droit et la statistique se confondent en conférant le titre d'entreprise à 2,4 millions d'entités autonomes, que le dirigeant travaille seul, avec son conjoint ou avec des salariés, qu'il soit en nom individuel ou en société, qu'il soit médecin, commerçant ambulant sur les marchés, consultant à temps partiel, industriel ou créateur d'une entreprise biotechnologique au capital initial élevé, souvent filiale et avec plusieurs associés. Une conception uniforme des TPE s'ensuit qui est contestée par l'analyse.

Les typologies socio-économiques élaborées au cours de ces dernières années sur les TPE conduisent au contraire à différencier fortement les structures légalement immatriculées, en opposant notamment celles dont le dirigeant s'inscrit d'emblée dans une logique de marché, à la recherche de moyens définis dont il faut trouver le financement, avec les « créateurs de leur propre emploi » dont l'objectif est le plus souvent de faire vivre leur famille de l'exercice d'un métier et d'une activité indépendante.

Ces typologies reposent en général sur un socle méthodologique commun basé sur la multiplication de monographies qualitatives, statiques ou longitudinales, sectorielles ou territoriales, centrées ou non sur des thématiques spécialisées

(1) Une telle représentation n'est d'ailleurs pas l'apanage des décideurs politiques. Elle est en fait largement partagée par la plupart des intervenants et des acteurs d'intermédiation qui opèrent auprès des TPE et véhiculent le modèle libéral dominant pour qualifier les entreprises, alors que celui-ci ne rend que très partiellement compte de la réalité des TPE. Quels sont les concepts, les connaissances sur lesquels s'appuient ces intervenants ? Quelles sont les formations initiales et continues qui les ont préparé à aborder l'économie d'entreprise et plus spécifiquement les TPE ? Aucun manuel d'économie d'entreprise ne traite spécifiquement de la gestion de la petite entreprise et de ses particularités autrement que sous la forme d'une adaptation du modèle de la moyenne/grande entreprise. On manque en la matière de concepts adaptés. Sait-on par ailleurs que près de la moitié des petits patrons étaient préalablement ouvriers ou employés, sans formation à l'économie générale, sans formation aussi à l'économie d'entreprise ?

qu'il s'agisse d'étudier la création d'entreprise, la performance économique, les innovations technologiques, les comportements stratégiques, les pratiques de gestion de l'emploi ou de la formation, etc.

Dans un premier temps, il s'agira moins ici de débattre des outils d'investigation mis en œuvre que de relever, non seulement la grande convergence et donc la robustesse des résultats établis, mais aussi leur utilité pour les décideurs et leurs lacunes actuelles. Dans un second temps, nous présenterons une typologie des TPE issue des travaux du CEREQ portant sur les pratiques de gestion de la main-d'œuvre et de la formation. Enfin, nous tenterons de confronter ces typologies générales avec les principaux résultats des enquêtes centrées sur l'utilisation par les TPE des aides de l'État, réalisées dans le cadre de notre groupe de travail.

2.1. Des modélisations récurrentes, leurs vertus pratiques et leurs limites

Depuis de nombreuses années, en s'appuyant plus ou moins explicitement sur de solides cautions théoriques – à commencer par celle, déjà ancienne, des « idéaux types » webériens ou de la théorie des « configurations » chère à N. Elias dans le domaine sociologique, en passant plus récemment par la « théorie de la contingence structurelle » ou les « approches configurationnelles » dans les disciplines du management –, un certain nombre de spécialistes ont proposé de rendre compte de l'extrême hétérogénéité des comportements d'entreprises en construisant des modèles, c'est-à-dire des représentations stylisées issues d'observations empiriques réitérées.

Le principal défi de telles démarches consiste à dépasser les classifications unidimensionnelles généralement basées sur la taille des entreprises. Relativement performantes pour une analyse descriptive et anatomique du champ des unités productives, celles-ci ont en effet depuis longtemps montré leurs limites lorsqu'il s'agit d'expliquer leur mode de fonctionnement et de développement, c'est-à-dire leur physiologie en tant qu'unités socio-productives.

Dès lors, il s'agit de faire entrer dans des représentations multicritères (des « configurations ») toute une série de données, incluant non seulement la variable de l'effectif, mais également, entre autres, celle du secteur d'activité, des couples produits-services/marchés, de la place de l'entreprise dans les chaînes de valeur, du mode de gouvernance ou du profil et de la trajectoire des

- Seconde partie -

dirigeants, des formes de gestion de la main-d'œuvre (structure des qualifications, conditions d'emploi et de travail), etc. L'essentiel consistant moins à aboutir à l'identification de causalités univoques entre variables préalablement isolées, qu'à la construction d'« assemblages qui se tiennent » (Eymard-Duvernay, 1987), de « montages composites » (Thévenot, 1993) dont on tente d'établir la cohérence et les éventuelles tensions internes. Car, si les modèles d'entreprises supposent une certaine stabilité dans le temps rendant possible leur identification et leur comparaison, ils n'en recèlent pas moins, parfois simultanément, des processus d'hybridation plus aptes à illustrer leur dynamique.

Il en est ainsi, par exemple et pêle-mêle, de la théorie des « mondes communs » chez les économistes de l'école des conventions (Boltanski, Thévenot, 1987) et des édifices typologiques élaborés par H. Mintzberg (1989, 1990) ou, dans sa suite, par Nizet et Pichault (2000) dans le domaine du management. Ces trois ensembles de travaux, considérés pourtant comme des références majeures, sont, selon nous, entachés dès le départ par une grave lacune : très performants dans le déchiffrement des configurations de grandes ou de moyennes entreprises, ils laissent quasiment à l'abandon l'approche des plus petites structures en les réduisant à une configuration « domestique » (Boltanski et Thévenot), « simple » (Mintzberg) ou « arbitraire » (Nizet et Pichault). En regroupant celles-ci de façon expéditive sous un même modèle unificateur, il nous interdisent de voir ce qui est une évidence : le monde des petites et des très petites firmes est plus diversifié, parce que moins rationalisé que celui des grandes structures.

Pourtant, les efforts de modélisation et de catégorisation dédiés spécifiquement aux PME n'ont pas manqué au cours des dernières décennies, dans le domaine des sciences de gestion comme, de façon moins évidente, dans celui de la sociologie de l'entreprise, en France comme dans les pays de l'Union européenne ou de l'Amérique du Nord. Il ne saurait être question ici de recenser l'ensemble de ces *corpus* abondants, déjà maintes fois arpentés dans des publications antécédentes (Trouvé, 2001). Contentons-nous d'en citer quelques-unes, les plus significatives ou les plus proches de notre propos.

En France par exemple, en se centrant sur les buts des entreprises énoncés par leurs dirigeants, la typologie canonique de Julien et Marchesnay (1988, 68-73) qui ont eu le mérite d'être très attentifs aux petites entreprises industrielles, de l'artisanat ou des services, a abouti à opposer deux grandes formes d'entrepreneuriat : les « PIC » (pérennité – indépendance – croissance) et « les CAP » (croissance – autonomie – pérennité), celles-ci n'excluant pas d'ailleurs

l'existence de formules plus ou moins permanentes ou transitoires d'« entrepreneuriat déviant » de type AMI (autonomie – maintien avec indépendance) et API (autonomie, puissance sous condition d'indépendance).

En France toujours, soutenant l'idée qu'« il ne saurait y avoir de sociologie de l'entreprise sans sociologie de ses dirigeants » (1990) – à plus forte raison lorsqu'il s'agit de TPE –, M. Bauer a proposé de confronter profils sociologiques des dirigeants et profils d'entreprises. Dans sa radiographie du petit patronat (1993), cet auteur propose un modèle qu'il érige en forme de loi sur la multirationalité du dirigeant : « *un patron de PME fonctionne non seulement selon une rationalité économique, mais également selon une rationalité politique et selon une rationalité familiale* » (p. 12). Soit un trépied basé sur l'*homo economicus* (vendre), sur l'*homo politicus* (conserver) et sur le *pater familias* (partager). Tandis que la rationalité du premier est socialement valorisée, celles des deux autres sont occultées par l'approche savante des dirigeants et de leurs firmes. On devrait dire « enfouies », mais pas moins efficaces. De plus, il existe une diversité de rationalités économiques, soit pas moins de cinq figures ordonnées selon deux dimensions : entrepreneuriale et patrimoniale, parfois toutes deux enchevêtrées. De même pour l'*homo politicus* dont les diverses figures croisent les modalités de préparation de la succession, suivant qu'il existe des successeurs potentiels dans l'entreprise, appartenant à la famille ou non, uniques ou multiples. Quant au *pater familias*, son comportement ne peut se comprendre qu'en référence à ses préoccupations dynastiques. Quel est le degré de différenciation famille / entreprise (nombre d'enfants travaillant dans l'entreprise, nombre d'enfant nourris par l'entreprise) ?

Bauer finit par dénombrer pas moins de 480 modalités de management de PME, et donc d'entreprises : c'est le prix à payer, selon lui, pour passer de la « firme théorique » inventée par la micro-économie aux entreprises réelles ! Mais en multipliant ainsi indéfiniment les combinaisons, il ruine l'efficacité pratique des typologies socio-économiques dont la vertu essentielle est certes de styliser des réalités complexes, mais également de les rendre maniables dans la perspective de l'action ou de la décision. Car, comme le dit Mintzberg « la configuration n'aide pas seulement à comprendre les organisations, mais également à les gérer (1990, p. 380). Il est vrai que Bauer ratisse large le champ entier des PME, des plus petites aux plus grandes en passant par les moyennes. Mais ce qui est ici en jeu, c'est moins la proximité de l'objet à celui qui nous occupe que l'angle d'attaque choisi par l'auteur pour rendre compte du lien entre le fonctionnement des entreprises et le système de valeurs de leurs dirigeants.

En Allemagne, c'est la même démarche qui a inspiré en particulier les travaux de Kothoff (1993) et Kothoff et Reindl (1990 *a* ; 1990 *b*) dans le secteur industriel et artisanal. Selon ces auteurs en effet, les paradigmes et les constructions qui servent de référent aux théories organisationnelles ou managériales n'ont rien à voir avec la réalité des PME qui constituent « un autre monde social ». D'abord parce que la plupart des PME ne sont pas de véritables organisations « relativement indépendantes par rapport à leur environnement... ou par rapport aux humeurs et à la vie privée des acteurs qui agissent en leur sein » (1993, p. 234). Fondées sur la « personnalisation », leur destin est au contraire intimement lié à celui de leur propriétaire et de sa famille. La personne du dirigeant est donc bien, ici encore, la clé de compréhension du fonctionnement, du développement et de l'efficacité de l'entreprise. Il en ressort, suivant les publications de référence, six à sept modèles de dirigeants et donc d'entreprises, incluant forcément des moyennes entreprises (le « Mittelstand ») qui constituent, comme on le sait, le noyau dur des PME dans la tradition allemande.

Il serait risqué d'entrer ici dans le détail de cette typologie sans porter préjudice à sa richesse et à son raffinement. Notons toutefois que ces auteurs (Kothoff et Reindl, 1990 *a*) dessinent bien une sorte de frontière, d'une part, entre l'entreprise familialiste (« *die kleine Familienwirtschaft* », soit un peu l'équivalent du « cercle familial élargi » de Bunel et Saglio, 1979) et l'entreprise dirigée par un « vrai entrepreneur » (« *ein richtiger Unternehmer* ») qui ne s'active plus directement dans la production et « dont la famille ne vit plus dans l'entreprise, mais pour l'entreprise » et, d'autre part, « l'entreprise managériale technocratique » (« *der technokratische Managerbetrieb* ») qui est la configuration la plus à distance par rapport au modèle traditionnel de la PME. Entre les deux premières, ce ne sont pas seulement les cultures des dirigeants qui s'opposent, mais deux formes de régulation sociale (« *Sozialordnungen* ») qui s'articulent à la stratégie de l'entreprise, au système de travail ainsi qu'au milieu social d'implantation... Deux types d'ordre social se font alors face : la « communauté de production pragmatique » plutôt de type familial et des PME connaissant déjà un début de rationalisation, pénétrant plus vigoureusement dans une logique économique de marché (les « *seelenlose Arbeitshäuser* », c'est-à-dire littéralement : les « entreprises sans âme »). Tandis que le premier type de régulation repose encore sur des relations intenses d'interdépendance entre le patron et les employés (« *Gemeinschaftliche Sozialordnung* »), le second est dit « instrumental » (« *Instrumentalistische Sozialordnung* »). Selon Kothoff et Reindl (1990 *b*), ce qui caractériserait en général l'univers des PME, c'est la prédominance de l'ordre social à tendance communautaire qui

représentait, selon eux, au début des années 1990 en Allemagne, près des trois quarts des cas étudiés.

Plus près de nous, en explorant les relations entre les options socioculturelles des dirigeants (la religion, la politique, la famille, la personne, le travail...) et leurs « valeurs entrepreneuriales » (acceptation du risque, conception de la croissance, du profit, de la sécurité, etc.), Ivanaj et Géhin (1997) ont tenté de belle façon d'élaborer pour la sphère francophone une sorte de « typologie des typologies » qui pourrait se résumer de la façon suivante :

Tableau n° 10
Typologie des entrepreneurs selon différents auteurs

| Auteurs | Boswell (1971) | Laufer (1975) | Lecointre (1977) | Julien et Marchesnay (1988) | Marmuse (1992) |
|-----------------------------|--|--|--|---|--|
| Typologies proposées | - conservateurs - rationnels - expansionnistes | - entrepreneur manager et innovateur - entrepreneur propriétaire - entrepreneur technicien - entrepreneur artisan | - organisations familiales autonomes de production - entreprises de survie - entreprises à croissance volontariste | - entrepreneur « PIC » (pérennité-indépendance-croissance) - entrepreneur « CAP » (croissance-autonomie-pérennité) | - artisan - entrepreneur - manager |

Source : Ivanaj et Géhin, 1997, p. 86

En général, la taille, le secteur d'activité et les orientations stratégiques sous-tendues par les valeurs des dirigeants constituent le trépied le plus souvent invoqué par les auteurs cités. Les autres variables de contingence, notamment dans le domaine de la gestion de l'emploi et de la formation viennent infléchir ici ou là le noyau dur de chaque configuration.

La robustesse de ces constructions élaborées empiriquement n'est pas contestable, car celles-ci satisfont la plupart du temps aux principaux critères de validation de l'épistémologie qualitative (cohérence interne, confirmation externe, triangulation, complétude, saturation...). Mais on pourrait déplorer aujourd'hui que certains travaux – à de rares exceptions près, comme ceux de Moati, Pouquet, Leborgne (1997) sur le champ des PMI –, n'aient pas encore été entrepris pour opérer la jonction avec des typologies statistiques qui donneraient la possibilité, non seulement de renforcer l'étayage des configurations, mais également d'évaluer l'importance de chacune d'entre elles en termes d'effectifs d'entreprises et d'emplois.

- Seconde partie -

Il est vrai que les configurations et les typologies statistiques ne sont pas complètement superposables. Les secondes comportent en particulier un défaut évité par les premières : en effet, « *si elles fournissent une description intéressante d'une population à un moment donné (...) elles ne permettent pas à elles seules de réfléchir à des variantes lorsqu'on fait bouger l'un ou l'autre des paramètres* » (Eymard-Duvernay, 1987, chap. VII).

À l'inverse, la détection de certaines configurations repose sur l'utilisation de variables dont le contenu ne peut être établi qu'*ex-post*, ce qui affaiblit singulièrement sa maniabilité pour les décideurs. Par exemple, le secteur d'activité, la structure du capital et des qualifications ou l'étendue du marché (qui sont des indicateurs objectifs théoriquement posés *a priori*) ne suffisent pas pour établir le caractère entrepreneurial de telle ou telle TPE (voir plus loin), puisque celui-ci est inféré la plupart du temps des représentations de son dirigeant ainsi que des ruptures repérées dans sa biographie ou sa trajectoire professionnelle, autant d'éléments qui ne peuvent être atteints qu'à partir d'une enquête *ad hoc*. Ce qui n'empêche pas, bien sûr, d'observer ici ou là de grandes régularités (qui pourraient être testées au plan statistique) entre les caractéristiques objectives des TPE et le système de valeur de leur dirigeant, jusqu'à leurs choix dans les modalités de gestion interne.

Par exemple, on pourrait faire raisonnablement l'hypothèse qu'une majorité des petits commerçants ou des commerçants-artisans qui constituent plus d'un tiers des employeurs et travailleurs indépendants, relèvent de la configuration « patrimoniale traditionnelle », de même que la majorité des services intellectuels aux entreprises pourrait être classée dans la configuration « professionnelle flexible ». Il y aurait là en tout cas un champ à visiter grâce aux bases de données de l'INSEE, de la DARES et de l'ACOSS, à supposer que les deux premiers organismes disposent de données suffisamment fiables et permanentes sur le champ des TPE (les entreprises de moins de 20 salariés, et surtout celles de moins de 10), ce qui est loin d'être acquis.

2.2. Quatre configurations de TPE

C'est dans la lignée des travaux cités précédemment et à l'occasion d'une recherche portant spécifiquement sur les pratiques de gestion de la main-d'œuvre et de la formation dans les TPE qu'une équipe du CEREQ (Bentabet,

Michun, Trouvé, 1999, p.99-117)¹ a bâti une typologie de « combinaisons productives » pouvant ici servir de base à notre réflexion. Elle a été, depuis, confrontée à d'autres thématiques ou comparée à d'autres productions européennes et perfectionnée à l'occasion de publications ultérieures (Trouvé, 2001, 2003). Elle a bénéficié en outre des nombreux échanges entre les co-auteurs de ce chapitre, appuyés par la longue expérience de l'APCE dans le champ de la création d'entreprise.

Quatre configurations « pures » de TPE sont selon nous identifiables aujourd'hui, dont les modalités de gestion interne et les effectifs (en termes d'entreprises) sont très différenciées : les TPE indépendantes traditionnelles, les TPE managériales, les TPE entrepreneuriales et, enfin, les TPE professionnelles libérales ou flexibles.

1) Les firmes indépendantes traditionnelles

Ce sont sans doute encore aujourd'hui les plus nombreuses et elles constituent la forme générique des TPE. Le terme « indépendant » doit être entendu ici davantage sous l'angle sociologique que juridique : il recouvre certes souvent l'état des dirigeants qui travaillent seuls – les « solos » – ou encore les non salariés (soit entrepreneurs en nom individuel, soit gérants majoritaires de SARL, c'est-à-dire les employeurs et travailleurs indépendants – ETI) qui peuvent avoir un ou plusieurs salariés. Les unités de cette configuration se trouvent surtout dans l'artisanat traditionnel, notamment dans la construction, le petit commerce de proximité, les métiers de bouche, l'hôtellerie-restauration et même dans les services aux particuliers où le dirigeant a beaucoup de peine à considérer son activité comme une « entreprise » et à structurer un véritable rapport salarial avec ses éventuels employés.

Ici, c'est le métier de base et la production qui prédominent. La stratégie de ces TPE, plus souvent imposée que proactive ? se caractérise par la banalisation des produits-services et la recherche d'une réduction des coûts par effets d'expérience et, si innovation il y a, elle est de faible ampleur. Cette absence

(1) L'étude a été réalisée sur huit secteurs d'activité et a identifié six variables explicatives du comportement des TPE en matière de gestion de la main-d'œuvre (secteur ou filière, statut juridique et place dans la chaîne de valeur, ancrages territoriaux, degré de structuration des professions exercées, orientations stratégiques, trajectoire et profil des dirigeants).

- Seconde partie -

relative de compétences distinctives s'articule d'ailleurs avec des besoins en main-d'œuvre généralement peu qualifiée et « polyvalente ». Nous sommes alors dans un régime conventionnel de proximité immédiate aussi bien avec les employés que les fournisseurs ou les clients. C'est pourquoi le « *bouche-à-oreille* » illustre aussi bien le refus de faire appel aux ressorts abstraits – c'est-à-dire symboliques – de la publicité pour établir le renom de l'entreprise (« la vitrine suffit ») que l'usage privilégié des réseaux familiers pour recruter le personnel.

Quant à la qualité des produits ou services, elle est garantie quasi « naturellement » par la « tradition » dans les modes de production et par l'usage de recettes qui ont fait leur preuve dans le passé : l'amour du travail d'abord, qui est un destin ou un devoir, la continuité dans le temps (« savoir durer ») ensuite, sans oublier le contact personnalisé avec la clientèle sans cesse revendiqués pour se distinguer des « gros » ou des formes productives de type industriel.

C'est pourquoi, dans ce modèle, rares sont les dirigeants qui entreprennent des actions commerciales particulières ou qui considèrent la gestion comme une activité prioritaire. Celle-ci est en général externalisée et confiée à un expert-comptable. Ils ne sont pas pour autant demandeurs de formation et de conseil et c'est même cette configuration qui est la plus difficile d'accès pour les structures institutionnelles.

Dans cette configuration traditionnelle, la forme sociale est délibérément familialiste, patrimoniale, voire domestique. Celle-ci explique les modalités de gestion de la main-d'œuvre : absence d'un véritable rapport salarial, recherche prioritaire chez les employés de qualités comportementales en prise avec les propres conceptions du dirigeant à l'égard du travail, intégration immédiate suite au « coup de cœur », préférence pour la formation professionnelle continue sur le tas, embauches pour améliorer la production.

Mais qui dit familialisme ne signifie pas pour autant pure et simple reproduction ou inertie, ni que ce modèle se réduise à la forme majoritaire de la transmission patrimoniale. En effet, on peut également le trouver à l'état idéologique latent chez un certain nombre de repreneurs d'affaires déjà existantes. Les patrons de ces établissements sont le plus souvent autodidactes, entrés très tôt dans le métier ou par influence familiale, après une courte période extérieure de formation ou d'accumulation d'expériences exogènes. Car si transmission patrimoniale il y a, elle est aussi bien d'ordre psychologique que matériel, c'est

ce qui fait d'ailleurs que l'on puisse « hériter » de la « *bosse du commerce* » pour ainsi dire sans s'en apercevoir.

2) Les TPE managériales

À l'opposé des précédentes, les TPE managériales sont soit insérées dans un (micro) groupe ou un réseau sous forme de filiales, de succursales ou d'unités franchisées, soit « modernisées » de façon endogène. Nous ne retiendrons pas ici le premier cas, étant donné que seules les très petites « entreprises » (et non les très petits « établissements ») font partie de notre champ. Le second cas inclut par contre les TPE sous-traitantes qui, tout en conservant leur indépendance juridique, sont parfois dédiées économiquement à un nombre réduit de donneurs d'ordres, ce qui les pousse à une certaine « rationalisation » et à l'adoption de nouvelles normes de gestion par diffusion de modèles, soit imposés par les grandes firmes dominatrices, soit véhiculés par de nouveaux dirigeants de TPE eux-mêmes issus de la grande entreprise (Ardenti et Vrain, 1998). C'est ainsi, par exemple, qu'il faut comprendre l'adoption de véritables comportements managériaux par certains dirigeants de TPE lorsque leur entreprise a plutôt une clientèle d'entreprises ou d'administrations, à l'opposé de celles qui, servant exclusivement des particuliers, sont majoritaires dans la configuration indépendante traditionnelle.

Du point de vue stratégique cette configuration procède d'une conception planifiée, proactive ou processuelle de la stratégie. Le plus souvent, les options choisies sont celles de la *standardisation* des produits-services et des modes de production, ainsi que de la *compétitivité par les coûts*. On recherche ici avant tout l'efficacité grâce à une forte instrumentation gestionnaire (gestion des achats et des fournisseurs, politiques d'investissements, segmentation de la clientèle, fixation d'objectifs, mise en oeuvre de tableaux de bord et d'un véritable contrôle de gestion, etc.).

Cette tendance à l'objectivation n'est pas sans conséquence sur le système de gestion des ressources humaines que l'on y rencontre, par exemple des recrutements qui font appel aux petites annonces et à des organismes d'intermédiation (ANPE, collectivités locales) ainsi qu'à la mobilisation du marché interne dans le cas des établissements dépendants. Également, on trouve l'institution d'un rapport salarial encadré par les conventions collectives, une valorisation plus forte des qualifications professionnelles à côté des compétences sociales, une perception évolutive de celles-ci, ainsi qu'un appel quasi « obligatoire » à des formations externalisées, tant pour les salariés que pour les responsables d'établissements ou d'entreprises.

- Seconde partie -

De plus, les « managers » de ces unités n'ont sociologiquement presque rien à voir avec les patrons de TPE traditionnelles. Ils sont en général plus jeunes et plus diplômés et ils attribuent plus volontiers leur réussite à leur propre parcours de formation qu'à des dispositions innées. Ils développent par ailleurs une certaine capacité de renoncement à l'indépendance initiale.

On comprendra dès lors que ce soit dans les TPE de cette configuration que l'« appétence » pour les modalités les plus institutionnalisées de la formation (stages, plans de formation...) est la plus évidente et que la capacité d'utiliser toutes les ressources de leur environnement soit la plus développée.

3) Les TPE de type entrepreneurial

Entre les deux configurations précédentes, les TPE « entrepreneuriales », ¹ constituent un modèle intermédiaire et non stabilisé. Celles-ci se définissent d'abord par le projet et la trajectoire des dirigeants qui est avant tout d'ordre économique, impliquant la plupart du temps un risque financier élevé et un positionnement intuitif ou réfléchi dans un marché concurrentiel accepté. En général, ces entreprises sont en société ou en voie de l'être et elles se caractérisent par l'extension du marché à une clientèle d'entreprise et d'administration, ainsi que par le développement du chiffre d'affaires et de l'emploi. En même temps, les efforts commerciaux ne sont pas vus comme de simples activités de distribution, mais comme une occasion de créer de la valeur ajoutée. Ici, l'idéologie du développement des affaires prévaut sur le maintien. Par suite, comme le montre l'enquête IFOP conduite pour les besoins de notre groupe de travail (voir plus loin), ces TPE entrepreneuriales où les dirigeants se perçoivent comme de véritables *chefs d'entreprise* sont globalement plus utilisatrices des aides publiques.

Stratégiquement, leurs dirigeants visent des segments de marché par *différenciation* ou *spécialisation* et ils pratiquent ruptures et innovations, aussi bien dans les produits, les *process*, les types de clientèle que dans l'organisation interne de l'entreprise. Ces discontinuités sont également repérables dans leur propre trajectoire biographique ou professionnelle, soit à travers la mise à son compte, une période de chômage, une reconversion brutale voire violente, soit à travers la poursuite, le dépassement et l'arrachement à la logique familialiste initiale à l'occasion de la transmission de l'entreprise.

(1) C'est bien l'entrepreneur ou la volonté d'entreprendre qui sont décisifs dans cette configuration. C'est pourquoi il nous paraît légitime de la définir par ce point d'entrée.

Ce positionnement stratégique qui suppose la mise en valeur d'un savoir-faire spécifique, implique que les TPE entrepreneuriales se distinguent de la configuration traditionnelle sinon par une sensibilité plus grande aux besoins de la clientèle, du moins par une gestion commerciale plus attentive aux fluctuations du marché et des manœuvres concurrentielles, par une plus grande évolutivité des comportements managériaux et de l'offre (« la remise en cause permanente ») pour s'assurer un avantage compétitif. De plus, elle se rapproche parfois de la configuration « managériale » modernisée de façon endogène lorsque le dirigeant, devenu gestionnaire ou commercial à temps plein, confie la production à des salariés de confiance chargés entre autres d'assurer la formation des nouveaux embauchés. Ce glissement du dirigeant de la production directe à la gestion favorise l'émergence de pratiques de formation professionnelles continues externalisées qui viennent souvent se combiner avec la persistance de pratiques de formation délibérément immergées dans l'activité de travail.

Cette forme d'hybridation dans la construction des compétences (externalisée et internalisée, codifiée et implicite) est d'ailleurs la caractéristique de la configuration entrepreneuriale et de la situation transitoire dans laquelle elle se situe. Elle se manifeste ainsi dans d'autres domaines de la gestion des ressources humaines, comme dans les méthodes et filières de recrutement (annonces et bouche-à-oreille), ainsi que dans le profil du personnel (diplôme et adaptabilité).

Autre spécificité de la conception entrepreneuriale : le chiffre d'affaires de l'entreprise est non seulement lié à la capacité à saisir des opportunités et à offrir les produits ou services capables de faire la différence sur le marché, mais également aux investissements publicitaires pour n'être pas seulement connu mais reconnu (cité marchande oblige)¹. D'où la préoccupation émergente de « l'image de marque » et la multiplicité de moyens combinés (car le bouche-à-oreille ne fait pas tout) et segmentés selon le type de clientèle (particuliers ou professionnels).

(1) Voir sur ce point Boltanski et Thévenot (1987).

4) Le double modèle professionnel (libéral ou flexible)

Dans l'approfondissement récent des typologies de TPE, une dernière configuration s'est imposée à côté des trois précédentes (Trouvé, 2003, p. 105). Il s'agit de TPE singulières qui exercent soit dans le contexte des *professions libérales*, soit dans les secteurs à haute intensité intellectuelle, notamment les concepteurs (*producers* par opposition aux simples *users*) du pôle tertiaire des technologies de l'information et de la communication – TIC (sociétés Internet ou de conception de logiciels, conseil en systèmes informatiques...) qui connaissent la plus forte expansion, ainsi que dans les activités de *services aux entreprises* comme l'ingénierie et les études techniques, le conseil en management, en marketing ou en communication où la majorité des unités sont des TPE ¹.

Les premières sont caractérisées par l'appartenance à des professions fermées dont l'accès est assuré par la détention de titres scolaires ou universitaires. 520 000 d'entre elles (dont 55 % dépendent des professions médicales : médecins, dentistes, infirmiers, kinésithérapeutes...) sont dirigées par des employeurs et travailleurs Indépendants (ETI), mais seulement une sur cinq (24 %) comporte des salariés (Prioux, 2003). Certaines d'entre elles se rapprochent d'une configuration traditionnelle de type patrimonial par transmission intergénérationnelle de l'activité (professions juridiques, assurances, expertise comptable, etc.) et correspondent à la constitution d'un patrimoine familial ou familial élargi. Elles sont fondées d'autre part sur une idéologie (parfois une réglementation) réticente à la notion d'entreprise et aux démarches de type commercial. Mais en même temps, par exemple, leur mode de recrutement est déterminé par la profession qui exige un niveau de formation différent de celui qui caractérise les marchés travail concurrentiels habituels.

Quant aux entreprises de services à haute intensité intellectuelle – les « *Knowledge-Intensive Business Services* » (KIBS) –, elles ne sont pas très éloignées sous certains aspects de la configuration entrepreneuriale dont elles partagent globalement la nécessité de l'innovation permanente, les conditions de travail (forte intensité des horaires mais pas imposée), le *mix* de formation (formalisée-externe/« sur le tas »), les relations salariales instables mais non forcément précaires. C'est pourquoi nous parlons à l'égard de ces authentiques

(1) On aura une idée de la segmentation de toutes ces activités, du nombre d'entreprises, des effectifs salariés et non salariés, du ratio de temps partiels, de leur chiffre d'affaires, de leur valeur ajoutée et du montant de leurs investissements en consultant « INSEE Résultats », 2003.

micro-entreprises d'un *modèle professionnel flexible* en mettant plutôt l'accent sur les caractéristiques de fonctionnement de leur marché du travail, notamment sur leur usage de nouvelles normes d'emploi des métiers tertiaires très qualifiés (voir sur ce point : Fondeur, Sauviat, 2002). Mais elles convergent aussi avec les TPE traditionnelles par leur valorisation de la formation continue « sur le tas »...

En dépit de ces quelques glissements possibles vers d'autres formes de configurations, les composantes des deux modèles professionnels définis plus haut sont distinctes en matière de gestion de l'emploi, de la main-d'œuvre et de la formation : recrutement des salariés à des niveaux de formation initiale très élevés (généralement Bac + 5), forte proportion d'ingénieurs, de cadres et de techniciens – et enfin et surtout – mobilité externe élevée basée sur des compétences transférables, Ici, le caractère professionnalisé du travail repose moins sur des savoirs standardisés que sur des qualités cognitives construites ou induites à travers l'expérience de problèmes à résoudre et reconnues de façon implicite par la communauté professionnelle.

5) La détection d'un clivage fort pour éclairer l'action

Arrêtons-nous un instant sur le clivage le plus significatif pour notre étude, entre le modèle entrepreneurial et la configuration indépendante traditionnelle. Ces deux idéaux-types d'entreprises supposent des représentations de leurs dirigeants et des logiques de fonctionnement très différentes. Les unes ne vont d'ailleurs pas sans les autres, étant donné le lien quasiment organique qui unit, dans les deux cas, le dirigeant propriétaire et son entreprise. C'est pour cette raison que dans le champ des TPE, une analyse typologique des modèles d'entreprise ne saurait se passer d'une investigation sur les trajectoires, les profils et les comportements des dirigeants et que l'observation des données objectives doivent être relayées par des investigations empiriques sur les représentations subjectives et les pratiques de gestion qui en découlent.

- Ainsi, le créateur chef d'entreprise ou le chef d'entreprise de type entrepreneurial est porteur d'un projet de développement, construit autour de la recherche – plus ou moins formalisée – d'une adéquation produit ou service/marché et la mise en place des moyens adéquats pour le réaliser. Ce projet comporte des étapes et s'inscrit très tôt dans une logique d'expansion, appuyée sur une structure (l'entreprise) dont les outils (capital humain, investissements, maîtrise technologique ou commerciale...) vont s'accroître dès les premières années et se traduire aussi bien dans l'évolution du chiffre d'affaires que dans

- Seconde partie -

l'accroissement des effectifs initiaux, signes d'un déploiement et d'une conquête partielle des marchés. Cet entrepreneuriat essentiellement « employeur » ou « développeur » dissocie par ailleurs « marché » et « clientèle » (existante) en adoptant volontiers des techniques commerciales modernes. En outre, plus souvent tourné que les dirigeants traditionnels vers les clientèles d'entreprises, il est davantage ouvert à des dynamiques d'emploi et de formation. En bref, cette configuration est marquée par une intégration économique qui se vérifie concrètement par des engagements et des résultats financiers significatifs, par l'évaluation de l'atteinte ou non d'un projet initial habituellement posé dans le temps en termes chiffrés et, ressource non négligeable, par la satisfaction de créer et de se développer ¹.

- Le dirigeant de type indépendant ou patrimonial poursuit d'autres objectifs. Le développement d'une structure (l'entreprise) et son intégration dans l'espace concurrentiel ne constituent pas pour lui le principal mobile de ses efforts. Ce qui lui importe c'est l'indépendance, l'exercice pour son propre compte d'un savoir-faire. Son objectif est atteint quand les résultats financiers sont jugés suffisants (pour rembourser les emprunts, renouveler le nécessaire pour produire et vivre). En général ce dirigeant patrimonial ne souhaite pas embaucher, quitte à absorber par lui-même les surplus de travail et les obligations administratives (la « paperasse »). Dans ce second type, le choix d'un statut social, celui d'indépendant, est prioritaire. Celui-ci est acquis dès le démarrage de l'affaire et le dirigeant s'emploie à le maintenir.

2.3. La confrontation des typologies générales avec les résultats de l'étude quantitative de l'IFOP

C'est sur cette distinction entre deux configurations d'entreprises et deux profils de dirigeants de TPE que l'enquête commanditée à l'IFOP par la DECAS est la plus éclairante (cf. encadré 1) ².

(1) C'est ce profil que dessinent de façon récurrente les enquêtes BVA de l'Agence des PME au printemps 2002 sur un millier d'entreprises de 0 à 49 salariés et les dernières enquêtes trimestrielles réalisées par IFOP pour Fiducial sur les échantillons d'un millier de TPE de 0 à 20 salariés.

(2) La quasi-totalité de l'échantillon des entreprises aidées comme des entreprises non aidées étant « totalement indépendantes » (seules 4 % sont en franchise ou liées à un

Dans un premier temps nous nous efforcerons de comparer le comportement des entreprises aidées (en prenant en compte que le groupe de travail a fait le choix d'observer certaines aides plutôt que d'autres) et celui des entreprises non aidées. Puis nous analyserons plus finement l'attitude des entreprises aidées en utilisant comme point d'entrée de notre approche les aides elles-mêmes. Enfin, en distinguant les TPE selon la façon dont leurs dirigeants se perçoivent (artisan, commerçant et « chef d'entreprise »).

La comparaison entre les entreprises aidées et les entreprises non aidées

Alors que plusieurs critères comme le secteur d'activité, le sexe et l'âge du dirigeant ne sont pas discriminants, la taille des TPE étudiées, leur âge, leur type de clientèle ainsi que l'auto-définition de leur dirigeants distinguent nettement les entreprises aidées et les entreprises non aidées. Alors que les premières ont plus fréquemment au moins trois salariés au moment de l'enquête (53 % contre 32 % pour les entreprises non aidées), les secondes sont 63 % à n'avoir aucun salarié. C'est en effet au seuil de trois salariés que se situe le clivage entre les TPE aidées et les TPE non aidées (tableau 11).

Tableau n° 11
Les TPE aidées et non aidées selon leur taille actuelle (en %)

| | 1 - 2 salariés | 3 – 5 salariés | 6 - 9 salariés | 10-19 salariés | Total |
|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------|
| TPE aidées | 47 | 28 | 16 | 9 | 100 |
| TPE non aidées | 68 | 19 | 8 | 5 | 100 |

Alors que 65 % de la totalité des entreprises sont à l'origine une création, les entreprises aidées et issues d'une création sont 69 % à avoir moins de 10 ans, alors que les non-aidées ont, soit moins de 3 ans (40 %), soit plus de 10 ans (39 %).

Il en est de même pour les reprises : 76 % des entreprises aidées ont moins de 10 ans (46 % ont de 4 à 10 ans), alors que les entreprises non aidées ont moins de 3 ans (43 %).

groupement d'entreprise), la présence de la configuration managériale est en effet ici négligeable. Par ailleurs, le traitement par secteur ne descendant pas à un niveau suffisamment fin, la configuration professionnelle (libérale ou flexible) ne saurait être identifiée.

- Seconde partie -

Les entreprises non aidées ont donc tendance à être, soit les plus récentes, soit parmi les plus anciennes, tandis que les entreprises aidées sont d'âge intermédiaire ; serait-ce la période la plus sensible du développement de l'entreprise ?

De même, tandis que les TPE aidées ont plus souvent une clientèle d'entreprises ou d'administrations (32 % contre 23 % pour les non aidées), les non aidées sont davantage tournées vers des clientèles de particuliers.

Enfin, si les dirigeants qui se définissent comme des « indépendants » sont, en moyenne, cinq fois plus nombreux que ceux qui se perçoivent comme « chefs d'entreprise » dans l'ensemble de l'échantillon, la proportion des « chefs d'entreprise » est plus importante dans les entreprises aidées que dans les entreprises non aidées (22 % contre 10 %).

Encadré n° 1

L'enquête quantitative IFOP

L'enquête IFOP commanditée par la DECAS dans le cadre du groupe de travail « Evaluation des aides aux TPE » du Commissariat général du Plan a été réalisée par administration téléphonique d'un questionnaire entre le 2 et le 18 juillet 2003 auprès de 1 097 dirigeants de TPE. Elle avait pour but tout d'abord d'identifier le profil des TPE (taille, secteur, historique, évolution économique et de l'emploi au cours des quatre dernières années) et celui de leurs dirigeants (âge, autodéfinition, perception de l'avenir...), et de comparer leur comportement suivant que ceux-ci font appel ou non aux aides publiques. Dans le cas des entreprises aidées, il s'agissait de repérer par exemple le(s) type(s) d'aide (ou des aides) utilisée(s), leur montant, la fréquence d'utilisation, le processus d'information, les raisons du recours, le jugement des dirigeants et leur perception des conséquences et de l'utilité de(s) aide(s) mobilisée(s). Dans le cas des entreprises non aidées, l'enquête cherchait à connaître les aides les plus connues, les modalités de cette connaissance, le jugement des dirigeants et les raisons de leur non-recours. Enfin, une partie du questionnaire était consacrée à un bilan général sur l'image, la perception et les attentes des dirigeants de TPE en matière d'aides publiques.

L'échantillon final était réparti comme suit :

- 404 dirigeants dans un échantillon « national », structuré par la méthode des quotas selon le secteur (industrie, BTP, commerce, services aux entreprises,

transports, services aux particuliers, hôtellerie), la taille et la région. Cet échantillon permettait de comparer les entreprises aidées (n = 219) et les non aidées (n =185).

- 693 dirigeants d'« entreprises aidées » prélevés par tirage aléatoire sur un échantillon d'entreprises ayant fait appel, au cours des quatre dernières années, à au moins une des quatre aides choisies par le groupe de travail et relevant de logiques différentes, tant du point de vue des politiques publiques qu'elles sous-tendent que de celui de l'entreprise, soit :
 - le fonds de garantie TPE de la SOFARIS centré sur *la création d'entreprise* (garantie de prêt aux TPE de moins de 10 salariés) ;
 - l'exonération ZFU (zones franches urbaines) de l'impôt sur les bénéfices, qui procède de la politique d'aménagement du territoire et qui distingue les entreprises de moins et de plus de 5 salariés ;
 - l'exonération des charges sociales patronales pour l'embauche du premier salarié. Celle-ci, rendue caduque par l'extension de l'allègement des charges à toutes les entreprises dans le cadre de la loi sur la réduction du temps de travail, relevait des politiques d'aides à la création d'emplois ;
 - la subvention ORAC qui est une aide directe et individuelle aux entreprises situées géographiquement dans le cadre d'opérations collectives d'aménagement et de restructuration de l'artisanat et du commerce.

En ce qui concerne les dynamiques de l'emploi dans les TPE au cours des quatre dernières années (1999-2003), les entreprises aidées ont recruté plus souvent que les entreprises non aidées (62 % contre 27 %). De même, le nombre de personnes qu'elles ont embauchées est en moyenne supérieur à celui des TPE non aidées (2,5 % contre 1,2 %). Mais la moitié d'entre elles (51 %) ont également connu plus de départs que les entreprises non aidées (1,8 départ contre 1 départ), même si, au final, le solde net se traduit chez elles par une hausse moyenne de l'emploi supérieure aux TPE non aidées (+ 0,7 % contre 0,2 %).

Pour le chiffre d'affaires et les investissements, les tendances sont analogues. Les entreprises aidées se caractérisent par un chiffre d'affaires en général supérieur aux entreprises non aidées (45 % ont un CA d'au moins 150 000 euros contre 26 % pour les entreprises non aidées), en progression pour 64 % d'entre elles entre 1999 et 2003, contre seulement 49 % pour les non aidées

- Seconde partie -

(tableau 12). À noter par ailleurs que les entreprises non aidées se caractérisent plus souvent que les autres par un chiffre d'affaire stable : 27 % contre 19 %.

Tableau n° 12
Les TPE aidées et non aidées suivant l'évolution de leur chiffre d'affaires
(en %)

| Le CA | a progressé | dont au moins 10 % par an | 6 à 10 % par an | 1 à 5 % par an | est resté stable | a diminué |
|-----------------------------------|-------------|------------------------------|--------------------|----------------|---------------------|--------------|
| Entreprises aidées | 64 | 25 | 19 | 20 | 19 | 10 |
| Entreprises non aidées | 49 | 22 | 11 | 16 | 27 | 11 |

En même temps, les entreprises aidées sont proportionnellement plus nombreuses à avoir investi (83 % contre 67 % pour les entreprises non aidées), notamment pour un montant de 30 000 euros et plus.

Il est intéressant de noter que les entreprises aidées font état de difficultés financières, plus souvent que les non aidées (48 % contre 30 %). Dans 20 % des cas, il s'agit de difficultés plutôt régulières (contre 8 % chez les non aidées). Celles-ci portent essentiellement sur les relations avec les banquiers (16 % contre 4 % pour les non aidées) et sur les démarches pour trouver des aides (11 % contre 1 % pour les non aidées) ou trouver des fonds (8 % contre 1 % pour les non aidées).

Tous ces éléments illustrent apparemment de plus forts besoins de financement dans la catégorie des entreprises aidées que dans les entreprises non aidées. D'ailleurs, si les deux tiers des premières ont eu recours au cours des quatre dernières années à des prêts ou au crédit-bail pour financer leurs investissements, elles ne sont que 45 % dans ce cas parmi les TPE non aidées... autant de données à mettre en relation avec le moment où les entreprises ressentent le plus le besoin des aides publiques : tandis que pour les entreprises non aidées, ce besoin est le plus évident au moment de la création ou de la transmission, c'est en vue de leur développement que les entreprises aidées disent en avoir le plus besoin (tableau 13).

Tableau n° 13
Les entreprises aidées et non aidées selon le moment
de leur besoin d'aide publique (en %)

| Moments du besoin | Création | Développement | Transmission |
|-------------------------------|----------|---------------|--------------|
| Entreprises aidées | 42 | 53 | 4 |
| Entreprises non aidées | 65 | 23 | 10 |

Parallèlement, les TPE aidées se disent plus souvent que les autres (83 % contre 74 %) mal informées sur les aides publiques existantes. Ce qui voudrait dire qu'elles sont, en outre, plus exigeantes et plus sensibles que les entreprises non aidées aux coûts de transaction occasionnés par l'exploration de leur environnement en vue d'obtenir des aides (procédures administratives trop compliquées, difficultés à identifier les interlocuteurs adéquats...). Cependant, au total, comme le montre le tableau 14, les dirigeants qui ont le plus développé leur entreprise (selon la déclaration de leur dirigeant), ont tendance à souligner l'impact favorable des aides publiques, nettement plus que ceux qui ont peu ou pas développé.

Tableau n° 14
La perception des aides publiques en faveur des petites entreprises
selon le développement des entreprises répondantes (en %)

| Les aides publiques en faveur des petites entreprises... | sont utiles au développement des petites entreprises | mais inadaptées aux besoins des TPE | soutiennent l'activité dans les zones défavorisées | permettent aux TPE de passer des caps difficiles | facilitent l'accès à des financements |
|--|--|-------------------------------------|--|--|---------------------------------------|
| Développement important | 93 | 47 | 82 | 71 | 61 |
| Développement peu ou pas important | 68 | 61 | 44 | 43 | 29 |

Concernant les attentes des dirigeants en matière d'aides publiques au regard de leur entreprise, en dépit de quelques difficultés d'interprétation, les résultats obtenus laissent entrevoir, ici aussi, deux tendances assez nettement dessinées : alors que les entreprises non aidées sont plutôt à la recherche d'acteurs de proximité pour les accompagner (« mieux connaître les différents interlocuteurs possibles », « être mieux conseillé dans le choix des aides », « améliorer la disponibilité et l'accessibilité des interlocuteurs »), les entreprises aidées, semblant considérer les procédures existantes comme un fait acquis, souhaiteraient plutôt les voir aménagées, pour les rendre plus adaptées et plus efficaces (« simplifier les procédures », « réduire les délais d'obtention »). Cette opposition entre les appréciations des dirigeants à l'endroit des aides publiques renverrait à celle qui s'instaure plus généralement entre les configurations qui fonctionnent selon un « régime de proximité » (les TPE traditionnelles,

- Seconde partie -

patrimoniales ou familialistes) et celles qui sont sous-tendues par un « régime à distance » (les TPE plutôt « entrepreneuriales » et, surtout, « managériales »)¹.

On ne s'étonnera pas que, globalement, les entreprises aidées connaissent mieux les aides existantes que les TPE non aidées. Cependant, certaines entreprises non aidées disent connaître assez bien les aides (un décalage de 15 à 20 points les sépare sur ce point des entreprises aidées). C'est pourquoi le cas particulier des entreprises non aidées connaissant certaines aides est particulièrement intéressant à relever, notamment en ce qui concerne les interlocuteurs qui ont permis cette connaissance. Leur petit nombre demande néanmoins que l'on ne retienne que les grandes tendances.

- Bien que connaissant l'une ou l'autre aide, près des deux tiers des dirigeants de ces TPE n'ont jamais sollicité de renseignements sur les aides existantes. Ils ont entendu parler pour la première fois de ces aides par² :
 - un expert-comptable (26 %) ;
 - les médias (22 %) ;
 - une CCI ou une Chambre des Métiers (14 %) ;
 - une relation professionnelle (10 %) ;
 - un syndicat ou une branche professionnelle (10 %).

D'autre part, s'ils avaient à s'informer davantage, ils solliciteraient surtout un expert-comptable, une CCI ou une Chambre des métiers, l'administration ou leurs relations professionnelles.

- Les dirigeants de TPE qui se sont renseignés et n'ont pas fait appel aux aides estiment par ailleurs que les critères d'obtention de celles-ci sont trop sélectifs, les procédures trop compliquées et longues et, qu'en définitive, les aides sont inadaptées à leur cas, toujours ressenti comme singulier.

Qu'en déduire ? Les dirigeants de ces entreprises sont-ils « perdus » face à la recherche des aides, face au montage administratif, ou/et n'ont-ils pas impérativement besoin de ces aides, parce qu'ils ne seraient que peu concernés ou que leur bénéfice serait moins important que les contraintes à intégrer ?

En résumé sur cette première comparaison entre les entreprises aidées et les entreprises non aidées : en terme de profil, les entreprises bénéficiaires d'aides

(1) Voir sur ce point Bentabet, Michun, Trouvé, 1999, p. 80-82.

(2) Seules les entreprises non aidées connaissant au moins une aide ont fait l'objet d'une extraction de l'échantillon.

publiques sont très habituellement des employeurs, notamment de trois salariés et plus.

Leur besoin d'aide publique émerge tant dans la période de leur développement en termes d'emploi et d'investissement ; il est aussi exprimé par ceux qui créent ou reprennent, au moment ou dans les toutes premières années de la création.

Leurs dirigeants, notamment ceux qui développent de l'emploi ou des investissements, se perçoivent plus comme des chefs d'entreprises que comme des artisans, des commerçants ou les professions libérales. C'est pourquoi, ces TPE aidées correspondent davantage à la configuration « entrepreneuriale » qu'à la configuration traditionnelle. Leurs entreprises ont davantage embauché et licencié, ont plus développé leur chiffre d'affaires et ont plus largement investi. Conséquence du développement : ces entreprises rencontrent plus de difficultés financières et plus régulièrement que les autres.

Ce sont par ailleurs les entreprises aidées qui connaissent le développement le plus important et font état d'un impact plus fort des aides et de leur bonne adaptation à la situation de leur entreprise, même si leurs dirigeants considèrent que les démarches et procédures d'accès aux aides devraient être aménagées.

L'observation des bénéficiaires de quatre aides spécifiques : SOFARIS, l'exonération ZFU et du premier salarié, l'ORAC

Il convient maintenant de se centrer sur le sous-échantillon des entreprises aidées par l'une des quatre aides observées (n = 693), sur leur profil et celui de leurs dirigeants, notamment sur l'usage qu'elles font de ces quatre aides (SOFARIS, exonération ZFU, exonération 1^{er} salarié, subvention ORAC). Cette observation constitue un nouveau point d'entrée pour notre analyse, celui de la logique d'utilisation d'une aide. Un tableau de synthèse regroupe l'ensemble des résultats (tableau 15).

- Seconde partie -

Tableau n° 15
Le profil des entreprises aidées et de leurs dirigeants

| | SOFARIS | Exoné- ration ZFU | Exoné- ration 1 ^{er} salarié | Subven- tion ORAC | Entrep. aidées (échan- tillon national, toute aide) |
|--|-----------|----------------------|---|-------------------------|--|
| Les entreprises | | | | | |
| Activités | | | | | |
| Industrie, BTP | 37 | 36 | 35 | 37 | 26 |
| Commerce | 24 | 26 | 25 | 40 | 33 |
| Services aux entreprises, transports | 18 | 28 | 21 | 4 | 24 |
| Services aux particuliers | 13 | 5 | 6 | 4 | 9 |
| HCR | 8 | 5 | 13 | 15 | 8 |
| Taille de l'entreprise | | | | | |
| 0 salarié | 18 | 12 | 12 | 18 | 36 |
| 1 à 2 salariés | 28 | 29 | 45 | 49 | 30 |
| 3 à 5 salariés | 23 | 29 | 23 | 21 | 18 |
| 6 à 9 salariés | 19 | 12 | 7 | 9 | 10 |
| 10 salariés et plus | 12 | 17 | 2 | 4 | 8 |
| Création d'entreprise à l'origine de l'entreprise | 64 | 69 | 59 | 40 | 62 |
| Ancienneté de la création | | | | | |
| 3 ans et moins | 35 | 7 | 30 | - | 29 |
| 4 à 10 ans | 38 | 51 | 50 | 40 | 40 |
| 11 à 20 ans | 19 | 30 | 11 | 23 | 23 |
| 21 ans et plus | 8 | 12 | 9 | 38 | 9 |
| Ancienneté de la reprise | | | | | |
| 3 ans et moins | 42 | 20 | 34 | 10 | 30 |
| 4 à 10 ans | 28 | 45 | 50 | 49 | 46 |
| 11 à 20 ans | 21 | 23 | 13 | 27 | 20 |
| 21 ans et plus | 9 | 12 | 4 | 14 | 5 |
| Profil dominant de la clientèle | | | | | |
| Des particuliers | 58 | 51 | 69 | 80 | 68 |
| Les dirigeants | | | | | |
| Sexe | | | | | |
| Homme | 72 | 67 | 66 | 66 | 71 |
| Age | | | | | |
| Moins de 40 ans | 42 | 28 | 47 | 31 | 39 |
| De 40 à 49 ans | 31 | 38 | 31 | 35 | 31 |
| 50 ans et plus | 28 | 34 | 23 | 34 | 30 |
| Représentation du statut professionnel | | | | | |
| Artisan | 34 | 15 | 37 | 42 | 37 |
| Commerçant | 17 | 21 | 20 | 27 | 22 |
| Profession libérale | 6 | 16 | 10 | 1 | 3 |
| Indépendant, à son compte | 13 | 14 | 16 | 12 | 17 |
| <i>Sous-total</i> | <i>70</i> | <i>66</i> | <i>83</i> | <i>82</i> | <i>79</i> |
| Chef d'entreprise | 30 | 34 | 18 | 17 | 22 |

Deux mesures, sur les quatre, sont plutôt utilisées par les dirigeants que l'on peut qualifier d'entrepreneur :

- Ils se considèrent plus souvent comme des « chefs d'entreprise », respectivement 30 % pour SOFARIS et 34 % pour l'exonération ZFU contre 17 % à 18 % pour les deux autres groupes.
- Ils ont au moins 3 salariés au moment de l'enquête, 54 % en ce qui concerne SOFARIS et 58 % pour l'exonération ZFU.
- Ce sont plus des activités tournées principalement vers une clientèle d'entreprise, respectivement 42 % et 49 %, contre 20 % à 31 % pour les deux autres aides.
- Ce sont plus souvent des créations que des reprises, respectivement 64 et 69 %, contre 40 % et 59 %.
- Par contre, les dirigeants sont pour SOFARIS plutôt jeunes (42 % moins de 40 ans), dans une entreprise plutôt récente, alors que l'exonération ZFU touche des chefs d'entreprises d'au moins 40 ans (72 %), qui ont créé ou repris depuis 4 à 10 ans, voire 20 ans.

Deux mesures sont plutôt utilisées au contraire par des « indépendants » : l'exonération 1^{er} salarié et l'ORAC. Ces mesures sont plus largement utilisées :

– Par les entreprises de 0 à 2 salariés au moment de l'enquête (63 % pour l'exonération premier salarié et 67 % en ce qui concerne les ORAC).

– Leur clientèle est plutôt constituée par des particuliers (69 % pour les exonérations premier salarié, 80 % pour les ORAC.). Il est vrai que la subvention ORAC s'adresse en priorité au commerce et aux HCR.

– Par contre, les entreprises qui ont bénéficié de l'une de ces deux mesures se différencient de par leur ancienneté et la nature de la création : la majorité des utilisateurs des ORAC ont repris leur entreprise et ont au moins 10 ans d'ancienneté, alors que la majorité des utilisateurs de l'exonération premier salarié est le fait de créateurs de moins de 10 ans d'ancienneté.

Mais ces quatre aides manifestent aussi que :

- Seconde partie -

– Deux catégories d’aides semblent concerner les entreprises les plus anciennes. Ce sont les ORAC et l’exonération ZFU. Alors que les deux autres catégories paraissent plus orientées vers des entreprises nouvellement créées : l’exonération 1^{er} salarié et SOFARIS.

– Deux aides concernent les plus petites entreprises, qui connaissent le développement le moins fort. Il s’agit de l’exonération premier salarié et les ORAC. Les deux autres aides s’appliquent plutôt aux entreprises qui s’inscrivent au contraire dans une dynamique de développement (SOFARIS), même si l’on constate une régression de l’emploi et des difficultés financières pour certaines TPE bénéficiaires de l’exonération ZFU.

L’analyse des profils que nous venons de faire, montre que l’on aurait tort d’assimiler trop rapidement le premier groupe aux TPE développeuses, dirigées plutôt par des « chefs d’entreprise » et le second groupe aux TPE stables ou en déclin, dirigées plutôt par des artisans, commerçants ou indépendants. De plus, les évolutions de l’emploi, du chiffre d’affaires ainsi que les investissements révèlent des clivages plus subtils qui tiennent moins aux dynamiques de fonctionnement des entreprises étudiées, qu’à la logique interne des aides elles-mêmes, c’est-à-dire à leur finalité.

Quelques résultats complètent l’aperçu de cette complexité. Prenons l’exemple des hausses d’effectif au cours des quatre dernières années : celles-ci sont plus fréquentes dans les TPE utilisatrices de la garantie SOFARIS et de l’exonération 1^{er} salarié car il s’agit de mesures visant plutôt les premières années de vie des entreprises. Par contre, les bénéficiaires des exonérations ZFU dont les entreprises ont en général plus de salariés que les autres entreprises aidées, ont plus souvent perdu que les autres des salariés. Les TPE bénéficiaires des ORAC ont pour leur part connu le moins de mouvement d’emploi (57 % ont embauché tout au plus une personne contre 43 % pour les utilisatrices des autres aides). Au final, tandis que la création nette d’emplois est de 1,7 emploi pour les utilisatrices de la garantie SOFARIS, elle est de 0,6 à 0,9 emploi pour les autres, parmi lesquelles les bénéficiaires de l’exonération ZFU ont nettement embauché et débauché.

Autre exemple relatif à l’évolution du chiffre d’affaires : la progression est encore la plus forte chez les bénéficiaires de SOFARIS et des exonérations 1^{er} salarié, ce qui correspond plutôt aux premières années d’activité de ces entreprises. En revanche, les bénéficiaires de l’exonération ZFU comportent deux populations : l’une en progression de chiffre d’affaire (45 %), l’autre en

régression (31 %), voire en nette régression (15 % ont vu leur chiffre d'affaire régresser de 10 % par an entre 1999 et 2003).

Pour les investissements réalisés au cours des quatre dernières années, comme le montre le tableau n° 16, les TPE bénéficiaires des quatre aides ont très habituellement investi plutôt plus que la moyenne des entreprises aidées de l'échantillon national. Mais ce sont les entreprises utilisatrices de la garantie SOFARIS et de l'aide ORAC qui ont le plus investi, à la fois en nombre et à la fois en montant.

Tableau n° 16
Pourcentage des TPE ayant investi selon les aides mobilisées

| Aides mobilisées | ORAC | SOFARIS | ZFU | Exonération 1 ^{er} salarié | Entreprises aidées échantillon national |
|-------------------------------------|------|---------|-----|-------------------------------------|---|
| Ont investi (en %) | 95 | 87 | 86 | 78 | 83 |
| Ont investi plus de 30 000 € (en %) | 35 | 42 | 28 | 26 | 30 |

Quant à la fréquence des difficultés financières, elle est plus élevée dans les entreprises ayant sollicité des aides en lien avec l'investissement (ORAC, SOFARIS). S'y ajoutent les bénéficiaires de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices ZFU dont une partie a connu une baisse de l'emploi malgré les exonérations.

De même, ce sont les entreprises utilisatrices de SOFARIS (20 %), de l'exonération ZFU (17 %) et de l'ORAC (16 %) qui ont connu le plus de difficultés pour financer leurs investissements, même si l'ensemble des bénéficiaires des quatre aides ont fait usage de prêts bancaires ou de crédit-bail (de 91 % pour les utilisatrices de l'ORAC à 63 % pour celles qui ont sollicité l'exonération 1^{er} salarié).

C'est dire que l'on croise trois logiques qui se conjuguent :

- celle du comportement entrepreneurial ou d'indépendant,
- celle de la période de l'aide dans le cycle de vie de l'entreprise (premières années de vie, développement, repositionnement),
- celle de la finalité de l'aide.

- Seconde partie -

Un tableau de synthèse (tableau n° 17) permet de relire les principales différences entre les caractéristiques des bénéficiaires (entreprises et dirigeants) selon les quatre aides considérées.

Tableau n° 17
Caractéristiques, évolution des entreprises et profil des dirigeants des TPE
aidées selon les catégories d'aides

| | SOFARIS | Exonération ZFU | Exonération 1 ^{er} salarié | Subvention ORAC |
|----------------------------|----------------------------|---|-------------------------------------|---|
| L'entreprise | | | | |
| L'activité | | + de services aux entreprises | + de HCR | + de commerces et de HCR |
| La taille | + de 6 salariés et au-delà | + de 10 salariés et au-delà | + de 1 à 2 salariés | + de 0 à 2 salariés |
| Création/reprise | | | | + de reprises à l'origine de l'entreprise |
| Ancienneté de l'entreprise | - de 10 ans surtout | | - de 10 ans surtout | + d'entreprises anciennes |
| Clientèle | | | + de particuliers | + de particuliers |
| Le dirigeant | | | | |
| Âge | - de 40 ans | 40 ans et au-delà | - de 40 ans | 40 ans et au-delà |
| Représentation du statut | + de chefs d'entreprise | + de chefs d'entreprise | | + d'artisans et de commerçants |
| Évolution | | | | |
| De l'emploi | + de salariés | Stable et - de salariés | + de salariés | Stable |
| Du chiffre d'affaires | Forte progression | 2 groupes progression diminution | Forte progression | |
| De l'investissement | + de 30 000 € fréquents | | | |
| Confiance dans l'avenir | Forte | Moyenne | Forte | Moyenne |
| Interlocuteurs | | | | Plus souvent le banquier, les mairies, les CCI/CM, les syndicats professionnels |
| Impact de l'aide | | - Maintien et développement de l'emploi - Aide l'entreprise à faire face aux difficultés | | - Développement de l'activité - Maintien de l'emploi |

La perception de leur statut par les dirigeants rend globalement compte du clivage indépendants/ entrepreneurs

Nous avons vu à plusieurs reprises que le comportement des TPE ne dépend pas uniquement de ses caractéristiques objectives (taille, secteur...) ni de sa situation économique. En matière d'aides au démarrage, au développement ou à l'emploi des entreprises, ce sont bien leurs dirigeants qui sollicitent les aides et les utilisent selon des logiques qui dépendent de leur trajectoire personnelle, de leur système de valeur, de leurs attentes et de leurs aspirations. C'est pourquoi il est essentiel de combiner à la fois l'approche des profils de dirigeants, le mode de fonctionnement des entreprises et leur comportement face aux aides qui leur sont proposées.

Un tri complémentaire à partir de l'enquête IFOP sur l'échantillon des entreprises aidées (tout type d'aide) permet de préciser le jugement sur les aides et leur mode d'utilisation selon le profil des dirigeants de TPE.

On rappellera que ce dernier est appréhendé dans l'enquête selon la représentation que les dirigeants se font d'eux-mêmes et non à partir de critères objectifs. Il était en effet quasiment impossible de segmenter, comme il aurait été souhaitable, les réponses à partir de la seule opposition « indépendants » / « chefs d'entreprise ». Nous nous en tiendrons donc à une tripartition « artisan », « commerçant » ou « chef d'entreprise », tout en sachant qu'il s'agit là plutôt de repérer de grandes tendances dans l'autodéfinition des dirigeants plutôt que d'identifier leur appartenance à des catégories objectives préalablement définies. Un tel angle d'attaque, outre qu'il permet de confronter partiellement les résultats de l'enquête IFOP avec les typologies générales décrites plus haut, devrait nous éclairer sur la façon de faire connaître les aides et d'adapter leur accès et leur contenu aux spécificités des trois sous-populations considérées.

Qui sont ces trois populations et quelle a été leur évolution de 1999 à 2003 ?
Quels critères les caractérisent ?

- La nature de création : création ou reprise

Les dirigeants qui se définissent comme des « chefs d'entreprise » ont été les plus créateurs (76 % contre 65 % pour ceux qui se conçoivent comme des « artisans » et 44 % de ceux qui se perçoivent comme « commerçants »). De ce point de vue et sur bien d'autres, comme nous allons le voir, ils se rapprochent du modèle « entrepreneurial » décrit plus haut. Les repreneurs pour leur part,

- Seconde partie -

sont plus fréquents chez les commerçants (56 %) ; ils dirigent leur entreprise depuis moins longtemps (40 % d'entre eux depuis moins de 3 ans).

- La clientèle dominante de l'entreprise

La clientèle des TPE est un autre trait distinctif : tandis que ceux qui se considèrent comme commerçants ou artisans ont essentiellement une clientèle de particuliers (respectivement 94 % et 77 %), ceux qui se définissent comme « chefs d'entreprise » ont plutôt une clientèle d'entreprises et d'administrations (57 % d'entre eux). Ici encore l'opposition entre les « TPE traditionnelles » et « entrepreneuriales » (c'est-à-dire dirigées par des acteurs qui se perçoivent comme « chefs d'entreprise ») apparaît ici opératoire. On sait en effet que les premiers revendiquent une familiarité avec leurs clients, en prise avec la logique de proximité qui les sous-tend. Les seconds au contraire, assez proches sur ce point du modèle « managérial » peuvent déployer des réseaux relationnels plus larges, plus diversifiés et régis par un régime à distance.

- La taille de l'entreprise en salariés

En 1999 déjà, les « artisans »¹ dirigeaient les entreprises les plus petites et les « chefs d'entreprise », les entreprises les plus grandes. Une enquête de l'ADPME (« Gestion du personnel et de l'emploi », octobre 2003) portant sur des dirigeants d'entreprises de 50 salariés et moins, établit la même tendance : ce sont ceux qui ont le plus de salariés qui se considèrent comme « chefs d'entreprise » (63 % des 10 à 49 salariés, contre 37 % seulement des 3 à 9 salariés et 9 % de ceux qui n'ont pas de salarié), tandis que ceux qui se perçoivent au contraire comme « artisan », « commerçant » et « profession libérale » sont ceux qui travaillent le plus souvent seul ou avec 1 ou 2 salariés².

(1) Afin de ne pas alourdir exagérément la lecture, les mots « artisans », « commerçants » et « chefs d'entreprise » (entre guillemets) désigneront désormais ceux qui se considèrent ou se définissent comme tels et non comme des catégories professionnelles fondées objectivement.

(2) Distinguant franchement deux types d'entreprises (et de dirigeants), les unes dites « traditionnelles », les plus nombreuses, et les autres baptisées « gestionnaires réalistes et expérimentées », cette enquête montre combien diffère leur dynamique économique et leur comportement d'emploi : tandis que les premières se caractérisent par une stabilité du chiffre d'affaires, une grande attention portée aux problèmes techniques et peu d'intention d'embauche, les secondes, plus minoritaires, ont le plus souvent des clientèles d'entreprise, emploient au moins 10 salariés et se montrent plus dynamiques en matière de gestion de la main-d'œuvre. Ces deux idéaux-types montrent par ailleurs

À ces données déjà observées dans l'enquête IFOP, doivent être ajoutées l'évolution des effectifs.

Du point de vue des évolutions au cours des quatre dernières années (entre 1999 et 2003), les « chefs d'entreprise » ont davantage embauché (tableau 18) que les « artisans » et les « commerçants » (46 % l'ont fait contre respectivement 23 % et 35 %). De même ils sont plus nombreux à avoir augmenté leur effectif de plus de 2 emplois (30 %). Par contre, 63 % des « artisans » sont restés stables, alors que les « commerçants », pour moitié sans hausse d'effectif, sont aussi ceux qui ont le plus augmenté leur effectif de 1 salarié.

Tableau n° 18
Évolution des emplois entre 1999 et 2003 selon la catégorie des dirigeants
(en %)

| Solde embauche – départ | Solde négatif | Stable | 1 | 2 à 3 | 4 et plus |
|--------------------------------|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| « Artisan » | 14 | 63 | 12 | 7 | 4 |
| « Commerçant » | 15 | 47 | 28 | 3 | 4 |
| « Chef d'entreprise » | 16 | 36 | 16 | 14 | 16 |

Le pourcentage à peu près analogue d'entreprises ayant un solde négatif dans les trois groupes, ne doit pas faire oublier que dans le cas des dirigeants « chefs d'entreprise » ce solde est le résultat d'embauches et de départs nettement plus nombreux que dans les autres groupes (tableau n° 19). Autrement dit, leur dynamisme sur le marché du travail est plus important que celui des « artisans » et des « commerçants ».

des différences de management, d'appréhension de l'environnement et de motivations de leurs dirigeants.

- Seconde partie -

Tableau n° 19
Mouvements d'entrées et de sorties et création nette d'emplois
selon la catégorie de dirigeant (en %)

| | Solde négatif | 0 | 1 | 2 à 3 | 4 et plus | Total |
|------------------------------|---------------|----|----|-------|-----------|-------|
| « Artisan » | | | | | | |
| Embauche entre 1999 et 2003 | | 47 | 21 | 23 | 9 | 100 |
| Départ entre 1999 et 2003 | | 57 | 13 | 22 | 8 | 100 |
| Création nette | 14 | 63 | 12 | 7 | 4 | 100 |
| « Commerçant » | | | | | | |
| Embauche entre 1999 et 2003 | | 45 | 34 | 10 | 8 | 100 |
| Départ entre 1999 et 2003 | | 56 | 26 | 9 | 7 | 100 |
| Création nette | 15 | 47 | 28 | 3 | 4 | 100 |
| « Chef d'entreprise » | | | | | | |
| Embauche entre 1999 et 2003 | | 24 | 10 | 31 | 33 | 100 |
| Départ entre 1999 et 2003 | | 32 | 9 | 24 | 31 | 100 |
| Création nette | 16 | 36 | 16 | 14 | 16 | 100 |

- Le chiffre d'affaires et son évolution

De même, le chiffre d'affaires moyen par tranche varie nettement selon les trois sous-populations (tableau n° 20). Tandis que 41 % des « artisans » ont un CA au plus égal à 75 000 euros, plus de la moitié (56 %) des entreprises dirigées par des « chefs d'entreprise » ont un CA d'au moins 225 000 euros.

Tableau n° 20
Montant du chiffre d'affaires des TPE selon la catégorie du dirigeant

| | Moins de 75 000 € | De 75 000 à 149 000 € | De 150 000 à 224 000 € | De 225 000 à 749 000 € | 750 000 € et plus | NSP ou refus | Total |
|------------------------------|-------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-------------------|--------------|-------|
| « Artisan » | 41 | 19 | 19 | 11 | 3 | 7 | 100 |
| « Commerçant » | 29 | 27 | 17 | 19 | 4 | 4 | 100 |
| « Chef d'entreprise » | - | 25 | 20 | 23 | 23 | 10 | 100 |

Quant à l'évolution positive de ce chiffre d'affaires entre 1999 et 2003, elle a été nettement plus importante dans les entreprises dirigées par des « chefs d'entreprise » que par les deux autres types de dirigeants (tableau n° 21).

Tableau n° 21
Évolution du chiffre d'affaires des TPE entre 1999 et 2003,
selon la catégorie du dirigeant

| | A progressé | <i>Dont + 10 %/an</i> | <i>Dont 6 à 10 %/ an</i> | Stable | A diminué | NSP | Total |
|--------------------------|-------------|---------------------------|------------------------------|--------|--------------|-----|--------------|
| « Artisan » | 51 | 16 | 12 | 46 | 15 | 11 | 100 |
| « Commerçant » | 56 | 31 | 8 | 43 | 13 | 5 | 100 |
| « Chef d'entreprise » | 77 | 33 | 30 | 27 | 2 | 8 | 100 |

- Les investissements

56 % des « artisans » et « commerçants » ont investi tout au plus 30 000 euros au cours des quatre dernières années. À peine respectivement 24 % et 22 % ont dépassé 30 000 euros, alors qu'ils sont 38 % des « chefs d'entreprise » à avoir dépassé cette somme. Il est vrai que ces derniers semblent avoir été plus modérés dans leurs investissements que dans les évolutions de leur effectif et de leur chiffre d'affaires.

- Le jugement sur leur performance

Enfin, on remarquera que 42 % des « chefs d'entreprise » jugent leur entreprise plus performante que les autres contre 8 % pour les « artisans » et les « commerçants ». Mais ces derniers sont près de 80 % à se juger aussi performants que les autres. On trouverait ici une excellente illustration des oppositions entre les configurations « entrepreneuriale » et « traditionnelle » ou « patrimoniale » en matière de positionnement stratégique (voir plus haut et Bentabet, Michun, Trouvé, 1999, p. 104-106). Tandis que la première, considérant qu'elle évolue sur un marché, est orientée vers la détection d'avantages concurrentiels par rapport aux autres entreprises, la seconde, plutôt centrée sur l'activité et sur les clients existants, déploie des stratégies (souvent plus émergentes ou imposées que délibérées) où la banalisation l'emporte sur l'innovation et la différenciation. Ce qui expliquerait que les dirigeants de cette configuration perçoivent leur entreprise comme « aussi performante que les autres ».

Les éléments analysés ci-après pourraient se résumer sous forme d'un tableau volontairement synthétique (tableau n° 22).

Tableau n° 22
Profil des dirigeants, dynamique des entreprises,
connaissance et effets des aides selon la catégorie des dirigeants

| | « Artisan » | « Commerçant » | « Chef d'entreprise » |
|---|---|---|---|
| Qui sont les dirigeants ? | | | |
| Créateur Ancienneté | Moyennement 65 % | 44 % (56 % de reprises) | 76 % 46 % ont plus de 10 ans |
| Clientèle de particuliers | 77 | 94 | 57 |
| Jugement du dirigeant sur sa performance | 79 % aussi performant que les autres | 74 % aussi performant que les autres | 42 % plus performant que les autres |
| L'évolution des entreprises de 1999 à 2003 | | | |
| Emploi | Les plus petites entreprises : 75 % de moins de 3 salariés Emploi stable : 63 % et évolution positive + 23 % | 71 % de moins de 3 salariés Emploi stable : 47 % et évolution positive + 35 % | Les plus grosses entreprises : 63 % de plus de 3 salariés Évolution positive: + 48 % dont 30 % d'au moins 2 salariés |
| Chiffre d'affaires | 41 % moins de 75 000 € A progressé : 51 % | 56 % moins de 150 000 € A progressé : 56 % | 46 % plus de 225 000 € A progressé : 72 % |
| Difficultés financières : rarement ou jamais | 58 % | 50 % | 52 % |
| Fréquence de contacts avec des interlocuteurs en lien avec l'entreprise | | | Plus nombreux et plus d'interlocuteurs |

Quelles aides ont été obtenues, pour quels usages et quels jugements portent les dirigeants sur leurs effets ?

- Les « artisans » ont nettement plus bénéficié que les autres des contrats d'apprentissage et en alternance (48 %) et des subventions (41 %) que les deux autres catégories de dirigeants. Ils ont également davantage utilisé les prêts et garanties bancaires ainsi que les avances remboursables, y compris le PCE.

Comme les « commerçants » et les « chefs d'entreprise », les « artisans » sont globalement satisfaits des aides accordées, mais 63 % d'entre eux jugent que celles-ci ont peu ou pas du tout apporté au développement de leur activité. Une grande partie (42 %) estime plutôt que les aides leur ont permis de passer une période difficile, de maintenir des emplois (31 %) et moins souvent de créer de nouveaux emplois (10 %).

Trois quarts d'entre eux serait prêts à conseiller les aides publiques à d'autres chefs d'entreprise (74 %), même s'ils restent une écrasante majorité (80 %) à

avoir le sentiment d'être peu ou pas aidés dans leur activité professionnelle par les pouvoirs publics.

- Les « commerçants » sont de leur côté très utilisateurs (52 %) – nettement plus que les deux autres groupes de dirigeants –, des exonérations 1^{er} salarié. Mais ils utilisent moins les contrats d'apprentissage et en alternance ainsi que les subventions.

Ils sont globalement satisfaits des aides reçues (note moyenne de 7) et plus conscients que les « artisans » de l'utilité de l'aide (note de 6,6 contre 5,2). Toutefois, tout comme pour les « artisans », une grande majorité (69 %) estime que cette aide (ces aides) a (ont) peu influencé le développement de leur entreprise, contribuant surtout à passer une période difficile (51 % contre 42 % pour les « artisans » et 26 % pour les « chefs d'entreprise ») qu'à développer leur activité (38 %). A peu près comme pour les « artisans », 39 % d'entre eux pensent que l'aide leur a permis de maintenir l'emploi dans leur entreprise et peu à créer de nouveaux postes de travail (15 %). Également disposés à conseiller les aides à d'autres chefs d'entreprise (78 %), ils ont encore plus que les « artisans » le sentiment très fort (95 %) qu'ils ne sont pas ou peu aidés par les pouvoirs publics dans leur activité professionnelle.

- Enfin, les « chefs d'entreprise » (ou ceux qui se considèrent comme tels) sont globalement plus utilisateurs des aides publiques que les « artisans » et les « commerçants », notamment des exonérations 1^{er} salarié, des contrats initiative-emploi, des subventions ORAC et des FRAC.

Ils sont également plutôt plus satisfaits des aides (procédures, montant financier) obtenues. Mais ils relèvent, contrairement aux deux autres groupes, que celles-ci ont davantage contribué au *développement* de leur activité (58 % contre 35 % à 38 % pour les « artisans » et les « commerçants ») et nettement moins à passer une *période difficile* (26 %). 44 % ont ainsi maintenu l'emploi et 20 % ont créé de nouveaux postes.

Enfin, tout comme les deux autres groupes, 84 % d'entre eux conseilleraient ces aides à d'autres chefs d'entreprise, mais ils estiment tout aussi massivement (89 %) que les pouvoirs publics ne les aident pas ou peu dans leur activité professionnelle.

À qui font-ils appel ?

Tous ces éléments confirment que les dirigeants de TPE qui se conçoivent comme « chefs d'entreprise » sont plus « développeurs » que les autres. Ils peuvent en particulier s'appuyer sur des contacts plus nombreux et plus variés (plus d'interlocuteurs) et notamment, plus que les autres, sur les acteurs publics (administrations), les syndicats professionnels et l'utilisation d'Internet (peu mobilisé par les « commerçants ») ; voir tableau n° 23. Ce qui confirme à nouveau qu'ils s'inscrivent davantage que les autres dans une logique « à distance » et que, par suite, les décideurs traditionnellement éloignés des TPE pourraient avoir un accès plus facile à cette sous-population qu'aux deux autres (notamment en utilisant des acteurs d'intermédiation).

Tableau n° 23
Fréquence des contacts avec différents interlocuteurs
au service de l'entreprise

| | « Artisan » | « Commerçant » | « Chef d'entreprise » |
|-------------------------------|-------------|----------------|-----------------------|
| Expert-comptable | 71 | 86 | 91 |
| Banquier | 64 | 75 | 72 |
| Internet | 23 | 41 | 47 |
| Administration | 17 | 18 | 42 |
| Mairie, collectivités locales | 21 | 41 | 19 |
| CCI, Chambre de métiers | 27 | 14 | 21 |
| Syndicat professionnel | 9 | 15 | 25 |
| Réseau d'accompagnement | 9 | 10 | 5 |

On comprendra dès lors que, même s'ils s'estiment aussi mal informés que les « artisans » et les « commerçants », les « chefs d'entreprise » ont en général une meilleure connaissance des aides publiques en faveur des TPE (tableau n° 24).

Tableau n° 24
La connaissance des aides par les TPE

| | « Artisan » | « Commerçant » | « Chef d'entreprise » |
|-------------------------------------|-------------|----------------|-----------------------|
| Contrat apprentissage | 70 | 85 | 91 |
| Exonération 1 ^{er} salarié | 53 | 75 | 77 |
| PCE | 68 | 68 | 65 |
| Contrat initiative-emploi | 43 | 65 | 76 |
| Exonération ZFU | 50 | 58 | 46 |
| Exonération ZRU/ZRR | 37 | 30 | 50 |
| ORAC | 11 | 14 | 21 |
| FRAC | 12 | 5 | 19 |

Encore conviendrait-il de distinguer pour chaque groupe de dirigeants les interlocuteurs sollicités préférentiellement, selon que ceux-ci correspondent en général :

- au type d'interlocuteur à qui on pense pouvoir s'adresser (tableau n° 25),
- à ceux que les dirigeants ont effectivement sollicités pour une première information (tableau n° 26),
- à ceux qui ont été sollicités comme une source d'informations experte sur ces aides (tableau n° 27),
- et, enfin, à ceux à qui ils se sont adressés pour monter le dossier d'aide (tableau n° 28).

Les interlocuteurs diffèrent, notamment dans l'intensité de sollicitation, selon que l'on est « artisan », « commerçant » ou « chef d'entreprise ».

Les « artisans » : quatre interlocuteurs d'importance : l'expert-comptable et les compagnies consulaires puis l'administration et l'organisation professionnelle.

Tableau n° 25
Sollicitation d'interlocuteurs par les artisans

| Artisan | Principale source d'information | Acteur le plus apte à bien renseigner | Acteur le plus apte à constituer le dossier |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---|
| Expert-comptable | 33 | 34 | 36 |
| CCI, Chambre de métiers | 19 | 26 | 28 |
| Administration | 13 | 11 | 14 |
| Relation professionnelle | 4 | 2 | 3 |
| Syndicat professionnel | 10 | 11 | 8 |
| Mairie | 4 | 2 | 2 |
| Banquier | 9 | 9 | - |

Les « commerçants » : Trois acteurs sont jugés importants : l'expert-comptable, plus que pour les « artisans » et les « chefs d'entreprise », et à égalité mais de façon plus modeste les compagnies consulaires, l'administration et les mairies sans doute du fait des ORAC, aide par essence très tournée vers les commerçants.

- Seconde partie -

Tableau n° 26
Sollicitation d'interlocuteurs par les « commerçants »

| Commerçant | Principale source d'information | Acteur le plus apte à bien renseigner | Acteur le plus apte à constituer le dossier |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---|
| Expert-comptable | 42 | 40 | 49 |
| CCI, Chambre de métiers | 16 | 13 | 18 |
| Administration | 15 | 13 | 18 |
| Relation professionnelle | 8 | 6 | 7 |
| Syndicat professionnel | 4 | 6 | 7 |
| Mairie | 14 | 15 | 7 |
| Banquier | 1 | 7 | 7 |

Les « chefs d'entreprise » : Deux partenaires sont à égalité d'importance : les experts-comptables et les consulaires (nettement plus que pour les « commerçants » et les « artisans » en ce qui concerne l'information précise et le montage du dossier) et, de façon plus modeste, l'administration. Il faut noter le rôle de première information rempli par les relations professionnelles, nettement plus que pour les deux autres sous-populations

Tableau n° 27
Sollicitation d'interlocuteurs par les « chefs d'entreprise »

| Chef d'entreprise | Principale source d'information | Acteur le plus apte à bien renseigner | Acteur le plus apte à constituer le dossier |
|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---|
| Expert-comptable | 31 | 38 | 35 |
| CCI, Chambre de Métiers | 26 | 41 | 39 |
| Administration | 14 | 12 | 14 |
| Relation professionnelle | 14 | 1 | 2 |
| Syndicat professionnel | 4 | 8 | 2 |
| Mairie | 5 | 8 | 1 |
| Banquier | - | 2 | 1 |

En résumé, à propos des aides, les grandes différences sont les suivantes :

Tableau n° 28

| Type, connaissance, impact et préférence en matière d'aide publique | | | |
|--|--|--|---|
| | « Artisans » | « Commerçants » | « Chefs d'entreprise » |
| Type d'aide dont a bénéficié l'entreprise | Contrat apprentissage, de qualification 48 % Subventions 41 % Plus de prêts/garanties bancaires 25 % | -Exonération 1 ^{er} salarié 52 % Contrat initiative-emploi 20 % Exonération ZFU 8 % | Exonération 1 ^{er} salarié 55 % Contrat d'apprentissage et de qualification 37 % Contrat initiative-emploi 26 % |
| Connaissance des aides | | | Globalement très au fait de leur existence |
| Préférence en matière d'aide publique | Exon. fiscales/sociales 65 % Prêts/garanties 17 % | Exon. fiscale/sociale 64 % Prêts/garanties 12 % | Exon. fiscale/sociale 74 % Prêts/garanties 5 % |
| Impact | Pour 42 % l'aide leur a permis de passer une période difficile Pour 31 % l'aide a permis le maintien de l'emploi et pour 10 % de créer de nouveaux postes | Pour 51 % l'aide leur a permis de passer un moment difficile Pour 39 % l'aide a permis le maintien de l'emploi et pour 15 % de créer de nouveaux postes | 58 % estiment que l'aide leur a permis de développer l'activité Pour 44 % l'aide a permis de maintenir l'emploi et pour 20 % de créer de nouveaux postes |

En conclusion : comment améliorer l'impact des aides publiques aux très petites entreprises en recourant aux typologies ?

Selon nous, trois logiques interfèrent quand on tente d'approcher l'impact d'une aide auprès des TPE :

- la logique interne de l'aide ou sa finalité. À ce titre, elle constitue une offre définie par des politiques publiques. Elle est par exemple destinée à promouvoir l'emploi de telle population en difficulté, à contribuer au développement local, ou au développement économique de notre pays ;
- le moment où l'aide intervient dans le cycle de vie des entreprises : par exemple appui au démarrage *ex nihilo*, à la transmission ou au développement. De ce point de vue, c'est le besoin de l'entreprise qui est crucial et si celui-ci n'existe pas, l'aide conçue par les pouvoirs publics n'a ni grand intérêt ni chance d'être utilisée. Dans le cas où elle est mobilisée malgré tout pour

- Seconde partie -

accompagner des comportements que l'entreprise aurait développés de toute façon sans elle, on parlera d' « effet d'aubaine » (recrutement, formation etc.) ;

– l'attitude du dirigeant : nous avons observé tout au long de ce texte comment les objectifs, les logiques du dirigeant influencent la connaissance, l'utilisation, ainsi que l'appréciation générale, favorable ou non à l'égard d'une aide. C'est cette attitude qui constitue le pivot des deux autres, si nous nous en tenons à l'efficacité d'une aide à l'égard de très petites entreprises. L'approche serait sans doute différente si nous nous intéressions à de moyennes ou grandes entreprises, qui négocient alors avec les pouvoirs publics d'institution à institution. Dans le cas des TPE, il existe une identification très importante entre le dirigeant et son entreprise, de sorte que son système de représentation, sa rationalité ou son « irrationalité », ses objectifs, sa culture, sa façon d'être, interviennent directement dans ses relations avec les pouvoirs publics auprès desquels le dirigeant recherche plus ou moins intensément des contacts personnalisés. Cette place essentielle dévolue au dirigeant de TPE est bien une spécificité forte de la TPE.

Reprenons chaque logique.

1) La finalité de l'aide

Rappelons tout d'abord, à la suite des conclusions du rapport Larrera de Morel sur les aides à la création d'entreprise et au regard des constats faits dans le présent groupe de travail, que les aides, dont les TPE sont bénéficiaires, ont rarement été conçues spécifiquement pour elles. Elles s'adressent en effet généralement à toute taille d'entreprise (aides à l'emploi par exemple). En outre, les aides visent le plus souvent moins l'entreprise en tant que telle, qu'une finalité plus générale (l'emploi des jeunes, des *seniors*, la revitalisation économique et sociale des quartiers, le développement du tissu économique...). L'entreprise est l'acteur qui permet la réussite de sa finalité : l'entreprise est instrumentalisée par les pouvoirs publics comme vecteur pour réussir une politique d'intervention.

Pourquoi s'étonner alors que les TPE estiment que les pouvoirs publics ne se préoccupent pas de leurs besoins ? Certaines aides observées ici (SOFARIS, les FRAC...) sont toutefois orientées principalement vers les entreprises et même vers des TPE. Leurs finalités et leurs modalités d'accès sont cependant telles que leurs bénéficiaires ont des caractéristiques particulières. Elles s'adressent notamment à des entreprises dont les dirigeants ont une « logique » de développement. Nous avons vu plus haut que ce groupe est actuellement

minoritaire parmi les TPE, mais les pouvoirs publics ont toute légitimité à cibler leur intervention sur des entreprises dont on suppose qu'elles en feront le meilleur usage.

2) Le moment de l'aide

Que le dirigeant de TPE se révèle « entrepreneur » ou « indépendant » selon notre catégorisation, la période de démarrage ou celle de la transmission, demandent des formes d'appui particulières. Rares sont les dirigeants qui ont au démarrage le financement, la connaissance et l'expérience ainsi que le tissu relationnel suffisants pour démarrer. Quels que soient la « culture » et les objectifs du dirigeant, des besoins spécifiques émergent au cours de ces périodes. Il sollicitera alors toute aide opportune pour faire exister son projet.

La particularité des situations conduisant à des besoins d'aide, fera que les pouvoirs publics cibleront certaines aides en direction, par exemple, des chômeurs créateurs, ou encore des innovants. Certaines structures, largement financées par les pouvoirs publics (nationaux et locaux) mais aussi par la société civile (épargnants, banques, grandes entreprises) cibleront les publics en difficulté (ADIE pour les RMIstes, France Initiative Réseau, Réseau Entreprendre pour des projets « haut de gamme »). Ces partenariats publics/privés/structures d'intermédiation sont ceux qui ciblent, semble-t-il, au mieux et la TPE et ses besoins. Malheureusement leur champ d'investigation est limité dans la mesure où ils s'adressent en fait essentiellement aux nouveaux chefs d'entreprise (moins de trois ans d'activité).

Les enquêtes conduites rendent peu compte de ces moments de passage difficile, de ces ruptures dans la vie de l'entreprise. Toutefois, le profil des bénéficiaires d'ORAC ou des exonérations ZFU en sont le témoin : les bénéficiaires d'ORAC sont surtout des commerces qui, par leur rénovation, en faciliteront l'impact commercial et la transmission, alors que les bénéficiaires de l'exonération ZFU révèlent des entreprises acceptant les contraintes d'une installation en quartiers « difficiles » et l'obligation d'embauche de personnes de ces quartiers alors qu'elles étaient souvent auparavant en équilibre fragile en matière d'emplois.

À ces moments cruciaux, toute aide proposée est saisie, si les contraintes paraissent acceptables.

- Seconde partie -

3) La logique et le comportement du dirigeant

Les deux principales logiques décrites précédemment, celle du « développement entrepreneurial » et celle du primat donné au statut « d'indépendant », rendent pour partie compte de l'intensité de l'utilisation effective des aides. Les besoins des entreprises diffèrent aussi du fait de ces choix plus ou moins conscients, visant le primat donné au développement ou à la pérennisation de son statut d'indépendant. On ne s'étonnera donc pas que le développeur soit le plus utilisateur des aides qui sont autant d'opportunités pour lui permettre de réaliser ses objectifs de développement alors que celui qui donne la priorité au statut d'indépendant cherche d'abord à pérenniser sa situation, à sauvegarder les emplois qu'il a créés.

De plus, seul le dirigeant est à même de s'intéresser, de solliciter une aide existante voire d'en demander la création.

Pour qu'une aide ait tout l'impact voulu, il convient donc que les finalités recherchées par les pouvoirs publics soient compatibles avec les logiques des dirigeants de TPE. Il en sera notamment ainsi des modalités et des modes d'information des aides.

En définitive, la « réussite » d'une aide repose sur une situation de type gagnant/gagnant pour chacun des acteurs, pouvoirs publics et dirigeants de TPE. Une telle situation manifeste d'une part le fait que chaque acteur connaisse l'intérêt et les finalités de l'autre acteur, d'autre part que la définition des aides et de leurs modalités soient adaptées. Mais peut-on parler encore d'aide à ce point de la réflexion ?

Prenons l'exemple de l'apprentissage. Celui-ci constitue une pratique culturelle ancienne, enracinée comme modalité d'insertion et parfois d'emploi dans les TPE. Une telle pratique contribue aussi à la formation opérationnelle de jeunes, ce qui conduit à une légitime contribution de l'État pour remplir partiellement, à sa place, le rôle de former certaines catégories de jeunes.

Prenons l'exemple encore des ORAC, permettant une dynamisation de centres commerciaux de gros bourg par la rénovation de commerces bénéficiaires de l'aide, rénovation qui facilitera une transmission ultérieure, quand le dirigeant souhaitera vendre son entreprise. Les deux parties sont gagnantes ; leur partenariat, celui avec les élus locaux, acteurs essentiels en ce domaine, est renforcé. Au-delà de cette aide, il ne peut qu'être bénéfique à la dynamique locale.

3. La demande d'aide porte plus sur les baisses de charges et les simplifications que sur des apports financiers,

Benoît Granger

Cette évaluation commence par « la demande », c'est-à-dire ce que disent et souhaitent les patrons des micro-entreprises et des TPE vis-à-vis des aides publiques, au lieu de partir de l'offre, en constatant a posteriori les niveaux de consommation, pour en déduire l'adéquation plus ou moins grande de l'aide à son objet.

Les sources disponibles convergent sur deux points. Les demandes exprimées par les chefs d'entreprises vont en priorité vers l'abaissement des charges. Au deuxième rang vient la demande de simplification, qui est directement liée au statut des entrepreneurs. Les autres demandes portent sur les procédures d'aides ; les dossiers d'instruction sont peu accessibles, trop lourds et trop compliqués et ceci pour obtenir des aides parfois d'un montant dérisoire. On verra plus loin que ce discours n'est pas toujours de bonne foi.

Une série de consultations sous forme d'auditions organisées par l'instance ont été menées également avec des « intermédiaires » de statuts divers qui jouent un rôle dans la diffusion des aides. Une étude qualitative permet de montrer concrètement les rôles qu'ils remplissent (étude CM International). L'instance a également fait réaliser une étude quantitative. Les deux études donnent des informations convergentes. C'est, à notre connaissance, la première fois que l'on « fait parler » en tant que tels les patrons de TPE et les micro-entrepreneurs, sans les confondre, contrairement à l'habitude, avec ce groupe flou que constituent « les PME ».

On présentera ci-après de façon séparée les demandes « directes » qui s'expriment par des sondages ou d'autres sources dans lesquels les patrons de TPE s'expriment directement, des demandes médiatisées par des organisations professionnelles qui peuvent avoir des intérêts spécifiques à promouvoir. On verra d'ailleurs que les uns et les autres ne sont pas très éloignés.

3.1. La demande directe : alléger et simplifier

C'est un discours connu, mais les confirmations nous sont données brutalement par les études commandées par l'instance. Le ton des réponses, divers autres indices, nous montrent que, avec la mise en place des 35 heures et les changements de règles du jeu en matière d'exonérations, on a sans doute atteint un seuil. Une part importante des « petits patrons » est exaspéré et exprime une

- Seconde partie -

réelle incompréhension devant la complexité des obligations auxquelles ils doivent se soumettre. Ce n'est pas du tout le discours traditionnel que l'on reproche aux indépendants, qui seraient « corporatistes ». Il s'agit plutôt d'un découragement devant la complexification de la gestion quotidienne.

En effet, les patrons de TPE ont été en grande majorité effrayés par l'application des règles des 35 heures ; et la moitié d'entre eux, dès 2001, se disaient décidés à ne pas mettre en place cette mesure. Ils ont accueilli le nouveau gouvernement avec soulagement, et quelques mois plus tard, faisaient part de leur satisfaction – mesurée – devant le programme annoncé.

D'ailleurs, sur cinq principales mesures annoncées par le gouvernement Raffarin et testées par sondage en octobre 2002,¹ toutes recueillent un large assentiment des dirigeants de TPE : 82 % sont pour l'harmonisation des SMIC à un tarif unique, et son augmentation est une orientation reconnue comme allant dans le bon sens. Donc le thème de la simplification devance ici celui de la baisse des charges. Ils seront concernés en priorité par cette hausse des salaires, car on sait que le nombre de salariés au SMIC sont plus nombreux dans les petites entreprises que dans les grandes.

Trois sources sont disponibles pour caractériser la « demande d'aide », pour autant qu'on puisse la résumer ainsi. Il s'agit :

- d'une partie de l'étude qualitative commandée au cabinet CM International et qui porte sur la gestion des aides et les fonctions remplies par les intermédiaires ainsi que d'une partie du sondage IFOP ;
- des travaux entrepris en 2000 et 2001 par l'ensemble des réseaux institutionnels de représentation des indépendants et des petites entreprises. Ils étaient consultés par le gouvernement sur un avant-projet de loi-cadre sur la petite entreprise : voir ci-après ;
- les documents disponibles au sein des « nouveaux réseaux », essentiellement les réseaux associatifs qui se sont développés pour accompagner les créateurs d'entreprise. L'importance de leur action dans ce champ est reconnue par de

(1) Sondage octobre 2002 : 1 002 dirigeants de TPE de 0 à 19 salariés. Un échantillon créé selon les critères de secteur d'activité, de taille (0 à 19 salariés) et de région d'implantation ; baromètre Fiducial publié depuis décembre 2000.

nombreuses instances, c'est pourquoi il nous a paru judicieux de leur donner un place à part.

**Ils « n'ont droit à rien », mais estiment « normales les exonérations » :
l'analyse de CM International**

Les résultats de l'étude qualitative commandée par l'instance confirment l'impression que transmettent les proches des petites entreprises. D'un côté, les patrons de ces petites entreprises disent qu'ils « n'ont jamais droit à rien » en matière d'aides publiques ; mais, de l'autre, ils pratiquent usuellement les exonérations et estiment qu'« *il est normal de bénéficier d'un allègement de charges pour un nouvel arrivé qui n'est pas encore productif* ».

Les nombreux entretiens réalisés par l'équipe de CM International, autant avec des patrons de TPE qu'avec des « intermédiaires » du systèmes d'aides permet de mieux comprendre les comportements des « demandeurs ».

Les aides sous forme d'exonérations : le point de vue des TPE

Les exonérations fiscales ou sociales sont les types d'aide les plus fréquentes, et elles sont connues, mais « ne sont pas ressenties comme des incitations à l'embauche ». Les chefs d'entreprise interrogés précisent « qu'ils ne se lancent dans un recrutement que lorsqu'un besoin se fait véritablement sentir ». Les exonérations à l'embauche leur paraissent naturelles, mais ce ne sont « pas véritablement des aides » ; constatent les enquêteurs.

En outre, ils ne gèrent pas en direct ces données. Ils font majoritairement confiance à leur expert-comptable : « *La gestion des relations avec les administrations fiscales et sociales, en particulier sur le sujet des exonérations, relève d'une connaissance du sujet, difficilement compatible avec l'exercice de mon métier d'esthéticienne* ». Et pour ceux qui ont décidé de gérer eux-mêmes, ils « ont eu pour la plupart des expériences douloureuses avec les administrations concernées » : « *J'ai choisi de prendre rendez-vous avec un représentant de l'administration fiscale pour m'assurer que mon activité pouvait profiter d'une exonération d'impôt sur les sociétés grâce à sa localisation sur une zone franche. Un changement d'interlocuteur a eu pour effet le refus de l'exonération alors qu'un avis favorable avait tout d'abord été émis* ».

Plus généralement, la question de la fiscalité et des aspects sociaux de l'entreprise devient souvent problématique lorsque le chef d'entreprise décide

- Seconde partie -

de la prendre en charge. Les « reproches les plus courants faits aux administrations fiscales et sociales portent sur la difficulté d'y obtenir un interlocuteur et leur vision administrative difficilement compatible avec la logique du chef de TPE ».

Une forte demande de stabilité et de sécurité juridique

Le pire étant l'instabilité qui s'ajoute à la complexité des textes : « *Le système fiscal est trop complexe. Même notre comptable s'y perd. Des éléments ont évolué en ce qui concerne notre activité et nous ne l'avons pas su. Bilan : nous avons subi un redressement fiscal sans vraiment comprendre pourquoi* ».

Enfin, une grande majorité des chefs d'entreprise faisant travailler des salariés stigmatisent la mise en place des 35 heures : « *Toutes les exonérations possibles ne compenseront pas les difficultés que me cause l'application des 35 heures* »... « *Les 35 heures nous pénalisent : il est très difficile de mettre en place une organisation qui compense cette évolution, surtout pour une petite structure comme la nôtre* ».

Ces réactions se rattachent à un fond de méfiance. Non seulement la réglementation est obscure, mais elle est instable, et peut donner lieu à des interprétations divergentes. C'est le sentiment que l'on retire de plusieurs exposés de professionnels de l'accompagnement reçus par l'instance. Deux cas entrent dans cette catégorie de demandes :

- le chef d'entreprise qui a mal suivi l'actualité continue d'appliquer une mesure d'exonération à laquelle il n'avait plus droit ;
- les services fiscaux donnent une réponse orale, puis la décision écrite refuse finalement l'exonération. C'est un cas qui nous a été signalé à plusieurs reprises dans l'application des règles d'exonération dans les ZFU. À plusieurs reprises, des créateurs d'entreprises, qui étaient évidemment attirés par les exonérations, ont subi des redressements qu'ils estiment injustifiés (ces règles ont été éclaircies pour 2004).

Bien entendu, il ne s'agit pas de trancher de la bonne foi des uns ou des autres. Mais les cas de ce genre sont suffisamment nombreux pour ne pas les résumer à une « tentative de filoutage » systématique de la part d'entrepreneurs opportunistes qui, plus souvent, n'ont pas compris la subtilité de telle règle.

En fait, la demande exprimée de différentes façons est celle d'une stabilité, d'une clarté des règles qui donnerait une meilleure sécurité juridique et fiscale à l'entrepreneur.

Les intermédiaires plaident également pour la simplification

Les intermédiaires rencontrés sur ce thème (expert-comptable, responsable de centre de gestion, consultant en ZFU...) stigmatisent la complexité des règles et leur obscurité, principalement en ce qui concerne les exonérations fiscales quand il s'agit de régimes dérogatoires : par exemple sur une zone franche, ou s'agissant de crédit d'impôt dans le bâtiment.

Le risque est considérable. Les intermédiaires notent que la complexité des dispositifs induit une marge d'incertitude pour les TPE. Et « un redressement fiscal pour une exonération à laquelle l'entreprise pensait avoir droit de bonne foi peut être fatal ».

De plus, les exonérations visant à l'aménagement du territoire (sur une zone de redynamisation urbaine en particulier) sont peu de choses si on ne prévoit pas un dispositif complet de soutien à l'initiative. En effet, ces zones sont souvent peu équipées et les entreprises y sont isolées. Ainsi « la mise en place d'un véritable appui logistique et l'aide à la constitution de réseaux sont des compléments indispensables pour permettre aux exonérations d'atteindre leur objectif d'aménagement du territoire ». Il faut, dit un consultant spécialisé, « *des appuis logistiques (pépinières, centres d'affaires) car personne ne s'installe dans un désert, même s'il y a beaucoup d'avantages fiscaux* ».

Transformer l'inspecteur en conseiller

Sauf exception, les intermédiaires, l'expert-comptable et le responsable d'un centre de gestion, stigmatisent la lourdeur des formalités administratives et sociales et proposent des voies d'amélioration. « *Les entreprises sont au service des organismes sociaux, alors que ce devrait être le contraire. Pour le versement d'un salaire, vingt-cinq déclarations sont nécessaires, ainsi que vingt-deux ou vingt-trois paiements. Dans de telles conditions, les TPE sont contraintes de faire appel à un expert-comptable pour prendre en charge ces aspects. L'argent passé dans ces prestations basiques ne va pas à des prestations de conseil. La difficulté pour les entreprises vient aussi du fait qu'elles sont face à de nombreux interlocuteurs différents. Pour améliorer cette situation, il faudrait mettre en place un guichet unique, au moins pour les*

- Seconde partie -

questions sociales, qui permettrait à l'entreprise de savoir immédiatement vers qui se tourner », (l'expert-comptable).

Mais les voies d'amélioration sont possibles : *« J'expérimente aujourd'hui un véritable partenariat avec un représentant de l'administration fiscale. Un inspecteur est en effet spécifiquement chargé de suivre mon centre de gestion. Il n'intervient pas dans une logique de conflit mais a au contraire pour objectif de trouver des solutions pour les TPE ; il joue un véritable rôle de conseil. Il fait beaucoup pour l'amélioration de l'image de l'administration fiscale auprès des TPE. » (le responsable du centre de gestion).*

Aides en financement : les TPE sont réservées

L'impression globale des TPE rencontrées sur les aides en financement, qui leur sont proposées sous la forme de subventions ou d'avances remboursables, « n'est pas très positive ». Même de la part d'entreprises qui avaient bénéficié d'aides.

Sur la trentaine de chefs d'entreprise rencontrés, les attitudes vis-à-vis des aides financières sont contrastées. Seuls quelque-uns d'entre eux se disent « autonomes dans la recherche d'aides ». Ils ont le réflexe de chercher les aides disponibles lorsqu'ils ont un projet. Ils se renseignent alors par les moyens qui sont à leur disposition : il se connectent sur Internet, activent leurs réseaux : *« Je me renseigne systématiquement sur les aides existantes avant d'effectuer un investissement. Il se peut que les aides disponibles conditionnent le lancement de mes projets ».*

Un autre affirme : *« Je me définis comme un chasseur de primes, j'oriente mon activité en fonction de ce que je peux trouver comme aides financières. J'ai bénéficié pour la création de mon entreprise d'une aide ACCRE. J'ai ensuite prospecté auprès des administrations pour trouver des aides dans tous les domaines de mon développement : fisc, Chambre de métiers, DDTEFP, ANPE, URSSAF. J'ai globalement été déçu des réponses obtenues et de la réactivité de mes interlocuteurs. J'ai même failli installer mon activité en Auvergne pour profiter d'une aide potentielle de 300 000 francs ».*

Certaines entreprises n'ont, au contraire, pas de demande et vont prioritairement chercher à se prendre en charge « seules ». Elles sont davantage concentrées sur le développement de leurs marchés que sur la recherche de soutien extérieur. Elles peuvent aussi bénéficier d'autres types de soutien (société mère pour un franchisé par exemple) et ne pas attendre d'appui supplémentaire.

D'autres responsables d'entreprises n'imaginent pas « avoir droit à quelque chose » ou n'osent pas faire les démarches nécessaires. Ces entreprises ne sont alors touchées que par des intermédiaires très proactifs. C'est notamment le cas de certaines entreprises rencontrées et qui ont bénéficié d'une ORAC. La proximité des intermédiaires intervenant (services économiques des villes, élus locaux dynamiques et impliqués, associations de commerçants) permet de toucher des entreprises qui sont en général exclues des systèmes d'aide.

Enfin, la majorité des chefs d'entreprise sont simplement « à l'écoute » pour profiter d'éventuelles aides. Ces patrons de TPE activent un ou deux contacts lorsque cela leur semble opportun mais ils ne sont pas prêts à perdre trop de temps sur ce sujet. Ils ne poursuivront cette démarche que si on les soutient de façon significative.

« J'ai en tête plusieurs projets pour mon entreprise à court terme, en particulier la construction d'un bâtiment et un recrutement. J'ai l'impression qu'il doit exister des aides pour soutenir ces démarches mais les rechercher est un véritable parcours du combattant ». (...) La personne que j'ai eue au téléphone au Conseil régional m'a dit de me débrouiller avec leur site Internet ».

L'information est peu disponible ou obscure

Trois types de critiques sont communément formulés par les TPE à propos des aides.

1. Les aides sont en principe nombreuses et variées, mais leur champ d'application n'apparaît pas clairement aux chefs d'entreprise. Ils sont également désarmés face aux intermédiaires publics. Le ressenti est que, « sans un contact précis au sein d'une Chambre de métiers ou de commerce par exemple, il est inutile de téléphoner : la demande ne sera pas comprise, le bon interlocuteur pas identifié ». Exemple : *« Dans ce type de structure, on peut sonner des heures au standard téléphonique sans avoir de réponse. Finalement, si on a assez de chance pour obtenir un interlocuteur, il ne donne qu'une partie des informations nécessaires ».*

2. Le manque de clarté pour les TPE provient aussi parfois de la multiplicité de leurs interlocuteurs potentiels. *« Les rôles respectifs de la Chambre de métiers et de la Chambre de commerce ne sont pas clairs. Pourquoi y a-t-il deux structures différentes ? On ne sait pas vraiment à qui s'adresser ».*

- Seconde partie -

3. L'appréciation majoritaire sur les sites Internet – notamment proposés par les régions – est du même type. *C'est un effort de structuration, mais qui ne correspond pas à la logique du chef d'entreprise. « Lors de l'un de nos entretiens, Mme Nobile, responsable d'un atelier d'impression laser, a entrepris l'exercice devant nous. Les dénominations des aides proposées n'avaient pas de signification claire pour elle. Des fiches détaillées étaient certes proposées, notamment pour signaler les conditions d'éligibilité. Mais pour bien appréhender ces aides, il aurait fallu rentrer dans chacune des fiches ce qui, au vu du nombre d'aides et donc de fiches, était beaucoup trop consommateur de temps pour notre interlocutrice ».*

Des dossiers trop complexes ; des délais trop longs

À l'étape suivante, c'est la complexité des dossiers à remplir qui décourage, et la formulation devant une logique impénétrable : *« On ne sait pas ce qu'il faut dire pour que le dossier passe ».* Aucune des entreprises que nous avons interrogées n'a rempli son dossier seule. Il apparaît clairement que sans un soutien de la part d'un intermédiaire, les TPE ne vont pas jusqu'au bout. *« L'idéal est de n'avoir qu'à signer le dossier. C'est ce qui s'est passé pour mon ORAC (...) Si je dois monter un dossier pour une aide et qu'il n'y a personne pour m'aider, j'abandonne tout de suite ».*

Une autre difficulté : *les délais de paiement, toujours trop longs, y compris pour le banquier.* L'acceptation d'un dossier d'aide par les partenaires publics n'est pas considéré comme un argument valable pour le convaincre de soutenir un investissement. *« Les délais de paiement peuvent être très problématiques pour les TPE dont la trésorerie est souvent le point faible. Elles ont des difficultés à supporter une avance de trésorerie sur une longue période. Une société ne peut pas se permettre de passer trois jours à monter un dossier pour être payée aux calendes grecques ! »*, dit Mme Penet, responsable d'un bureau de stylisme. Cette entreprise de textile a obtenu une aide de quelques milliers de francs pour s'équiper d'un logiciel métier. Elle n'a été payée qu'au bout de six mois. Ce cas précis n'a pas mis l'entreprise en difficulté car la somme en jeu était faible mais cette expérience a rendue méfiante sa responsable quant aux conditions d'obtention des fonds.

Comment lier conseil et financements

Pour désigner les aides financières, l'expression favorite des patrons de TPE rencontrés est « la cerise sur le gâteau ». Autrement dit, il faut s'organiser pour

réaliser les projets sans dépendre de l'aide publique ; tant mieux si elle vient après »...

Enfin, on peut noter que les patrons de TPE sont partagés sur les vertus d'un accompagnement lié aux financements. Si certains sont soulagés de pouvoir exposer leurs projets et d'obtenir une forme de validation, d'autres y sont au contraire peu sensibles et trouvent cette forme de conseil auprès d'autres interlocuteurs. *« Plus que le financement, c'est le conseil qui est nécessaire pour aider à structurer ses projets. Notre interlocuteur nous aide à coucher nos idées sur le papier. »*.

Les patrons de TPE rencontrés ne remettent pas en cause les aides elles-mêmes, même s'ils clament leur faible impact sur le développement de leur entreprise. C'est plus l'organisation du système mis en place pour avoir accès aux aides qui crée le ressenti plutôt négatif (accès à l'information, personnalisation de la relation avec les intermédiaires, délais de paiement).

Les aides sous forme d'accompagnement nécessitent du sur-mesure

Parmi les chefs d'entreprise interrogés, deux d'entre eux seulement accordent une réelle importance à l'accompagnement. Le premier est responsable d'une entreprise de sécurité industrielle créée en 2000 ; il a bénéficié du soutien du réseau Entreprendre¹ *« J'ai été lauréat en 2000. J'ai pu profiter de diverses prestations offertes par le réseau : des formations, un parrainage, en plus du prêt d'honneur (...) Je continue à avoir des contacts fréquents avec le réseau. Le fait d'avoir été lauréat du réseau m'a ouvert des portes : j'ai pu bénéficier d'une aide financière de la Région très facilement. En complément de ce financement, je vais bénéficier de quelques jours de conseil. Mon entreprise fonctionne vraiment bien aujourd'hui. J'ai la chance d'avoir été bien entouré »*, résume M. Grebert, le responsable de cette entreprise.

La seconde est la responsable d'une entreprise de textile intégrée à un SPL (système productif local) : *« Nous sommes venus nous installer au sein du SPL pour profiter d'une dynamique collective. De fait, les services que nous y trouvons sont de l'animation et de l'accompagnement, une aide à la mise en œuvre (recherche de financements, le soutien au management de projet, le suivi d'une veille économique et technologique), le développement de notre réseau.*

(1) Nous retenons dans cette partie l'accompagnement qui peut être fourni pendant les premières années de vie des entreprises qui ont été aidées par un réseau de soutien à la création.

- Seconde partie -

Depuis que nous sommes là, nous avons en particulier apprécié la participation à des voyages d'étude, ce que nous avons fait plusieurs fois. Toutes les entreprises du SPL ne participent pas à ces activités. Certaines sont totalement passives », dit Mme Penet, responsable d'un bureau de stylisme.

L'accompagnement enrichit le carnet d'adresses

Plusieurs avantages sont cités par les chefs d'entreprise. De façon pragmatique, l'accompagnement est une façon d'accéder à l'information sur les aides financières auxquelles ils peuvent avoir droit : *« Je viens d'obtenir une avance remboursable de la part du Conseil régional. L'existence de cette aide m'a été signalée par le réseau, sinon je serais passée à côté ». Dans le SPL « les partenaires publics viennent y présenter leurs projets. Cela simplifie beaucoup la recherche d'aide. Grâce à cela, j'ai pu accéder à un financement pour faire appel à un consultant qui m'a aidée à revoir mon positionnement ».*

L'accompagnement est aussi un moyen d'accéder à une plus grande ouverture d'esprit, à des contacts variés. De façon plus classique, nos interlocuteurs mettent en lumière la vision différente que l'accompagnement peut leur apporter sur leur activité. C'est le cas en particulier pour le responsable de l'entreprise de sécurité industrielle. *« Parmi les actions menées par le réseau en début de vie des entreprises, un parrainage est organisé. Il met en contact le jeune créateur avec un responsable d'entreprise aguerri provenant du même métier. Cette expérience m'a semblée très intéressante même si je n'ai pas su en tirer profit au démarrage de mon activité. J'avais peur que ce parrain soit un peu trop donneur de leçon. Je pense que ce mode de fonctionnement ne devient véritablement profitable qu'après deux à trois ans d'activité, lorsque le jeune responsable d'entreprise a gagné un peu en maturité ».*

Les exemples montrent que l'accompagnement fait avancer les chefs d'entreprise au sujet de la formation, auquel ils sont pourtant souvent de prime abord peu sensibles : *« J'ai suivi des formations régulières, tous les deux mois. C'était passionnant, j'ai eu la chance d'être intégré à un bon groupe. Je n'avais malheureusement pas le temps d'aller à toutes les formations organisées ».*

La demande d'accompagnement peut passer par une demande de formation

Ce point s'applique aussi aux entreprises rencontrées ayant bénéficié d'un soutien de l'organisme paritaire collecteur (OPCA). Bien évidemment, la formation étant au cœur de l'intervention de cet organisme paritaire, il est logique qu'il ait un impact dans ce domaine. *« Dans notre activité, chaque*

entreprise doit disposer d'une ressource formée au marquage CE (démarche qualité) pour 2004. Nous n'avions donc pas le choix. Nous avons contacté notre OPCA pour en parler. Il s'est occupé de tout. Nous avons fait un effort pour fournir à notre salarié la disponibilité suffisante pour assister aux formations. Notre délégué d'OPCA nous avait bien dit que c'était une condition indispensable pour bénéficier des financements. Au final, nous sommes satisfaits d'avoir une ressource bien formée au sein de notre entreprise. Ce système de formation est bien pratique ».

Pourtant, cette perception positive de l'accompagnement n'est pas majoritaire. Les patrons de TPE sont nombreux à s'estimer compétents ; ils sont réservés devant les conseils, la formation, tout ce qui peut mettre en cause leur façon de fonctionner, et ils éprouvent une certaine réticence à faire intervenir des représentants d'institutions au sein de leur entreprise : « J'ai cherché au lancement de mon activité des informations et un certain soutien auprès de chargés de mission de la Chambre de commerce. Je les ai trouvés trop lents et trop loin des réalités. J'avais de l'avance sur tout ce qu'ils me disaient », dit l'un d'eux.

La réticence est moins grande lorsqu'il s'agit de faire intervenir le confident habituel des chefs d'entreprise, l'expert-comptable qui, pourtant, n'apporte pas toujours un véritable conseil aux dirigeants d'entreprise. C'est aussi le cas pour d'autres formes d'acteurs privés qui varient du tout au tout selon les secteurs, l'emplacement géographique... Plusieurs exemples sont parlants à cet égard. Le premier est celui du responsable d'un magasin de laine et prêt-à-porter franchisé, qui se tourne vers les représentants de sa marque lorsqu'il a des interrogations sur la conduite de son affaire. « *Ma marque m'apporte des conseils sur la gestion de mon point de vente et en terme de merchandising. Elle met régulièrement en place des formations auxquelles j'ai accès à des tarifs préférentiels* ». Le second est celui du patron d'une entreprise de construction qui met en avant sa profession : « *Mon réseau professionnel me permet de suivre certaines formations, de participer, en commun avec d'autres constructeurs à des salons, d'échanger avec mes collègues sur des questions techniques. Il répond la plupart du temps aux besoins d'accompagnement que je peux avoir* ». Ces derniers exemples relèvent uniquement d'initiatives privées mais remplissent en quelque sorte certaines des fonctions visées des acteurs publics intervenant dans le domaine de l'accompagnement (travail de facilitation autour de la formation, montage d'actions collectives...).

- Seconde partie -

Une demande fonctionnelle, qui a peu à voir avec les contacts « entre pairs »

Les entretiens menés confirment un point connu par d'autres enquêtes : les responsables de TPE ne sont pas les plus à même de parler d'accompagnement car un accompagnement bien mené passe inaperçu pour celui qui en bénéficie. C'est le cas des deux entreprises rencontrées ayant bénéficié d'un soutien en matière de formation par OPCA. Les patrons sont satisfaits des formations dont leurs employés ont pu bénéficier : *« Une formation en marquage CE était obligatoire et notre OPCA s'est chargé de tout. La formation est presque terminée, elle a bien fonctionné »*, résume ce patron de TPE satisfait, qui ne mesure pas le travail effectué par l'OPCA qui le décrit ainsi :

- identification en amont des besoins probables des entreprises ;
- montage de formations adaptées ;
- recherche, lors des visites d'entreprises, des dispositifs adéquats ;
- montage des dossiers de formations ;
- mobilisation des fonds adaptés selon les cas ;
- suivi des formations.

Les responsables de TPE sont surtout soulagés de ne pas avoir eu à y consacrer du temps : *« Le délégué régional de l'OPCA est passé chez nous. Il a bien compris notre besoin. Il s'est ensuite occupé de tout : l'embauche du jeune en contrat de qualification, la mise en place de l'apprentissage et l'aide à la formation »*.

C'est pourquoi la demande des chefs d'entreprise s'exprime peu ; et quand elle s'exprime, une fois passées les réticences culturelles et les méfiances vis-à-vis des conseillers extérieurs, elle porte sur des points étroitement fonctionnels. Il s'agit de « résoudre un problème ». De préférence vite et sans dépenser d'argent.

L'autre partie de l'accompagnement est celui qui se pratique « entre pairs ». C'est une attitude minoritaire ; c'est ce que proposent certains des réseaux d'appui à la création d'entreprises, grâce à l'intervention bénévole de nombreux chefs d'entreprise. C'est sans doute la seule façon d'acquiescer la confiance a priori des patrons de TPE. Mais la demande explicite d'aide reste très faible. C'est pourtant dans cette direction que vont plusieurs des préconisations qui résultent de cette étude, car il semble que ce soit l'une des voies les plus efficaces de changement.

La plupart des résultats qualitatifs résumés ci-dessus sont confirmés par l'enquête quantitative, c'est-à-dire le sondage commandé à l'IFOP. Il existe une réelle convergence sur les thèmes évoqués au début de ce chapitre, et que l'on ne peut se contenter de traiter comme une forme habituelle de « la grogne » des petits patrons. Non seulement parce que leur insatisfactions vis-à-vis du système d'aide va au-delà, mais aussi parce que les interventions publiques prévues pour eux ne leur parviennent pas dans de bonnes conditions.

Les demandes de jeunes entrepreneurs vis-à-vis de leur environnement institutionnel

Voici une brève analyse d'un sondage récent qui a un double intérêt (même si nous ne sommes pas certains de la qualité de l'échantillon). D'une part, il questionne des entrepreneurs qui sont en phase de démarrage de leur activité ; donc ils sont déjà passés par un premier « systèmes d'aide ». D'autre part, les entretiens sont centrés sur les aides publiques avec en perspective de tirer du jugement des entrepreneurs quelques indications sur « ce qu'il faudrait faire » ; les études contenant ce type de données ne sont pas nombreuses.

Les personnes interrogées¹ sont des jeunes entrepreneurs qui ont récemment créé ou repris une entreprise. Les motivations affichées sont conformes à ce que l'on sait : c'est le désir d'indépendance qui vient en tête (24 % des réponses²), suivi du désir de saisir une opportunité (21 %). Les personnes les plus diplômées évoquent davantage l'indépendance ou l'envie de créer, alors que les personnes sans formation mentionnent prioritairement les questions d'opportunité ou de peur du chômage.

Les obstacles à la création, dans l'ordre : le financement des projets, les lourdeurs administratives et le manque d'information.

Les sondés classent ainsi les obstacles principaux tel qu'ils les ont ressentis :

(1) Sondage de l'Institut de l'entreprise, janvier 2003, étude conduite sur la base d'entretiens approfondis avec des jeunes créateurs d'entreprise. 100 entreprises retenues, représentatives des différents secteurs d'activité.

(2) Les personnes interrogées devaient donner une réponse unique.

Tableau n° 29

| <i>Les obstacles à la création des entreprises</i> ¹ | |
|--|-------|
| Le manque de fonds privés | 19 % |
| Le manque d'aides financières de la part des administrations | 14 % |
| Les lourdeurs administratives | 12 % |
| Le manque d'information sur les démarches à effectuer avec les administrations lors du lancement de l'entreprise | 11 % |
| Le manque d'information sur les aides possibles à la création | 10 % |
| Le manque d'expérience | 10 % |
| Les difficultés pour trouver les locaux adéquats | 7 % |
| Le manque de connaissances sur les aspects spécifiques au secteur d'activité en terme de communication, marketing... | 6 % |
| Le manque de temps pour « lancer » correctement la structure | 3 % |
| Le poids excessif des charges | 2 % |
| Autre | 7 % |
| TOTAL | 100 % |

La demande vis-à-vis des pouvoirs publics est forte : quelles que soient les difficultés évoquées, les personnes interrogées ont souvent estimé qu'il « était du devoir de l'administration d'y répondre » en totalité (57 %) ou en partie (11 %) et qu'elle n'y avait pas répondu dans 81 % des cas.

De bons contacts avec les administrations mais l'insatisfaction reste dominante

Le premier contact des créateurs avec leur environnement institutionnel, dans la démarche de création ou de reprise d'une entreprise, a lieu le plus souvent avec des CCI ou des CM (57 % des cas), les associations n'intervenant à ce stade que

(1) Les personnes interrogées devaient donner une réponse unique.

dans 6 % des cas, sauf pour les plus diplômées qui s'orientent davantage que les autres vers des structures associatives.

Les motifs de ce premier contact sont variables. Outre l'enregistrement même de l'entreprise (38 % des cas), les créateurs se sont tournés vers une institution en vue de demander des informations ou des conseils (24 %), une aide (14 %) ou encore une formation (12 %). Les résultats de ce premier contact sont plutôt positifs : dans 82 % des cas, les personnes interrogées s'étaient adressées à la bonne administration et dans 77 % des cas elles ont obtenu ce qu'elles désiraient.

Au total, au cours de l'ensemble de leurs démarches, *les créateurs disent avoir rencontré moins de quatre interlocuteurs différents dans 80 % des cas*, le plus souvent auprès des CCI ou des CM, mais aussi auprès des URSSAF, Caisses de retraite complémentaire, Caisses primaires d'assurance-maladie et ANPE. Globalement, les efforts de simplification des démarches administratives ont donné leurs premiers résultats. Hormis quelques exceptions, les nombreuses administrations susceptibles d'intervenir dans le domaine de la création d'entreprise sont rarement ou jamais contactées directement par les créateurs.

Par ailleurs, *la satisfaction des créateurs interrogés reste très médiocre* : s'ils ont plutôt rencontré des interlocuteurs compétents (70 % des cas) et disponibles (71 %), ils n'ont en revanche pas le sentiment que l'administration a cherché à faciliter leurs démarches (75 %), estiment n'avoir pas été suffisamment informés des dispositifs en vigueur (66 %), ont eu des difficultés à joindre le bon interlocuteur (50 %) ou même *pensent avoir perdu leur temps dans ces démarches (42 %)*, ce dernier point étant celui que les créateurs sans formation mentionnent le plus fréquemment.

Ainsi, les créateurs s'en prennent moins à tel ou tel interlocuteur institutionnel qu'au « système » en général, qui perçoit encore mal leurs besoins et n'agit pas suffisamment comme un « prestataire à leur service ».

Les aides à la création sont jugées inadaptées par une grande majorité de l'échantillon

Les sondés sont invités à émettre un jugement sur les aides à partir de leur expérience personnelle. *La moitié d'entre eux ont bénéficié d'une aide publique au sens large (y compris conseils et formations)* ; cette proportion est moins élevée (28 %) pour les personnes de niveau au moins équivalent à Bac + 5. Dans 67 % des cas, il s'est agi de renseignements, de conseils ou de formations,

- Seconde partie -

dans 20 % des cas d'aides à caractère social, dans 10 % des cas d'aides financières et dans 3 % des cas d'aides fiscales.

On remarque que *les personnes les plus diplômées parvenaient proportionnellement à obtenir davantage d'aides financières ou à caractère social* (ces catégories d'aides représentent 90 % des aides qu'ils ont obtenues, contre seulement 23 % pour les personnes en formation). Donc les personnes qui bénéficient le plus des dispositifs sociaux ne sont pas nécessairement celles qui en ont le plus besoin... mais celles qui sont les mieux informées !

La politique d'aide publique est jugée négativement dans la majorité des cas

Les créateurs d'entreprise interrogés jugent que dans 50 % des cas les aides publiques dispensées ne sont pas du tout ou pas toujours de qualité, qu'elles n'ont pas répondu à leurs attentes dans 51 % des cas ; ils jugent la politique publique d'aide à la création d'entreprise négativement dans 84 % des cas, retenant notamment les qualifications de « complexe » (23 %¹), « difficile d'accès » (20 %) et « lente » (19 %).

L'organisme ou le dispositif qui fonctionne le mieux selon les créateurs d'entreprise est la CCI ou la CM (32 %), dont ils disent apprécier l'efficacité (31 %), la compétence (29 %), la rapidité (16 %) et la capacité d'écoute (13 %). Inversement, le dispositif qui fonctionne le moins bien selon eux est « la délivrance même des aides publiques » (mentionnée dans 35 % des cas), à laquelle ils reprochent la lourdeur des procédures (25 %), l'incompétence des services qui en sont chargés (18 %), la lenteur (16 %), le manque d'information (13 %) et la complexité du système (11 %).

(1) Les personnes interrogées devaient donner une unique réponse.

Les réformes demandées par les entrepreneurs convergent avec les souhaits des réseaux d'accompagnement

C'est une information sans grande portée pratique, mais les personnes interrogées estiment que les réformes les plus urgentes devraient viser à l'amélioration du fonctionnement des administrations (25 %), à la plus grande accessibilité des informations et à la professionnalisation des formations et conseils dispensés (23 %), à la refonte des modalités de financement des entreprises (22 %), et dans une moindre mesure à l'allégement des cotisations sociales (17 %).

En revanche, les demandes exprimées par les entrepreneurs marquent une sorte de « sagesse » que l'on ne retrouve pas dans les études habituelles sur le sujet. En effet, ils sont invités à classer par ordre de préférence les quatre propositions suivantes (une aide au choix) :

- « bénéficier d'un conseil et d'une formation à la création pendant 3 mois » : 28 %,
- « bénéficier d'une aide à hauteur de 20 % de votre apport initial en capital » : 27 %,
- « être exonéré d'impôts et de charges sociales pendant un an » : 26 %,
- « pouvoir, en cas de perte, déduire ces dernières des impôts pendant deux ans » : 19 % (ressentie comme davantage utile pour la période de développement de l'entreprise).

Ainsi, c'est l'aide « intellectuelle », en matière grise, en appui, en conseil qui vient en tête : c'est sans doute un premier effet d'expérience. Rappelons que les sondés sont entrepreneurs depuis peu. Il ont eu tout juste le temps de se rendre compte qu'avec de bons conseils, ils auraient évité les erreurs classiques de démarrage.

Dans la période qui suit la création de l'entreprise, les demandes sont plus pressantes

Les jeunes chefs d'entreprise sondés estiment largement avoir été « abandonnés » depuis que leur entreprise est créée : parmi les difficultés citées, l'excès de charges et les « lourdeurs administratives » viennent en tête. Par rapport aux critiques portant sur l'intervention publique pendant la phase de création, c'est l'excès de charges qui passe en tête pour la phase suivante. On notera que ce sont les Bac + 5 qui citent le plus volontiers cette difficulté, alors que le manque d'information, ou les difficultés à obtenir des informations sur

- Seconde partie -

les aides publiques est plus souvent le fait des entrepreneurs ayant un faible niveau de formation initial.

À la question portant sur les aides dont ils auraient besoin s'ils voulaient se développer, la demande « d'appui financier » revient en tête logiquement (mais elle est plus citée par les personnes les moins qualifiées) et elle est suivie au second rang par une demande de formations et de conseils (plus citée par les personnes ayant un haut niveau de diplômes).

Ces nuances confirment deux points, sur lesquels l'instance souhaite attirer l'attention :

- Les demandes explicites d'argent et d'aides financières de différentes sortes sont plutôt peu nombreuses et ne s'expriment que liées à une circonstance précise : un projet de développement, par exemple. Mais la demande d'argent est suivie de très près par la demande d'apports en matière grise. C'est un point nouveau et très positif.
- Les aides « en matière grise » : apports de conseil, d'expertise, de formations, d'informations sur les marchés ou les autres questions liées au développement de la TPE, sont depuis longtemps « les parents pauvres » du catalogue des aides. Souvent offertes, peu demandées, ces types d'aides font ici une percée remarquable dans la demande exprimée par les chefs d'entreprise.

Plusieurs indices nous laissent croire que sur ce plan, de nombreux groupes de « petits patrons » prennent conscience de besoins nouveaux pour améliorer leur savoir-faire managérial. C'est une indication importante pour la conception de « produits » et de prestations d'aides aux entreprises.

Synthèse : les demandes d'argent sont minoritaires et s'expriment dans des secteurs très particuliers

Les demandes en financement direct sont limitées contrairement à l'apparence. Plusieurs professionnels de l'accueil des créateurs d'entreprise nous ont décrit cette question rituelle des personnes à leur premier rendez-vous : « À quoi j'ai droit ? » qu'ils décryptent plus comme une sorte de réflexe (« il y a des aides ») que comme une condition pour poursuivre le projet, et le réflexe disparaît rapidement. En revanche, de façon pragmatique, s'il « y a de l'argent à prendre » on le prendra. À condition qu'il ne demande pas d'efforts démesurés et sans bien savoir pourquoi il y en a, ou pourquoi il n'y en a plus...

Notre étude IFOP confirme que les patrons de TPE, après la phase de création, ne sont pas nombreux à réclamer « de l'argent » sous forme de subventions. Ils réclament et utilisent beaucoup plus des exonérations liées à la création d'emplois.

Les *demandes explicites d'appuis financiers* se limitent à deux secteurs très spécifiques :

– l'appui à la création de micro-entreprises, pour créer un « effet fonds propres » et payer l'accompagnement des projets. Mais la plupart des aides directes, analysées dans le rapport IGF-IGIC se présentent plus comme la compensation d'un handicap que comme des « cadeaux » sans contrepartie (à cet égard, le retour de l'aide Eden à la forme de l'avance remboursable est sans doute une erreur : voir plus loin) ;

– l'appui à des démarches de développement, comme l'innovation ou l'export, car les entrepreneurs sont exposés à un risque qu'ils maîtrisent mal. Ceci rejoint une autre problématique. On sait que les TPE innovantes ou ayant des programmes de développement ambitieux sont extrêmement minoritaires : elles ont d'autant plus de difficulté à accéder aux financements du marché. Donc, elles cherchent, avec des méthodes d'initiés, à entrer en contact avec des diffuseurs d'aides publiques qui soient aussi des conseillers, des accompagnateurs.

On ne peut réellement chiffrer cette attitude – les enquêtes manquent – mais ce type de demande rejoint la conviction de ces réseaux d'appui pour lesquels l'aide « en argent versé sans contrepartie » ne sert souvent à rien si elle n'est pas accompagnée de matière grise.

3.2. La demande institutionnelle : rénover les statuts, aligner les droits, accéder à la connaissance

Nous avons analysé longuement ci-après un texte qui reste une synthèse majeure de la demande telle qu'elle est exprimée par les organisations qui représentent traditionnellement le mieux l'opinion des « petits patrons » ; mais aussi celle de leurs interlocuteurs habituels des experts du secteur qui sont impliqués dans leur développement.

Il s'agit d'un travail fait en 2001 dans le cadre de la mission confiée par le Premier ministre de l'époque à deux parlementaires, D. Chouat et J.-C. Daniel,

pour préparer le projet de loi sur « la petite entreprise », dit projet Patriat, du nom du secrétaire d'État de l'époque, et qui n'aura pas vu le jour sous cette forme¹. On en retrouve des traces dans la loi Dutreil sur l'initiative économique, dans les ordonnances de simplification et dans le programme de « rénovation de l'apprentissage » tel qu'il a été présenté publiquement en octobre 2003. Mais ces textes et ces projets sont loin d'épuiser la matière².

La diversité et la richesse des contributions de l'UPA, de l'APCM et des organismes qui s'étaient associés à cette démarche méritent que l'on s'y arrête, en ne retenant que ce qui traite des aides, car il est probable que ces partenaires n'avaient pas eu l'occasion depuis longtemps de mettre en forme de façon aussi achevée leur demande. Ils savent qu'ils représentent des formes d'entreprise qui sont en baisse structurelle, car le nombre des indépendants (commerçants-artisans notamment) diminue d'année en année, en même temps que leur poids économique relatif. Ils ont naturellement tendance à en reporter la responsabilité, pour partie, sur un régime juridico-fiscal et un excès de charges qui accentueraient leur déclin. Mais ce « catalogue » illustre aussi, sur certains points, des inégalités de traitement qui sont peu compréhensibles et doivent être évaluées.

L'introduction de ce travail montre d'ailleurs un niveau de lassitude inquiétant de la part des participants. Les groupes de travail réunis à l'initiative de l'APCM, unanimes, souhaitent « ne pas voir apparaître de nouvelles complexités et de nouvelles contraintes administratives. Il est apparu en effet un réel scepticisme sur l'intérêt à proposer des mesures de simplification administrative, personne ne croyant à des résultats probants en ce domaine ».

(1) Extraits du rapport des députés Didier Chouat et Jean-Claude Daniel, Annexes, contributions écrites : « Préparation du projet de loi d'orientation pour l'artisanat pour la petite entreprise – Propositions ». Document élaboré par l'UPA et l'APCM, avec la collaboration de la CANCAVA, l'ORGANIC, la CANAM, les SOCAMA, la SIAGI et la FFCGEA, 2001.

(2) Nous avons également travaillé sur le texte issu de l'Ordre des experts-comptables : « Propositions pour l'entreprise », février 2003, qui contient plusieurs demandes concernant les petites entreprises. Les demandes principales sont prise en compte dans le cours du présent rapport (notamment sur ce qui concerne le régime de la micro-entreprise, les seuils, le bulletin de paye et la refonte des aides à l'emploi).

Achever l'alignement du régime fiscal et de protection sociale des indépendants sur les sociétés

Même si le statut d'indépendant s'est beaucoup rapproché de celui des salariés des sociétés commerciales ces dernières années, les artisans estiment qu'il faut « assurer la neutralité fiscale et sociale entre l'entreprise exerçant sous la forme sociétaire et l'entreprise individuelle, car les mesures fiscales et sociales n'intéressent généralement que les entreprises exerçant sous la forme sociétaire. Les artisans estiment que beaucoup de nouveaux venus choisissent la SARL uniquement pour adopter le statut de salarié, censé être plus protecteur ».

Il est probable que cette impression est vraie : le nombre de sociétés inscrites au Répertoire des métiers est passé de 10 % en 1980, à plus de 30 % aujourd'hui ; mais plus d'un million d'artisans et commerçants demeurent des entreprises individuelles et 60 % des entreprises qui se créent adoptent ce statut qui reste le plus simple et le moins coûteux.

Les artisans notaient en 2001 que la loi de financement de la Sécurité sociale avait aligné la couverture maladie des travailleurs indépendants sur celle des salariés. « Toutefois, s'il existe désormais une harmonie en matière de prestations sociales entre l'exploitation en nom personnel et la forme sociétaire, il demeure une différence substantielle en matière d'assiette des cotisations. L'obligation sociale du travailleur non salarié s'appliquera sur l'ensemble de son revenu professionnel (L 131-6 du Code de la sécurité sociale) ».

Limiter les risques sur le patrimoine propre de l'exploitant

La demande portant sur la distinction entre le patrimoine affecté à l'activité de l'entreprise du patrimoine personnel de l'entrepreneur est ancienne ; elle est traitée dans la loi Dutreil sur l'initiative économique. Mais les règles juridiques formelles protégeront-elles désormais le patrimoine des indépendants ? Ce n'est pas certain, dans la mesure où ils sont souvent obligés de s'endetter personnellement.

Alors, il faut définir un plancher de sécurité. D'où l'idée du « reste à vivre » empruntée aux mesures de protection des salariés et des surendettés ; l'APCM désignant nettement les banques et les garanties qu'elle exige comme un facteur de risque personnel. L'introduction d'un mécanisme garantissant à l'entrepreneur individuel un « reste à vivre » « contribuerait également à gommer les différences de traitement entre catégories socio-professionnelles » ; ainsi que « l'augmentation de la valeur du bien de famille insaisissable ».

- Seconde partie -

Dans le domaine de la fiscalité, les indépendants mettent l'accent sur deux mesures :

– D'une part, ils constatent que, alors que l'impôt sur les sociétés a baissé régulièrement ces dernières années, ils prennent de plein fouet la progressivité de l'impôt sur le revenu ;

– et, d'autre part, ils souhaitent une déduction fiscale pour investissement : il s'agirait « d'étendre aux entreprises individuelles le mécanisme de déduction fiscale pour investissement qui existe dans l'agriculture depuis 1986 ».

Renforcer la reconnaissance du rôle du conjoint

Dans l'ordre de la présentation, les demandes qui portent sur « le renforcement de la reconnaissance du conjoint » montrent bien que, chez les indépendants, l'entreprise n'est pas seulement « un emploi » et la source de revenus, mais que c'est aussi une manière de vivre.

En matière de protection sociale, les travailleurs indépendants s'inquiètent des « carrières mixtes » et des conditions de cumul de deux retraites : l'une de travailleur indépendant et l'autre de salarié.

Faciliter le recours au conseil pour favoriser le développement de la petite entreprise

Les indépendants soulignent un paradoxe apparent : selon eux, il est beaucoup plus facile aujourd'hui de créer une entreprise que de reprendre une activité existante, ce qui paraît absurde. « Il est anormal de constater que certaines entreprises sont créées alors que des entreprises du même secteur d'activité et situé dans un périmètre géographique voisin ne trouvent pas de repreneur... Il est donc nécessaire que toute mesure prise en faveur de la création d'entreprise concerne également les opérations de transmission-reprise ».

C'est pourquoi ils demandent que l'on favorise l'accès au conseil : ils reconnaissent l'importance des apports en matière grise, puisqu'ils demandent :

– un élargissement du champ d'application du chèque-conseil à tous les créateurs-repreneurs d'entreprise ;

- une extension de l'intervention des Fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC), qui « sont des outils utiles pour des dossiers complexes, mais s'avèrent inadaptés pour les conseils ponctuels » ;
- des incitations fiscales de type crédit d'impôt-conseil.

Assurer l'accès des indépendants aux moyens de financement

Dans ce domaine, les artisans, parmi les petites entreprises, ont souvent des difficultés à accéder au crédit bancaire. Au-delà, en matière de mobilisation de l'épargne au profit des petites entreprises, *les artisans rappellent à juste titre qu'ils sont exclus des dispositifs modernes* : « comme le relève le rapport Bockel,¹ les entreprises individuelles sont totalement exclues des dispositifs d'incitation fiscale mis en place pour encourager l'investissement des particuliers dans les entreprises. Ainsi, il existe pour les sociétés une incitation fiscale à la souscription au capital de sociétés non cotées ». « Près de 60 % des fonds mobilisés pour la création d'une entreprise proviennent de l'épargne du créateur ou de ses proches », rappellent les indépendants.

En effet, les personnes physiques peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 25 % du montant de leur investissement ; mais ils doivent pour cela souscrire à des valeurs mobilières, parts de SARL ou actions de SA. Il faut, disent les indépendants, mettre en place « un mécanisme attractif en direction des particuliers désireux d'apporter une aide financière à l'entrepreneur individuel ». Peut-on « étendre aux prêts des personnes physiques, le dispositif créé par la loi du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle » ? Cela paraît peu probable.

En revanche, on sait que la demande d'étendre le PCE (le prêt création d'entreprise) à la reprise d'entreprise est en cours d'expérimentation en 2003.

Alléger les charges et les contributions

Les évaluations faites par les auteurs de l'étude sont spectaculaires, car globalement, « la baisse des effectifs salariés entre 1981 et 1998 s'est traduite pour les entreprises de plus de 200 salariés par une diminution de charges sociales annuelles de plus de 80 milliards de francs. Sur la même période, en créant plus d'un million d'emplois nouveaux, les entreprises de moins de 20

(1) *Rapport au Premier ministre sur les mesures à mettre en œuvre pour la création d'entreprise, déjà cité, et publié au début de l'année 2001.*

- Seconde partie -

salariés ont connu un surcoût annuel en matière de cotisations sociales d'environ 60 milliards de francs ». Ceci démontre surtout le dynamisme comparé des petites entreprises, globalement, au sein de l'univers des PME.

La recherche d'une assiette des cotisations patronales pesant moins sur les revenus du travail salarié et prenant en compte le problème des cotisations des non-salariés, constitue une revendication ancienne des entreprises artisanales et des petites entreprises : « La réduction généralisée du coût du travail est ainsi primordiale pour améliorer la situation de l'emploi, en dehors de toute mesure ponctuelle et ciblée qui, le plus souvent, conduit davantage à des transferts d'emplois qu'à de véritables créations ».

La création de la CSG a permis d'élargir l'assiette du financement de la protection sociale. Cependant, l'assiette retenue pour les travailleurs non salariés crée une inégalité de traitement d'une part, entre salariés et travailleurs non salariés et, d'autre part, entre entreprises individuelles et sociétés.

En effet, les chefs d'entreprise individuelle doivent réintégrer dans leur bénéfice 35 % de charges sociales alors que, dans le même temps, les salariés n'en reportent qu'environ 17 % dans leur rémunération brute.

Créer un taux réduit de TVA sur les activités de main-d'œuvre

Les indépendants prennent à leur compte l'analyse selon laquelle « le niveau actuel du taux normal de TVA pénalise lourdement les activités de main-d'œuvre, ce qui a une incidence évidente sur les prix des prestations offertes par les professionnels et contribue fortement à limiter la consommation des ménages », en soutenant aussi que « c'est d'ailleurs une proposition fortement défendue par les instances européennes qui demandent un allègement des charges pesant sur les activités de main-d'œuvre ». La Commission européenne demande que l'on baisse des charges pesant directement sur le coût de la main-d'œuvre ; la baisse de la TVA n'est pas le bon moyen : du moins c'est la conclusion de la Commission, après trois ans d'expérimentation (voir plus loin les critiques contre la baisse de la TVA).

Simplifier les formalités administratives, fiscales et sociales

Pour les indépendants, la demande concerne tous les domaines de leur activité :

– faciliter l'accès aux dispositifs d'aide publique et accélérer leur versement ;

– mettre fin à la pratique de demandes formelles d'exonération (quand on n'est pas redevable, pourquoi faut-il demander à être exonéré ?) ;

– encourager l'harmonisation des réglementations entre les Caisses sociales des travailleurs indépendants : ceci, qui concerne les quatre Caisses (ACOSS - CANAM - CANCAVA - ORGANIC), fait l'objet aujourd'hui de changements profonds.

L'impression d'ensemble est celle d'une rigidité dans l'application des règles qui confine à la sclérose. L'instance a consacré des travaux détaillés à ces questions de simplification des procédures concernant la protection sociale (voir plus loin).

Faciliter l'accès à la formation et à l'apprentissage

Les mesures d'aides demandées par les artisans dans ce domaine paraissent d'autant plus légitimes que l'on sait, par des études probantes, que *l'accès à une formation qualifiante dans les petites entreprises est beaucoup plus difficile que dans les grandes*. A fortiori, les patrons de ces petites entreprises ont très peu accès à des formations adaptées. Le fait qu'ils expriment des besoins dans ce domaine (comme dans celui du conseil, vu plus haut) est bon signe : il reflète une inquiétude latente sur le fait que de nombreux métiers de l'artisanat ont vieilli et n'attirent plus les jeunes. « *100 000 emplois artisanaux restent vacants, faute d'une offre suffisante de main-d'œuvre qualifiée* », résume le texte. On pourrait y ajouter : faute de conditions de travail et de salaires attractifs. Mais la pression des prix, la spirale descendante dans laquelle sont enfermés de nombreux métiers traditionnels ne leur donnent pas beaucoup de marge de manœuvre sur ces sujets.

Sur l'apprentissage, une partie des demandes exprimées en 2001 sont en cours de traitement, puisque l'on sait que le secrétaire d'État aux PME prépare pour 2004 un plan de rénovation de l'apprentissage. Mais celui-ci ne contient pas de mesures de revalorisation des salaires des apprentis, alors qu'il s'agit de l'une des demandes pressantes des jeunes.

Les demandes des Chambres de commerce

À la même époque et pour les mêmes raisons que les artisans, la Chambre de commerce de Paris a publié un document « *Propositions de la CCIP pour les TPE-PME performantes* ». Le message s'adresse aux pouvoirs publics, bien que le propos soit plus large. Les demandes sont nombreuses ; on remarque qu'un

- Seconde partie -

certain nombre d'entre elles ont été prises en compte par le nouveau gouvernement. Pour ce qui concerne la création d'entreprise, elles figurent notamment dans le rapport demandé très rapidement après sa nomination par le Premier ministre actuel à François Hurel, délégué général de l'APCE.

Sur le statut fiscal et social du créateur d'entreprise, la chambre demande :

- que l'on prolonge le régime des bons de souscription de parts de créateurs (ce qui a été fait depuis) ;
- que l'on prolonge les règles de report d'imposition des plus-values réinvesties à tout porteur de parts ;
- que l'on crée une réserve d'investissement ;
- que l'on diffère la date de paiement de la taxe professionnelle.

Sur l'environnement social, plusieurs demandes portent sur *la possibilité de lissage dans la période floue entre le statut de salarié et le statut d'entrepreneur*. Le projet de créer une entreprise doit être explicitement considéré comme un acte positif de recherche d'emploi et, même s'il s'agit de créer sous forme d'entreprise indépendante, doit ouvrir droit aux allocations de chômage. Il s'agit de faciliter le cumul pendant quelques mois entre les revenus d'une activité indépendante nouvelle et le versement d'allocations de chômage.

Sur les *transmissions d'entreprises*, la CCIP estime que l'enjeu est considérable, alors que les structures juridiques ou fiscales ne sont pas adaptées. Il s'agit des questions de transmission notamment de petites sociétés organisées sous forme de SARL, qui ne se résument pas à essayer d'échapper à l'imposition sur les plus-values sur les transmissions. L'enjeu est celui de la pérennité des patrimoines professionnels.

Les demandes portant sur les *nouvelles technologies* consiste à demander des allègements de toutes sortes pour les petites entreprises qui embauchent des spécialistes et pour celles qui font des efforts particuliers de formation spécialisée.

À propos de *l'accès des petites entreprises au financement bancaire*, la Chambre de commerce commence par constater « la satisfaction » renouvelée des dirigeants de PME et de TPE vis-à-vis de leurs banques, qui s'exprime « au travers d'enquêtes nombreuses », depuis plusieurs années. Pourtant, plus les

entreprises sont petites, plus elles connaissent des difficultés d'accès. La Chambre de commerce adopte à cet égard une position controversée. Elle *souhaite que l'on revoie les règles de fixation du taux de l'usure*, d'accord avec plusieurs autres organisations consultées sur ce point par la mission de Jean-Marie Bockel. Le rapport sur la création d'entreprise rendu par ce dernier à l'ancien Premier ministre avait adopté cette préconisation.

Sur les autres questions liées au financement, la Chambre souhaite que l'on *facilite l'apport en fonds propres aux jeunes entreprises* :

- en faisant financer par l'ANVAR les coûts d'étude des dossiers d'amorçage ;
- en améliorant le statut de l'investisseur à risque (ce statut a été créé par la loi sur l'initiative économique) ;
- en élargissant les possibilités d'imputation des déficits sur le revenu global des personnes impliquées dans l'investissement à risque ;
- en créant une nouvelle génération de FCP en actions qui faciliterait l'implication des personnes physiques (c'est pour partie l'idée du FIP, le fonds d'investissement de proximité créé récemment par la loi sur l'initiative économique).

Et pour les créations plus modestes, qui ne relèvent pas du capital-risque, l'accès aux fonds propres devrait prendre la forme d'*une généralisation des apports de quasi-fonds propres que sont les prêts d'honneur*. C'est une allusion à l'action des plates-formes d'initiative locale, dont de nombreuses CCI soutiennent l'action.

3.3. La demande des nouveaux réseaux d'accueil et d'accompagnement : lier aides et conseils

Les demandes telles qu'elles sont exprimées par les réseaux membres de la fédération FORCE paraîtront décalées pour deux raisons :

- d'une part, ces réseaux paraissent très modestes face aux machineries puissantes et lourdes que sont les Chambres consulaires ou l'Ordre des experts-comptables ;
- d'autre part, ces réseaux, qui sont tous des associations sans but lucratif, s'intéressent avant tout à la création d'entreprise. Mais l'instance a décidé que

- Seconde partie -

la création faisait partie de son champ d'évaluation ; d'autant plus que les aides à la création conditionnent, pour partie, l'efficacité des aides ultérieures.

Ces réseaux se sont développés depuis une vingtaine d'années, sur une sorte de « vide » laissé par les grandes organisations. Ils ont acquis expérience, autorité et crédibilité ; et leurs demandes figurent en filigrane dans de nombreux textes ou prises de position. Elles méritent que l'on s'y arrête, car elles sont empreintes de réflexions sur les valeurs de l'entrepreneuriat et l'insertion des entrepreneurs dans le développement local.

Des réseaux « marginaux » qui s'adressent à 10 % des entrepreneurs

Les réseaux dont il s'agit sont pour l'essentiel les cinq associations qui ont créé FORCE, la Fédération des Organismes d'aide à la création et à la reprise d'entreprises.

Les Chambres consulaires et les experts-comptables ont rejoint la Fédération FORCE, mais les fondateurs qui ont donné l'orientation essentielle sont les associations qui étaient auparavant réunies dans un collectif informel : « Synergies pour la création d'entreprises ».

Quatre associations ont une activité financière :

- l'ADIE prête à des personnes en difficulté qui créent leur propre emploi ;
- les plates-formes d'initiative locale du réseau FIR font des prêts d'honneur à des créateurs d'entreprise qui ne parviennent pas à se faire financer seuls par la banque ;
- les Fonds France Active sont orientés vers les TPE qui créent des emplois, notamment pour les chômeurs et autres personnes en difficulté. Ils peuvent faire des prêts, mais utilisent surtout leur ingénierie financière pour convaincre les banques de prêter, en apportant des fonds de garantie ;
- le Réseau Entreprendre (à ne pas confondre avec l'ancienne association Entreprendre en France, émanation des Chambres de commerce) s'intéresse aux 4 % des créations d'entreprises (appelés 3P, petits projets à potentiel) qui créeront des emplois nombreux dès les premières années d'exploitation. Aux prêts d'honneur s'ajoute le soutien « des pairs » : de chefs d'entreprise qui, bénévolement, parrainent ces créateurs.

Un cinquième membre, une fédération d'associations, les Boutiques de gestion font du conseil en création d'entreprise avec un intérêt marqué pour les valeurs et les projets de l'économie sociale et solidaire. Par exemple, les « Boutiques de gestion Ville » sont très impliquées dans la politique d'animation économique des quartiers dégradés.

Les membres de FORCE s'intéressent aux « meilleurs » de chaque catégorie

L'ADIE prête en moyenne 3 000 € à des chômeurs ou d'autres personnes qui ont des projets très modestes, alors que les associations du Réseau Entreprendre prêtent plusieurs dizaines de milliers d'euros à des projets ambitieux et parfois innovants.

Les cinq associations traitent chacune entre 2 000 et 10 000 projets par an, et donc au total n'apportent une aide (financière ou en conseil, formation, etc.) qu'à une minorité des porteurs de projets qui s'expriment chaque année.

Mais les analyse disponibles en termes d'impacts qualitatifs montrent que ces associations ont créé, littéralement, un métier d' « accompagnateur » en inventant les concepts et les méthodes.

En effet, ces associations ont contribué à faire sortir l'entrepreneuriat de l'endogamie dans laquelle il fonctionnait. Au début des années 1980, près de 80 % des créateurs d'entreprises avaient un indépendant ou un entrepreneur dans leur entourage familial. Donc les difficultés étaient d'autant plus grandes pour des personnes n'appartenant pas à ce « milieu » originel.

Un impact reconnu, avec « une grande économie de moyens »

Ces réseaux vivent en grande partie sur ressources publiques (sauf le Réseau Entreprendre) :

- parce qu'ils se présentent comme les « outils » des politiques territoriales de développement local : ce qui signifie qu'ils vendent aux collectivités un savoir-faire spécifique sur les objectifs de politique publique ;
- parce qu'ils reçoivent des subventions quand ils interviennent sur des publics-cibles qui sont l'objet de politiques sociales comme le RMI.

D'où les contrôles, inspections, audits, etc. dont ils font l'objet régulièrement de la part des représentants de leurs financeurs.

- Seconde partie -

Le dernier texte significatif sur ce sujet est le rapport de l'Inspection générale des Finances, et de l'Inspection générale de l'Industrie, sur « les réseaux de la création d'entreprise ».

Les analyses issues de ce textes sont citées à plusieurs reprises dans le présent rapport. Nous nous contenterons de rappeler ici l'estimation globale de l'efficacité de ces réseaux, dont il est dit, en les comparant aux Chambres consulaires, qu'ils atteignent leurs objectifs « avec une grande économie de moyens ».

Des demandes « décalées » par rapport à celles des intermédiaires traditionnels des petites entreprises

La petite et jeune entreprise ne peut se développer qu'au sein du développement local ; elle remplit des fonctions économiques mais aussi sociales, et les conditions de son développement relèvent d'un « bien commun » qui est représenté par l'enrichissement du territoire tout entier. C'est en quelques phrases ainsi que l'on pourrait résumer la position de ces réseaux. Elle fonde leurs analyses sur les aides publiques.

En tenant compte de leurs différences, une position de principe paraît commune à ces réseaux. Ils reçoivent de nombreux candidats à la création d'entreprise qui ne font pas partie du « milieu » traditionnel des petits entrepreneurs. Selon les cas, les chômeurs, notamment, sont très nombreux parmi les personnes accueillies et conseillées. Ceci explique que ces réseaux mettent l'accent sur les aides « en matière grise », c'est-à-dire en conseil, en appuis divers, car les handicaps culturels des candidats sont importants.

4. L'offre d'aides publiques est peu opérationnelle, peu accessible et peu lisible pour ses bénéficiaires, *Benoît Granger et Daniel Suter*¹

L'offre d'aide est brouillée. Les catalogues locaux ou régionaux, les outils d'information les plus proches des chefs d'entreprise, sont souvent très riches en apparence, alors qu'ils suivent sans le dire une règle des 80/20 : 80 % des

(1) La rédaction de ce texte était terminée à la fin de l'année 2003.

chefs d'entreprises aidés consommeront 20 % des aides disponibles au catalogue et les autres ont des possibilités d'application rares.

La classification européenne, qui liste les aides autorisées non pas selon la forme qu'elles prennent, mais en fonction de leurs objectifs n'est pas beaucoup plus opérante. En réalité, les TPE échappent au principe d'interdiction des aides aux entreprises. En effet, les aides aux PME ne sont pas interdites, ainsi que les aides aux régions les plus en retard de développement (qui peuvent concerner directement ou indirectement les TPE). En matière de notification, la règle la plus concrète et la plus proche des petites entreprises est la règle « de minimis » portant sur le montant des aides dont peut bénéficier une même entreprise, et qui facilite spécialement l'intervention vers cette cible.

Le plus surprenant reste que la simple recension des aides nationales soit aussi difficile. Le tableau qui figure en annexe est, à notre connaissance, *la première et seule tentative de recensement systématique des aides sur un critère de taille des bénéficiaires*¹ et il a été impossible de le compléter. En somme, l'État ignore une partie de ce qu'il donne, en montants ou en nombre de bénéficiaires.

On remarquera que les aides significatives en volume (plus de 100 000 bénéficiaires) se réduisent à des aides à l'emploi, CIE, contrats de qualification, qui ne sont pas destinées particulièrement aux TPE, mais dont elles se servent en grand nombre. Pour les autres aides, le nombre des bénéficiaires est très réduit, et le catalogue réel l'est aussi. On continuait jusqu'en 2001 (rapport de Jean-Marie Bockel sur les aides à la création) à parler d'un catalogue de 1 200 « aides » ou « mesures » qui auraient constitué un « dédale » ou un « fouillis » dans lequel les créateurs se perdraient. En réalité, le rapport IGF-IGIC Cabana-Marano déjà cité et nos recherches confirment que ce catalogue est très restreint et les évaluations opérées dans le cadre de certains CPER montrent que les catalogues régionaux de mesures originales n'atteignent que quelques centaines d'entreprises, dont les TPE ne sont pas les cibles privilégiées.

4.1. Les aides publiques aux TPE, recensement et typologie

Établir une typologie des aides aux très petites entreprises nécessite préalablement d'établir un recensement des aides en question. Or, un tel recensement n'existe pas, hors les catalogues divers établis par des

(1) Ce travail avait été fait une première fois par la mission Larrera de Morel en 1996, mais il ne portait que sur les aides à la création.

- Seconde partie -

administrations centrales de l'État ou des organismes publics à des occasions diverses, mais qui jamais ne se coordonnent.

Le manque d'un catalogue spécifique se fait sentir aujourd'hui ; il constitue une manifestation significative de la difficulté des administrations à travailler en interministériel.

Le manque d'information

Le recensement des aides publiques de l'État présenté en tableau en annexe 3 (p. 267) concerne l'ensemble des PME, puisqu'une aide destinée aux PME peut concerner également les TPE. Il a été élaboré à partir de divers documents : le « Vade-mecum » de la DATAR, le « Jaune » budgétaire annexé au projet de loi de Finances et établi par la DECAS et la direction du Budget, le rapport de Mme Colomb d'Ecotay et M. Storch ¹ sur les aides à la création d'entreprise, les travaux de l'Institut supérieur des métiers...

À l'heure où nous rédigeons ce rapport, un projet visant à mettre sur « MINEFI au service des entreprises » (site Internet du ministère des Finances) un catalogue de référence des aides en question est en cours.

La taille des TPE comme critère

Le critère d'un très petit nombre de salariés est très rarement retenu comme condition d'ouverture du droit à une aide et il n'existe pas, à notre connaissance, de statistiques générales de ventilation des aides aux PME en fonction du nombre de salariés des entreprises bénéficiaires. Une telle ventilation, lorsqu'elle existe, est spécifique à chaque aide, et certaines aides (fiscales notamment) sont ventilées en fonction du bénéfice ou du chiffre d'affaires et non de l'effectif.

La problématique est alors de procéder par élimination et de déterminer les aides auxquelles les TPE ne sont pas éligibles dans une proportion significative, soit pour des motifs juridiques, soit pour des motifs techniques, soit par simple constat statistique.

À partir de cette méthode, on peut tenter de distinguer dans le maquis des aides aux PME les aides spécifiques aux TPE dès lors qu'elles concernent un nombre significatif (par exemple 10 000) d'entreprises de moins de 20 salariés et en

(1) Rapport IGF-IGIC 2001 déjà cité.

établir une typologie. Puis, parmi les aides aux PME, déterminer celles *susceptibles de concerner* un nombre significatif de TPE et en établir une typologie.

D'une telle analyse devrait se dégager une politique, ou une absence de politique d'aide en faveur des TPE.

Le recensement par défaut

La définition même de certaines aides peut poser des problèmes de délimitation.

Certains dispositifs posent des problèmes de principe quant à leur qualification d'aide.

Tel est le cas du contrat d'apprentissage qui permet au chef d'entreprise de former lui-même son futur salarié tout en le faisant travailler en étant exonéré du paiement des charges sociales et en percevant une prime pour ce faire. 225 000 contrats sont ainsi conclus chaque année (flux + stock = 370 000 apprentis), dont 70 % dans des entreprises de moins de 20 salariés. Le coût pour les finances publiques de la prime et de l'exonération des charges sociales s'élève à 1 600 millions d'euros. Aide à l'entreprise ou aide à la formation ? La question peut se poser, mais de fait les TPE sont concernées au premier chef.

En juin 2003 le Premier ministre a confié à Renaud Dutreil, secrétaire d'État aux PME, une mission sur l'apprentissage, dont il a résulté une communication en Conseil des ministres, le 27 août 2003. D'après le rapport de mission¹ outre la revalorisation de l'image de l'apprentissage, les réformes souhaitées par le ministre vont dans le sens d'une simplification systématique des procédures et des contraintes administratives. Mais il n'est pas envisagé d'augmenter la rémunération des apprentis (qui commencent à 16-17 ans, 1^{re} année à 25 % du SMIC).

Tel est le cas également du régime fiscal de la micro-entreprise : ce régime fiscal simplifié permet à l'entrepreneur qui le choisit (il faut que son chiffre d'affaires soit inférieur à 76 300 euros dans le commerce et à 27 000 euros dans la prestation de services) de voir *son revenu fiscal déterminé par simple abattement de ce chiffre d'affaires* (72 % dans le premier cas et 52 % dans le second), et d'être exonéré de TVA. Système d'une extrême simplicité, la

(1) Renaud Dutreil, « Moderniser l'apprentissage – propositions pour former plus et mieux », rapport, MINEFI, octobre 2003.

- Seconde partie -

question se pose de savoir s'il constitue une aide à ce titre. Sur le fond, il part du principe que chiffre d'affaires équivaut nécessairement à revenu dégagé, ignorant les entreprises en déficit, surtout en début d'activité.

En outre, selon des décisions à prendre au début de l'exploitation, l'entrepreneur peut voir ses charges passer du simple au double, comme le montre le tableau résumé fait par l'APCE (voir plus loin notre appréciation de cette mesure).

La typologie des aides spécifiques aux TPE

Les aides publiques aux TPE relèvent soit d'une politique dont l'entreprise est l'objectif et dont l'aide est un outil, soit d'une autre politique dont l'objectif est ailleurs et dont l'entreprise n'est qu'un outil. L'analyse thématique retenue a dégagé quatre grands secteurs d'intervention au sein desquels peuvent être classées les aides :

1. Les aides à l'entreprise elle-même, en tant qu'objectif en soi : ces aides sont essentiellement des *aides à la création d'entreprise*. Quelle que soit leur forme (aide directe, exonération de charges fiscales ou sociales, garanties bancaires), ces aides sont peu nombreuses, très limitées dans le temps et généralement liées à un événement particulier : leur naissance.

Tel est le cas du prêt à la création d'entreprise et des garanties d'emprunts accordées par la BDPME (SOFARIS) pour la mobilisation des premiers fonds propres, avec un « fonds de garantie TPE ». Doivent y être ajoutés, mais ils relèvent moins de l'État que de ses partenaires, les prêts d'honneur et d'une manière générale l'intervention des réseaux consulaires et associatifs en matière de préparation et de formation du créateur, puis de conseil et d'accompagnement de l'entreprise dans les premières années de son existence.

2. Les mesures relevant d'une politique sociale concernent essentiellement la création d'entreprise comme moyen de lutte contre le chômage telle l'aide au chômeur créateur-repreneur d'entreprise (ACCRE) qui permet aux bénéficiaires de minima sociaux de continuer à percevoir ces prestations sociales pendant 6 mois après la création de leur entreprise et d'être exonérés de charges sociales pendant un an dans la limite de 120 % du SMIC.

Cette mesure peut être accompagnée d'une avance en trésorerie, et d'un chèque-conseil lui permettant de payer des heures de conseil ou de formation. Cette mesure a été confortée en 2001 par la possibilité offerte aux chômeurs

indemnisés de retrouver leur droit à indemnisation en cas d'échec dans les 36 mois qui suivent la création de l'entreprise.

Une autre mesure sociale spécifique existait jusqu'en 2002 : l'aide au recrutement du premier salarié. Elle a disparu avec la loi du 17 janvier 2003 qui a substitué une réduction unique et générale des cotisations patronales de sécurité sociale à celles qui existaient auparavant. Cette nouvelle exonération bénéficie aux TPE, mais au même titre que les autres entreprises : elle fait partie du paysage du droit positif et tend plus à corriger les défauts macro-économiques de l'assiette salariale qu'à favoriser l'initiative économique. Notre appréciation sur l'arrêt de cette « discrimination positive », qui avait pourtant un impact sensible sur les conditions de développement de micro-entreprises, est développée plus loin.

3. La politique d'aménagement du territoire : c'est la troisième grande catégorie d'aides ; notamment celle qui relève d'une politique de la ville dans certaines zones franches.

Telles sont les exonérations fiscales et sociales liées au pacte de relance pour la ville dans les zones franches urbaines (reconduites et élargies par la loi du premier août 2003) réservées soit aux **entreprises de moins de 5 salariés** (article 44 *nonies* du CGI) soit aux entreprises de plus de 5 salariés. Dans le premier cas, l'exonération de l'impôt sur les bénéfices est totale pendant 5 ans puis dégressive pendant 3 ans ; dans le second cas, elle est totale pendant 9 ans dans la limite de 61 000 euros de bénéfices.

4. La véritable aide économique aux micro-entreprises est constituée par les ORAC. Ces opérations de restructuration de l'artisanat et du commerce, menées dans le cadre des contrats de Plan État-région et cofinancées par l'État, les régions et les crédits européens (FEDER), avec parfois l'apport de collectivités locales ou de groupement de collectivités, se traduisent par des aides directes aux entreprises situées géographiquement dans le cadre d'opérations collectives d'aménagement : aides à la rénovation de locaux, à l'équipement, à l'achat de véhicules...

L'État est fortement impliqué dans ces opérations et donc dans leurs financements (92 millions d'euros pour la génération 2000-2006 sur le seul FISAC), mais ne dispose pas de statistiques centralisées sur le nombre d'entreprises aidées. À partir de là, l'évaluation devient difficile et l'enquête quantitative menée sur le sujet a nécessité la reconstitution de fichiers et la rectification de fichiers de base afin de parvenir à des comparaisons

- Seconde partie -

significatives. Il est dommage que cette aide soit ainsi négligée sur le plan de l'analyse.

Tableau n° 30

| Aide | Objet | Bénéficiaires | Montant (en millions d'euros) |
|-------------------------------------|---|----------------------|--|
| Fonds de garantie TPE de la SOFARIS | Garantie de prêt aux TPE de moins de 10 salariés | 15 000 | 22 |
| ACCRES | Exonération sur 12 mois des charges sociales des cotisations sociales personnelles dues par un créateur issu d'une situation sociale difficile (chômeur en fin de droit, RMISTe, bénéficiaire de l'ASS...) | 39 000 | 140 |
| EDEN | Avance remboursable aux publics précédents | 9 000 | 52 |
| Chèque-conseil | Titre de paiement permettant de financer des heures d'accompagnement : mêmes publics | 12 000 | 8 |
| ORAC | Aide individuelle aux entreprises dans le cadre d'opérations de restructuration cofinancées dans le cadre de CPER avec les collectivités locales Bénéficie essentiellement aux TPE du commerce et de l'artisanat | inconnu | 90 (participation de l'État sur la période 2000-2006) |
| Zones franches urbaines | Exonération de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises de moins de 5 salariés pendant 5 ans, puis dégressive pendant 3 ans | inconnu | |

Les aides aux PME auxquelles les TPE sont a priori éligibles

1. Les aides au financement

Tel est le cas du PCE, le prêt à la création d'entreprise (BDPME avec garantie SOFARIS) qui bénéficie en grande partie, même s'il ne leur est pas destiné, aux TPE. Telles sont également certaines mesures fiscales, comme les exonérations d'impôt sur les bénéfices pendant 5 ans (article 44 *sexies* du CGI) dans les zones d'aménagement du territoire, et, plus rarement, la réduction d'IRPP de 25 % au titre des souscription au capital des sociétés non cotées.

2. Les aides sociales

La réduction unique et dégressive des charges sociales (dans la limite de 1,5 fois le SMIC) instaurée par le loi du 17 janvier 2003 bénéficie en principe aux

TPE ; mais il semble que ce genre d'allègement de charges ne séduise pas les TPE qui ne recrutent qu'en fonction de leurs besoins. L'avantage marginal apporté par une réduction forfaitaire des charges, dont le calcul reste assez compliqué, n'est pas assez motivant pour créer un emploi, à la différence d'une exonération totale (telle celle qui existait pour le recrutement du premier salarié).

Les exonérations liées au *contrat initiative-emploi* ont également disparu dans le même cadre, mais une aide forfaitaire de 150 euros mensuels (doublée en cas de recrutement d'un demandeur d'emploi de plus de 50 ans) subsiste. Elle est soumise aux mêmes critiques et conditions d'utilisation que la précédente ; les premières évaluations de la DARES montrent que la grande majorité des emplois créés dans ce cadre le sont dans des TPE.

Il en va de même pour les *contrats de qualifications* et d'orientation : il faut que l'employeur ait besoin d'un employé et envie de le former : la durée déterminée du contrat et l'exonération totale des charges sociales donnent cependant à ces contrats beaucoup plus de souplesse, susceptible de séduire les TPE.

Tableau n° 31

| Aide | Objet | Bénéficiaires | Montant (en millions d'euros) |
|--|---|---------------|-------------------------------------|
| Prêt à la création d'entreprise | Prêt BDPME garanti par la SOFARIS (6,5 % sur 5 ans) | 20 000 | 46 |
| Exonération de l'impôt sur les bénéfices en zone PAT | Exonération totale pendant 24 mois, puis dégressive pendant 3 ans de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées en zones éligible à la PAT et imposées au réel | 15 400 | 210 |
| EDEN (rappel) | Avance remboursable aux publics précédents | 9 000 | 52 |
| Réduction d'IRPP au titre des souscriptions au capital des sociétés non cotées | Réduction d'IRPP de 25 % dans la limite de 6 000 euros de versement par personne (12 000 euros pour un couple) : article 199 <i>terdecies</i> du CGI | 72 000 | 67 |

- Seconde partie -

| | | | |
|---|---|---------|-----|
| Contrat initiative-emploi (CIE) | Embauche d'un DE de plus de 12 mois, RMIste ou ASS pour CDD ou CDI de 12 à 24 mois Exon. charges sociales spécifique supprimée dans le cadre de l'harmonisation « Fillon » mais aide forfaitaire de 150 €/mois majorée (300 € pour DE de plus de 50 ans ou de plus de 36 mois, RMIstes, ASS) | 138 000 | 480 |
| Contrat de qualification et contrat d'orientation | CDD de 6 à 24 mois dont 25 % consacrés à la formation public = jeunes de 16 à 26 ans Rémunération 1 ^{re} année = 30 à 65 % du SMIC, 2 ^e année = 45 à 75 % du SMIC. Exonération charges sociales + aide forfaitaire 5 000 à 10 000 francs | 130 000 | 430 |
| Contrats jeunes en entreprise | Aide au recrutement en CDI de jeunes de 16 à 22 ans d'un niveau de formation inférieur au Bac, à former. Soutien financier = 225 € par mois correspondant à une exonération forfaitaire des charges patronales pendant 2 ans puis 50 % la 3 ^e année. | | |

Les aides auxquelles les TPE ont difficilement accès

Sont regroupées ci-après les aides destinées à certaines catégories de PME. Les TPE y ont théoriquement accès, puisque la limite de taille est un plafond et non pas un plancher ; mais, de fait, les conditions d'accès sont telles que très peu de petites entreprises peuvent réellement en bénéficier.

Là encore, il n'existe pas de chiffres de consommation contenant des critères de taille : donc, hors les études spécifiques que nous avons fait faire, l'administration ne dispose pas de données tenant compte de la taille des entreprises, sauf exception.

1. Les aides au développement et à l'innovation

Les TPE ne sont pas concernées par la R et D, peu concernées par les mécanismes de propriétés industrielles. Leur innovation réside plus dans le

savoir-faire interne, peu reconnu et peu transmissible par les voies officielles et elles apparaissent plus comme des diffuseurs de l'innovation ¹.

Seules les aides délivrées dans le cadre des Fonds régionaux d'aide au conseil (FRAC), le mécanisme d'aide au recrutement des cadres, les subventions des Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (CRITT) et le Fonds de développement des PMI (FDPMI), sont susceptibles de bénéficier aux TPE. Cependant, le nombre de bénéficiaires de ces mécanismes (un millier par aide et par an, toutes tailles d'entreprise confondues) laisse supposer, compte tenu des observations précédentes, un faible taux d'affectation au profit des TPE. Des données statistiques plus précises ne sont pas disponibles.

Cela posé, il faut saluer la cohérence des mesures décidées ou annoncées par l'actuel gouvernement sur les créations et les jeunes entreprises innovantes.

Rappelons brièvement :

- la création du statut d' « investisseur unipersonnel » (et l'augmentation des possibilités de déduction d'impôt pour les investissements directs) ;
- la stabilisation et la sécurisation du statut d' « entreprise innovante », avec le mécanisme de crédit impôt-recherche (voir ci-dessous) ;
- la poursuite du statut exceptionnel des FCPI (même s'ils ne sont pas destinés en priorité aux TPE ; et même si les résultats financiers ne paraissent pas encore très convaincants pour les épargnants ayant le goût du risque) ; ainsi que la création des FIP par la loi Dutreil.

2. Les aides à la recherche et au développement

Les aides à la recherche, au développement et l'accès aux nouvelles technologies sont peu ouvertes aux TPE. À titre d'exemple l'aide moyenne accordée par l'ANVAR par projet approche les 150 000 euros et le nombre d'entreprises éligibles à chacune de ces aides n'excède pas le millier. Il en va de même du crédit impôt-recherche.

L'une des difficultés de ce domaine réside dans les incertitudes concernant la définition de l'innovation et les limites de la « recherche ». Exemple : le crédit

(1) Source : note de recherche de J.-C. Pacitto et F. Tordjman in « Revue internationale des PME », n°3, 1999.

- Seconde partie -

impôt-recherche avait mauvaise réputation en tant qu'aide de l'État, car les entrepreneurs peuvent voir mis en cause des crédits dont ils auraient bénéficié et ceci plusieurs années après l'utilisation de la mesure. Donc, dans un domaine proche, c'est un indéniable progrès sur cette incertitude que d'avoir donné en 2003 un rôle officiel à l'ANVAR en matière de définition de ce qui est innovant et ce qui ne l'est pas. Même si les analyses de l'ANVAR sont discutables, au moins les FCPI auront accès à des « jeunes pousses » correspondant à leurs critères d'investissement.

La loi de finances pour 2004 : appuyer longuement les efforts de recherche et développement

Poursuivant les efforts entamés lors du programme Allègre, le gouvernement veut « contribuer à créer un environnement social et fiscal favorable en faveur des jeunes entreprises qui font un effort particulier et durable » en matière de recherche et de développement. Un statut spécifique de « jeunes entreprises innovantes » est prévu dans le projet de loi de finances pour 2004, pour les sociétés indépendantes de moins de huit ans d'âge, ce qui étend largement la notion de « jeunesse » de ces entreprises.

Elles bénéficient également d'exonération de charges très importantes, qui se présente bien comme une aide à l'entreprise puisqu'elle est également ouverte aux mandataires sociaux à condition qu'ils participent, à titre principal, au projet de recherche et de développement de l'entreprise. *Cette exonération est applicable pendant au plus huit années. C'est donc une façon d'admettre que la « mise en marché », comme disent les innovateurs, est toujours très longue.* Une activité réellement innovante n'accède à la profitabilité qu'après de longues années d'expérimentation.

3. Les aides sectorielles

Enfin, d'autres mécanismes spécifiques excluent de fait les TPE de par leurs conditions techniques ou économiques, ou du fait du secteur concerné : aide au développement du commerce extérieur, à la prévention des pollutions atmosphériques ou au développement des énergies renouvelables, à l'industrie cinématographique...

Il en va de même du fonds d'aide à la délocalisation qui finance le déplacement d'entreprises parisiennes en province à condition que ce déplacement concerne au moins... 20 salariés.

Il n'existe pas de sources d'informations fiables sur ces mécanismes, qui tiendraient compte de critères de taille des bénéficiaires ; donc il est impossible d'estimer combien de TPE les utilisent.

L'offre des collectivités territoriales

La loi du 27 février 2002 sur « la démocratie de proximité » a fait de la région le chef de file des aides directes des collectivités territoriales aux entreprises. Les autres collectivités, communes et départements, ne peuvent plus intervenir qu'en complément de l'aide régionale. Il y a donc désormais une gouvernance régionale pour les aides locales. C'est une confirmation qui annonce la prochaine phase de décentralisation.

Mais la région intervient en toute indépendance par rapport à l'État. Elle peut coordonner son action avec la sienne, mais n'y est pas obligée. D'autant plus que, côté État, il n'y a pas de « guichet unique ». Chaque administration gère ses propres aides, et le préfet tente de réunir l'information. En fait, lorsqu'une entreprise sollicite une aide, c'est à elle que l'administration demande de déclarer les aides qu'elle a déjà reçues, ceci pour vérifier que les règles de cumul des aides sur le même projet – la règle *de minimis* imposée par l'Union européenne – sont bien respectées.

Les principaux systèmes d'aides régionaux sont notifiés à Bruxelles (prime régionale à la création d'entreprise, prime régionale à l'emploi, exonérations, fiscalité locale, aides à l'immobilier...). Mais s'agissant d'éviter les doublons, de contrôler la productivité des aides, des contraintes administratives qui leur sont associées, l'information fait défaut. Seuls, à notre connaissance, quelques rapports d'évaluation réalisés dans le cadre des CPER abordent la question (voir plus bas).

Les aides territoriales apparaissent dans le tableau des aides en annexe *via* l'exonération d'impôts locaux (taxes professionnelle ou foncière). De telles exonérations ne peuvent exister que dans la mesure où le législateur les a prévues, conformément aux lois de décentralisation et aux règles communautaires. Ces exonérations entrent en vigueur soit automatiquement si la loi l'a prévu ainsi (la perte de recettes pour la collectivité territoriale est alors compensée *via* la DGD), soit sur délibération de la collectivité locale concernée (zones d'aménagement du territoire) : la perte n'est alors pas compensée.

Les collectivités locales n'ont en matière fiscale qu'un pouvoir encadré. Leur vraie compétence réside dans l'aide au financement (avances, prêts d'honneur,

- Seconde partie -

voire participation à la mise en place de projets innovants *via* les structures régionales de capital-risque), la mise en place de structure d'accueil des entreprises (pépinières, PFIL...) ou enfin en complément de l'État dans le cadre des CPER.

Nous avons pu disposer de travaux de synthèse sur les rapports d'évaluation des CPER de la génération 1994-1999 que les régions ont l'obligation de fournir. Plusieurs d'entre eux portaient sur les aides spécifiques aux PME-PMI de chaque région, mais aucun, ou presque, ne portait de façon spécifique sur les TPE en tant que telles ou alors par le biais de leurs statuts particuliers (artisanat...).

Néanmoins, ce domaine de l'évaluation connaît un réel développement et il est certain que la nouvelle phase de décentralisation qui devrait se mettre en place à partir de 2005 exigera de la part des responsables régionaux une attention particulière aux TPE.

Inventaire des interventions des collectivités territoriales et projet de loi de décentralisation

1. Les sources d'information sont insuffisantes

Dans le même souci d'inventaire, un bilan analytique de l'existant en matière d'interventions économiques locales, au-delà du simple bilan comptable établi annuellement par la Direction générale de la Comptabilité publique (DGCP), mériterait d'être dressé. Ces interventions sont classées en deux catégories par la DGCP :

– soit des **aides directes sous forme de subventions**, prêts et garanties financières, accordées de manière autonome ou liées à celles de l'État dans le cadre des contrats de Plan État-région (CPER) ;

– soit des **aides indirectes** constituées d'aménagements de zones industrielles, de prises de participation, d'aménagement d'espaces commerciaux, de structures de conseil, de fonds de développements, de pôles d'animation gérés par la collectivité ou confiés à des organismes ad hoc mis en place par les collectivités locales devant la carence des Chambres consulaires sous forme d'associations, de syndicats d'agglomérations ou d'établissements publics locaux pour aider les entreprises et notamment les créateurs, dans leurs démarches et répondre à leur demande d'accompagnement.

Deux organismes travaillent sur ces sujets : **l'Institut supérieur des métiers** sur le premier, qui a établi à l'automne 2003 l'inventaire des aides existant dans 16 régions et qui s'efforce de conclure ce travail de recensement dans un catalogue, pour l'instant inaccessible ; **l'APCE** sur le second.

Le rapprochement des travaux menés dans ces deux structures permettra d'avoir une approche non pas institutionnelle et comptable, mais analytique de ce qu'est pour le chef d'entreprise la configuration des aides publiques, leur ampleur, leur gestion...

2. Les montants des interventions des territoires sont faibles

Un premier bilan chiffré pour les aides directes peut cependant être établi sur la base des chiffres publiés pour l'année 2001 par la DGCP ¹.

Tableau n° 32

| Nature de l'aide | 2000 | 2001 | variation |
|--|--------------|--------------|------------------|
| Subventions | 1 361 | 1 390 | + 2,1 % |
| Prêts, avances et bonifications d'intérêts | 234 | 267 | + 14,1 % |
| Achat de bâtiments et de terrains | 54 | 12 | - 78 % |
| TOTAL | 1 648 | 1 669 | + 1,3 % |

Ces chiffres, et notamment le montant des subventions (577 millions d'euros au titre des régions, 450 pour les communes et 363 pour les départements) confortent une des premières conclusions de nos travaux d'évaluation, à savoir que l'enjeu financier des aides locales n'est pas pour l'instant majeur au regard des aides que l'État apporte via les processus d'exonération. Néanmoins certaines aides en espèces ont joué un rôle essentiel dans le développement de la création et dans la survie du tissu économique de certaines zones géographiques.

Le deuxième élément d'analyse apporté par ces chiffres (et il semble confirmé en 2002 par les données que nous ont transmises l'Institut supérieur des métiers) est que *les collectivités territoriales privilégient de plus en plus les prêts et avances plutôt que les subventions définitives*. Les prêts et avances aux entreprises représentent 240 millions d'euros, en progression de 30 %, pour un

(1) Source : « Note bleue » de Bercy, n° 257.

- Seconde partie -

encours total de 1 500 millions au 31 décembre 2001, en régression de 6 %. On peut donc en déduire que l'on est entré dans une phase où les remboursements sont supérieurs aux nouveaux prêts, ce qui accroît la capacité de financement des collectivités.

3. Les subventions de l'État visées par le projet de loi de décentralisation de l'action économique de l'État

En matière de développement économique, l'État ne conservera dans la nouvelle répartition des compétences résultant d'une prochaine loi de décentralisation qu'un rôle institutionnel vis-à-vis des institutions communautaires, un devoir d'alerte, voire d'intervention subsidiaire en cas de difficulté particulière des entreprises.

La région voit donc conforté son rôle de coordination des interventions économiques sur le territoire régional et doit donc recevoir en contrepartie les moyens que l'État y consacrait jusque-là.

Ces principes semblent simples à appliquer dès lors que ces interventions prennent la forme de subventions. Ils le sont moins pour les exonérations fiscales et sociales, mais compte tenu du principe d'égalité qui régit l'impôt et les cotisations sociales, on peut estimer que ces derniers relèvent systématiquement d'une politique nationale échappant au champ de la loi de décentralisation. C'est cette approche que semblent avoir retenu les rédacteurs du projet.

Le projet de loi se borne donc à dresser l'inventaire des subventions accordées par l'État et susceptibles d'être décentralisées, évoquant par ailleurs la mise en place d'un fond de solidarité économique qui regrouperait les interventions que l'État conserverait, mais sans en définir le contenu.

L'inventaire du projet de loi

Voici la liste des subventions qui devraient passer sous la responsabilité des collectivités :

Tableau n° 33

| Inventaire dressé par le projet de loi <i>(exposé des motifs - en millions d'euros)</i> | |
|---|------|
| FISAC pour la part consacrée au financement d'opérations territorialisées, dans le cadre des CPER (ORAC) et soutien aux programmes des Chambres consulaires | 56 |
| Aides individuelles aux PMI dans le cadre du FDPMI, du FIL, des aides ATOUT de diffusion de technologie (puma-drop-puce-LOGIC), des FRAC, de l'ARC... | 92,5 |
| Soutien au développement à l'international | 9,5 |
| Fonds régionaux d'aide à l'investissement immatériel, contractualisé Agriculture-Régions-Finances | 4,5 |
| Filière agroalimentaire | 10 |
| Filière bois | 7,5 |
| EDEN | 52 |
| Chèque-conseil | 6 |

Le fonds de solidarité économique

Les moyens d'interventions exceptionnelles à travers la création, en loi de finances d'un **fonds de solidarité économique**, nécessite de faire l'inventaire des interventions résiduelles de l'État existant actuellement et susceptibles d'entrer dans cette catégorisation. Leur diversité, hors interventions sectorielles, peut faire douter de l'homogénéité d'un tel fonds, et donc à terme, de sa « pérennité budgétaire ». Mais nous en sommes réduits à ce stade, faute de précisions, à une simple hypothèse.

Tableau n° 34

| | |
|--|-----|
| Prêts à la création d'entreprises et garantie SOFARIS | 46 |
| Subvention dans les zones urbaines sensibles (aide forfaitaire à l'investissement) | 38 |
| Prime à l'aménagement du territoire : subvention à l'emploi et à l'investissement | 20 |
| AGEFIPH : soutien à la création d'entreprise par une personne handicapée sous forme de subvention plafonnée (10 670 euros) | 22 |
| FGIF : fonds de garantie aux entreprises créées ou reprises à l'initiative des femmes | 2 |
| FIE : fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économique | nd |
| FISAC : aides directes aux entreprises | 7,2 |
| FRED : fonds pour les restructurations de la Défense : développer de nouvelles activités dans les zones touchées par une réduction significative de l'activité militaire ou industrielle de défense. Aide à la création de PME (emploi, conseil, investissement) | 30 |
| Indemnité de départ des artisans et commerçants âgés | 43 |

Les interventions sectorielles ignorées (hors DOM et hors PAC)

L'État intervient enfin de manière très sectorielle en faveur d'entreprises dans les domaines les plus divers, dont l'inventaire constitue un véritable travail de Sisyphe. Le projet de loi n'y fait pas référence, à l'exception des interventions en faveur du tourisme qui devraient être décentralisées, mais sans qu'aucun montant financier ne soit avancé.

L'État peut-il se dessaisir de ce type de compétence sans s'assurer préalablement que les régions, qui vont voir leurs moyens d'intervention augmenter de 50 %, disposent bien des outils permettant de prendre le relais de son intervention ?

Ceci pour conclure cette première partie par un double constat relatif aux subventions de l'État

1. Face aux **238 millions d'euros** de subventions « décentralisables » identifiées par le projet de loi du fait du transfert des compétences de l'État en matière d'intervention économique, il en reste au moins autant (**233 millions d'euros**) au sein du budget général.

2. Ces chiffres sont à mettre en rapport avec les **17 milliards d'euros** d'exonérations de charges financées par l'État dans le cadre de l'ex-FOREC et qui ne bénéficient pas aux TPE sans salariés.

4. Le problème de la gestion structurelle des aides reste posé

Les régions gérant les demandes de subvention et de prêts et les services de l'État les demandes d'aide sous forme d'exonération (fiscale ou sociale) : une telle situation ne doit-elle pas conduire à une évolution des structures (et non pas des institutions) afin que le chef d'entreprise puisse « s'y retrouver » ?

Il ressort de notre enquête IFOP que 61 % des entreprises non aidées ayant entendu parler d'une aide susceptible de les intéresser, n'ont fait aucune démarche pour l'obtenir car « elles ne savaient pas à qui s'adresser ».

La clarification des compétences au niveau institutionnel n'aura aucun intérêt si elle se traduit par une aggravation de la confusion régnant sur le terrain en la matière et ne s'accompagne pas de la mise en place d'un guichet unique d'accueil auprès duquel l'entrepreneur puisse retrouver tous les renseignements dont il a besoin.

Il semble que les fonctions assurées par les consulaires soient jugées insuffisantes, si l'on en croit un rapport récent de l'IGF sur les CCI. Le projet de loi n'aborde pas le sujet, et nous ignorons où en sont les régions sur le sujet.

Rappel du bilan comptable des aides des régions

Bien qu'il n'existe pas de répartition des bénéficiaires en fonction de leur taille, voici la répartition des aides directes des régions en 2001 :

Tableau n° 35

| Nature de l'aide | En millions d'euros |
|--|---------------------|
| Subventions | 577 |
| Prêts, avances et bonifications d'intérêts | 57 |
| TOTAL des aides directes | 634 |

Tableau n° 36
Répartition des aides indirectes des régions en 2001

| Nature de l'aide | En millions d'euros |
|--|---------------------|
| Aides immobilières | 29 |
| Aménagements de zones | 10 |
| Prises de participation et fonds de garantie | 10 |
| Prestations de service au bénéfice des entreprises | 37 |
| Autres | 75 |
| TOTAL des aides indirectes | 161 |

L'évaluation des aides aux TPE et PME dans les CPER

Deux notes internes du Commissariat général du Plan¹ permettent de faire le point sur l'attention que portent les régions au « ciblage » de leurs interventions en faveur des entreprises. On sait que les régions sont tenues de produire de l'évaluation sur les politiques mises en place. Dans le cas des aides aux entreprises, la région étant officiellement déclarée « chef de file » en matière d'aides, il semble logique qu'elle se préoccupe à la fois de ce que fait (ou ne fait pas) l'État et coordonne, autant que possible, les initiatives prises par les départements, communes et regroupements de communes.

Il s'agit dans ces notes d'analyser les rapports d'évaluation régionaux, portant sur les aides aux entreprises mises en place dans la génération 1994-1999 des contrats de Plan État-région.

Ces évaluations concluent en 3 points principaux :

- Les aides publiques aux entreprises sont *globalement efficaces parce qu'elles incitent les décideurs à réaliser des investissements de plus grande ampleur et plus rapidement*. En somme, soutiennent les évaluateurs, elles facilitent les évolutions des entreprises, mais elles ne déclenchent jamais la décision d'investir.

(1) « *Étude des rapports d'évaluation des CPER Aides aux entreprises - Note de synthèse* », par Marie Renon, octobre 2001, et « *Bilan des évaluations régionales des aides publiques aux entreprises dans le cadre des contrats de Plan État-région 1994-1999* », par Benoît Lajudie, Commissariat général du Plan, octobre 2002.

- *Les aides n'amplifient pas particulièrement la substitution capital-travail.* Leur effet direct sur l'emploi est neutre, mais elles lui sont favorables par l'intermédiaire de leur effet sur la compétitivité globale et la croissance des entreprises.
- Enfin, les taux de croissance et les ratios de performance *des entreprises qui ont recours aux aides à la modernisation et à l'innovation sont sensiblement meilleurs* que ceux de l'ensemble des entreprises. Donc ces aides spécifiques sont des facteurs facilitant, des coups de pouce qui accélèrent un dynamisme ; mais on ne sait pas dire dans les rapports d'évaluation ou est la cause et ou est l'effet. Parce qu'ils sont dynamiques, les entrepreneurs innovants font leur miel de tout, y compris d'aides publiques. Mais ces aides ont-elles un impact décisif sur leur développement ? Aucun rapport ne va jusqu'à ce type d'évaluation.

La valeur de l'évaluation elle-même est mise en cause par les lecteurs de ces rapports. Chaque aide est abordée indépendamment des autres, essentiellement à partir des règles administratives de sa gestion. Donc plusieurs évaluations se contentent de juger de la conformité de la mise en œuvre des aides aux règles administratives : *l'évaluation de l'efficacité, de l'adaptation du système d'aide aux besoins des entreprises est presque toujours ignorée.*

Les aides sont jugées comme des systèmes complexes, gérés par des administrations qui collaborent très peu. En particulier, les réseaux généralistes (RDE) ou plus spécialistes (RDT) qui diagnostiquent la situation globale des entreprises ne sont pas en mesure de les orienter en fonction de l'ensemble des possibilités offertes par les aides publiques, et la lisibilité des dispositifs est très inférieure aux attentes.

Des « bonnes pratiques » se mettent en place dans certaines régions, comme les approches globales sur des thématiques transversales (aides à la création d'entreprises) ou des approches sectorielles. Mais la majorité des rapports d'évaluation ne permet pas réellement de contribuer à une évolution des politiques régionales. Notamment, il semble qu'il subsistait à l'époque un réel manque de savoir-faire ; qu'il s'agisse de la rédaction des cahiers des charges, ou des enquêtes faites par des cabinets de consultants. On peut supposer que ces insuffisances ont été comblées depuis. Les nouvelles responsabilités attribuées aux régions exigent qu'elles sachent évaluer.

4.2. Les domaines dans lesquels l'offre d'aides aux TPE est inadaptée

Les aides directes en argent versées aux entreprises sont peu nombreuses, peu demandées et ont rarement un effet, un impact déterminant. C'est la conclusion à laquelle aboutissent à la fois les analyses quantitatives et qualitatives. Pire encore : elles peuvent prendre un aspect dérisoire, même quand elles ont pour rôle de compenser des handicaps, comme certaines aides zonées que nous analysons plus loin.

C'est pourquoi, indépendamment des aides analysées dans l'étude de l'IFOP, nous avons choisi d'attirer l'attention sur quelques mesures spécifiques afin d'illustrer les difficultés d'accès ou l'inadaptation des aides publiques à la situation des TPE.

Les aides sous forme de baisses de charges deviennent inéquitables

Nous avons constaté que l'alternative continue de fonctionner dans le débat public : vaut-il mieux baisser les charges ou faut-il avant tout simplifier la vie des entrepreneurs, car la baisse des charges n'aurait qu'un impact très limité sur la création d'emploi ?

On retrouve dans les termes de cette éventuelle alternative un débat droite – gauche qui se poursuivra sans doute encore longtemps. Le précédent gouvernement avait considéré que les simplifications étaient plus urgentes que les baisses de charges ; et, de fait, ce que l'on a appelé le « programme Baert », du nom du président de la commission spécialisée et l'action de la COSA ont montré une énergie remarquable dans la chasse aux formalités inutiles ou redondantes. Le relais a été pris par l'actuel secrétaire d'État aux PME.

L'argument se retrouve dans les analyses divergentes que font les Inspections générales (IGF-IGIC d'un côté, IGAS de l'autre) quand il s'agit d'évaluer l'efficacité des aides à la création d'entreprise¹. L'inspecteur des Finances préférerait des baisses de charges. L'inspecteur des Affaires sociales soutient que rien n'a jamais prouvé que les baisses de charges contribuent à créer plus d'emplois.

(1) *Rapports IGF-IGIC, 2001, déjà cités.*

Pourtant, alléger les charges qui pèsent directement sur le coût de la main-d'œuvre est une aide évidente aux entreprises qui embauchent et qui correspond en outre à une demande constante, récurrente, de tous les milieux patronaux : autant ceux qui représentent les grandes entreprises que ceux qui s'expriment au nom des micro-entreprises et des TPE.

Mais la politique d'abaissement des charges sociales continue de provoquer le débat aujourd'hui, quant à son impact sur l'embauche, sur le thème : les entrepreneurs embauchent-ils plus quand les cotisations baissent ? (sous-entendu : plus que ce que leurs arbitrages sur la conjoncture leur permet d'anticiper ?).

En revanche, on sait que les « petits patrons » sont en première ligne vis-à-vis des baisses de charges pour deux raisons :

- *les baisses de charges sont concentrées depuis plusieurs années sur les bas salaires*. Or, on sait que la part des bas salaires dans les TPE est, en proportion, très importante. Donc une telle politique de l'emploi, qui ne visait pas explicitement les TPE, leur bénéficie en priorité. Même si ceci ne compense évidemment pas le « ciblage » de l'exonération premier salarié, récemment disparue ;
- la majorité des TPE ont une sensibilité aux données conjoncturelles très importante, donc l'embauche comme le licenciement fait partie des décisions sur lesquelles tous les éléments externes jouent un rôle, l'allègement compris.

Cela dit, il ne faut en attendre aucune gratitude : nos études nous ont montré que les patrons de TPE prennent comme un « droit » tous les progrès dont ils bénéficient, autant en matière de simplifications qu'en matière d'allègements.

Mais les dernières mesures prises depuis deux ans ne sont pas à leur avantage :

1. L'exonération « 1^{er} salarié » n'est plus une politique volontariste en direction des micro-entreprises

La plus importante de ces mesures était celle relative à l'exonération des charges sociales patronales pour l'embauche du premier salarié pendant deux ans dans la limite du SMIC. Elle bénéficiait à 100 000 entreprises chaque année.

- Seconde partie -

Elle a été rendue caduque par la loi de généralisation de la réduction de la durée du travail (RTT) et les allègements de charges qui l'ont accompagnée. Ainsi une mesure d'aide ciblée sur la création d'emplois dans les micro-entreprises a été de facto supprimée pour lui substituer une aide accessible à toutes les entreprises pour l'emploi existant.

Donc la politique d'égalité renforcée en faveur de ceux qui créent les emplois un par un a disparue.

Dans un deuxième temps, la loi du 17 janvier 2003 a créé une réduction générale des cotisations patronales de Sécurité sociale se substituant au 1^{er} juillet 2003 aux mesures d'allègement du coût du travail sur les bas salaires et à celles liées à la RTT mises en place depuis 1993, réduction unique et dégressive (calculée selon un barème variant du SMIC à 1,7 fois le SMIC) permettant par ailleurs la réunification des salaires minima.

Il faut remarquer, en outre, que ces aides ne bénéficient pas aux très petites entreprises sans salarié. Ce point est évoqué par l'APCM notamment, qui insiste sur le fait que les baisses de charges sont concentrées sur les coûts salariaux, et non sur les charges qui pèsent sur les indépendants.

La mise en place d'une aide équivalente à celle incitant au recrutement du premier salarié aurait pu être envisagée, ne serait-ce que pour la contrepartie de ce que l'on peut considérer, dans les cotisations d'un travailleur indépendant, comme l'équivalent des cotisations patronales (cotisations d'assurance-maladie, d'allocations familiales, et les 2/3 des cotisations d'assurance-vieillesse), et ce dans la limite du SMIC.

2. La fin de l'ACCRE-subvention n'a pas fait l'objet d'évaluations coûts/bénéfices

Dans la recherche d'impacts, le rapprochement fait dans le rapport conjoint IGIC-IGF de juillet 2001 entre les évolutions dans le temps du nombre des bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises (ACCRE) et de celui des créations d'entreprises est significatif.

Il est certain que le nombre de créations d'entreprises dépend largement de facteurs de conjoncture macro-économiques, mais il semble aussi qu'apparaisse une corrélation entre la mise en place, en juillet 1987, de la réforme de ce mécanisme d'exonération des charges sociales des chômeurs créateurs, jusque-

là géré par l'UNEDIC, la baisse en deçà des 200 000 du nombre de créations annuelles d'entreprises (créations « pures », hors reprises).

Dans le nouveau système l'ACCRES perd son caractère automatique, l'État prend en charge les procédures et l'étend aux allocataires des régimes de solidarité. Un dossier est désormais exigé et la décision d'attribution est prise par le préfet après avis d'un comité ad hoc. Le nombre des bénéficiaires de l'exonération passe de 70 000 à moins de 50 000 et le nombre d'entreprises créées chaque année à 160 000.

Il ne s'agit pas ici de critiquer cet aspect de la réforme de l'ACCRES sur le seul critère du nombre de bénéficiaires qui aura baissé dans la période. Au contraire, il est plus que probable que la réforme voulue par Philippe Seguin, alors ministre des Affaires sociales, était une réforme de bon sens, qui interdisait de considérer l'ACCRES comme un « dû », comme une aide parmi d'autres que l'on pourrait obtenir simplement en la demandant. Le fait d'exiger un dossier (d'ailleurs assez léger) et donc de prouver que l'on a un projet sérieux paraît logique. À la fois parce qu'il s'agit d'argent public et parce qu'il s'agit de projets risqués dans lesquels l'argent public ne doit pas avoir un effet pousse-au-crime, ou pousse-au-risque.

De fait, l'expérience a montré sur vingt ans que l'ACCRES accordée automatiquement n'était pas la meilleure formule, car les créateurs en question avaient autant besoin de conseil et d'accompagnement que de trésorerie.

Au début des années 1990, le bénéfice du mécanisme est élargi aux personnes non indemnisées ayant 6 mois consécutifs d'inscription à l'ANPE. La durée d'exonération est portée à 12 mois et l'aide financière allouée parallèlement est portée à 32 000 F (contre 10 000 F précédemment). L'exonération est accordée « à guichets ouverts », à toutes les personnes remplissant les conditions. En 1995, le nombre de bénéficiaires atteint 85 000 et le nombre d'entreprises créées est globalement de 179 000 : les chômeurs représentent plus du tiers des créateurs d'entreprises.

Le coup de frein est brutal. À partir de 1996, l'aide est réduite à l'exonération : le nombre de bénéficiaires est divisé par deux. Le nombre annuel de créations d'entreprises retombe à 160 000 dans les années qui suivent.

L'évaluation faite par les deux corps d'inspection est qu'il s'agit là (l'exonération des cotisations sociales du créateur d'entreprise) d'une forme d'aide présentant un avantage financier important, doublé d'un avantage en

- Seconde partie -

trésorerie permettant le financement partiel du besoin en fonds de roulement et qui profite directement au « créateur moyen ».

Quant au financement, cette disposition représente un avantage financier de 3 500 euros en moyenne par entreprise bénéficiaire d'un revenu moyen de 12 500 euros sur 12 mois, ce qui, pour les régimes de Sécurité sociale concernés (essentiellement le régime de protection des travailleurs non salariés non agricoles), représente une perte de recettes de 136 millions d'euros pour 39 000 bénéficiaires annuels.

D'après le rapport d'inspection (fondé sur une étude INSEE réalisée en 1995), *les entreprises créées dans le cadre de l'ACCRE ont un taux de survie équivalent à celui des autres entreprises (65 % au bout de trois ans, soit un taux d'arrêt de 10 % par an en début d'activité)*. Par ailleurs, selon les chiffres fournis par la CANAM, le revenu dégagé par les entreprises individuelles dès leur deuxième année d'activité s'élève en moyenne à 15 000 euros.

Ainsi la perte de recettes d'une génération exonérée est-elle financée par la génération précédente survivant à 90 % avec des revenus 20 % supérieurs à ceux de l'année de sa création.

La troisième génération est financée par les deux précédentes survivant à des taux moindres bien évidemment mais avec des revenus croissants... C'est ce genre d'évaluation qu'il conviendrait de faire avant de créer (ou de décider de ne pas créer) telle ou telle forme d'aide.

Mais la fin de l'ACCRE-subvention restera sans doute comme un geste symbolique. Au même moment, on créait le CIE, le contrat initiative-emploi qui faisait partie des promesses du président de la République pendant sa campagne. On ne peut éviter d'évoquer cette symétrie. Le CIE première formule était extraordinairement coûteux pour les finances publiques ; il concernait des chômeurs de longue durée dont on subventionnait largement le retour en entreprise comme salariés, mais avec un taux d'« aubaine » très élevé (c'est-à-dire que le nombre d'emplois réellement nouveaux était faible). Dans le même temps, on supprimait les 2,5 milliards de francs de l'ACCRE, qui, elle, était destinée à encourager la création d'entreprise par des chômeurs. Cette symétrie reste encore aujourd'hui évocatrice.

3. Les exonérations en zones urbaines sensibles

Dans les zones urbaines sensibles (ZUS), l'exonération totale des cotisations dans la limite de 150 % du SMIC pendant 5 ans puis dégressive pendant 3 ans n'est pas cumulable avec la nouvelle exonération unique dégressive (calculée sur la base d'un barème allant du SMIC à 1,7 fois le SMIC). Elle peut simplement donner lieu à majoration des allègements initiés pour compenser les charges liées à la mise en place des 35 heures. L'employeur devra choisir entre les deux systèmes. Ce choix nécessite des calculs préalables relativement complexes et sera définitif. Là encore une mesure spécifiquement destinée à aider l'emploi dans les petites PME (l'entreprise doit avoir moins de 50 salariés) est absorbée ou entre en concurrence avec une mesure plus générale.

À signaler également : dans ces zones, les travailleurs indépendants sont exonérés, lorsqu'ils créent leur entreprise, de cotisation d'assurance-maladie pendant 5 ans. Cette mesure mise en place en 1997 se traduisait alors par un allègement de charges de 11,4 points de cotisations. Dès l'année suivante, le taux de cotisation d'assurance-maladie était abaissé à 5,9 % avec comme contrepartie une hausse de la CSG non éligible à cette exonération (inéligible à toute exonération).

Donc cette aide spécifique à la création de TPE avait de fait baissé, sans que l'impact de cette baisse ait été évalué, ni même été examiné.

Les zones franches urbaines (ZFU) ont été relancées et multipliées par l'actuel gouvernement avec un dispositif d'exonération très proche. Mais les systèmes d'appui spécifiques aux micro-entreprises, au-delà des exonérations, fonctionnent mal, comme le Fonds de revitalisation économique - FRE (voir plus loin).

Les micro-entreprises n'ont pas accès aux aides à l'emploi

1. Les travailleurs indépendants n'ont pas accès aux baisses de charges

Les aides à l'emploi sous forme d'exonération de charges sociales patronales sont les plus importantes : elles représentent désormais 17 milliards d'euros (source : Commission des comptes de la Sécurité sociale et ministère des Affaires sociales) si l'on y inclut l'allègement unique mis en place au 1^{er} janvier 2003 (qui comprend les exonérations liées à l'extension des 35 heures aux entreprises de moins de 20 salariés et toutes ses conséquences). Ces charges sont financées par le Fonds de financement de la réforme des cotisations

- Seconde partie -

patronales – FOREC qui ne figure pas dans le tableau en annexe et par le Budget (chapitre 44-77 : compensation de l'exonération de charges sociales). L'allègement unique mis en place en 2003 a absorbé les aides spécifiques aux bas salaires et au premier salarié.

Il convient de rapprocher ces dépenses publiques et leur évolution de la structure des entreprises en terme d'emplois :

Tableau n° 37
(en millions d'euros)

| Financement | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|
| FOREC | 14 400 | 15 430 | 16 040 |
| Ministère (44-77) | 640 | 700 | 880 |
| total | 15 040 | 16 130 | 16 920 |
| Croissance /N-1 | | + 7,25 % | + 4,9 % |

Tableau n° 38

| Structure d'entreprise | Nombre | Pourcentage | Dont professions libérales | Nombre de salariés |
|------------------------|------------------|-------------|----------------------------|--------------------|
| 0 salarié | 1 389 000 | 58,1 % | 380 000 | |
| De 0 à 9 salariés | 830 600 | 34,7 % | 193 780 | 2 912 800 |
| Plus de 9 salariés | 169 400 | 7,1 % | 15 220 | 10 853 200 |
| total | 2 389 000 | | 589 000 | 13 766 000 |

Source: INSEE-DECAS au 1^{er} janvier 2002, hors agriculture et hors secteur public

Il ressort de ce tableau que *plus de la moitié des entreprises ne sont pas éligibles aux 17 milliards d'euros d'aides dont il est question [supra] car elles n'ont pas de salarié*. L'entrepreneur relève des régimes de sécurité sociale des travailleurs non salariés, non concernés par ces mesures d'exonération. On peut se demander toutefois si cet entrepreneur, sans être un employé, n'occupe cependant pas un emploi dans l'économie (dans une approche macro-économique et non pas juridique ou comptable).

En somme, les politiques publiques dans ce domaine confirment une certaine iniquité qui n'est pas fondée. Deux professionnels exerçant le même métier auront un taux de charges différent sur des critères de statuts (indépendant ou

salarié d'un indépendant) qui n'ont pas grand-chose à voir avec la façon d'exercer le métier.

Sachant que l'indépendant, plus exposé au risque, ne bénéficie pas non plus d'un système d'assurance-chômage obligatoire qui lui permettrait de gérer les aléas de son exploitation dans une certaine sérénité.

2. Les aides à l'emploi sont concentrées sur l'emploi salarié

Cette politique de concentration des aides à l'entreprise sous forme d'aides à l'emploi salarié semble avoir été mesurée par la Commission des comptes de la Sécurité sociale, qui, dans son dernier rapport, souligne que *le financement du régime général de Sécurité sociale était assuré à hauteur de 50 % par les entreprises en prenant en compte les entreprises individuelles* (sans salarié : le travailleur indépendant contribue alors au financement du régime général des salariés, qui n'est pas le sien, *via* les cotisations d'allocations familiales et la CSG pour partie).

Les cotisations payées par les employeurs de salariés (hors entreprises individuelles) représentent 43 % des ressources, contre 54 % en 1989 et 46 % en 1995. Le poids grandissant des exonérations de charges sociales explique cette baisse importante, compensée dans le temps par l'accroissement des prélèvements sur les ménages (taxes sur les alcools et sur les tabacs, augmentation de la CSG...) et – mais la Commission ne le détaille pas – sur les entreprises individuelles qui n'ont pas bénéficié des exonérations et ont subi l'augmentation des taxes et de la CSG.

Les seules réductions de charges mises en place ont été, en 2001, l'harmonisation et la baisse des assiettes provisionnelles sur la base desquelles sont calculées les cotisations des créateurs d'entreprises. Ces assiettes provisionnelles sont nécessaires car on ne connaît pas encore le revenu définitif qui sera soumis à cotisations : elles seront régularisées dès que ce revenu sera connu, soit en N + 1. Cela fait de cet allègement une mesure transitoire, qui soulage le besoin en fonds de roulement de l'entreprise, mais qui, in fine, ne modifie pas la structure de son bilan.

Un nouveau déplacement des charges est prévu dans la loi pour l'initiative économique, dans le même esprit : elle consistera à ne pas recouvrer de cotisations sociales pendant les 12 premiers mois d'activité, et à reporter ce recouvrement sur les cinq années suivantes. Il s'agira donc là aussi d'un

- Seconde partie -

allègement temporaire, assez complexe à mettre en place et à faire assimiler par l'entrepreneur (qui pourra d'ailleurs ne pas l'adopter).

Mais ce mécanisme paraît, à première vue, inquiétant. On sait que 10 % au moins des créateurs vont, dès la première année, s'apercevoir qu'ils ont fait une erreur et décider d'arrêter leur exploitation. Ou alors, nombre d'entre eux qui venaient du chômage, mal préparés, mal conseillés, vont échouer et retourner aux ASSEDICS avec des dettes supplémentaires. Croit-on vraiment que les dettes sociales pourront être récupérées sur ce type de public ? Peut-on imaginer des poursuites contre des personnes qui ont tenté leurs projets, qui ont échoué, et qui, éventuellement, sont ruinées et endettées ? La simple hypothèse est absurde ; elle avait existé un moment avec l'ACCRE (avance remboursable dont l'État demandait le remboursement... en cas d'échec !) et s'était révélée infaisable. Pourquoi mettre en place de tels mécanismes en 2003 ?

Accroître le rythme annuel des créations « pures » (hors reprises et réactivations) d'entreprises supposerait, rappelons-le sur la base de l'expérience de l'ACCRE, un investissement initial susceptible d'être ensuite amorti par les créations annuelles des années suivantes et les recettes sociales et fiscales qu'elles génèrent. A contrario, les économies réalisées sur les aides à la création d'entreprises en 1987 puis en 1995 ont certainement coûté très cher en terme d'emplois et de pertes de recettes pour les finances publiques. Mais aussi en termes d'image de l'État vis-à-vis de ce secteur. Les hésitations, les changements de régime, les aller-retours, ont fait craindre jusqu'à présent aux candidats créateurs que l'État manquerait de constance dans ce domaine.

3. Les problèmes d'assiette continuent, alors que les impacts sont peu mesurables

Alors que les exonérations de charges sociales patronales sont présentées comme des incitations à l'emploi, la vision des entreprises, telle qu'elle ressort de nombreuses enquêtes, y compris celles menées à l'appui de ce rapport, ne semble pas être celle-là. Les jugements positifs qui ressortent de l'enquête quantitative ne sont pas majoritaires sur les exonérations, et l'enquête qualitative fait ressortir que les chefs d'entreprise ne se lancent dans les recrutements que lorsqu'ils en ont véritablement besoin ; l'exonération à l'embauche leur paraissant « naturelle » et non ressentie comme une aide (« il est normal de bénéficier d'allègements pour un nouvel arrivant qui n'est pas encore productif »...).

La complexité des systèmes d'exonérations donne cette impression d'une URSSAF toute puissante, peu accessible, impersonnelle,¹ reflet d'une assiette sociale complexe que le chef d'entreprises ne peut pas maîtriser. La question que l'on peut poser est : les pouvoirs publics la maîtrisent-ils eux-mêmes ?

Cette assiette salariale sans cesse corrigée, pour une perte de recettes croissante pour les finances publiques sans effet visible sur le taux de chômage n'est pas sans rappeler les prédictions faites à la fin des années 1970 sur les risques que faisait encourir une telle assiette sur le taux d'occupation de la population (un taux croissant de charges patronales sur les salaires ne pouvait que conduire à la délocalisation de certaines activités de main-d'œuvre, conduisant à réduire de facto l'assiette et donc à augmenter les taux de cotisations pour financer les dépenses, et entraînant donc la délocalisation d'autres activités à forte densité de main-d'œuvre...).

La baisse de la TVA : une « aide indirecte » de 89 000 euros par emploi et par an

Il ne s'agit pas ici d'entrer dans la polémique récente sur la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, que la France demande à la Commission européenne d'accepter pour 2004. Au contraire, il s'agit d'évaluer si des mesures fiscales ciblées, telles la baisse et la TVA à certains secteurs dans lesquels les petites entreprises sont très nombreuses, peuvent avoir des effets positifs en matière de créations d'emplois et, plus généralement, sur le développement de ces entreprises.

Le test a été fait récemment. En effet, en 1999 plusieurs pays ont demandé à la Commission européenne la possibilité de baisser le taux de TVA dans des secteurs limités, et pour une durée définie à l'avance.

L'hypothèse à vérifier était que si l'on baisse le taux de TVA dans les secteurs dans lesquels l'intensité de la main-d'œuvre est très élevée, les entreprises de ces secteurs auront la possibilité de baisser leurs prix, donc amélioreront leur offre, notamment dans les secteurs dans lesquels la clientèle finale est sensible au prix et le chiffre d'affaires du secteur augmentera.

(1) À quelques exceptions près, que nous avons pu rencontrer, mais qui ne reflètent pas le comportement général. Grâce à l'ACOSS, les membres de l'instance ont pu passer une journée de travail à l'URSSAF de Rouen, dont il est rendu compte par ailleurs, connue pour être une organisation en pointe dans les services rendus à ses assujettis.

- Seconde partie -

Mais pour que cette hausse du chiffre d'affaires engendre des créations d'emplois nouveaux en nombre significatif, il faut que trois autres hypothèses soient vérifiées :

– il faut que la baisse de la fiscalité soit répercutée dans les prix, donc que ces derniers baissent d'autant ;

– il faut que les gains de productivité du secteur ne soient pas possibles à effectifs constants ;

– il faut que le volume supplémentaire de travail ne soit pas absorbé par ce que l'on appelle pudiquement du « travail dissimulé ». En d'autres termes, il ne faut pas que cette baisse des prix favorise le développement du travail au noir ¹.

Comment évaluer l'impact de la baisse de la TVA dans les services ?

Les différents pays de l'Union européenne qui étaient intéressés par cette expérimentation ont choisi chacun des secteurs d'activité très limités : par exemple la réparation de bicyclettes, le lavage de vitres, la coiffure, le nettoyage de locaux. En France, le gouvernement a décidé de retenir deux secteurs : les travaux de rénovation au domicile des particuliers et les services à la personne. Dans ces secteurs, la TVA est passée de 19,6 % à 5,5 %. Le secteur de la réparation de logements occupe en France 500 000 personnes et la France, en 2002, dans son rapport d'évaluation sur les effets de la baisse et la TVA, revendique 45 000 emplois de plus directement liés à cette opération. La hausse du chiffre d'affaires du secteur aurait été de 1,3 à 1,5 milliard d'euros sur la période ; plus largement, 105 000 emplois nouveaux auraient été créés sur la période 1997-2001.

Le problème de l'évaluation sur cette opération précise est double

- D'une part, il est difficile d'établir le lien causal unique entre la baisse des prix d'un côté, et de l'autre la « propension à consommer » de la part des nouveaux clients du secteur.

(1) La question, qui n'est pas tranchée à l'heure où nous concluons, de la TVA dans la restauration est un peu différente. En effet, la France connaît un régime de TVA différent pour les repas pris « sur place » et les repas « à emporter ». Mais les fast food ont mis à mal cette différence traditionnelle ; d'où les demandes d'une partie de ces professions.

- D'autre part, l'expérience elle-même est perturbée par les circonstances. La période 1998-2000 est une période de croissance assez forte pendant laquelle l'optimisme des ménages est à son comble. Donc le fait de commander des travaux au domicile est une traduction de cet optimisme. Par ailleurs, la période est également perturbée par la fameuse tempête de décembre 1999, qui a créé un volume de travail très spécifique et inattendu.

En résumé, *il est difficile d'estimer si les 105 000 emplois supplémentaires du secteur sont dus essentiellement ou marginalement à la baisse de la TVA*. Selon certaines estimations, la baisse des prix aurait été répercutée à 75 % environ dans les tarifs proposés à la clientèle, du moins au début. Pourtant, sur la durée, il paraît plus que probable que les chefs d'entreprise du secteur auront profité de mesures pour augmenter leurs marges, et donc leurs revenus personnels, plutôt que pour répercuter les baisses de prix.

En outre, *les faiblesses de ce dispositif* apparaissent largement aujourd'hui :

- D'une part, la mesure paraît très coûteuse. Ce sera la critique essentielle faite par la Commission européenne en termes d'évaluation. La Commission évoque un coût de près de 90 000 € par emploi nouveau créé et par an.
- D'autre part, la mesure est « peu robuste », écrit la Commission ; c'est-à-dire qu'elle dépend largement de la conjoncture, et notamment du moral des ménages. Ce qui signifie que les emplois créés dans la période initiale seront assez facilement détruits en cas de creux conjoncturel.

Le second secteur qui était visé par à la France dans cette expérimentation était un secteur d'activité très particulier en France, puisque les activités de services aux personnes et à leur domicile sont largement dominées par un réseau très dense d'associations sans but lucratif (« loi 1901 ») agréés par les pouvoirs publics : 4 000 associations étaient agréées en 1996. Puis des sociétés commerciales se sont positionnées sur ce marché à partir de la fin des années 1990. 135 entreprises privées étaient agréées en 1999 et 250 à fin 2001. Il s'agissait pour l'essentiel d'initiatives minuscules, prises souvent par des personnes en difficulté, puisque sur les 250 entreprises la moitié a été créée par des demandeurs d'emploi en fin de droits.

Dans ce second secteur, celui des services à domicile, la France comptait faire une autre démonstration. Il s'agissait de *montrer qu'une baisse d'impôt peut favoriser l'émergence du travail dissimulé*. Le rapport d'évaluation français

- Seconde partie -

rendu à la Commission européenne fin 2002 fait état d'une hausse du chiffre d'affaires de ce secteur de 130 millions d'euros, et d'une augmentation de 3 000 emplois nouveaux (ETP) sur la période 2000-2001.

Il est probable que l'un des objectifs de cette opération est atteint : une partie du travail noir, très courant parmi les ménages, la garde d'enfants, l'assistance à domicile de personnes âgées, a diminué grâce à la baisse des prix. Mais dans ce cas, l'autre objectif qui consistait à créer des emplois nouveaux n'est pas réellement atteint, dans la mesure où il s'agit de l'officialisation d'activités qui existaient déjà, même au noir.

La structure des coûts dans les deux secteurs explique probablement le caractère discutable de la mesure. Il s'agit de secteurs dans lesquels les micro-entreprises sont extrêmement nombreuses : la moyenne des effectifs dans les entreprises du bâtiment concernées par les travaux au domicile des particuliers est de 3,7 emplois.

Et il s'agit d'activités dans lesquelles le chiffre d'affaires est dépensé en quasi-totalité pour couvrir les coûts de la main-d'œuvre, qui représentent 85 % du total. Donc les petits patrons de ces secteurs seront sensibles à toute mesure qui baisse directement les coûts de la main-d'œuvre, alors qu'il perçoivent mal l'intérêt de mesures fiscales agissant sur les prix.

La position de la Commission européenne est très critique

C'est la position de la Commission qui propose (communiqué du 16 juillet 2003) une rationalisation et une simplification des taux réduits.

La Commission européenne vient de présenter une proposition pour simplifier les règles sur les taux réduits de TVA afin d'achever une application plus uniforme de cette taxe. La proposition vise à donner aux États membres d'égales possibilités d'appliquer des taux réduits dans certains domaines (par exemple les restaurants, le logement et la fourniture de gaz et d'électricité). Elle vise aussi à rationaliser les dérogations multiples... L'objectif est d'améliorer le fonctionnement du Marché intérieur et d'éviter de potentielles distorsions de concurrence qui ont donné lieu à beaucoup de plaintes des opérateurs. En outre, *la Commission reste convaincue, sur la base surtout de l'expérience, d'appliquer un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à certains services à forte intensité de main-d'œuvre, que la transmission dans les prix ou*

*l'effet sur la création de l'emploi de la baisse du taux de TVA est très faible, voire inexistante*¹. Il apparaît dès lors que la réduction des taux de TVA peut constituer un gaspillage de moyens budgétaires qui, s'ils étaient consacrés à d'autres instruments, pourraient donner de meilleurs résultats.

Frits Bolkestein, le commissaire européen à la Fiscalité et au Marché intérieur ajoutait : « *En plus, la répercussion d'une réduction de taux de TVA dans les prix à la consommation n'est jamais totale : elle est même très souvent faible et de plus temporaire* ».

La situation actuelle en matière de taux est peu satisfaisante, estime la Commission : « *Les taux de TVA applicables dans la Communauté restent actuellement très disparates et se caractérisent par une grande complexité* », alors que les règles de base sont pourtant simples, car « *sur ces règles simples viennent se greffer de nombreuses dérogations qui ont été accordées à certains États (...)* Cette situation a donné lieu à beaucoup de plaintes des opérateurs économiques qui ont été reflétées dans le rapport de la Commission de 2001 sur les taux réduits ».

« En outre, la répercussion d'une réduction de taux de TVA dans les prix à la consommation n'est le plus souvent que partielle : elle est même très souvent faible et de plus, temporaire.

La Commission considère aussi que l'objectif principal de la TVA est de générer des recettes fiscales : chaque État membre affecte ces recettes selon les priorités qu'il détermine, mais elle ne devrait pas jouer le rôle d'une subvention à certains secteurs donnés.

Finalement, le rapport d'évaluation de l'expérience de taux réduits pour les services à forte intensité de main-d'œuvre qui a été adopté par la Commission le 2 juin 2003 conclut *qu'il n'est pas possible d'identifier de façon robuste un effet favorable en faveur de l'emploi, ni une réduction de l'économie souterraine suite à la réduction de taux de TVA. Comparé aux mesures qui visent directement le coût du travail, l'impact de la réduction du taux de TVA sur l'emploi a un coût budgétaire toujours plus élevé par emploi créé*² (pour un même coût budgétaire, une baisse des charges sur le travail crée 52 % de plus d'emplois qu'une baisse du taux de TVA entièrement transmise dans les prix). Il convient dès lors d'examiner en profondeur si des réductions d'autres taxes et

(1) *Souligné par nous.*

(2) *Souligné par nous.*

- Seconde partie -

prélèvements que la TVA ne seraient pas un meilleur instrument en vue de promouvoir l'emploi.

La position du Conseil national des impôts est également réservée

Le CNI français, dans son rapport 2003 sur les dépenses fiscales, ¹ dites aussi les « niches fiscales », admet que les baisses de TVA auraient été répercutées à hauteur de 75 % sous forme de baisse de prix finaux, « *du moins dans la période immédiatement postérieure à l'introduction de la mesure* », façon pudique de dire que ces baisses de prix n'ont sans doute pas duré, et que les entrepreneurs ont ensuite augmenté leurs marges.

De plus, relève le Conseil, « *les effets indirects de la mesure sur la réorientation du travail dissimulé ne sont pas détaillés par le rapport [d'évaluation français], qui se contente de retenir l'hypothèse qu'environ un tiers seulement du surcroît de chiffre d'affaires lié à la baisse de la TVA proviendrait de ce phénomène* ».

Ensuite sont reconnus les effets « *budgétaires indirects de cette mesure* ». Le coût budgétaire brut de la baisse de la TVA pour l'État « *pourrait être diminué d'une part des recettes fiscales supplémentaires générées par les effets de la mesure sur le niveau d'activité (TVA, impôt sur les sociétés) et sur l'emploi (impôt sur le revenu) et d'autre part, en matière sociale, des cotisations supplémentaires perçues et des moindres prestations d'insertion ou de chômage versées. Au total, sur la période 2000-2003, ces effets budgétaires indirects ont pu réduire le coût budgétaire direct de la mesure d'environ 30 %* ».

Mais au total, rappelle le Conseil, selon les chiffres du rapport français, « *le coût d'un emploi direct ainsi créé reste très élevé, environ 89 000 Euros par emploi et par an* » ce qui est considérable et de beaucoup supérieur à n'importe quel type d'aide à l'entreprise, quel qu'en soit son objectif.

Cette conclusion du rapport 2003 rejoint celle qu'avait faite le même Conseil des impôts en 2001 dans son rapport consacré à la TVA, qui appelait à ne pas étendre les baisses ciblées de TVA et à rationaliser le champ d'application du taux réduit ce que veut faire aujourd'hui la Commission européenne.

(1) Conseil national des impôts, rapport « *La fiscalité dérogatoire – pour un réexamen des dépenses fiscales* » XXI^e rapport au Président de la République, septembre 2003.

Le Conseil rappelle que *la réglementation communautaire ne permet pas d'effectuer des baisses de charges sociales ciblées sur certains secteurs économiques*. D'où la position prudente de la Commission qui propose de recourir à des baisses ciblées de TVA dans certains secteurs, même si ces mesures ne sont pas d'une efficacité optimale.

Appréciation sur les critères de l'aide à l'entreprise

Bien évidemment, il ne nous appartient pas de juger de l'utilité macro-économique des niveaux de taux de TVA. Mais la demande française recouvrait deux objectifs qui nous concernent :

- un appui indirect à la création d'emplois par la baisse des prix,
- une tentative de faire « sortir du noir » des catégories de travailleurs qui y sont contraints par la pression sur les prix dans les secteurs concernés.

Et il est démontré que même si ces mesures n'étaient pas destinées particulièrement aux petites et aux micro-entreprises, ce sont bien elles qui ont été touchées, car elles sont nettement dominantes dans les secteurs retenus par la France.

Sur ces deux objectifs, on peut estimer, avec la Commission européenne et le Conseil national des impôts, que la baisse de la TVA ne paraît pas être un bon outil d'intervention. Elle devrait être utilisée pour des choix de politique budgétaire, mais pas pour des politiques de soutien à l'emploi.

Les aides réservées à des zones en difficulté : pas de montée en charge pour le FRE

La politique menée dans « les quartiers », comme on les appelle couramment, est l'exemple type de la discrimination positive, fondée sur des éléments objectifs de handicaps des territoires concernés. La politique de l'emploi dans ces zones passe par des systèmes d'exonération et de baisses de charges, évoqués ci-dessus, puis de subventions et d'accompagnement spécifique, car les difficultés de ces zones sont telles qu'il y faut des moyens dérogatoires.

L'intervention publique a pris la forme, outre les politiques d'exonération, du Fonds de revitalisation économique (FRE) en 2001, qui obtiendra des résultats très modestes, malgré la qualité du programme et d'opérations

- Seconde partie -

d'accompagnement, à l'initiative de la Caisse des dépôts, qui commencent tout juste en 2003 à produire des effets observables.

Des problèmes d'emploi qui résistent au volontarisme politique

L'aspect le plus spectaculaire des problèmes d'emploi dans les ZUS est le cumul des handicaps ¹ : les jeunes sont plus nombreux qu'ailleurs ; ils ont quitté l'école plus tôt ; ils sont moins qualifiés qu'ailleurs ; le nombre de personnes non qualifiées, singulièrement les femmes, est nettement supérieur à d'autres zones d'emploi ; les personnes étrangères et celles issues de l'immigration sont également plus nombreuses... La concentration, l'accumulation de ces handicaps provoquent une ségrégation spatiale qui est aujourd'hui mesurée assez exactement.

Mais le pire est probablement que, *dans les années 1990, la situation s'est globalement dégradée jusqu'en 1999*. L'écart des taux d'activité entre ces zones et les villes va croissant, jusqu'à atteindre 4 % de différence globale. Par exemple le taux d'activité des personnes de 15 à 59 ans est de 68 % dans les ZUS alors qu'il est de 72 % pour l'ensemble des agglomérations. Les écarts concernant les femmes sont encore nettement supérieurs. Globalement, le taux de chômage dans les ZUS passe de 18,9 % de la population active en 1990 à 25,4 % en 1999.

Depuis 1999, une baisse du taux de chômage est observée dans ces zones, qui est du même type que dans l'ensemble des villes. On ne peut évidemment pas attribuer seulement ce léger mieux à un effet mesurable des politiques publiques mises en place à partir de 1996. La baisse du taux de chômage est la même que partout ailleurs : c'est une période de bonne conjoncture, de croissance assez robuste sur trois ans. Tant mieux, mais cela conduit à relativiser la mesure de l'efficacité des politiques publiques. La conjoncture commande, les politiques au mieux accompagnent.

(1) *Ce qui suit : d'après Délégation interministérielle à la ville, Mission observation, veille scientifique, évaluation : « Emploi et chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville - quelques repères statistiques », par Philippe Choffel, note interne, mars 2003.*

Les rapports IGF, IGAS, IGA, Cour des comptes reposent sur des informations insuffisantes

Succès ou échec ? et à quel prix ? L'exemple des zones sensibles est une démonstration nette de la non-intégration des objectifs de l'évaluation dans les politiques publiques, même si les jugements a posteriori n'ont pas manqué. Par exemple celui du sénateur (RPR) Pierre André qui conclut à l'efficacité « incontestable du système ». Ce dernier aurait parfaitement répondu à l'objectif que lui avait assigné le gouvernement Juppé : améliorer la situation des quartiers en difficultés. Pour Pierre André, 46 000 emplois ont été créés ou transférés dans les zones franches depuis leur instauration ; dans neuf cas sur dix, ce sont des contrats à durée déterminée.

Fin 2001, 12 000 entreprises résidaient dans les 44 zones, employant plus de 60 000 salariés. De quoi faire reculer le chômage dans des zones où les créateurs ne se seraient pas installés spontanément, selon le sénateur. Il cite les exemples de Roubaix, Meaux ou encore Marseille où le chômage des quartiers Nord a diminué deux fois plus vite que dans le reste de la ville. « *La valeur d'un emploi créé en ZFU est au demeurant très supérieure à celle d'un emploi créé ailleurs* » ajoute-t-il, rappelant les handicaps structurels de ces quartiers. « *La création des ZFU ouvre une alternative à la spirale du chômage et de la pauvreté* », poursuit-il. « *Ces effets positifs ont été sous-évalués, estime-t-il, tant en terme d'image, qu'en terme financiers* ». Le sénateur va contre les critiques du précédent gouvernement et du rapport de 1998 de l'IGAS sur le coût du système, qui avait été évalué à 221 millions d'euros en 2001 et 242 en 2000¹. Il prône donc une réactivation du système « sans délai », ce qui sera obtenu par le ministre délégué à la Ville, Jean-Louis Borloo. Il ne s'agit pas vraiment d'évaluation mais de choix politiques : Martine Aubry, ministre de tutelle sous le précédent gouvernement, a exprimé à plusieurs reprises ses doutes sur l'efficacité des mesures prises dans les ZFU.

Mais la question qui intéresse l'évaluation est de savoir si, au moins, les faits sont établis. Or les chiffres eux-mêmes sont difficiles à obtenir, puisque :

– L'exonération de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises nouvelles (art. 44 *sexies* du CGI) relève de la PAT et les données disponibles ne permettent pas

(1) Les sources principales d'information sont l'évaluation IGAS-IGF-IGA de 1998 et les Études annuelles DARES jusqu'en 1999.

- Seconde partie -

à la DGI d'isoler la part des dépenses budgétaires imputables aux seules opérations de zonage urbain ;

– les dispositifs fiscaux et sociaux sont accordés sous certaines conditions, mais de façon automatique aux entreprises qui peuvent en bénéficier. Il n'y a pas d'obligation déclarative nouvelle permettant l'élaboration de statistiques par sites.

Enfin, les *fichiers administratifs ne sont pas organisés pour suivre des indicateurs infra-communaux* : or, pour les ZFU, nous sommes au niveau du « quartier » (de 10 000 habitants au moins, mais du quartier tout de même).

Ainsi, la politique menée est un véritable cas d'école de la non-intégration de l'évaluation dans les décisions de politique publique. Les conclusions des rapports cités ci-dessus restent partielles en l'absence d'objectifs chiffrés ; *mais surtout il n'y a pas eu de dispositif d'évaluation initialement prévu, en même temps que la définition de la politique à mener*. En ZFU notamment, il est difficile de savoir à quel rythme l'activité se serait développée (ou non) en l'absence d'aides exceptionnelles, sentiment d'insatisfaction renforcé par l'absence de données quantitatives nationales relatives à l'emploi ou à la disparition d'entreprises dans les zones concernées.

Néanmoins, nous souhaitons approfondir un aspect précis de la question des TPE dans les quartiers, car, outre les dispositifs d'exonération, la mise en place du FRE a fait l'objet d'une commande d'évaluation de la DIV très rapidement après sa mise en place ¹.

Le Fonds de revitalisation économique pour les ZUS : des interventions « mal vendues »

Le FRE, mis en place en 2001, alimente trois types d'aides :

– deux concernent les entreprises qui s'implantent dans une ZUS : l'aide au démarrage des créateurs d'entreprise et l'aide à la réalisation d'investissements par les petites entreprises ;

(1) *MicFin* : « *Évaluation qualitative du FRE – rapport d'étude pour la DIV* », par Benoît Granger et Marc Audouin, 15 septembre 2002. À la même époque est publiée une enquête ACFCI, mai 2002 : « *FRE, évaluation et recommandations des CCI* », septembre 2002.

– la troisième concerne « les acteurs locaux » : soutien à l'ingénierie dans le cadre du volet « développement économique et emploi » des contrats de ville.

En résumé, une entreprise qui se crée en ZUS ou en ZFU peut bénéficier d'une minuscule subvention de 3 050 € ; et une petite entreprise présente (ou qui s'y installe) pourra, si son effectif est inférieur à 11 salariés, bénéficier d'une subvention d'investissement de 22 870 € maximum, sachant que cette subvention ne peut dépasser 15 % du montant hors taxes de son investissement.

La 3^e ligne d'intervention permet (en partie) aux administrations de se « débarrasser » d'une partie de la gestion de ces aides : elle peut subventionner des réseaux locaux d'accueil et d'accompagnement proches des micro-entreprises pour assurer une part de la diffusion des mesures...

Par rapport aux exonérations sociales et fiscales des ZRU et des ZFU, les subventions FRE représentent peu de choses mais ce sont les seules mesures positives dans les ZUS qui ne sont ni l'une ni l'autre. Donc on avait là l'embryon d'un programme positif de soutien explicite à l'initiative économique même si, dès le départ, la quotité et les montants des aides proposées paraissaient assez dérisoires aux « partenaires » de terrain : Chambres consulaires ou réseaux d'appui habitués à mesurer les besoins des micro-entreprises de leurs territoires.

D'autres aspects du programme FRE peuvent être considérés comme positifs :

– le fait qu'il n'y ait pas de « dossier type », ce qui est une source d'angoisse pour des administrations déconcentrées mais en même temps, ce qui permet d'emprunter un autre dossier ailleurs (par exemple à la procédure ACCRE) pour éviter aux entrepreneurs de remplir « un dossier de plus » et d'intégrer le FRE dans des commissions existantes ;

– le fait que les secteurs d'activité soient peu limités : donc des activités les plus variées ont pu être primées ;

– la répartition des crédits entre les lignes était plus ou moins laissée à la décision des préfets, ce qui leur permettait d'accentuer tel ou tel effet recherché ;

– les administrations locales avaient aussi la possibilité d'assouplir les zonages imposés, afin de financer des projets en limite de zones si nécessaire.

- Seconde partie -

En 2001, le FRE est consommé à 20 % des prévisions budgétaires. En face des éléments positifs, les éléments négatifs ne manquent pas.

- Les montants d'abord. La subvention versée à un créateur d'entreprise est d'un montant dérisoire ; mais s'il s'agit de micro-crédation, elle s'intègre dans la procédure connue et éprouvée de l'ACCRE. En revanche, *en matière d'investissement, ni les montants, ni la procédure ne correspondent aux besoins des entreprises de la cible.*
- Contrairement aux lignes d'intervention sur la création, la procédure est jugée trop lourde, les dossiers sont jugés trop épais et les partenaires de terrain ne comprennent pas pourquoi telle mesure est gérée par le préfet du département, et l'autre reste au niveau de la région. Ces différences provoquent des aller-retours, la création d'instances, de commissions supplémentaires, qui font largement doublon avec des réalisations départementales...
- Cette ligne d'intervention sur les investissements se trouve quasiment en concurrence avec d'autres mesures existantes, citées par les représentants des Chambres de métiers, qui permettent de subventionner à hauteur de 30 % sans conditions de localisation, des petites entreprises. C'est le double du taux FRE avec moins de contraintes, et l'appui de professionnels confirmés.
- Le pilotage du programme au sein des préfectures est souvent confié aux équipes responsables de la politique de la ville. Elles sont plus habituées à l'action sociale qu'à l'intervention, l'animation économique. Donc la montée en charge est lente parce que les contacts n'existent pas avec les réseaux externes. En réalité, la connaissance des marchés cibles du FRE est très faible au sein des préfectures.
- A contrario, les programmes ont bien démarré dans les départements dans lesquels les fonctionnaires responsables de la mise en place étaient déjà en contact avec les réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprise.

Le lancement du FRE « a été sauvé » dans certains départements par l'utilisation de la ligne ingénierie : elle est utilisée par quelques préfectures pour lancer le programme, éventuellement financer quelques études locales, mais

surtout pour « vendre » les mesures aux réseaux d'accueil, qui eux-mêmes vont les vendre aux entrepreneurs.

On connaît un seul cas de succès éclatant dans la mise en place de ces subventions : il s'agit du département de l'Essonne, qui, avec le Pas-de-Calais, consommera pratiquement la moitié des crédits nationaux. La création d'une plate-forme inter-consulaire, souhaitée et approuvée par le préfet, a conduit l'ensemble des partenaires économiques à embaucher des « vendeurs » qui sont allés visiter de façon systématique les entreprises qui pouvaient bénéficier des lignes d'aide, afin de les convaincre de demander ces aides. *La ligne ingénierie répond à l'axiome « pas d'aide publique sans aide à la vente »* : les subventions FRE ne seront consommées que si elles sont vendues sur le terrain aux personnes qui remplissent les conditions.

La question de la méthode : l'État ne devrait pas faire en direct, quand la cible est à la fois minuscule et complexe

Ainsi, le FRE renvoie à deux problèmes de fond dans l'intervention de l'État : jusqu'où faire en direct, et par qui faire faire ?

Certaines des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation du FRE sont conduites à « une réflexion de fond sur l'action de l'État dans ces domaines » :

– « l'État a sans aucun doute la responsabilité de définir les « discriminations positives » dont peuvent et doivent bénéficier des zones particulièrement défavorisées parce que l'État est le garant du bien public de l'égalité et de l'égalité d'accès à des services et des possibilités de développement pour ces zones » ;

– « mais quant à *la mise en œuvre, l'Etat admet lui-même qu'il n'est pas compétent* ». C'est la réponse convergente des équipes « Politique de la Ville » des préfetures. Par conséquent, disent notamment les réseaux, l'État devrait confier l'ensemble, en imposant des règles strictes, à ceux qui sont présents sur le terrain et démontrent une réelle légitimité.

« Le schéma qui est évoqué par les uns et les autres renvoie à la création d'EDEN, qui est bien connu par les DDTEFP, par les réseaux consulaires et par les réseaux associatifs ».

- Seconde partie -

Cette intervention directe de l'État au profit de créateurs de micro-entreprises avait été conçue dès le départ avec deux caractéristiques puissamment innovantes :

– *la gestion de l'avance remboursable, puis de la subvention, est confiée à des réseaux spécialisés* : en l'occurrence, en majorité les réseaux associatifs ;

– *la gestion de l'aide est rémunérée* et donc les réseaux sont encouragés à proposer des prestations de qualité.

« Le tout n'a de sens que si les conditions sont bien fixées au départ par la puissance publique ; et si les engagements pris pour le compte de l'État sont bien contrôlés a posteriori ».

« Mais la souplesse et le pragmatisme qui ont présidé au lancement du FRE ne vont pas jusque-là. Les coopérations sont recherchées avec les réseaux mais les décisions d'engagement des deniers publics restent maîtrisées par les préfetures »¹.

Le FRE illustre une façon de concevoir des mesures inapplicables

La mise en place du FRE illustre également l'une des limites de l'intervention directe de l'État. On ne peut appliquer à des micro-entreprises et à des entrepreneurs pauvres, marginaux, souvent ignorants, un corpus traditionnel de règles conçues pour le contrôle économique que l'État exerce sur des entreprises également traditionnelles.

À la limite, *la poursuite de l'effet d'aubaine et la crainte des passe-droits deviennent les obsessions récurrentes de l'administration, qui interdisent à une aide de remplir la fonction* qui lui a été assignée. C'est une sorte de sabotage implicite. Dans le contrôle formel réside les conditions de l'inapplicabilité. Donc, il faut déplacer le contrôle : notamment en confiant la gestion de lignes d'aides aux partenaires professionnels qui sont aptes à la faire et « contrôler les contrôleurs », selon l'adage, mais en commençant par leur faire confiance. Ce qui ne fait pas partie de la culture de base de la fonction publique.

Une telle remarque ne doit pas être lue comme une critique a priori : l'État, dans sa majesté, peut avoir des difficultés à adapter son outil de travail à des situations microscopiques et complexes. En revanche, ceci peut être lu comme

(1) Citations issues d'entretiens menés dans le cadre de l'évaluation du FRE.

une constatation récurrente. *C'est, hélas, dans un domaine où les pauvres sont nombreux que ces erreurs de méthode sont également nombreuses.* Et ceci est particulièrement injuste.

Les aides sous formes de simplifications sont indispensables

(Voir aussi : note en annexe : « Simplification, l'état des lieux », par Sandrine Haas)¹.

Il est curieux de constater combien le thème de la simplification est peu porteur. L'instance a décidé que les simplifications feraient partie de son évaluation sur un raisonnement extrêmement simple. C'est sans doute très bien de vouloir « aider » les chefs d'entreprise, singulièrement les plus fragiles et les plus petits d'entre eux, à créer emplois et richesses. Mais ce serait encore mieux de commencer par leur « simplifier la vie ». Plutôt que de les « aider », il paraît souvent indispensable de commencer par ne pas les décourager. Pour reprendre le mot de Renaud Dutreil, ministre des PME, les entreprises « n'ont pas besoin d'aides, elles ont besoin d'air » (mais nous n'en faisons pas une alternative !).

Ce bon sens a été difficile à partager. Pourtant nos études nous ont montré que les chefs d'entreprise demandent assez peu des aides « en argent » ; en revanche, ils réclament de la compréhension. Et surtout, ils demandent qu'on ne leur applique pas des procédures qui sont adaptées aux grandes entreprises, mais certainement pas à eux.

Au terme de deux ans de travail, nous avons compris que simplifier est complexe, bien entendu. Et il faut tenir compte des automatismes : d'une certaine façon, la gestion des procédures et des formalités sera toujours vécue comme trop complexe, même après d'indéniables simplifications. Les indépendants et les patrons de petites entreprises, en grande majorité, concentrent leur énergie sur leurs clients et leurs produits, tout ce qui vient troubler cette façon d'être est une gêne. D'autant plus quand il s'agit de « remplir des papiers ». Cela signifie que même si l'on simplifiait à outrance, ils en demanderaient encore : la difficulté de l'exercice est dans la limite entre le souhaitable et l'absurde.

(1) Rappelons que la rédaction de ce texte était terminée en 2003, donc ne tient pas compte des réformes en cours, par exemple le TEE.

- Seconde partie -

En outre, l'État est loin d'être seul responsable. Nous avons découvert au contraire combien les organismes de protection sociale exigeaient de soins et d'attentions de la part de leurs cotisants.

Il semble que l'on soit aujourd'hui arrivé à un niveau inquiétant. Même les experts-comptables que nous avons rencontrés, qui vivent, par définition, de cette complexité, avouent une sorte de lassitude devant l'obscurité de la réglementation (les 35 heures...) et surtout son instabilité.

Nous n'avons pas de conclusion très opérationnelle sur ce chapitre, car à la date à laquelle nous terminons ce texte, le résultat des ordonnances qui permettront au gouvernement actuel de « simplifier » n'est pas encore connu.

Les principales conclusions auxquelles nous sommes parvenus figurent dans la note jointe en annexe, écrite par Sandrine Haas et adoptée par l'instance.

Même si nos conclusions ne sont pas opérationnelles immédiatement, les règles de principe peuvent être énoncées, qui constitueraient pour ce gouvernement comme pour les prochains, une sorte de point de repère sur les critères d'action dans ce domaine et ceci à partir de situations et d'exemples que nous avons choisis exprès proches du « social » autant que de l'entrepreneuriat traditionnel.

1. Les aides sous forme de pièges sont inadmissibles

On sent bien, dès leur mise en place, que certaines aides n'ont été arrachées par les politiques qu'au prix de négociations serrées avec leurs administrations, singulièrement celle des Finances, quand elles tentent de s'y opposer. Et donc quand l'administration a fait en sorte de saboter la mesure, on est abasourdi devant le résultat.

Voici trois exemples, anciens pour l'essentiel, ce qui nous évitera de désigner des responsables.

L'ancienne ACCRE devait être remboursée en cas d'échec !

Pendant une courte période, à la fin des années 1980, l'ACCRE était une avance remboursable qui se transformait en subvention après un certain temps. Si on échouait avant d'avoir terminé un premier exercice, on devait rembourser. En somme, je suis chômeur (condition pour obtenir l'ACCRE), je prends des risques pour créer mon entreprise, j'échoue rapidement, pour des raisons diverses. Donc je n'ai plus d'argent, j'ai des dettes, je n'ai pas non plus

d'ASSEDICS, puisque j'ai démarré comme un indépendant, et plus de ressources. Et c'est à ce moment précis que le trésorier-payeur général entreprend de me réclamer le remboursement de l'ACCRES. Et de fait, avant que le gouvernement n'arrête cette absurdité, quelques chômeurs ont été poursuivis.

Cette anecdote est rappelée pour mémoire : pour illustrer le fait que les logiques administratives s'entrechoquent parfois, jusqu'à l'absurdité. L'état d'esprit était le même, quelques années plus tard, à propos d'EDEN.

Le contentieux EDEN et la gestion de l'argent public

EDEN est une aide financière pour les créateurs les plus démunis (bénéficiaires des minima sociaux, jeunes). C'était en 2000 une avance remboursable, avec un différé de remboursement. Martine Aubry, alors ministre de l'Emploi et qui connaît bien les réseaux de la création d'entreprise, avait décidé d'en confier la gestion à des opérateurs, singulièrement les associations spécialisées dans l'accueil et l'accompagnement de ce type de publics.

Mais le ministère est obligé de passer par la procédure d'appel d'offres, ce qui interdit d'ajouter des critères de qualité, difficiles à objectiver dans un tel montage. Les effets désastreux de concurrence locale entre réseaux ne tardent pas. Puis une organisation syndicale de fonctionnaires proteste et attaque la décision de la ministre devant le Conseil d'État sur deux thèmes simples : l'argent public doit être géré par des fonctionnaires et, d'autre part, EDEN une fois versée, si les emprunteurs ne remboursent pas, ils ne seront pas poursuivis « avec la même diligence » que les autres créances de l'État. Il est certain que l'on a du mal à imaginer une Boutique de gestion envoyant un huissier chez un RMiste qui aura été obligé de fermer son exploitation...

Résultat : plusieurs milliers de dossiers, en 2000, sont restés « en panne » ; les gestionnaires avaient promis l'argent aux créateurs et l'argent n'est jamais arrivé.

Puis le système a redémarré sur des bases très proches, mais livré aux décisions des politiques. EDEN a été d'abord une avance remboursable. Pour simplifier, il a été ensuite transformé en subvention. Puis le ministre Dutreil a annoncé que dans le cadre de la loi sur l'initiative économique, il redeviendrait une avance remboursable en 2004, et de 6 000 EDEN au budget, on passerait à 12 000 (rappelons que l'ACCRES-subvention était passée de 56 000 à 85 000 bénéficiaires en 1995, l'année de son arrêt).

- Seconde partie -

Le régime fiscal de la micro-entreprise

Ce régime fiscal très simplifié dispense l'entreprise de plusieurs formalités fiscales et l'exonère du régime de la TVA. Il suffit de tenir une comptabilité réduite à un livre enregistrant les dépenses et les recettes et il faut réaliser un chiffre d'affaires inférieur à un certain seuil (27 000 euros pour les prestations de services et 76 300 euros pour les ventes) pour pouvoir adhérer à ce régime en, déclarant simplement son chiffre d'affaires, voire son impôt calculé sur ce dernier après abattement de 52 % pour les prestations de services et 72 % pour les ventes.

Ce système très séduisant est assez bien accueilli par les créateurs : un sur cinq l'utilise. Il peut cependant présenter des risques pour la santé de l'entreprise et sa survie à plus long terme, dangers que l'on peut énumérer de la façon suivante :

- l'impôt est ainsi calculé sur la base d'un revenu fictif : or il est fréquent que les TPE, surtout en début d'activité, réalisent des revenus très bas, voire se trouvent en situation de déficit la première année. L'impôt aura alors été payé pour rien ;
- l'assiette de l'impôt ainsi déterminée devient également – et très peu d'opérateurs en ont conscience – l'assiette des cotisations sociales personnelles de l'entrepreneur ;
- ce système dispense l'entrepreneur de tenir un suivi précis de la comptabilité de son entreprise, et donc de suivre les points forts et les faiblesses de son activité ;
- le non-assujettissement au régime de la TVA l'empêche de récupérer celle qu'il aura de toute façon payée sur ces investissements et sur les achats réalisés pour constituer ses stocks ;
- donc, même si la gestion du système est beaucoup plus simple sur le plan formel, elle se traduit, du fait de cette non-récupération, par une aggravation du besoin en fonds de roulement qui peut être fatale à la survie de l'entreprise.

L'enquête DARES-DECAS réalisée en novembre 2001 démontre ainsi que si les créateurs d'entreprises sont séduits par le système, ceux qui l'ont adopté cessent le plus rapidement et dans les proportions les plus importantes (50 % en 2 ans) leur activité. Même s'il a été conçu initialement pour des micro-projets

ou pour légaliser des activités non déclarées, la part de l'échec dans ce taux de disparition n'est certainement pas anodine, même si l'on sait que plus les projets sont petits plus ils sont fragiles, quel que soit le statut adopté par l'entrepreneur ; c'est hélas une tendance lourde en matière de création d'entreprise.

Mais l'aspect le plus critiquable de ce système est le « piège » dans lequel on s'enferme, si l'on n'est pas bien conseillé (voir la note page suivante réalisée par l'APCE après la parution de ce nouveau texte). On constatera que les revenus nets du micro-entrepreneur peuvent varier du simple au triple, selon le cas de figure et les décisions qu'il doit prendre au moment de démarrer son activité¹. C'est bien ce que l'on appelle un piège.

(1) Et il doit le faire très rapidement ! D'où la demande de l'Ordre des experts-comptables « Propositions pour l'entreprise », février 2003 : « Prolonger le délai d'option pour le réel simplifié : les entreprises soumises de plein droit au régime des micro-entreprises doivent opter pour le RSI avant le 1^{er} février de la première année au titre de laquelle celles-ci désirent se placer sous ce régime (CGI, art. 50-0, 4). Afin d'assouplir la gestion administrative des petites entreprises, il est proposé que l'option pour le RSI puisse être effectuée avant la fin de la première année au titre de laquelle les entreprises soumises au régime micro souhaitent se placer sous ce régime ».

Note de l'APCE, 2000 :

Nouveau régime de micro-entreprise : *une réelle simplification administrative dont les créateurs doivent profiter après réflexion.*

Rappels

Le régime de micro-entreprise prévoit la mise en place d'une comptabilité très réduite, un abattement forfaitaire et une franchise en base de la TVA.

Lorsqu'une entreprise réalise un chiffre d'affaires entrant dans les limites des seuils fixés pour la micro-entreprise, elle peut opter pour le régime réel simplifié (ou la déclaration contrôlée). Dans cette hypothèse, elle peut choisir l'application du régime de TVA, ou demander de conserver l'avantage de la franchise en base.

Que doit-on conseiller aux créateurs ?

À titre d'illustration nous avons calculé l'assiette imposable et le revenu réel d'un entrepreneur qui réaliserait 430 000 F de chiffre d'affaires. Nous avons simulé deux activités :

– la première entreprise vend des marchandises non alimentaires (achats au taux de 20,6 %),

– la seconde a une activité de vente de plats cuisinés à emporter (ces plats sont confectionnés par le créateur, le taux de TVA sur les achats est à 5,5 %).

Nous avons estimé qu'il s'agit d'entreprises nouvelles, dont les charges sociales du dirigeant sont acquittées pour la première année au forfait.

Les cas 1 et 1 bis correspondent au régime micro.

Les cas 2 et 2 bis s'appliquent à l'option pour le réel simplifié avec franchise en base de la TVA.

Les cas 3 et 3 bis à l'option pour le réel simplifié avec régime de TVA récupérable. Dans ces derniers cas il n'a pas été tenu compte de l'éventuelle récupération de TVA sur les investissements.

Tableau n° 39

| | Vente marchandises non alimentaires | | | Vente de plats cuisinés à emporter | | |
|----------------------------|--|---------------|----------------|---------------------------------------|----------------|----------------|
| | Cas 1 | Cas 2 | Cas 3 | Cas 1 bis | Cas 2 bis | Cas 3 bis |
| Chiffre d'affaires | 430 000 | 430 000 | 430 000 | 430 000 | 430 000 | 430 000 |
| TVA s/chiffre d'affaires | non | non | 88580 | non | non | 23650 |
| Achats marchandises | 195 000 | 195 000 | 195 000 | 115 000 | 115 000 | 115 000 |
| TVA sur achats | 40170 | 40170 | 40170 | 6325 | 6325 | 6325 |
| Charges diverses | 88 000 | 88 000 | 88 000 | 88 000 | 88 000 | 88 000 |
| TVA sur charges | 17 000 | 17 000 | 17 000 | 17 000 | 17 000 | 17 000 |
| Charges sociales (forfait) | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 | 20 000 |
| Total charges | 360 170 | 360 170 | 303 000 | 246 325 | 246 325 | 223 000 |
| Marge (revenu réel) | 69 830 | 69 830 | 127 000 | 183 675 | 183 675 | 207 000 |
| Revenu imposable | 129 000 | 69 830 | 127 000 | 129 000 | 183 675 | 207 000 |
| Abattement CGA | 0 | 13966 | 25400 | 0 | 36735 | 41400 |
| <i>Assiette de l'impôt</i> | <i>129 000</i> | <i>55 864</i> | <i>101 600</i> | <i>129 000</i> | <i>146 940</i> | <i>165 600</i> |

| | | | | | | |
|-----------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Impôt sur le revenu * | 24 765 | 3 736 | 15 723 | 24 765 | 30 747 | 38 771 |
| Réduc. d'impôt CGA | 0 | 6 000 | 6 000 | 0 | 6 000 | 6 000 |
| Impôt à verser | 24 765 | 0 | 9 723 | 24 765 | 24 747 | 32 771 |
| Revenu net | 45 065 | 69 830 | 117 277 | 158 910 | 158 928 | 174 229 |

| | | | | | | |
|-------------------------------|--|--|--------|--|--|-----|
| TVA à reverser (pour mémoire) | | | 31 410 | | | 325 |
|-------------------------------|--|--|--------|--|--|-----|

Barème actuel en vigueur, 1 part, sans abattement.

Rétablissement de la présomption de non-salariat

Une vieille construction jurisprudentielle et protectrice des travailleurs indépendants est mise à mal par la loi sur l'initiative économique : il s'agit de la présomption de salariat. La question se présente ainsi. Un travailleur indépendant qui a pour client unique une entreprise peut être considéré par les juges comme étant dans la dépendance économique, mais aussi dans une « situation de subordination juridique » vis-à-vis de son donneur d'ouvrage. Ce point suffit à caractériser l'existence d'un contrat de travail et donc l'URSSAF et l'Inspection du travail pouvaient requalifier en contrat de travail les relations contractuelles existant entre cette entreprise et ce travailleur faussement indépendant. Cette analyse a été confirmée à plusieurs reprises par la Cour de cassation.

- Seconde partie -

Cette règle avait des applications peu contestables. Les cas classiques ayant donné lieu à l'établissement de la jurisprudence sont ceux d'entreprises du BTP qui, la conjoncture étant mauvaise, licencient une partie de leur personnel, mais les emploient à nouveau pour traiter des chantiers, après les avoir encouragés à s'inscrire en tant qu'artisans. Les « indépendants » en question sont en réalité dans la dépendance totale de leur ancien employeur, ont d'ailleurs un unique client, utilisent du matériel du donneur d'ordre, obéissent à des consignes sur les horaires, etc. Les juges ont considéré, après les contrôleurs de l'URSSAF et l'Inspection du travail, qu'il s'agissait bien de contrats de travail. Et c'était au sous-traitant (et au donneur d'ordre) de prouver qu'ils ne se trouvaient pas dans cette situation.

La requalification entraînait logiquement, pour le donneur d'ordre, le paiement des cotisations sociales du régime général, même si le travailleur indépendant était en règle vis-à-vis de ses propres Caisses (régime TNS) et, le cas échéant, une condamnation pénale pour « dissimulation d'emploi salarié » (art. L 324-10 du code du travail).

La présomption de non-salariat a été ensuite établie par la loi Madelin du 11 février 1994 : toute personne régulièrement immatriculée était présumée non-salariée ; puis cette présomption a été supprimée par la suite par la loi dite « Aubry II » du 19 janvier 2000 sur la réduction négociée du temps de travail.

La loi sur l'initiative économique, article 23,¹ renverse à nouveau la charge de la preuve en établissant une présomption d'indépendance pour les sous-

(1) Art. 23 : « L'article L. 120-3 du code du travail est ainsi rédigé : « Art. L. 120-3 - Les personnes physiques immatriculées au registre du commerce et des sociétés, au répertoire des métiers, au registre des agents commerciaux ou auprès des unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales pour le recouvrement des cotisations d'allocations familiales, ainsi que les dirigeants des personnes morales immatriculées au registre du commerce et des sociétés et leurs salariés sont présumés ne pas être liés avec le donneur d'ouvrage par un contrat de travail dans l'exécution de l'activité donnant lieu à cette immatriculation. Toutefois, l'existence d'un contrat de travail peut être établie lorsque les personnes citées au premier alinéa fournissent directement ou par une personne interposée des prestations à un donneur d'ouvrage dans des conditions qui les placent dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard de celui-ci. Dans un tel cas, il n'y a dissimulation d'emploi salarié que s'il est établi que le donneur d'ouvrage s'est soustrait intentionnellement à l'accomplissement de l'une des formalités prévues aux articles L. 143-3 et L. 320 ».

traitants. Ce sera donc à l'administration désormais de prouver l'existence d'un contrat de travail lorsque le travailleur indépendant fournit ses prestations dans des conditions qui le placent dans un lien de subordination juridique permanente à l'égard de son donneur d'ordre : il ne pourra y avoir « dissimulation d'emploi salarié » que s'il est prouvé que le donneur d'ordre a voulu éluder ses obligations en tant qu'employeur.

Cette règle nouvelle introduit un élément de sécurité pour « l'indépendant » : il pourra exercer son activité sans faire prendre de risques aux entreprises qui recourent à ses services. Mais cette analyse, celle de l'APCE et du secrétariat d'État aux PME, est trop courte. Elle ignore la réalité des rapports contractuels entre de nombreux « indépendants » et leurs donneurs d'ordre. Le client, l'entreprise donneuse d'ordre, est souvent seule à avoir accès aux marchés : c'est elle qui prend le marché, puis distribue le travail et sélectionne les « indépendants » disponibles et dociles à la fois.

On sait que les conditions et la durée du travail dans certains métiers continuent d'être particulièrement pénibles (certains secteurs du bâtiment, les transports routiers, certains secteurs de la restauration...). *Cette mesure, par le risque de dissymétries qu'elle réintroduit dans le droit positif, pourrait être à l'origine d'une réelle dégradation des rapports contractuels.*

Le rapport adopté par la Chambre de commerce de Paris avant l'adoption de la loi sur l'initiative économique ¹ reflète bien ce malaise. La Chambre constate, dans sa « prise de position », le recours croissant des entreprises « à la sous-traitance ou à des experts externes » d'où la création d'entreprises unipersonnelles nombreuses, notamment de la part de ces « experts ». Mais la CCIP critique la jurisprudence qui a requalifié des contrats commerciaux en contrats de travail, et demande de « rétablir une présomption de non-salariat », ce qui sera fait par la loi Dutreil quelques mois plus tard. Mais la Chambre demande aussi de reconnaître à ces « non-salariés placés en situation de dépendance économique le droit à une assurance perte d'activité », et d'« améliorer l'accès des *professionnels autonomes* à la formation professionnelle », deux points qui n'accompagneront pas le rétablissement de la présomption de non-salariat. Ainsi, même après avoir reconnu le caractère

(1) CCIP : « *Professionnels indépendants, donneurs d'ordre et dépendance économique : sécuriser les relations contractuelles et favoriser la création d'entreprises individuelles* », rapport de Paulette Gassmann, adopté à l'assemblée générale du 13 juin 2002.

spécifique de la dépendance de ces « solos » comme les appelle la CCIP, les aides liées à la spécificité de leurs risques professionnels sont ignorées.

2. Les complexités ont un effet « pousse-au-noir » avéré

Il existe très peu de littérature crédible sur l'évolution du travail au noir. On sait globalement que l'un des effets de la mondialisation est de contribuer au développement d'une économie informelle. Au sein des pays de l'OCDE, la part de l'informel serait passée en quelques années de 2 % à 13 % des PIB, bien que, par définition, les activités dissimulées soient difficiles à évaluer¹. L'Organisation mondiale du travail s'en inquiète, car ce sont les conditions de travail et la protection de centaines de millions d'êtres humains, y compris des enfants, qui sont en cause². Mais c'est aussi la perte de repères, de règles qui se développe ainsi avant même de compter les pertes de recettes pour l'État et les systèmes de protection sociale. Bien entendu, *les activités au noir se développent beaucoup plus facilement dans les petites structures que dans les grandes* et contribuent à une « mondialisation par le bas », comme le montre remarquablement le sociologue Alain Tarrius³.

On en sait encore moins sur le lien entre, d'un côté, les contraintes administratives qui deviendraient insupportables, et de l'autre, l'effet de ces contraintes sur le développement de cette forme d'activité, sauf à constater empiriquement ces interactions.

La question pourrait se poser de la façon suivante. *De nombreux petits métiers se développent dans l'illégalité parce que c'est « plus facile » et « plus rentable »* (ce qui est sans doute vrai, du moins au début et pour des activités très limitées : voir l'étude ADIE citée plus loin). À la marge, on peut ajouter sans doute une conviction (plus ou moins de bonne foi) selon laquelle certaines activités de service aux personnes relèvent de « l'entraide de voisinage ». Et de fait, il semble que l'on assiste au développement de Sel (des systèmes d'échanges locaux, du type « je répare ton toit, tu me donnes des leçons de

(1) L'ACOSS publie une brève synthèse « L'évaluation de l'économie souterraine, un recensement des études », septembre 2003, qui fait également le point sur les méthodes, très divergentes, d'évaluation du phénomène.

(2) Voir la synthèse des études les plus récentes sur le site de l'ILO : « Travail décent et économie informelle, résumé des documents, secteur de l'emploi – 2002 », <http://www.ilo.org/public/french/employment/infeco/download/abstract.pdf>

(3) Alain Tarrius : « La mondialisation par le bas – les nouveaux réseaux nomades de l'économie souterraine », Éditions Balland, 2002.

chant », puis le passage par une unité de compte – le Sel – pour élargir ce troc). De telles prestations ont même donné lieu à contentieux, à l'initiative d'un syndicat professionnel d'artisans, qui estimait que l'on avait dépassé les bornes de l'entraide pour tomber dans le travail dissimulé et donc la concurrence déloyale. Le contentieux est terminé, mais la frontière reste poreuse.

Dans ce cas, on est loin à la fois de l'escroquerie que représente le travail au noir, et surtout des pires formes de quasi-esclavage qu'il induit. Des affaires judiciaires ont mis en cause des patrons de petites entreprises qui employaient des étrangers en situation irrégulière : circonstance qui facilite les pires excès.

Mais peut-on ajouter à ces raisons traditionnelles du développement du travail au noir, une raison liée à l'aggravation des contraintes administratives ? On entreprendrait au noir parce que « c'est un petit boulot de complément », mais aussi « parce qu'on y comprend rien », parce que « les formalités sont trop compliquées et trop coûteuses », ou encore pour ne pas perdre les allocations (ASSEDICS, ou minima sociaux) ?

Les trois sources dont nous disposons sur cette question sont :

– une note interne de la Direction de la Prévision du ministère des Finances de février 2001 que nous avons pu consulter. Elle reste très théorique dans son approche macro-économique de l'évaluation du travail au noir ;

– deux études de l'ADIE, dont l'une porte sur le site de Clichy-sous-Bois–Montfermeil, les seules à notre connaissance qui aient approfondi à la fois les motivations et les comportements de ces « indépendants » *gris* ou *noirs*, pour les mener vers l'officialisation ;

– et les entretiens réalisés par des membres de l'instance sur un site de la CANAM, portant notamment sur le traitement des contentieux avec les indépendants d'origine étrangère qui démarrent dans de petits métiers (« baraques à frites » et autres « camionnettes pizzas »).

Il est probable que les motivations du travail au noir évoquées ci-dessus se mêlent étroitement. Mais ce qui nous a intéressé est de *tenter de mesurer en quoi les complexités administratives peuvent décourager des gens, y compris des gens démunis, de tenter de « se mettre à leur compte »* ; de « prendre le registre », selon l'expression consacrée, qui signifie qu'après avoir essayé tel ou tel métier, on va s'inscrire au registre de la Chambre des métiers ou de la Chambre de commerce, donc on officialise.

- Seconde partie -

Ainsi, quand il s'agit d'estimer l'importance du « noir » dans ce secteur, il ne s'agit pas d'évoquer les sous-déclarations de personnels saisonniers, notamment dans des régions d'activités para-agricoles dans de petites exploitations en majorité. Il ne s'agit pas du comportement délictueux d'employeurs installés et stables. Il s'agit plutôt des difficultés personnelles de micro-entrepreneurs qui ne comprennent rien à ce que l'on exige d'eux.

Voici les exemples évoqués plus haut.

L'étude ADIE sur Clichy-Montfermeil : « prendre le registre » fait peur...

L'association ADIE est connue pour offrir du micro-crédit à des personnes en difficulté qui se mettent à leur compte. Sur le site de Clichy, une étude a été entreprise à la demande du ministère de l'Emploi afin de déterminer quelles sont les petites activités qui peuvent générer un revenu pour des personnes au chômage, et qui sont souvent exercées au noir, ou de façon dissimulée¹.

En miroir, l'étude pointe toutes les difficultés, les obstacles illégitimes que subissent les personnes pauvres de ces quartiers dans l'accès à la création d'entreprise. C'est ce point particulier que nous relevons, car il fait partie de « l'offre » d'aide. Non seulement l'aide n'existe pas, mais les obstacles sont peu légitimes.

Il y a une certaine symétrie entre cette étude très concrète sur un site à quelques dizaines de kilomètres de Paris, et les nombreuses études qui ont été faites dans des pays du Sud sur la part du secteur informel dans l'économie. En développant sa méthode spécifique de micro-crédit dans les zones défavorisées, l'ADIE côtoie des personnes à la marge, vivant de petites activités non déclarées, exercées dans une logique de survie. *L'ADIE montre que, grâce à une information de proximité et à un accompagnement spécifiques, nombre de ces activités ont une chance de sortir de l'informel.*

Le premier objectif de l'étude commandée par le ministère de l'emploi consistait à mettre en évidence les raisons pour lesquelles certaines personnes préfèrent rester dans l'informel. Le second objectif est de montrer à quelles conditions de telles activités peuvent prendre une tournure plus officielle, si des freins et des contraintes sont levées. Les auteurs notent au passage la création de

(1) ADIE, «Les petites activités génératrices de revenu dans les quartiers précarisés », sous la direction d'Arnaud Berger, mai 2001, étude pour le ministère de l'Emploi.

la CMU et le maintien de minima sociaux avec la possibilité de cumul (très limité) du RMI et de revenus d'activité, ont permis de réduire la « trappe à pauvreté ». La mise en place du régime fiscal de la micro-entreprise, sous réserve des appréciations que l'on peut faire sur les risques qui y sont attachés (voir ci-dessus) a marqué également un progrès en termes de simplification administrative.

Enfin, il s'agissait aussi pour l'ADIE de compléter des enquêtes plus globales faites par ailleurs afin de chiffrer le potentiel de petites activités chez des personnes précaires, et de montrer quelle richesse globale existe, potentiellement, parmi ces publics.

Les activités au noir restent minuscules, même si leur fréquence paraît augmenter

La partie qualitative de l'étude comprend des entretiens avec plusieurs personnes qui, soit exercent encore une activité de façon informelle, soit ont décidé de passer à l'officialisation et donc de « prendre le registre ». Les caractéristiques de ces personnes sont typiques des banlieues pauvres. Djamilah vit seule avec deux enfants dans une grande précarité. Rachid commence à vendre sur les marchés du textile ; il est peu scolarisé et il sort d'une mise à l'épreuve par la justice. Daniel, couvreur, vingt-sept ans, n'a pas les qualifications exigées par sa profession. Nacer, 21 ans, commerçant ambulancier, connaît les marchés depuis l'enfance, ainsi que les avantages du commerce au noir. Aymé, tchadien d'origine, vient de comprendre qu'un projet ambitieux ne peut supporter l'informel.

Les témoignages de ces interlocuteurs permettent *non pas de chiffrer la quantité de travail au noir, mais de confirmer très nettement sa généralisation*¹. En d'autres termes, près d'un tiers de l'activité des marchés se fait au noir ; ce qui signifie que de nombreux commerçants au vu et au su du public et des autorités sont dans une situation irrégulière. On « s'arrange » souvent avec le placeur mais « la ruse » n'empêche tout de même pas quelques interpellations musclées. « Nasser nous a relaté une interpellation récente : « *Un jour on nous a envoyé la fanfare. Le type n'avait pas de papiers, il s'est fait embarquer par les*

(1) Pourtant, les contrôles ne sont pas très nombreux, comme le montre le « Bilan 2002 – lutte contre le travail illégal » de l'ACOSS paru en juin 2003. En résumé, 11 000 contrôles ont eu lieu, dont environ 1 500 concernaient des indépendants ; le tout donne lieu à 1 850 PV des contrôleurs URSSAF. Du côté pénal, 6 600 condamnations sont prononcées en une année, sur toutes les catégories d'infractions...

- Seconde partie -

gendarmes. Ça a été violent. Ma parole une demi-heure après plus de la moitié du marché était vide ». Plus de la moitié... c'est énorme »¹.

À Clichy, en trois ans, l'ADIE a rencontré plus d'une centaine de personnes travaillant ou ayant travaillé de façon informelle. C'est le cas également dans d'autres zones en difficulté, comme les quartiers Nord de Marseille, de Toulouse, ou à Sarcelles. La précarité y est concentrée, le travail indépendant est un mode de subsistance pour un nombre de personnes important. Parfois, ce sont les mêmes personnes qui exercent un travail salarié à temps partiel, qui ne suffit pas à leur faire franchir le seuil de pauvreté, et qui complètent leur revenu par des activités informelles. Les signes de cette activité sont souvent visibles : par exemple, des véhicules professionnels nombreux stationnent sur les parkings. Mais les activités indépendantes elles-mêmes n'ont pas besoin pour autant d'être visibles. D'ailleurs, c'est une de leurs caractéristiques communes. *On ne peut exercer que dans une relative discrétion, sauf sur les marchés. Mais la conséquence immédiate est que ce type d'activité ne peut pas se développer, sauf à prendre des risques importants vis-à-vis de la réglementation – concrètement : des gendarmes.*

L'imprégnation est visible, puisque les personnes interrogées estiment elles-mêmes que *plus de la moitié des activités économiques quotidiennes du quartier relèvent de l'informel*. C'est par exemple la sous-traitance d'une partie d'un chantier dans le bâtiment. C'est la mise à disposition une partie de son étalage par un commerçant du marché. C'est aussi un ensemble de petits travaux de peinture, la confection de repas pour la communauté, la confection de vêtements, qui font l'objet d'activités informelles (voir la liste des activités repérées dans le tableau tiré de l'étude, ci-après).

Mais le risque, le marché limité et la concurrence très forte, réduisent la rentabilité de ces activités, et il n'y a aucun réinvestissement : les revenus créés ainsi sont plutôt destinés à améliorer le quotidien.

Le moteur de l'officialisation est la reconnaissance de la valeur du travail

Un élément commun aux entretiens approfondis qui ont eu lieu avec les cinq personnes citées ci-dessus portent sur *la conviction partagée de la valeur du travail*. « Que la société les reconnaissent aujourd'hui comme chômeurs, comme RMIstes, comme entrepreneurs, tous font état d'une conception très forte du travail », assure l'auteur. « Ils estiment que le travail est un fondement

(1) *Étude ADIE op. cit.*

de leur vie ; ils sont attachés à leur indépendance, c'est leur fierté de mener leur vie dans le respect de ces convictions ». C'est d'ailleurs ce sentiment partagé qui va conduire les meilleurs et les plus performants d'entre eux à faire le pas. La reconnaissance officielle, l'identité légitime, ainsi qu'une stratégie pour développer leurs activités expliquera le passage de l'informel au formel, sans que, sauf exception, la « peur du gendarme » soit déterminante. Ils semblent tous avoir une conception très nette des limites de l'illégalité. Pour eux, la définition du travail illégal c'est avant tout le trafic de drogue ou la vente de marchandises volées ; activités qu'il jugent tous très sévèrement.

L'étude montre que le contact avec l'ADIE leur permet d'appivoiser lentement le parcours de la création d'entreprise officielle, mais, surtout, ses répercussions en matière juridique, administrative, sociale et fiscale. *Ce qui constitue le principal barrage à l'entrée, c'est clairement la manière dont l'environnement de la création d'entreprise peut être perçu* comme accueillant ou non.

En effet, les démarches à effectuer pour devenir officiellement artisan ou commerçant sont perçues comme extrêmement complexes, sinon décourageantes. Exemple : dans certaines activités artisanales comme le bâtiment, la coiffure, les garages il faut détenir un diplôme ou trois ans d'expérience pour exercer officiellement (décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers). Mais il n'existe pas de commission de recours ou de disposition dans la loi sur les qualifications professionnelles qui permette aux personnes ayant toujours exercé sans reconnaissance de ce travail, de se remettre dans le « droit chemin » avec l'assentiment de leurs pairs.

Alors que l'on va vers une reconnaissance des acquis professionnels dans l'univers du salariat, les indépendants n'ont pas encore ouvert ces possibilités à des « marginaux », par rapport à la sociologie dominante de leurs métiers.

Autres exemples :

– Une *personne condamnée* à plus de trois mois de prison ferme est interdite de registre du commerce (loi 47-1635 du 30 août 1947), ce qui consiste à trancher un peu vite sur sa capacité et son honnêteté...

– Les *personnes titulaires d'une carte de séjour* subissent des formalités d'une complexité effroyable pour s'inscrire en tant que commerçants étrangers (loi du 26 juillet 1968 et décret n° 98-58 du 28 janvier 1998) et donc se découragent.

- Seconde partie -

– Les formalités pour obtenir la *carte de commerçant ambulant* délivrée par la préfecture (loi du 3 janvier 1969, arrêté du 21 août 1970 du ministère de l'Intérieur modifié le 26 janvier 2001) exigent fréquemment la production de plusieurs justificatifs de domicile. Certains commerçants hébergés gracieusement, rencontrent donc des difficultés pour obtenir cette carte. En outre, les personnes sans domicile fixe (qui vivent par exemple à l'hôtel) ne peuvent obtenir des préfectures l'autorisation de travailler sur les marchés, à moins de prendre un livret de circulation comme les « gens du voyage », et même s'ils ne voyagent pas.

– Il est quasiment impossible pour un *interdit bancaire* de se faire ouvrir un compte professionnel, sans que l'on puisse citer de source juridique : rappelons que les banques, curiosité juridique ancienne, ne sont pas soumises à la législation sur le refus de vente.

Et enfin, répétons-le, les courriers et formulaires qui sont adressés à l'entrepreneur dès son inscription à l'un des registres deviennent vite incompréhensibles sans un bagage scolaire et technique minimum, puis menaçants. C'est l'incompréhension et la crainte qui dominent immédiatement. « On se fait balader de service en service sans comprendre comment en sortir. Donc ont fait marche arrière assez rapidement ». Daniel a été convaincu par la Chambre des métiers qu'il n'avait pas sa place dans l'artisanat. Des années plus tard, il a demandé à un service privé spécialisé de faire les démarches pour son compte, mais n'a pas abouti non plus.

Ainsi, c'est « l'angoisse du registre » qui domine. Les bruits courent vite. Untel qui exerçait son métier depuis des années en informel « a dû payer plusieurs centaines de milliers de francs d'impôts, après s'être inscrit au Centre de formalités des entreprises » (il est probable que la personne n'avait pas renvoyé ses déclarations de revenus, et a été taxée d'office). Un autre apprend que « le registre, ça coûte 20 000 francs par an » : il s'agit à l'époque du forfait de charges sociales appliqué pour la première année d'exploitation d'une nouvelle entreprise.

L'ACCRE et les exonérations de charges

En outre, il est clair que l'ACCRE ne sera pas demandée par un bon nombre de ces personnes, à la seule vue du formulaires à remplir. Le formulaire est jugé simple et efficace par la majorité des organismes qui ont pour mission de le faire remplir. Il est jugé *inabordable par la plupart des personnes, notamment d'origine étrangère de ces quartiers* qui pourraient en bénéficier. Car il

nécessite un gros travail de rédaction, des connaissances techniques, et de nombreuses démarches pour réunir les pièces qui sont demandées par administration.

En outre, les commissions qui attribuent l'ACCRES estiment souvent, à partir d'un sentiment du risque qui n'est pas adapté, que *les projets des personnes en grande difficulté issues des quartiers pauvres sont trop petits, et dégageront de trop faibles revenus pour être retenus...* Or c'est précisément à ces personnes que l'ACCRES est indispensable. En effet, le seul fait de se mettre à son compte provoquait jusqu'à l'an dernier un appel de cotisation forfaitaire, quel que soit le chiffre d'affaires réalisé et quel que soit la trésorerie disponible, supérieur à 25 000 francs la première année ; somme impossible à avancer à partir d'un micro-projet.

Ce point a été traité, du moins en partie, par la loi Dutreil, puisque le paiement de ces charges est désormais reporté. Mais c'est une fausse solution, dans la mesure où elles vont peser sur l'exploitation des années suivantes.

Rappelons également que c'est le fait d'obtenir l'ACCRES qui déclenche d'autres dispositifs d'aide, comme la possibilité de cumuler le RMI avec le début de revenus professionnels. Donc, l'enjeu est particulièrement important pour ces personnes.

Le RMI et le risque de « trappe à inactivité »

Depuis la loi du 27 juillet 1998 sur la lutte contre les exclusions, le principe du cumul est mis en place¹ mais l'ADIE et d'autres réseaux constatent qu'il est inégalement appliqué. En résumé, un créateur d'entreprise qui vient du RMI peut cumuler intégralement le montant de son revenu professionnel et de son RMI pendant les premiers mois. Puis il peut bénéficier d'un cumul partiel pendant les six mois suivants. Mais certaines Caisses d'allocations familiales font de ce texte une application très restrictive. Or cette période sensible est l'un des exemples de la fameuse « trappe à inactivité », dans la mesure où le fait de démarrer une activité professionnelle doit procurer immédiatement un revenu

(1) « Il n'est plus tenu compte des revenus d'activité professionnelle procurés par la création ou la reprise d'une entreprise lors des deux révisions trimestrielles suivant la date de création ou de la reprise de l'entreprise ». « Lors des troisième et quatrième révisions trimestrielles, les revenus procurés par la nouvelle activité font l'objet d'un abattement de 50 % » dans le calcul du RMI.

- Seconde partie -

supplémentaire. Sinon, on reste bien dans le schéma : il vaut mieux rester à la maison avec le RMI que de faire des efforts pour s'en sortir par soi-même.

À cet égard il est probable que la prime pour l'emploi, versée aux personnes qui déclarent des revenus inférieurs à 1,4 fois le SMIC, aura le même effet logique que la possibilité de cumul du RMI. Elle contribuera à réduire les effets de seuil, surtout au moment de la sortie du RMI.

En résumé, cette étude montre que *la peur et le manque d'information sont les freins les plus puissants à la décision de « prendre le registre »*. Il faut donc créer un appui spécifique à des personnes en difficulté vivant dans des quartiers pauvres de façon à rendre l'accès à la création, non pas facile, mais envisageable comme un parcours personnel important marquant à la fois une ambition et un projet.

Les activités « au noir » : un repérage factuel

Le tableau reproduit ci-dessous a pour but de montrer concrètement que les micro-activités choisies et maîtrisées par des personnes en difficulté sont souvent des activités « banales », qui relèvent de la vie quotidienne et qui sont accessibles à des personnes qui n'ont pas de bagage scolaire considérable. Donc il serait injuste que les critères de sélection dans l'accès à ces métiers ne tiennent pas compte de ce fait...

Tableau n° 40

| Activités pouvant être exercées en informel Identifiées par l'ADIE sur ses sites d'intervention | |
|--|------------------------------------|
| Commerce | Restauration |
| Vente sur les marchés | Vente ambulante de crêpes, gaufres |
| Porte-à-porte | Restauration à domicile/foyer |
| Import-export | Restauration rapide |
| Vente en gros | |
| Vente par téléphone | Divers |
| Vente produits à distance | Designer/PAO/CAO |
| Vente de vins nobles | Création d'un magasin |
| Import/vente de produits "BIO" | Attaché de presse |
| Vente de produits artisanaux (antillais) | Production audiovisuelle |
| Vente T.Shirt et articles bibliques | Organisation de soirées |

| | |
|---|--|
| Commerce (suite) | Divers (suite) |
| Agent commercial sites Web | Disk Jockey |
| Récupération de ferraille, métaux | Animation de rue (clown) |
| Fêtes foraines (stands de tir...) | Agence de « relooking » |
| Vente de chaises | Services divers (sous-traitance administrative) |
| Vente de meubles (magasin) | Lavage voiture + petits services |
| Achat/vente véhicules d'occasion | Garde d'animaux (domicile ou familles d'accueil) |
| | Sécurité |
| | Distribution de tracts |
| Artisanat | Organisation de sorties pour personnes âgées |
| Rénovation - bâtiment/façade | Transport de colis |
| Terrassement (démolition) | Organisation sorties en minibus |
| Peinture - second œuvre | Précisions sur les activités financées par l'ADIE |
| Ramonage/couverture /élagage | |
| Réparation de téléviseurs | Hommes 67 % |
| Rempaillage, canage, vannerie... | Femmes 33 % |
| Rémouleur | |
| Broderie | |
| Retouche | Lieu d'exercice |
| Confection (vêtements, lingerie...) | Domicile 21 % |
| Stylisme | Local 8 % |
| Fabrication/vente de T.Shirt/vêtements | Ambulant 71 % |
| Prêt-à-porter/création d'une marque | |
| Sellerie/tapisserie/capitonnage | Secteur |
| Atelier de dorure | Commerce ou assimilé 75 % |
| Ferronnerie d'art | Artisanat 15 % |
| Fabrication/vente bijoux fantaisie | Restauration 5 % |
| Manucure, pédicure, maquillage à domicile | Divers 5 % |

Extrait de : ADIE - « Les petites activités génératrices de revenu dans les quartiers précarisés », sous la direction d'Arnaud Berger, mai 2001, pour le ministère de l'Emploi

3. La complexité peut aboutir à créer des barrières illégitimes à l'entrée de certains métiers

Il est certain que les questions liées à la protection sociale sont un nœud d'interactions particulièrement complexe à gérer. Les pouvoirs publics ne peuvent imposer des simplifications à un système « privé » comme celui des indépendants. Mais ce sont les pouvoirs publics qui rendent la gestion de la protection sociale complexe, à coups de réformes trop nombreuses, temporaires, et en imposant des règles qui l'empirent.

Une visite à la CANAM d'Arras et à l'URSSAF de Rouen nous ont convaincu de la qualité remarquable des travaux des collecteurs. Pourtant nous sommes intéressés aux micro-entreprises créées par des personnes en difficulté. Leur cas illustre le pire. Si des difficultés d'exploitation apparaissent chez ces micro-entrepreneurs, *il y a dans le déroulement des procédures pré-contentieuses, puis contentieuses de la CANAM une mécanique perverse qui fabrique des catastrophes démesurées par rapport aux enjeux*. Une jeune femme d'origine étrangère qui installe son étal sur un marché comprendra très vite les systèmes locaux d'échange et la bonne façon de se créer au moins un revenu. Mais si elle ne comprend pas les courriers de rappel, les lettres de relance que la CANAM lui envoie, les menaces de catastrophes s'amoncellent au-dessus de sa tête.

Ce à quoi les représentants de la CANAM répondent que ces règles leur sont imposées par les pouvoirs publics. Elles vont dans le plus infime détail. Les rapports entre l'un et l'autre sont faits d'une méfiance a priori, de règles pointilleuses et de contrôles a posteriori. *Il faudra pouvoir prouver que l'on a poursuivi jusqu'à plus soif la jeune femme imprudente ou malchanceuse*. Et la CANAM (contrairement aux URSSAF) n'a pas de fonds social qui permet de temps à autre d'arrondir les angles, de tirer un trait sur des dettes irrécouvrables ou qui, si elles étaient recouvrées, provoqueraient des drames humains.

Ceci paraît le résultat involontaire de deux tendances :

- une tendance naturelle des administrations publiques à sur-contrôler a priori et a posteriori, sans laisser la moindre marge de manœuvre à l'opérateur ;
- une tendance de l'opérateur à se décharger de toute responsabilité en fonction de ce contrôle tatillon : donc à créer lui-même des catastrophes dans l'impeccable respect des règles.

Sur cette question de la complexité, nous avons adopté une position simple. Il faut, bien entendu, des barrages à l'entrée de certains métiers, de certaines activités : on ne devient pas coiffeur sans diplôme, c'est légitime. On n'installe pas son étal sur les marchés sans patente, c'est normal. Préserver des conditions loyales de concurrence, préserver l'image, la qualité, la sécurité des prestations vis-à-vis des clients : tout cela mérite de la réglementation.

En revanche, il paraît inadmissible d'installer des barrières qui n'ont rien à voir avec ces raisons légitimes. Un entrepreneur doit savoir compter, il n'est pas indispensable qu'il sache lire le langage abscons des administrations. En reprenant le fameux exemple cité par Maria Nowak dans de nombreuses conférences, poser son étal sur un marché en plein air exigerait théoriquement 11 démarches différentes de la part du micro-entrepreneur. C'est absurde et c'est une barrière à l'entrée qui est illégitime.

Affirmer ceci ne consiste pas à adopter une attitude laxiste et encore moins irresponsable vis-à-vis du « droit » d'entreprendre. Entreprendre, « se mettre à son compte », est par nature risqué et donc exige des qualités d'endurance, de ténacité et d'autonomie. L'accueil et l'accompagnement par des professionnels doit permettre de vérifier et de valider ceci, donc de sélectionner. Mais la sélection doit avoir lieu sur des critères de ce type, non sur des critères formels de savoir-faire administratif.

Impacts et aubaines : comment mesurer l'inmesurable ?

Effets d'impact et effets d'aubaine sont les deux « trous noirs », les deux inconnues symétriques du métier de l'évaluateur. Il faut savoir mesurer des impacts, mais sans se laisser piéger par les effets d'aubaine. Une aide doit avoir un (ou des) effets mesurables ; mais à défaut, pourra-t-on mettre le mesurable sur le compte des effets d'aubaine ?

Pour commencer, avouons, avec l'OCDE, que mesurer des impacts est très compliqué et spécialement dans notre domaine. L'OCDE a passé en revue récemment des dizaines d'études sur l'entrepreneuriat, la création et les travailleurs indépendants et constate, dépitée, que la qualité de ces études laisse à désirer¹. En tous cas, l'état de la connaissance internationale dans nos domaines est médiocre. Mais il est rassurant que ce constat résulte d'une compilation internationale. Nous sommes moins seuls.

(1) OCDE : « *L'entrepreneuriat et le développement économique local : Quels programmes et quelles politiques dans les pays de l'OCDE ?* », 2003.

- Seconde partie -

Les « aubaines » sont très faibles et les entrepreneurs paraissent se servir des aides à bon escient

Le thème des effets d'aubaine est un piège récurrent. Pour reprendre textuellement les propos de l'actuel Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, lançant les travaux qui aboutiront à la loi sur l'initiative économique, « *un effet d'aubaine, pour les hauts fonctionnaires, c'est quand une mesure destinée à des bénéficiaires atteint réellement ces bénéficiaires* ». Une façon ironique de confirmer que chaque règle est d'abord créée au sein d'une obsession récurrente : la possibilité d'en abuser. En janvier 2003, un court dialogue a suivi à l'Assemblée, durant les débats de la Commission, sur le point précis de la transformation de la subvention EDEN en avance remboursable. Catherine Vautrin, la rapporteure, indiquait que cette transformation « *visait à responsabiliser les créateurs d'entreprise et à éviter tout effet d'aubaine* ». Eric Besson, député socialiste, s'interrogeait « *sur l'opportunité de parler d'effet d'aubaine à propos de personnes titulaires de minima sociaux* ». Dans ce cas précis, on passait d'une subvention ACCRE qui avait bénéficié à près de 80 000 chômeurs-créateurs en 1995 à une subvention EDEN, réservée à des personnes en grande difficulté, et qui passait éventuellement de 6 000 à 12 000 bénéficiaires en 2004.

Les rares analyses dont on dispose qui ont été prévues explicitement pour tenter de mesurer des effets d'aubaine semblent montrer qu'ils sont rares, ou peu mesurables.

Si on limite l'effet d'aubaine à sa définition étroite (une aide n'a pas d'effet positif si elle bénéficie à un entrepreneur qui aurait fait la même chose sans l'aide), il semble que les aides à l'emploi soient particulièrement visées par le soupçon¹. Or on ne dispose pas de données suffisantes sur le comportement des chefs d'entreprise pour affirmer que leurs comportements d'embauche auraient été très différents. On manque cruellement dans ce domaine d'études robustes, mais complexes et longues, qui consistent à observer deux échantillons, l'un aidé et l'autre témoin. Il semble que cette méthode soit considérée, par exemple par l'OCDE, comme la meilleure, mais elle est peu utilisée car coûteuse et lente.

(1) Voir « *L'exonération pour l'embauche d'un premier salarié : bilan rétrospectif* » - DARES « *Premières synthèses* », décembre 2002.

Impacts : peut-on établir un lien entre la consommation d'aide et la performance ?

La question peut se poser ainsi : peut-on établir si les aides (subventions et/ou exonérations) ont un lien avec la « santé » de la TPE ? Et même établir qu'une TPE qui consommerait des aides serait « en meilleure santé » ou plus performante qu'une autre ?

Il semble que l'étude que nous avons fait réaliser à l'IFOP sur ce thème soit une première et que les résultats soient réellement nouveaux. Les entreprises qui ont perçu une aide ont de meilleurs résultats que les autres : ce qui ne signifie pas que ces résultats soient dus à l'aide et que nous puissions pour autant mesurer « l'impact » de ces aides perçues. De nombreux autres facteurs interviennent qu'une seule étude ne peut isoler. Mais, du moins, un premier lien est établi.

Dans un domaine proche, un résultat établi récemment par la DARES montre pour l'exonération 1^{er} salarié, qui se terminait en 2001 : « une embauche exonérée sur 10 a donné lieu à création nette d'emploi », mais l'impact ne se limite pas à cela. Les embauches auraient lieu plus souvent sous la forme de CDI, alors que les TPE sont réputées offrir plus volontiers des CDD. La DARES montre aussi que le recours aux aides à l'emploi est plutôt le fait de TPE fragiles ¹.

Le faible impact des politiques publiques de l'emploi

Globalement, « les politiques publiques d'incitation à la création d'emploi, pas plus que l'année précédente, ne jouent de rôle contra-cyclique », estime la DARES en juillet 2003 ². Ainsi, l'impact des abaissements de charges sur les bas salaires est « neutre depuis 2001 » et les effets de la RTT « s'épuisent progressivement ».

L'introduction du contrat « jeune en entreprise » « contribue à compenser le recul des contrats comportant des exonérations de charges » mais le fait qu'il soit utilisable par toutes les entreprises a retiré, pour les petites entreprises, une part de son intérêt à cette mesure. On sait pourtant, par des études qualitatives, que l'effet de ce type d'incitation diminue avec la taille des entreprises. Effet d'aubaine pour les grandes ? c'est trop tôt pour le dire...

(1) Voir DARES « Emplois aidés et performances des entreprises », Premières synthèses, janvier 2002.

(2) DARES, « Premières synthèses », n° 31.2, juillet 2003.

- Seconde partie -

Par ailleurs, concernant les micro et les petites entreprises, « la contribution des dispositifs de soutien à l'emploi non marchand (contrats emploi-solidarité, emplois jeunes) a été elle aussi globalement neutre sur l'année » et l'emploi non salarié reste orienté négativement, « la conjoncture conduisant à renouer avec la baisse structurelle du nombre des indépendants ».

Mais le nombre des chômeurs de très longue durée (plus de trois ans) continue à décroître sur un rythme soutenu (- 15 %). La DARES estime que le mérite en revient en partie aux politiques d'emploi : les dispositifs spécifiques sont « recentrés » sur les personnes les plus éloignées de l'emploi, tandis que le projet d'action personnalisé (PAP) dans le cadre du PARE « a accentué le caractère précoce des interventions des services de l'emploi ». Au total, avec 29 % du total des inscrits, le chômage de longue durée atteint sa plus faible proportion depuis dix ans.

Comment se situe l'offre en France par rapport à d'autres pays de l'Union ?

La charte adoptée par le Conseil européen de Feira, les 19 et 20 juin 2000, qualifie les petites entreprises d' « épine dorsale de l'économie européenne », ce qui est leur faire trop d'honneur. Elles sont largement majoritaires en nombre, mais cela ne leur donne pas un rôle prédominant en matière d'innovation, quel qu'en soit le domaine.

Les sujets sensibles, sur lesquels les pays de l'Union tentent de définir des « bonnes pratiques » convergentes sont :

– la simplification, ¹ comme en France, des formalités et procédures. Il semble que, par rapport à la moyenne européenne, la France soit en train de se mettre aux normes de la simplicité ;

– les mesures d'accompagnement des entrepreneurs : conseil, formation, aide au développement. La France est sans aucun doute dans une honnête moyenne sur la quantité et la qualité des prestations offertes. Les questions posées par la

(1) Parmi les études récentes, un projet en cours porte sur l'« étalonnage des performances de l'environnement administratif des entreprises en phase de démarrage » : projet du Center for Strategy and Evaluation Services, pour le compte de la Commission européenne. Mais les comparaisons européennes sont encore assez peu convaincantes dans la mesure où les problèmes de méthodologie sont peu traités.

Commission portent plutôt sur les problèmes de financement et d'identité des « offreurs » (voir ci-dessous) ;

– et l'accès à des ressources financières adaptées, dans la mesure où les banques sont peu intéressées par les clients trop petits. Il existe très peu d'évaluations sur ce point, sauf à décrire les attitudes communes et dominantes des banques de détail partout en Europe.

La Commission ajoute deux questions à celles soulevées par les pays membres eux-mêmes :

- D'une part, les volumes d'offre : il est certain que « le soutien aux entreprises absorbe de gros volumes de fonds publics ». Selon une étude réalisée pour la Commission,¹ sur les 21,3 milliards d'euros de crédits des Fonds structurels qui ont été investis directement dans des mesures de promotion des PME entre 1994 et 1999, « quelque 2,7 milliards d'euros (soit 12,6 % de la somme totale) ont été consacrés aux services de soutien aux entreprises, 2,4 milliards d'euros à l'encouragement de l'innovation et du développement technologique et 3,5 milliards d'euros à la formation axée sur les petites entreprises. À titre d'exemple supplémentaire, les Chambres de commerce sont, en France, responsables d'une partie importante (mais qui ne représente pas la totalité) de l'offre de services de soutien. Leur budget publié s'élevait, en 1999, à 640 millions d'euros pour l'aide aux entreprises, contre 800 millions d'euros pour la formation »². Vu l'ampleur des moyens, estime la Commission, le problème se pose de leur rentabilité et donc, préalablement, de leur évaluation.
- D'autre part, la Commission soulève le problème de la qualité de l'offre et des critères d'intervention de financements publics dans ce champ.

La Commission encourage depuis un certain nombre d'années la mise en place de systèmes d'évaluation stricts et, « pour la période 2000-2006, les règlements relatifs aux Fonds structurels prévoient l'évaluation systématique des

(1) *Rapport de synthèse final: « Thematic Evaluation of Structural Funds Impacts on SMEs », juillet 1999, qui peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docgener/evaluation/sme/index_en.htm*

(2) « *La qualité dans le domaine des services de soutien aux entreprises* », document de travail de la Commission du 28.11.2001, SEC (2001), 1937.

- Seconde partie -

programmes (évaluations ex-ante, à mi-parcours et ex-post)»¹. Mais elle constate aussi que des progrès sont accomplis à la suite d'initiatives d'assurance de la qualité. Bon nombre d'organismes se sont fixés pour objectif d'obtenir la certification ISO 9001 et s'y emploient activement. En France, cite la Commission, *on commence à capitaliser sur les expériences acquises : la norme AFNOR élaborée pour définir la prestation de service concernant les pépinières d'entreprises françaises ou celle concernant le réseau FIR, donc les services financiers aux créateurs d'entreprises.*

La question suivante est celle de l'identité et du financement des « offreurs ». Les Chambres consulaires en France jouissent d'une situation particulière, puisqu'elles assurent une mission de service public et lèvent l'impôt pour la financer. Plus largement, la Commission constate que dans l'offre de « services de soutien » aux entreprises la part des financements publics est importante.

Comment contribuer au financement de la qualité de l'offre de services aux TPE ?

Il nous semble qu'il faut dissocier les deux sujets, sur le financement et la qualité, ou la pertinence, de l'offre. D'autant plus que les analyses de la Commission ne portent pas de façon spécifique sur les TPE. On connaît les réticences des patrons de petites entreprises devant le conseil, les offre de services de soutien ou de développement. On sait donc qu'ils paieront d'autant moins qu'ils sont modestes dans leur taille et dans leurs ambitions.

C'est pourquoi l'offre de services de cabinets privés doit sans doute être encouragée, à condition que les normes de qualité de prestations soient présentes et vérifiables ; mais les prix de ces prestations doivent être financés pour partie par des financements publics, sinon l'offre ne se développera pas.

C'est exactement le mécanisme des Fonds régionaux d'aide au conseil, dont certaines régions ont créé des déclinaisons adaptées aux besoins des très petites entreprises et des créateurs d'entreprise.

Comment intégrer comme critères de succès les « externalités » liées aux prestations de soutien ?

Ce mécanisme de « tiers payant » est à notre connaissance unique et il remplit l'essentiel des critères d'une offre de qualité. En effet, il préserve la liberté de

(1) *Idem.*

choix du client ; il contribue à financer une offre privée, et donc favorise son développement sur des territoires et dans des champs où l'application des simples « règles du marché » ne produit rien du tout.

Ainsi, la demande insistante de la Commission que ces services de soutien soient rentables n'est pas suffisante comme critère de succès d'une politique publique. Car la Commission se refuse à prendre en compte des « externalités positives » parmi ses critères, donc des effets non prévus sur le marché mais qui constituent souvent l'essentiel de l'impact. Ce sera une amélioration des capacités des patrons de TPE à anticiper, donc une meilleure résistance aux chocs conjoncturels. Ce sera une contribution à des renouvellements de gammes de produits, d'offre, ou de segments de marché pour assurer de nouveaux développements.

Mais ces phénomènes concernant les patrons de TPE restent très modestes et les évaluations rarissimes, car ni les méthodes ni les budgets ne sont vraiment disponibles sur de tels sujets.

5. Les aides doivent être diffusées : les fonctions assurées par les intermédiaires

Benoît Granger

L'expression est de l'un des nos interlocuteurs, spécialiste de l'accompagnement des jeunes entreprises et connaisseur des aides publiques : « *il faut que chaque aide soit conçue avec son accompagnement. Il ne faut pas que les pouvoirs publics, État ou région, imaginent de nouvelles interventions sans aider les réseaux à les diffuser. Donc la devise, c'est : pas d'aide sans aide à la vente de l'aide* ».

On a vu plus haut, dans le chapitre traitant de « l'offre d'aide », que les méthodes mises en place avec EDEN et le PCE nous paraissent exemplaires de ce qu'il faut faire. En résumé : l'État (et la BDPME dans l'un des cas) confie la gestion de l'aide à des réseaux professionnels et il les rémunère pour le service qu'ils rendent (à la TPE en lui proposant l'aide ; à l'État en la gérant pour son compte).

Donc l'évaluation dans ce domaine doit porter sur deux points qui se complètent :

- Seconde partie -

– l'évaluation de l'aide elle-même qui consiste à « accompagner » une petite entreprise ;

– l'évaluation de l'intervention des accompagnateurs (et d'autres intermédiaires) dans la diffusion des « aides » au sens étroit du terme : les subventions, avances diverses et exonérations.

On sait que les réseaux d'accompagnement sont tous financés sur ressources publiques : les réseaux associatifs par des ressources tirées de subventions et de conventionnements avec les pouvoirs publics ; les réseaux consulaires par des taxes para-fiscales qui correspondent à leur mission de service public. Donc les missions remplies par les uns et les autres doivent répondre aux critères du bien public.

On verra plus bas que les Chambres consulaires assurent un rôle qui n'est pas prééminent dans l'information des patrons des petites entreprises (leurs ressortissants) sur les aides. Elles viennent derrière les autres intervenants plus proches des entrepreneurs.

Dans un domaine voisin, l'accueil et l'accompagnement des créateurs d'entreprises, les fonctions assurées par les Chambres consulaires sont également complétées par le développement des réseaux associatifs depuis une vingtaine d'années. Ce sont ces derniers qui ont défini, depuis la fin des années 1990, la nature et les composantes de ce métier complexe de l'accompagnement.

5.1. L'importance des intermédiaires dans l'adéquation des aides proposées peut se mesurer

Le rôle assumé par les « intermédiaires » dans la distribution des aides est très mal connu. C'est un point sur lequel l'instance a lancé une étude spécifique, afin de mettre en lumière l'importance de ces circuits de distribution, et leur rôle de préconisation, donc dans la consommation pertinente – ou non – des aides par la cible prévue.

La question est la suivante : une aide publique proposée à un groupe de TPE est-elle consommée parce que l'aide est pertinente ? ou bien est-elle consommée parce que cette subvention ou cette mesure a été « bien diffusée », c'est-à-dire prise en main par des circuits de distribution efficaces et motivés ?

Il semble que la seconde hypothèse soit la bonne toutes choses égales par ailleurs. C'est-à-dire toutes les autres qualités intrinsèques d'un programme d'aide étant isolées. Nous avons recueilli des preuves dans de nombreuses études, dont l'étude de Siloé citée par ailleurs. Dans cette étude d'impact portant sur les effets ressentis d'un programme de simplifications, on note que :

- les entrepreneurs ignorent assez largement certaines des mesures dont ils pourraient bénéficier ;
- plus les entreprises sont petites, plus les entrepreneurs méconnaissent les aides en question, même s'ils devraient en bénéficier ;
- et une simple confrontation entre le bilan des simplifications et les mesures que désirent réellement les entrepreneurs montre que l'un et l'autre ne coïncident pas. En d'autres termes, on « vend » aux entrepreneurs des mesures qu'ils ne « demandent » pas.

Nous pouvons ajouter : une aide n'atteint pas son but si sa distribution n'est pas confiée à des réseaux proches des TPE et motivés par le fait d'en faire bénéficier ses « clients » ou ses ressortissants

La typologie des intermédiaires et des aides

Le rapport rendu par CM International sur « La gestion des aides et le rôle des intermédiaires » permet d'analyser l'intervention de l'entourage des chefs d'entreprise. Nous regroupons les « intermédiaires » en trois catégories en fonction de leur proximité avec le responsable de la TPE. Cette proximité est définie comme temporelle (fréquence des interactions) et culturelle (proximité des cadres de référence), elle ne présage en rien de la qualité et de l'impact de la relation sur les performances de l'entreprise. Nous considérons ainsi qu'il existe trois cercles d'interlocuteurs autour de la TPE.

Le premier cercle est constitué des « confidents de l'entreprise » qui sont des interlocuteurs incontournables pour le dirigeant de TPE. Il s'agit le plus souvent du banquier et de l'expert-comptable, parfois de consultants. Ces interlocuteurs relèvent de la sphère marchande et les relations y sont régies par contrat. Ce sont des « fournisseurs » de l'entrepreneur ; ils sont donc dans une position radicalement différente de celle des services publics, ou même des organismes de représentation professionnels.

- Seconde partie -

Les premiers concernés, de loin, sont les experts-comptables qui sont, nos études le confirment, sans aucun doute les plus proches confidentiels des chefs d'entreprise. Mais nous avons constaté que les autres intervenants sont nombreux et très divers. Ils remplissent une fonction analogue sous des statuts très différents, mais ont pour point commun de servir de « vendeurs » et de « traducteurs » de mesures que les patrons de TPE n'utiliseraient pas de leur seule initiative.

Le second cercle regroupe les opérateurs que leurs missions amènent à travailler au contact et parfois au service des entrepreneurs : il s'agit de façon traditionnelle des consulaires (Chambre de métiers et de commerce), des syndicats et réseaux professionnels, des réseaux et associations consacrés à la création d'entreprise (ADIE, FIR, France Active, Réseau Entreprendre, Boutiques de gestion) mais aussi des services économiques des collectivités locales et des différentes structures déployés par celles-ci. Cet ensemble présente une grande diversité dans les statuts et les fonctionnements et ne peut être défini qu'en creux, par différence avec le premier et le troisième type d'intermédiaires.

Le troisième cercle est constitué des « financeurs » d'aides aux statuts publics ou proches du public : BDPME, CDC, région, État, représenté en particulier par les services déconcentrés, Europe.

Face à ces intervenants, coexistent plusieurs catégories de dispositifs d'aides (dispositifs concernant la création d'entreprise et le développement...) et trois modalités d'intervention : les exonérations de charges fiscales et sociales, les financements directs à l'entreprise, qu'ils soient sous forme de subvention ou d'avance remboursable, et les financements indirects. Les aides indirectes, qui consistent à financer des actions ou des structures développant une action d'accompagnement (information, formation, conseil, ingénierie, etc.) aux entreprises méritent une attention particulière.

Voici une brève synthèse des entretiens avec plusieurs types d'intermédiaire, qui portaient sur deux catégories d'aides : les aides financières et les aides en accompagnement (les aides prenant la forme d'exonérations sont analysées dans la partie Demande, ci-dessus).

Aides financières : les TPE ne sont pas prioritaires pour les grands financeurs

Six des intermédiaires rencontrés en entretien sont particulièrement concernés par les aides financières. Ils appartiennent respectivement à une Chambre de

métiers, une Chambre de commerce, un Conseil général, deux DRCA et une DDTEFP.

Ils confirment qu'il existe très peu d'aides dédiées aux TPE (les ORAC, certains FRAC financés par la DRCA par exemple), et certaines aides destinées aux PME excluent de fait les TPE car les montants en jeu sont supérieurs à un seuil élevé (FDPMI par exemple). Dans d'autres cas, les partenaires publics mettent en place des dispositifs proches d'un guichet unique et ne ciblent que des PME/PMI ayant un projet global, relativement ambitieux. Les TPE sont à nouveau exclues parfois pour des raisons subtiles : « On demande aux TPE le même type de dossier qu'aux PME alors qu'elles n'ont pas les mêmes moyens, notamment humains. », dit la représentante du Conseil général. Or « *Il ne faut pas croire que les TPE sont de petites PME. Elles se distinguent de ces dernières par leur grand nombre, leur culture, et le fait qu'elles ont souvent des activités induites* », (la représentante de la DRCA).

Les aides classiques peuvent pourtant être aménagées pour mieux s'adapter aux TPE, mais les intermédiaires ne le font pas toujours ; exemple : un FRAC Industrie qui pourrait être organisé sous la forme d'une action collective. Mais le représentant de la Chambre de métiers se décourage : « *Il est vraiment difficile d'organiser des actions collectives face à l'inertie des chefs d'entreprise, il faut véritablement les porter à bout de bras.* ».

Les intermédiaires notent que l'arbitrage en matière de mobilisation des ressources n'est souvent pas en faveur des TPE. On préfère se mobiliser sur des entreprises de plus grande taille et moins nombreuses. « *On laisse le soin à d'autres de faire « du petit dossier ». Nous ne jouons pas sur la quantité. Du coup, la DRCA est l'un des seuls intermédiaires à proposer des aides aux TPE. C'est un peu problématique pour elle car elle a peu de ressources terrain à sa disposition pour aller à la rencontre des TPE et monter des dossiers* ».

La complexité des dossiers

En ce qui concerne la complexité des dossiers, les intermédiaires s'accordent à reconnaître que des progrès sont nécessaires. « *Offrir la possibilité à un artisan de remplir en ligne un dossier alors qu'il n'a pas Internet n'a pas de sens et ne lui facilite aucunement l'accès à l'aide* », admet la représentante du Conseil général. Et les consulaires le disent également : les patrons de TPE ne savent pas et ne peuvent pas remplir des dossiers obscurs. « *Il existe un déséquilibre entre le temps nécessaire pour remplir le dossier et l'enjeu financier (les sommes concernées s'élèvent parfois à seulement 4 000 ou 5 000 € !). De toute*

- Seconde partie -

façon, tous les éléments du dossier ne sont pas nécessaires, on demande des pièces que personne ne regarde. Les statuts, par exemple, sont systématiquement demandés pour les aides inscrites dans le contrat de Plan. Ils sont inutiles en tant que tels car la structure juridique de l'entreprise est indiquée dans d'autres documents déjà demandés », décrit le représentant de la Chambre de métiers.

En matière de pertinence des aides, le Conseil général rencontré confirme le point de vue des responsables de TPE. Les financements ne lui paraissent pas forcément nécessaires. *« Les TPE pourraient se débrouiller sans les aides financières. Il serait beaucoup plus utile de promouvoir davantage la simplification administrative. Pour le moment, les efforts faits dans ce sens ne se ressentent pas »,* dit la représentante du Conseil général.

Pour les intermédiaires, l'aide financière est aussi un moyen d'entrer dans l'entreprise

Oui, mais l'aide est aussi un moyen d'entrer dans une entreprise et de lui proposer de l'appui au développement : *« Les chefs d'entreprise considèrent que les conseillers ne sont pas les payeurs. Ils seront réticents à laisser entrer des intermédiaires, en particulier publics, chez eux s'ils n'y voient pas un intérêt financier ».* Et dans une ZFU, *« La mise en œuvre du FRE nous a permis d'accompagner des dirigeants de TPE à penser leur développement. Elle a pu aussi les initier à faire appel à une expertise extérieure, à réfléchir positivement à l'investissement. Il arrive même que le chargé de mission soulève sur le terrain des irrégularités dans le mode de fonctionnement de la TPE mais l'aide accordée facilite alors la mise aux normes ».*

Une déléguée régionale DRCA particulièrement dynamique estime que les intermédiaires chargés de la diffusion des aides ont un rôle à jouer en terme de développement économique territorial. Ils doivent certes traiter les projets des TPE dans une dynamique personnelle, mais aussi savoir trouver une logique plus générale relevant d'un projet collectif et dans laquelle inscrire ces projets. Dans ce cadre, DRCA et Chambre de commerce accordent une importance particulière aux intermédiaires intervenant auprès de la TPE. À leurs yeux, compétences et modes de coordination des intermédiaires conditionnent l'efficacité de leur intervention. *« Ce sont les modes d'organisation des intermédiaires qui sont essentiels. Il faudrait par exemple développer des structures ad hoc de relais de l'information et de montage des dossiers. (...) Dans le cas du FRE, un appui fort du préfet et du sous-préfet à la ville est un atout précieux pour faciliter le passage des dossiers en trésorerie générale*

et mettre de l'huile dans les rouages administratifs », dit un conseiller entreprises de la Chambre de commerce. Et ailleurs : « *Il n'y a pas de problème de types d'aide mais un besoin d'interface de qualité entre les TPE et les aides* », résume la DRCA.

Les critiques vis-à-vis de certains intermédiaires chargés de l'accompagnement des TPE s'expriment aussi. Par exemple : « *Les Chambres de commerce ne travaillent pas assez à améliorer l'accessibilité des aides pour les entreprises. Quant aux Chambres de métiers, elles apportent parfois des prestations qui ne sont pas utiles aux entrepreneurs. Ainsi, à la création d'une TPE dans le BTP, le chef d'entreprise est obligé de suivre une formation de 5 jours à la Chambre de métiers. Mais cette formation est une coquille vide. Lorsque les artisans ont réussi à monter leur dossier de création, ils en savent largement autant que ce que peut leur apporter la formation. Non seulement ce stage est inutile, mais en plus, il est payant* », décrit la représentante d'un Conseil général.

L'aide en accompagnement : elle doit compléter l'aide financière

Parmi les intermédiaires rencontrés, quatre d'entre eux sont chargés de proposer un accompagnement structuré aux entreprises. Il s'agit d'une association chargée de la filière bois dans une région ; d'un système productif local (SPL) ; d'une association spécialisée dans le groupement d'entreprises et d'un organisme paritaire collecteur de branche, chargé des problématiques de formation (OPCA). On peut noter que ces intermédiaires sont spécialisés, soit sur un métier (filiale bois et SPL), soit sur une problématique (regroupement d'entreprises) ou bien sur les deux (organisme paritaire).

Ces intermédiaires mettent en évidence, en cohérence avec les propos des TPE, le rôle qu'ils jouent pour faciliter l'accès des aides financières aux TPE. « *C'est au SPL de faire le lien avec les aides. Sans cela, l'accès est trop compliqué pour que les TPE se donnent la peine de tenter leur chance. De toute façon, elles ne savent pas à quelle aide elles peuvent avoir droit* ». C'est aussi la perception de l'association en charge de la filière bois.

Offrir des prestations débarrassées des contraintes de procédures

L'objectif de l'OPCA est, quant à lui, de « débarrasser » les PME et TPE des contraintes liées à la gestion de dossiers de demandes de formation et de financements. La démarche suivie est d'aider les entreprises à identifier leurs besoins, de leur demander simplement les documents nécessaires au montage du dossier et le reste est transparent pour elles. « *Il faut faire bénéficier les*

- Seconde partie -

entreprises de financements sans que cela n'alourdisse leur charge de travail . En revanche, dans notre mode de fonctionnement, elles ne perçoivent jamais d'argent en direct. Elles sont aussi soumises à des contraintes pour que les financements se passent dans les meilleures conditions. Elles doivent en particulier envoyer effectivement leurs salariés en formation », dit le représentant de l'OPCA.

« Il est toujours très difficile de construire un projet qui s'inscrive dans la procédure et les critères d'éligibilité : 50 % des dossiers que j'ai traités n'auraient pas abouti sans reformulation. Le besoin de médiation entre la procédure et les groupements d'entreprises est évident. Cette médiation permet aussi d'améliorer la pertinence des projets et de limiter le coût d'instruction des dossiers. Mon intervention favorise la mise en œuvre d'une logique de projet, par opposition à la logique de guichet qui n'est pas pertinente », dit le responsable de l'association dédiée aux regroupements d'entreprises.

Ces intermédiaires ont aussi vocation à être pour le chef d'entreprise le regard extérieur qui lui fait souvent défaut. *« Le rôle de l'intermédiaire est clef dans l'identification des enjeux de l'entreprise et l'expression de son besoin : les chefs d'entreprise ont toujours en tête des problématiques très pragmatiques de types réglementaires ou informatiques mais manquent souvent de recul pour identifier d'autres types de besoins, conditionnant l'évolution de l'entreprise à plus long terme », dit le représentant de l'OPCA.*

L'accompagnement doit inclure la mise en réseau

La mise en réseau fait souvent partie des objectifs clefs de l'accompagnement. C'est bien évidemment le cas pour l'association facilitant les regroupements d'entreprises puisque c'est son objet même. C'est aussi un point clef dans l'action du SPL. *« Les profils des entreprises présentes au sein de notre SPL se ressemblent. Elles sont issues du rang : leur créateur a monté une entreprise suite à son licenciement d'une grosse entreprise du textile (souvent lors d'une fermeture). Cela implique que les chefs d'entreprise maîtrisent leur métier mais ont en revanche des lacunes en matière de stratégie commerciale, de gestion... C'est à ce niveau-là qu'intervient le fait d'être en réseau. Les chefs de TPE prennent peu à peu conscience qu'ils ont tous les mêmes problèmes, ils expriment leurs difficultés et se donnent des ficelles. L'équipe d'animation, elle, se charge d'apporter des réponses à leurs questions. Dans ces conditions, l'accompagnement et le conseil sont essentiels. Les possibilités d'accompagnement sont larges. On pourrait aller jusqu'à créer des plates-formes de services dans les zones industrielles pour que les entreprises se*

connaissent entre elles, fassent du B2B (on sait que les entreprises vont souvent chercher loin du service qu'elles pourraient trouver à proximité) et mutualisent sur des thématiques transverses », dit la responsable du SPL.

C'est par ce travail de mise en réseau des entreprises qu'elles apprennent à travailler entre elles, favorisant ainsi des démarches d'innovation. « Certaines des entreprises présentes se sont habituées à un travail collectif. Désormais, elles se prennent elles-mêmes en charge pour travailler collectivement et demander un soutien dans ce cadre. Treize d'entre elles ont ainsi décidé de créer une ligne de vêtements commune. Dans cet objectif, elles ont eu des investissements immatériels et matériels à réaliser. Elles ont cherché, avec le soutien du SPL, des financements. Aucun n'a pu être trouvé pour les investissements matériels en raison de la multiplicité des investisseurs. Les dispositifs sont parfois très mal adaptés aux modes d'organisation des entreprises, je le regrette », dit la responsable du SPL.

Enfin, l'accompagnement permet de s'emparer sur une base collective de problématiques complexes telles que la formation, la transmission, la qualité, les achats... C'est d'autant plus vrai lorsque les intermédiaires ont une approche sectorielle telle que celle de l'OPCA : « Nous avons des délégués régionaux qui visitent en permanence les entreprises qui relèvent de notre action. Ainsi, parmi les types de soutien proposés aux TPE, nous avons mis un accent particulier sur ce qui peut décharger le chef d'entreprise. Nous proposons donc des formations aux collaborateurs des chefs d'entreprise pour les préparer à ces responsabilités et ainsi, agir sur l'organisation des TPE ».

Il y a peu de demandes spontanées d'accompagnement ; les intermédiaires doivent convaincre

Les conclusions de l'étude qualitative confirment largement les données obtenues par d'autres méthodes. Les patrons de petites entreprises sont très peu demandeurs de conseils, de formation ou d'autres prestations. Ils ont une réticence a priori devant l'utilité de ces interventions, dans laquelle on peut distinguer trois objections :

- des réticences à « laisser entrer dans l'entreprise » des personnes étrangères, représentant des institutions qui ne sont pas familières ;
- des réticences culturelles devant des méthodologies du conseil qui, souvent, ne sont pas adaptées aux situations très concrètes vécues par les micro-entrepreneurs ;

- Seconde partie -

– une réticence de fond à payer des prestations dont on ne voit pas l'utilité immédiate.

Seuls les experts-comptables parviennent à vaincre ces réticences, mais ils ne sont pas perçus, dans la plupart des cas, comme des « conseillers », mais plutôt comme des prestataires inévitables pour accomplir les formalités contraignantes vis-à-vis du fisc et des organismes de protection sociale. Le niveau de familiarité avec les Chambres consulaires est beaucoup plus faible et les services rendus beaucoup plus limités (du moins pour ce qui en est perçu par les entrepreneurs).

5.2. Les principaux intervenants : les Chambres consulaires viennent en second rang

Les résultats de l'enquête IFOP¹ ont confirmé la place essentielle qu'occupent les prestataires comptables de l'entreprise dans ce processus d'information sur les aides et la place plus secondaire qu'occupent les Chambres consulaires, Chambre des métiers et Chambre de commerce et d'industrie) alors que leur image est celle de « généralistes » du renseignement et du service aux entreprises, notamment au moment de leur création, image devenue fautive semble-t-il, du moins en partie.

Une enquête précédente avait permis d'approcher ce résultat² mais sur une population spécifique, celle des créateurs d'entreprise. On demandait à un échantillon représentatif « Avez-vous eu recours avant la création ou dans les six mois ayant suivi la création à... » : les intervenants cités sont le comptable ou l'expert-comptable en premier (33 %), suivis de loin par « un conseil privé » (12 %), puis les Chambres de commerce (11 %) et les Chambres des métiers (10 %) qui viennent en tête des organismes dédiés à la création d'entreprises, mais loin derrière les professionnels les plus proches.

Ainsi, les Chambres consulaires apportent une aide en nature aux TPE, *via* les centres de formalité des entreprises (CFE) désormais gratuits, conformément à leur vocation même, et leur intervention en matière d'accueil, diagnostic, formation et accompagnement des créateurs d'entreprise, éventuellement en matière de financement (prêts d'honneur par l'intermédiaire du réseau FIR

(1) Les alinéas qui suivent sont rédigés à partir d'une note de Daniel Suter, rapporteur de l'instance d'évaluation.

(2) Sondage de GMV Conseil pour l'Agence des PME et la Caisse des dépôts, publié dans la revue « Regards sur les PME », n°2, janvier 2003.

notamment). Mais les résultats des deux études que l'instance a commandées dans le cadre de ses travaux montrent que les Chambres ne sont pas perçues comme les premiers interlocuteurs des chefs d'entreprise quand il s'agit d'accès aux aides.

L'analyse des réponses apportées à certaines questions de l'enquête IFOP vont dans le sens des constats déjà effectués dans un passé récent : notamment dans le rapport d'information « Pour un plan d'urgence d'aide à la création d'entreprises » déposé par le député Eric Besson, ainsi que le rapport de l'Inspection des Finances établi sous la supervision de Jean-Baptiste de Foucauld en mai 1999.

1. La majorité des entreprises citent peu les Consulaires pour l'accès aux aides

Lorsque l'on demande aux dirigeants d'entreprise, ayant été ou non aidés par l'État, quel est leur interlocuteur le plus fréquent, les réponses sont les suivantes :

- le comptable, l'expert-comptable ou le CGA : 80 %,
- le banquier : 67 %,
- l'administration (ANPE, fisc, URSSAF...) : 20 %,
- la mairie ou autre collectivité locale : 19 %,
- la Chambre consulaire : 19 %.

2. Les entreprises qui ont bénéficié d'aides citent également leurs comptables

Parmi les entreprises ayant déclaré avoir bénéficié d'au moins une aide, le premier informateur a été le comptable, l'expert-comptable ou le CGA pour 39 % des cas, puis viennent les Chambres consulaires pour 18 %. Le rôle de ces deux partenaires augmente au fur et à mesure que l'on progresse dans la constitution du dossier (renseignement plus précis, puis montage du dossier). Dans la phase finale, les comptables restent toujours en tête (44 %) et la part des Chambres consulaires atteint 26 %.

Ce dernier taux doit être pris tel quel, mais aussi intégrer le fait que dans les aides citées figurent un certain nombre dont le montage du dossier, voire la gestion administrative, sont dévolus par définition ou par convention aux Chambres. Elles constituent donc dans ce cas un intermédiaire incontournable, qui aurait dû logiquement les mettre en première place. Tel est le cas des contrats d'apprentissage, des dossiers de subvention dans le cadre du FISAC, des FRAC ou des ORAC. Les Chambres, et notamment les chambres de

- Seconde partie -

commerce, exercent ce rôle de relais des services de l'État moyennant une rémunération proportionnelle aux sommes distribuées.

3. Les entreprises non aidées n'ont pas fait d'effort pour s'informer

À la question « Vous êtes-vous déjà renseigné sur les dispositifs d'aide publique aux entreprises ? », la réponse est « non » à 63 %. Mais parmi celles de ces entreprises non aidées qui ont entendu parler d'une aide, cela s'est fait par leur comptable (expert-comptable, CGA) pour 26 % d'entre elles, par les médias pour 22 %, et par les Chambres consulaires pour 14 % seulement.

Ainsi, ce qui devrait être le cœur du métier des Chambres consulaires, à savoir l'activité de service et de renseignement aux entreprises, est mal perçue par les chefs d'entreprise, les très petites en particulier. Ce constat n'est pas nouveau : il est désormais étayé par une enquête sur le terrain.

Les moyens consacrés par les consulaires pour informer les petites entreprises seraient faibles

C'est une évaluation du rapport de l'Inspection des Finances établi sous la supervision de Jean-Baptiste de Foucauld en mai 1999. Le texte soulignait déjà la faiblesse des moyens humains consacrés par les CCI à l'activité d'information aux entreprises (14 % de leur effectif, essentiellement des agents n'ayant pas eu d'expérience du monde de l'entreprise) et dénonçait le fait que ces Chambres centrent leur activité en la matière sur les services incontournables, du fait de leurs missions de service public, tout en faisant payer une part des services rendus qui pourraient être considérés comme relevant du principe de la gratuité des services publics financés par l'impôt : tel est le cas des CFE ou des contrats d'apprentissage déjà cités.

Il n'est pas étonnant dès lors que les entrepreneurs ne perçoivent pas les Chambres consulaires comme le « portail généraliste » où l'on va s'adresser avant de s'orienter ensuite vers un spécialiste du problème que l'on a à résoudre et de l'aide que l'on cherche. Ils préfèrent demander cela directement à leur comptable, évitant « de perdre du temps de production pour un résultat incertain ».

Il n'appartient pas à l'instance d'évaluer la politique des Chambres consulaires. Mais on ne peut que s'interroger sur l'efficacité d'une politique publique visant à alléger les prélèvements obligatoires sur les entreprises, notamment au moment de leur création, alors que des établissements publics financés par l'impôt

(imposition additionnelle à la taxe professionnelle pour les CCI et droit d'inscription au registre des métiers et ses majorations pour les Chambres des métiers) font par ailleurs payer les services publics qu'ils doivent offrir.

L'enquête commandée par l'ACFCI à un cabinet de consultants (Patrick Siney, octobre 1998) sur l'image et la perception des CCI concluait à « *une organisation lointaine, ne représentant plus le monde économique réel* », perçue comme « *une juxtaposition d'intérêts locaux* », « *des baronnies jalouses de leurs prérogatives sur leur territoire* »...

Des citations du même type étaient reprises en septembre 1999 dans le rapport d'information de la Commission des Finances de l'Assemblée « *Pour un plan d'urgence d'aide à la création d'entreprises* » déposé par le député Eric Besson. Tant pour les Chambres des métiers que pour les CCI, le terme qui revenait le plus souvent était « malthusianisme ».

Le député, bon connaisseur en matière de création d'entreprise puisqu'il a commencé sa carrière à l'Agence nationale pour la création d'entreprise, mettait le doigt sur la contradiction fondamentale que l'on peut percevoir dans l'action des consulaires. S'il s'agit de défendre les intérêts d'une population de petites entreprises, qui ne sont pas toujours les plus performantes, l'appui à la création de nouvelles entreprises provoquera toujours des réticences devant cette concurrence future. On s'empressera d'ailleurs de la qualifier de déloyale dès que telle ou telle aide apparaît comme favorisant les créateurs au détriment des entreprises installées.

5.3. L'accompagnement : la grille d'analyse des réseaux de FORCE

Ce qui est aujourd'hui appelé « accompagnement » est donc avant tout un système public d'aides aux créations et aux jeunes entreprises dont les normes ont été créées, paradoxalement, par des réseaux d'associations 1901 que sont les Boutiques de gestion, les plate-formes d'initiative locale de France Initiative Réseau, les Fonds France Active, le Réseau Entreprendre. Ceci s'explique en partie par le fait que ces derniers, « marginaux » dans le paysage institutionnel, ont été contraints de montrer, à chaque phase de leur développement, que les prestations qu'ils créaient étaient bien celles dont les jeunes entrepreneurs avaient besoin.

En 1997, les réseaux associatifs se mettent d'accord sur une démarche qui consiste à « mettre en commun » et comparer leur savoir-faire, indépendamment des publics auxquels ils s'adressent. C'est ainsi que de

- Seconde partie -

l'ADIE, qui reçoit des personnes en difficulté, au Réseau Entreprendre, qui traite de dossiers de futures PME, les traits communs sont mis en avant.

La démarche se résume ainsi :

Tableau n° 41

| Type de création | Étape | | | | | |
|----------------------------|-------------|---------|----------------------------|------------------------|-----------------|-------------------------------|
| | Pré-accueil | Accueil | Aide montage et maturation | Soutien au financement | Suivi financier | Suivi gestion et entrepreneur |
| Unipersonnel + difficultés | | | | | | |
| Unipersonnel | | | | | | |
| TPE | | | | | | |
| PME | | | | | | |

Source : extrait de « Comment reconnaître la qualité d'un accompagnement ? » (1)

Les réseaux observent 4 types de créations, en tenant compte à la fois de la nature des projets et des personnes qui en sont à l'origine et une démarche commune : c'est bien d'un soutien personnalisé et multi-disciplinaire dont les créateurs ont besoin.

Définition : l'accompagnement va du premier accueil au suivi des jeunes entreprises

En 2001, la terminologie se stabilise peu à peu. Après les textes fondateurs que constituent la « charte de qualité » adoptée par les réseaux associatifs et le CNCE (signée le 17 mai 2001), c'est la norme AFNOR établie par FIR, en décembre 2001, qui consacre le vocabulaire. La norme qui porte sur « Les activités de services des plates formes d'initiative locale » est surtitrée : « Accompagnement de l'entreprise ».

Sans entrer dans le détail, cette terminologie est aujourd'hui admise par tous. Mais l'intensité des prestations varie selon les réseaux et selon les types de créateurs :

– les réseaux qui financent les créations, comme les PFIL ou l'ADIE, assurent un suivi post-crédation plus intense que les autres, car le simple fait qu'une

(1) Texte joint en Annexe. Cette grille d'analyse et d'évaluation a ensuite été adoptée par les membres de FORCE pour décrire les phases et les coûts de l'accompagnement.

échéance de prêt ne « passe pas » est un indicateur qui permet d'intervenir en conseil, de façon très rapide et précoce... ;

– mais ces mêmes réseaux ne pratiquent pas le pré-accueil ou l'accueil : ils confient ces fonctions aux autres réseaux d'accueil comme les Boutiques de gestion ou certains de ceux qui sont « habilités chèques-conseil », même s'ils ne sont pas membres des grands réseaux nationaux.

Les quantités : combien d'accompagnements en France ?

À la question « Avez-vous mis en place un projet de création ou de reprise, seul, avec votre conjoint ou un membre de la famille, un ex-collègue, un organisme de soutien à la création d'entreprise ? » posée aux 29 000 nouveaux chefs d'entreprise du panel INSEE/SINE 1998 :

- près de la moitié (45 %) disent avoir conduit seuls leur projet ;
- 46 % déclarent l'avoir fait avec le conjoint ou un membre de la famille ;
- 6 % déclarent l'avoir fait avec l'ex-employeur ou un collègue de l'entreprise précédente ;
- 9 % avec un organisme de soutien à la création.

C'est ce dernier chiffre qui est couramment repris quand on estime la création d'entreprise accompagnée à 10 % environ de la création totale.

Ces chiffres sont cohérents avec ceux que l'on obtient de la part des réseaux eux-mêmes. Le cumul du nombre de « porteurs de projets » reçus par les principaux réseaux a été évalué dans un rapport de synthèse fait pour l'ADPME en 2002 ; les chiffres ne sont pas très différents de ces évaluations¹.

Même si les chiffres ne sont pas « dé-doublonnés » (c'est-à-dire que l'on ne sait pas si la même personne aura rencontré sur le même bassin d'emploi une Boutique de gestion, la Chambre des métiers, puis un organisme de formation, puis une PFIL...), l'ensemble est grossièrement cohérent avec les autres sources disponibles : 24 000 créations, en retirant les doublons, correspondraient aux 9 % des 270 000 créateurs + repreneurs annuels.

La sélectivité des réseaux est sans doute l'un des points cruciaux : les pertes en ligne, entre le premier accueil et le passage à l'acte du créateur, restent très

(1) L'ADPME a publié deux études de synthèse sur ce thème dans le second numéro de sa revue « Regards sur les PME », en février 2003.

- Seconde partie -

élevées. C'est sans doute sur ce point que les progrès les plus significatifs peuvent être faits.

Le coût de l'accompagnement est mesurable et fait l'objet d'un consensus entre réseaux

Il existe une première évaluation datant de l'année 2000 qui, elle aussi, fait l'objet d'un consensus entre les réseaux associatifs. Elle consiste à décrire la cohorte des porteurs de projets qui sollicitent l'un des réseaux, et à chiffrer les opérations jusqu'à ce que l'un des membres de la cohorte entreprenne.

Tableau n° 42

| Étapes | Nombre d'heures par porteur de projet | Nombre de dossiers par création effective | Total heures par entreprise créée | Coût (500 FHT/heure en 2000) |
|--|---------------------------------------|---|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Pré-accueil | 0,5 | 10 | 5 | 2.500 |
| Accueil | 1,5 | 5 | 7,5 | 3.750 |
| Aide au montage | 8 | 3 | 24 | 12.000 |
| Soutien au financement | 4 | 1 | 4 | 2.000 |
| Suivi financier | 2 | 1 | 2 | 1.000 |
| Suivi des gestion et soutien de l'entrepreneur | 4 | 1 | 4 | 2.000 |
| Total | 20 | | 46,5 | 23.250 (3 575 € ht) ¹ |

Source : document interne, adopté par ADIE, RBG, RE, FFA, FIR en 2000 ; actualisé et adopté par FORCE en 2002

Ainsi, l'accompagnement d'un projet de création d'entreprise nécessite, en moyenne, de l'ordre de vingt heures d'intervention de la part des réseaux d'accompagnement, avec des écarts importants selon les réseaux et les prestations.

Combien d'accompagnateurs ?

Même si l'on restreint la définition aux « accompagnateurs professionnels », le décompte est variable. Pour le CNCE, repris et cité dans le rapport d'Eric

(1) Le montant HT ou TTC ne fait pas l'unanimité, car parmi les réseaux, certains d'entre eux estiment ne pas être assujettissables à la TVA sur des activités « de service public », ou dont le caractère social est très affirmé, ou encore qui relèvent de la formation. À notre connaissance, il n'y a pas de position unifiée de la part des services fiscaux sur ce point.

Besson, il y aurait quelque 3 000 structures intervenant en soutien aux créateurs, en France aujourd'hui.

L'implantation et le volume d'activité des membres de FORCE pouvait être résumée ainsi en 2000 :

Tableau n° 43

Les sept membres de FORCE en chiffres

(Source : rapports d'activité, années 2000 et/ou 2001)

| | Réseaux | | Activité | |
|----------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---|
| | Nom du réseau | Nombre d'implantations | Porteurs de projets accueillis | Créateurs accompagnés |
| Accompagnement | Boutiques de gestion | 125 | 35 000 | 4 800 |
| | Chambres des métiers | 106 (+ antennes locales) | 300 000 | 63 000 ⁱ |
| | Entreprendre en France (CCI) | 160 | 167 631 ⁱⁱ | 7 392 « passeports pour entreprendre » |
| | | | | |
| Financement | Réseaux | | Activité | |
| | Nom du réseau | Nombre d'implantations | Nombre de Prêts dans l'année | Montant des prêts |
| | ADIE | 80 ⁱⁱⁱ | 2 828 | 55 MF |
| | Fonds France Active | 32 | 439 ^{iv} | 9,05 MF |
| | FIR | 223 | 4 600 | 212 MF |
| | Réseau Entreprendre | 24 | 184 ^v | 21,6 MF |
| Totaux | | 750 implantations | 8 051 prêts | 297,65 MF |

Sources : rapports d'activité des différents réseaux 2000 et 2001 ; « Revue de l'ADPME », n° 2 actualisées

⁽ⁱ⁾ 63 000 = 52 000 stagiaires formés avant l'installation + 11 000 nouveaux chefs d'entreprise suivis après l'immatriculation : chiffres APCM.

⁽ⁱⁱ⁾ Il s'agit du nombre de personnes accueillies dans l'une des CCI. Les chiffres d'Entreprendre en France sont : 38 928 diagnostics individuels et 49 197 demi-journées d'information pour les créateurs (chiffres 2000, Entreprendre en France).

⁽ⁱⁱⁱ⁾ Il s'agit du nombre de points d'accueil qui sont des bureaux permanents de l'Association. Les permanences d'accueil dans d'autres structures sont plus nombreuses.

^(iv) Attention : les prêts ne sont pas la seule activité de FFA, qui fait surtout des garanties et des apports en fonds propres. Au total, FFA et les fonds territoriaux auraient fait 1 700 interventions financières en 2001, tous produits confondus, et notamment 242 garanties (hors ETTI) correspondant à un montant de prêts mobilisés de 26,3 MF ; mais la cible n'est pas uniquement les créateurs d'entreprises. Elle inclut les initiatives d'insertion par l'économie et les « TPE solidaires ».

^(v) Pour aboutir à 184 prêts, 1 850 projets ont été accueillis par les associations du Réseau Entreprendre et 256 ont été accompagnés.

Ce tableau n'est pas exhaustif et il minore certains phénomènes. Par exemple, le « point d'entrée » pour obtenir un prêt ADIE ne se résume pas aux

- Seconde partie -

19 délégations régionales. En fait, l'ADIE est représentée physiquement dans une centaine de sites, soit par des permanences, soit par des correspondants qui lui envoient des dossiers prêts à financer.

D'autre part, il résume les déclarations des organismes eux-mêmes ; mais il n'est pas certain que ces derniers mettent les mêmes prestations sous les mêmes termes. Ainsi, les Chambres de métiers accueillent effectivement plus de 50 000 porteurs de projets par an. Mais parmi eux figurent des candidats à la reprise d'un fonds de commerce. Les personnes qui ont effectivement suivi un stage d'initiation à la gestion sont moins nombreuses.

5.4. La qualité : il existe désormais des normes précises

C'est une nouveauté : il existe désormais un ensemble de normes, de « bonnes pratiques » et de « politiques qualité » issues d'un consensus entre les réseaux. C'est sans aucun doute l'un des premiers succès de la fédération FORCE que d'avoir permis aux réseaux associatifs, rejoints par les réseaux consulaires puis par les experts-comptables, de prouver la qualité de leurs interventions.

C'est le premier temps de l'évaluation : il y manque encore les études d'impact qui établiraient un lien causal entre les prestations dispensées d'un côté et les meilleures conditions de développement des petites et jeunes entreprises de l'autre.

5.5. Le coût du fonctionnement des réseaux pour les collectivités publiques

Ce coût a été estimé récemment par l'IGF dans un rapport déjà cité d'une façon fiable, en rapprochant des lignes budgétaires. Il se résumerait ainsi :

Tableau n° 44

Subventions d'État aux réseaux et budgets des réseaux (en MF)

| Réseau | Montant du budget annuel | Montant des subventions d'État |
|----------------------|--------------------------|--------------------------------|
| ADIE | 40 | 9,9 |
| FIR | 42 | 11,2 |
| Boutiques de gestion | 80 | 0,9 |
| Réseau Entreprendre | 15 | -- |

⁽¹⁾ Sous réserve de vérification.

Mais ceci ne représente que la participation de l'État. Les ressources déconcentrées sont difficiles à consolider. Et ces données ne tiennent pas compte des « ressources gratuites » que constituent les mises à disposition de personnels, très nombreuses, par exemple à FIR et les prestations des bénévoles, qui ne sont pas valorisées dans ces comptes.

Ceci ne permet pas de mesurer la performance des réseaux. En effet, il faut prendre une base de comparaison externe pour tenter de mesurer si la « production » de réseaux est coûteuse ou non ou si elle se caractérise par une productivité remarquable.

Trois approches seraient possibles :

– par la comparaison avec des réseaux ayant des ressources stables : par exemple les deux réseaux consulaires ;

– par le rapprochement des coûts globaux des réseaux avec des données macro-économiques : coûts sociaux évités pour les chômeurs-créeurs ou richesses créées dans le cas de l'étude Réseau Entreprendre¹ ;

– par analyse interne des données financières des réseaux.

Sans qu'il existe de consensus (à notre connaissance) sur les méthodes d'analyse, on peut aujourd'hui rapprocher les performances et la comptabilité analytique des réseaux pour imputer différents types de coûts.

Une méthodologie « macro-économique » existe, à partir du concept d'État « investisseur »

À titre de rappel historique et pour s'en inspirer, rappelons que Nord Entreprendre a fait réaliser en 1989 la seule étude (à notre connaissance) fondée sur une méthodologie d'investisseur, et dont les résultats étaient extrêmement probants.

(1) La symétrie macro-économique classique, car elle est utilisée couramment par les réseaux, consiste à dire que le « process » d'accompagnement a de toutes façons un solde positif. En effet, chaque fois qu'un chômeur (qui coûterait en moyenne 120 000 F/an à la collectivité) crée une entreprise, il devient contributeur positif. Ce raisonnement a des limites évidentes (y compris philosophiques) et surtout exigerait une vérification empirique sérieuse.

- Seconde partie -

En résumé, les comptes des entreprises dans lesquelles Nord Entreprendre était intervenu ont été analysés en termes de flux entrants/sortants. Le propos était de montrer que les collectivités publiques apportent des « aides » diverses aux créateurs (exonérations de charges et d'impôt, quelques subventions, etc.), mais que ces entreprises, si elles se développent, les restituent très rapidement aux collectivités sous formes de charges sur salaires, de différentiel de TVA, etc.

L'analyse faite à partir des 28 premières entreprises du « portefeuille » Nord Entreprendre montrait que si les collectivités publiques avaient été investisseur, elles réalisaient un « retour sur investissement » en 18 mois environ. Et donc qu'elles avaient tout intérêt à favoriser les facteurs décisifs de succès de ces « start-up ».

Parmi les facteurs de succès figure au premier rang l'appui de Nord Entreprendre, qui, après une sélection sévère des projets, pratique le suivi (club, parrainage, etc.) de façon très systématique : donc une forme d'accompagnement qui est moins souvent pratiquée par les autres réseaux.

Le Réseau Entreprendre publie chaque année une étude plus brève relevant du même état d'esprit. Le raisonnement peut s'appliquer de la même façon aux publics des autres réseaux. La « valeur ajoutée » serait sans doute moins spectaculaire mais la prise en compte des « coûts évités » du côté des chômeurs-créateurs par exemple, donnerait également un solde très positif.

5.6. Impacts de l'accompagnement

À notre connaissance, il n'existe que trois sources fiables sur ce point :

- les exploitations de SINE, c'est-à-dire des études internes de l'APCE¹ et une note de la DARES ;
- une étude très spécifique de Réseau Entreprendre, mais elle ne porte que sur son propre public : c'est-à-dire moins de 5 % des créations annuelles, les plus ambitieuses ;

(1) Il s'agit notamment de la « Note d'analyse NA 120 », par André Letowski : « À partir des données de l'utilisation de conseil préalablement à l'installation : l'appel au conseil influence-t-il la survie et le développement des entreprises nouvelles ? » ; voir commentaire plus loin.

– les études des réseaux, notamment les Boutiques de gestion.

Éventuellement, il serait possible d'utiliser l'enquête périodique de FIR qui porte sur les créateurs passés par les PFIL. Ces tris ne sont pas faits aujourd'hui, mais il serait possible de rapprocher les réponses des créateurs sur l'accompagnement dont ils ont bénéficié des caractéristiques des créations elles-mêmes et des créateurs, pour tenter de mettre en lumière un lien causal entre les uns et les autres.

Mesurer l'impact de l'offre d'accompagnement sur les « envies de créer » ?

À notre connaissance, il n'existe aucune étude fiable permettant d'affirmer que l'offre d'accueil professionnel augmente sensiblement le nombre des « porteurs de projet » sur un bassin d'emploi.

Les statistiques démontrent en revanche que les « envies de créer » (mesurées par des sondages périodiques) relèvent de facteurs culturels, sociologiques, psychologiques profonds.

Ce sont ces facteurs bien plus que la densité des réseaux d'accueil qui semblent déterminants si l'on en croit l'exemple qu'est le Nord-Pas-de-Calais : plusieurs études montrent que la région est celle qui est la mieux pourvue en réseaux d'accueil et d'accompagnement de qualité ; pourtant, cette densité d'offre influe peu sur le nombre de créations, la région se situant depuis longtemps parmi les dernières en France pour le rapport du nombre de créations à la population.

L'observation inverse est valable en Île-de-France, où les réseaux sont peu denses et le taux de création élevé, à la nuance près que les taux d'échec sont plutôt supérieurs à la moyenne.

En revanche, les jeunes entreprises de bonne taille de la région Nord ont, après trois ans, le meilleur taux de pérennité de l'ensemble des régions.

Mesurer l'impact de l'accompagnement sur les échecs ?

Les réseaux d'accompagnement revendiquent une fonction d'accueil qui contient aussi l'obligation de « décourager » ou de réorienter les porteurs de projets irréalistes. Mais quand ces derniers passent outre aux conseils et créent leur activité : l'accompagnement a-t-il malgré tout des effets positifs ?

Il existe deux études sur ce point précis :

- Seconde partie -

– l'une a été menée par des Boutiques de gestion enquêtant sur des personnes en difficulté, passées par les BG, ayant créé puis échoué ;

– l'autre est une annexe à l'étude 2001 de l'ADIE : plusieurs centaines de personnes ayant créé avec un prêt ADIE et ayant cessé leur exploitation ont pu être questionnées.

Dans les deux cas, la majorité des personnes interrogées affirme que le fait d'avoir créé, puis renoncé à l'entreprise pour cause de difficultés a eu, néanmoins, un effet positif. « *La démarche, l'expérience acquise avec l'accompagnateur restent bénéfiques et donnent envie de recommencer* ». C'est la synthèse des appréciations données lors de ces enquêtes.

Mesurer l'impact de l'accompagnement sur le succès des créateurs ?

C'est sans doute le point le plus sensible, et c'est le plus paradoxal. En effet, le bon sens et l'observation de l'exercice du métier par des professionnels montrent que l'accompagnement :

– est indispensable à la plupart des porteurs de projets,

– qu'il augmente leurs chances de succès,

– qu'il évite de nombreuses erreurs aux débutants,

– qu'il montre ses vertus autant dans le domaine des prévisions financières que comme un moyen de lutter contre la solitude...

Il suffit d'avoir passé quelques heures dans une délégation ADIE ou dans une Boutique de gestion pour le constater. On peut aussi interviewer des responsables de pépinières, d'incubateurs technologiques ou de sociétés de capital-risque, la conviction est partout la même. Pourtant aucune étude probante n'est jamais venue démontrer, chiffrer de façon incontestable, les résultats de l'accompagnement et son impact !

Trois problèmes de sources apparaissent à ce niveau :

– les sources sur les taux de succès ou d'échec des créations restent peu fiables. Le fameux « 50 % de casse », répété à l'envi depuis des décennies, correspondait à un simple enregistrement par l'INSEE des

inscriptions/désinscriptions au fichier SIRENE. Il est nettement plus affiné depuis l'exploitation de SINE, mais reste flou ;

– l'évaluation des « arrêts involontaire d'exploitation » par l'APCE, à partir de l'échantillon SINE donne plutôt 20 % de taux « d'échec » (bien entendu, le fait de cesser volontairement l'exploitation ne peut être considéré comme un échec) ;

– les performances habituelles des réseaux, estimées par des enquêtes sur la survie des clients traités en années N-2 ou N-3, convergent vers un taux d'arrêt (volontaire ou non) de 25 % à 20 % (50 % pour l'ADIE en année 3).

Donc il n'y a pas, a priori, de différence majeure, selon ces sources, entre les projets accompagnés et ceux qui ne le sont pas.

En outre, on connaît de mieux en mieux grâce à SINE les caractéristiques objectives des projets qui réussissent mieux que les autres. Donc on peut difficilement attribuer, pour ces projets, une influence décisive à l'accompagnement par rapport à d'autres données issues du projet...

Les facteurs « objectifs » essentiels sont, d'après l'analyse de SINE par André Letowski :

– le créneau d'activité : plus il est facilement accessible, plus le taux d'échec est grand ;

– le fait de créer ou de reprendre : les reprises d'entreprises ont un taux de succès de 20 points supérieur aux créations pures ;

– le fait de créer en société semble aussi un facteur de succès, de même que le recours à un emprunt bancaire (évidemment cette observation relève de l'effet autant que de la cause) ;

– puis les caractéristiques personnelles des créateurs : chefs d'entreprise, actifs, compétence dans le métier et motivations personnelles sont les caractéristiques principales.

Mais on ne peut établir sans conteste que l'accompagnement aurait un impact mesurable et vérifiable sur la façon dont la jeune entreprise va évoluer : notamment si elle va, contrairement à la majorité, se développer.

- Seconde partie -

Les seules données fiables sur ce chapitre démontreraient sans contestation possible¹ que l'impact est mesurable auprès des personnes en difficulté et auprès des créateurs amiteux, à l'origine de *start-up* à fort contenu technologique (mais il n'existe pas, à notre connaissance, de chiffrage sur l'accompagnement des *start-up* technologiques).

Hors ces deux sous-groupes, les certitudes dans ce domaine ne pourront être acquises qu'avec des études comprenant un *benchmarking* : c'est-à-dire en comparant pendant une durée significative deux échantillons proches en caractéristiques objectives, l'un accompagné et l'autre non.

En effet, toutes les études conduites, notamment par les têtes de réseau, comportent un biais qui nous semble en invalider la portée car elles comparent, faute d'autre possibilité à ce jour, le taux de succès des créateurs qu'ils ont accompagné au taux de succès moyen de la création d'entreprise.

Or, les têtes de réseau ciblent un certain type de porteurs de projets (par « CSP », par type de projet, etc.) et donc, comparer les résultats de cet échantillon particulier avec la moyenne des créateurs limite la portée de l'exercice : seule une comparaison dans la durée de deux cohortes comparables, l'une accompagnée et l'autre pas pourra apporter des éléments d'analyse fiables.

(1) APCE, « Note d'analyse NA 172 », novembre 2000, déjà citée.

Bibliographie

ARDENTI R., VRAIN PH., *Relations interentreprises, profils des dirigeants et gestion de l'emploi dans les PMI*, Paris, Centre d'études de l'emploi, convention d'étude entre la DARES et le Centre d'études de l'emploi, 98/09, mars 1998, 280 p.

BAUER M., « Pas de sociologie de l'entreprise sans sociologie de ses dirigeants », in R. Sainsaulieu (dir.), *L'entreprise une affaire de société*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, p. 153-157.

BAUER M., *Les patrons de PME entre le pouvoir, l'entreprise et la famille*, Paris, InterEditions, 1993, 254 p.

BENTABET E., MICHUN S. et TROUVE PH., *Gestion des hommes et formation dans les Très Petites Entreprises*, CEREQ, série Études, n° 72, 1999, 175 p.

BOLTANSKI L. et THEVENOT L., *Les économies de la grandeur*, Paris, PUF, coll. « Cahiers du CEE », n° 31, 1987, 361 p.

EYMARD-DUVERNAY F., « Les entreprises et leurs modèles », in Cahiers du CEE, *Entreprises et produits*, n° 30, 1987, p. V-XXII.

FONDEUR Y., SAUVIAT C., « Normes d'emploi et marché du travail dans les métiers liés aux technologies de l'information », DARES, *Documents d'études*, n° 63, novembre 2002, 96 p.

INSEE RESULTATS, *Les entreprises des services en 2001. Les services aux entreprises, les activités immobilières et les services aux particuliers*, série Économie, n° 11, septembre 2003, 33 p.

IVANAJ V. et GEHIN S., « Les valeurs dirigeant et la croissance de la PME », *Revue Internationale PME*, vol. 10, n° 3-4, 1997, p. 81-108.

JULIEN P.-A. et MARCHESNAY M., *La petite entreprise*, Paris, Vuibert, 1988, 288 p.

- Seconde partie -

KOTTHOFF H., « Unternehmer sein, das lernt man nicht auf der Schule », in H.D. Ganter, G. Schienstock (Hrsg.), *Management aus soziologischer Sicht. Unternehmungsführung, Industrie und Organisationssoziologie*, Wiesbaden, Gabler, 1993, p. 234-262.

KOTTHOFF H. et REINDL J., *Die soziale Welt kleiner Betriebe : wirtschaften, arbeiten und leben in mittelständischen Industriebetrieb*, Göttingen, Otto Schwartz & Co Verlag, 1990-a, 400 p.

KOTTHOFF H. et REINDL J., *Sozialordnung und Interessenvertretung in Klein- und Mittelbetrieben*, Vortrag auf der Konferenz "Betriebliche Sozialverfassung unter Veränderungsdruck", Wissenschaftszentrum Berlin, 1990-b, 16 p.

MINTZBERG H., *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation/éditions Agence d'Arc inc., 1989, 434 p.

MINTZBERG H., *Le management : voyage au centre des organisations*, Paris, Éditions d'Organisation, 1990, 570 p.

MOATI PH., POUQUET L. et LEBORGNE M., *Les nouvelles logiques productives dans les PMI : déterminants et impact sur les performances*, rapport CREDOC, département « Dynamique des marchés », 1997, 201 p.

NIZET J. et PICHault F., *Les pratiques de gestion des ressources humaines*, Paris, Éditions du Seuil, coll. « Points », 2000, 333 p.

PRIoux G., « Près d'un indépendant sur deux emploie des salariés », *ACOSS STAT*, n° 7, juin 2003, 6 p.

THEVENOT L., « La trame des organisations », in T. Globokar (dir.), *Autrement : Entreprise, société, communauté*, Paris, 1993, p. 51-72.

TROUVÉ PH., « The Employment and Training Practices of SMEs. Examination of Research in Five EU Member States », in P. Descy et M. Tessaring (éd.), *Training in Europe, Second Report on Vocational Training Research in Europe 2000 : Background Report*, CEDEFOP Reference Series, Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001, volume 2, p. 91-232.

- Les analyses -

TROUVE PH, « La formation dans les TPE : un champ d'étude en voie de construction », Centre Info, *Actualité de la Formation Permanente*, n° 184, mai-juin 2003, p. 103-110.

ANNEXES

- Annexe 1 TPE aidées et non-aidées : un portrait issu de l'étude IFOP, *Stéphane Rimlinger*, DECAS
- Annexe 2 Extraits de « Propositions pour l'entreprise », Ordre des experts comptables, février 2003
- Annexe 3 La liste des aides aux TPE
- Annexe 4 Résumé de l'étude SILOE – DARES/DECAS : « L'impact des simplifications administratives » (janvier 2002)
- Annexe 5 Mesures de simplification : un chantier engagé mais où il reste beaucoup à faire, *Sandrine Haas*
- Annexe 6 « Comment reconnaître la qualité d'un accompagnement de créateur d'entreprise ? »
- Annexe 7 Une évaluation immédiate de l'avant-projet de loi sur l'initiative économique

Annexe 1

TPE aidées et non aidées : un portrait issu de l'étude IFOP, Stéphane Rimlinger, DECAS¹

1. Des TPE aidées davantage orientées vers les mouvements d'emplois

Les entreprises bénéficiaires d'aides sont, en moyenne, plus importantes en termes d'effectifs que les non aidées. En 2003, 64 % des entreprises aidées employaient au moins un salarié. Seules 37 % des entreprises non bénéficiaires d'aides se trouvaient dans une situation analogue.

Tableau n° 45
Répartition en % des entreprises interrogées selon leur taille salariale

| Année : 2003 | 0 salarié | 1 à 2 salariés | 3 à 5 salariés | 6 à 9 salariés | 10 à 19 salariés |
|---------------|-----------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| TPE Aidées | 36 | 30 | 18 | 10 | 6 |
| TPE Non aidée | 63 | 25 | 7 | 3 | 2 |

Source : IFOP / Enquête DECAS, 2003

Cette observation relève essentiellement de différences de stratégies d'emplois des entreprises aidées par rapport aux non aidées. L'analyse des effectifs salariés de ces deux catégories d'entreprises sur la période 1999-2003, permet de mieux appréhender les pratiques en termes de dynamisme d'emplois pour chacun de ces groupes.

L'étude montre ainsi que 62 % des TPE aidées ont effectué au moins une embauche de 1999 à 2003 contre seulement 27 % des entreprises non aidées et 46 % sur l'ensemble des entreprises. Cette très nette différence permet d'ores et déjà de mettre en relief des pratiques d'embauches plus marquées pour la première catégorie. En moyenne, ce sont 2,5 emplois qui ont été créés au cours de ces quatre années dans les entreprises aidées contre 1,2 pour les non

(1) DECAS, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

bénéficiaires d'aides. Ces mouvements d'emplois à la hausse s'accompagnent par ailleurs de départs plus élevés au sein des entreprises aidées. 51 % d'entre elles enregistrent au moins un départ de 1999 à 2003 contre 17 % pour les non-bénéficiaires et 35 % sur l'ensemble des entreprises qui ont été interrogées.

Sur l'ensemble des entreprises observées, on constate, en tenant compte des arrivées et des départs au sein des unités, que les TPE aidées embauchent en moyenne 0,7 personne contre 0,2 pour les non aidées. Ces dernières connaissent une plus grande stabilité dans leur politique d'embauche ou de départ de personnel mais contribuent in fine moins que les entreprises aidées à la création d'emplois.

Une analyse identique effectuée auprès des entreprises bénéficiaires des quatre aides spécifiques étudiées (Orac, Zfu, Sofaris, Exonération premier salarié – voir encart méthodologique en fin de note), montre que plus de 72 % des TPE bénéficiaires des aides « exonération Zfu » et Sofaris ont effectué au moins une embauche au cours des quatre dernières années. Ce taux de réponse étant de 63 % pour les bénéficiaires de l'aide Orac. Les départs sont nettement plus marqués pour les TPE aidées par l'exonération Zfu que pour les trois autres aides étudiées. Parmi les premières, 70 % évoquent au moins un départ au sein de leur entreprise contre 52 % à 57 % pour les bénéficiaires des autres aides. Au total la création nette d'emplois se situe dans une fourchette de + 0,6 à + 0,9 emploi pour les aides étudiées à l'exception de l'aide Sofaris dont le résultat est plus élevé (+ 1,7 emplois).

Les entreprises aidées ont donc tendance à connaître des rotations de personnels plus importantes que les non bénéficiaires d'aides.

2. Une situation économique contrastée

Eu égard à la répartition des chiffres d'affaires des entreprises interrogées, les TPE aidées ont réalisé en 2003 un chiffre d'affaire (CA) nettement plus important que les TPE non aidées. 45 % des bénéficiaires d'aides ont ainsi obtenu un CA supérieur à 150 000 € contre seulement 26 % des TPE non aidées et 36 % pour l'ensemble des TPE interrogées. Cette différence relève principalement de la forte concentration d'entreprises non aidées ayant moins de 75 000 € de CA, c'est le cas de 37 % de ces TPE contre seulement 26 % pour les TPE aidées.

Les évolutions d'activité en termes de CA sont également nettement plus marquées pour la première population : 64 % des dirigeants de TPE aidées

déclarent que leur chiffre d'affaires a progressé sur les 4 dernières années contre 49 % pour les TPE non aidées. Comme pour l'emploi, les « non aidées » se distinguent par une part plus élevée d'entreprises déclarant un CA stable, c'est le cas de 27 % contre 19 % parmi les aidées. En revanche, les TPE ayant constaté une baisse de leur CA sont présentes dans des proportions quasi identiques au sein des deux catégories, 11 % parmi les non aidées et 10 % parmi les aidées.

Tout comme pour les chiffres d'affaires, les entreprises aidées ont réalisé davantage d'investissements que les autres, 83 % parmi les aidées et 67 % parmi les non aidées. Une différence entre les deux populations est particulièrement importante pour les investissements les plus élevés : 30 % des entreprises aidées ont réalisé un investissement de plus de 30 000 € au cours des quatre dernières années contre 12 % pour les non-bénéficiaires d'aides, la moyenne sur l'ensemble des entreprises étant de 22 %. Cet écart de niveau peut trouver pour certain type d'aides une explication dans le fait même que l'aide soit accordée dans le cadre d'un investissement (comme ça peut être le cas dans les aides Orac).

Les bénéficiaires d'aides affirment parallèlement à cela avoir davantage de problèmes financiers.

Les constats précédents mettent en relief des modes de fonctionnement bien distincts dans les deux populations observées. L'étude sur les pratiques bancaires en termes de prêts ou de crédit bail accentue plus encore les divergences observées. 67 % des TPE aidées ont déjà eu recours à un prêt ou au crédit bail contre 45 % pour les non aidées, la moyenne se situant à 57 %. Les entreprises aidées effectuant des investissements plus importants, peuvent également de fait avoir recours plus souvent à des pratiques bancaires telles que le crédit-bail, le prêt bancaire, l'affacturage, la caution bancaire etc.

Tableau n° 46
L'activité économique au cours des quatre dernières années

| | Echantillon national | Entreprises aidées | Entreprises non aidées |
|------------------------------------|----------------------|--------------------|------------------------|
| Progression du chiffre d'affaires | 57 % | 64 % | 49 % |
| Investissements réalisés | 76 % | 83 % | 67 % |
| Emploi : création nette | + 0,5 | + 0,7 | + 0,2 |
| Recours à un prêt | 57 % | 67 % | 45 % |
| Difficultés financières régulières | 15 % | 20 % | 8 % |

Source : Enquête réalisée par l'IFOP pour la DECAS (juillet 2003)

Les constats ci-dessous en matière d'évolutions financières sont confirmés par ceux observés au sein de chacune des quatre aides spécifiques. À l'exception des bénéficiaires de l'aide ZFU dont « seuls » 45 % ont enregistré une croissance du CA, les autres bénéficiaires d'aides ont connu des croissances plus nettes ; 63 % des TPE aidées par les ORAC et l'exonération à l'embauche du premier salarié sont ainsi dans un mouvement de croissance de CA. Cette tendance est encore nettement plus marquée pour les bénéficiaires de l'aide Sofaris (74 %). Les investissements concernent également les bénéficiaires de ces quatre types d'aides à des proportions supérieures à la moyenne des entreprises observées (76 %). Malgré cela, elles ne rencontrent dans leur ensemble pas davantage de difficultés financières que les autres.

Le caractère plus « ambitieux » des bénéficiaires d'aides apparaît donc à travers une dualité de stratégie : une politique d'emploi dynamique, des choix de développement nombreux mais également des risques d'échecs plus importants.

3. Un jugement sur l'aide obtenue plutôt favorable

Parmi les entreprises aidées, plus de six sur dix se déclarent satisfaites de l'aide. 23 % d'entre elles se déclarent ainsi très satisfaites de l'aide accordée et 38 % plutôt satisfaites. Seuls 10 % expriment un vif mécontentement et 27 % une insatisfaction modérée. Cette satisfaction globale concerne aussi bien les démarches liées à la constitution du dossier qu'à son obtention et à l'intérêt final de l'aide. Le jugement des entreprises aidées se reflète également par la proportion d'entre elles qui seraient prêtes à conseiller l'aide dont elles ont bénéficié à une autre entreprise, c'est le cas de huit TPE sur dix.

Parmi les quatre aides spécifiques étudiées, la subvention ORAC et l'aide ZFU bénéficient du meilleur ressenti des entrepreneurs.

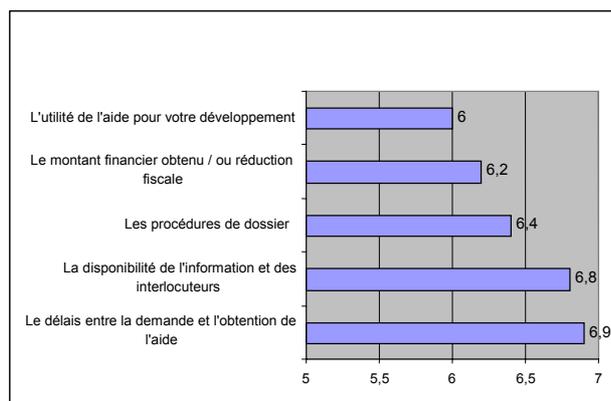
A l'inverse, les entrepreneurs aidés sont nettement plus réticents à affirmer que ces aides sont d'une grande utilité au développement de leur entreprise. Seuls 35 % parlent d'un rôle important. Il convient de noter que les bénéficiaires des aides Orac et Zfu affirment à 54 % et 62 % l'importance de ces aides sur leur développement.

61 % de l'ensemble des TPE aidées reconnaissent un apport peu important ou moindre de l'aide obtenue sur le développement de l'activité. Par ailleurs, un faible nombre exprime la possibilité de difficultés sans l'obtention de l'aide : 38 % sont de cet avis et 61 % affirment le contraire, 1 % ne se prononce pas. En termes d'emplois, les avis sont plus tranchés : 81 % des TPE aidées soutiennent

le fait que l'aide obtenue ne leur a pas permis de créer des emplois. Les entreprises sont a contrario plus modérées lorsqu'elles évoquent le rôle de l'aide dans le maintien des emplois existants, 56 % d'entre elles sont d'accord sur ce point. Parmi les quatre aides spécifiques étudiées, l'exonération ZFU est citée le plus fréquemment comme soutien à la création d'emploi, suivi de près par l'exonération à l'embauche du premier salarié.

Les entreprises aidées n'admettent pas directement l'utilité de l'aide mais concèdent néanmoins dans une très large majorité être prêtes à recommander l'aide aux autres chefs d'entreprise. Les aides apparaissent donc dans leur ensemble comme des soutiens à une activité ou à un projet et très peu comme des pièces absolument nécessaires à leur entreprise. Les aides sont donc considérées comme un moteur supplémentaire dans le mécanisme de développement de l'entreprise.

Graphique n° 1
Évaluation de l'aide par les entreprises aidées
(notation de 0 à 10 par item)



Source : Enquête réalisée par l'IFOP pour la DECAS (juillet 2003)

4. Les TPE non bénéficiaires d'aides sont moins informées

Parmi les entreprises non aidées, huit sur dix connaissent au moins une aide de nom, mais n'y ont pas eu recours ou ne se sont pas renseignées, estimant que les critères d'obtention sont trop sélectifs (cité par plus d'une entreprise concernée sur deux) ou alors que les aides sont inadaptées à leurs besoins (cité par quatre

entreprises sur dix), peuvent être trop compliquées (environ quatre entreprises sur dix), les procédures sont trop longues (cité par trois entreprises sur dix), il n'y a pas de besoin spécifique de cette aide (environ trois sur dix) et enfin les contacts nécessaires aux démarches sont inconnus (une sur dix).

C'est l'expérience vécue qui détermine assez nettement l'opinion qu'ont les entrepreneurs des aides. L'image du soutien public est la meilleure auprès des dirigeants aidés qui déclarent que l'aide a permis un développement de l'activité. L'image est assez négative dans le cas inverse, et plus encore auprès des entreprises non aidées qui jugent davantage par a priori ou idées reçues.

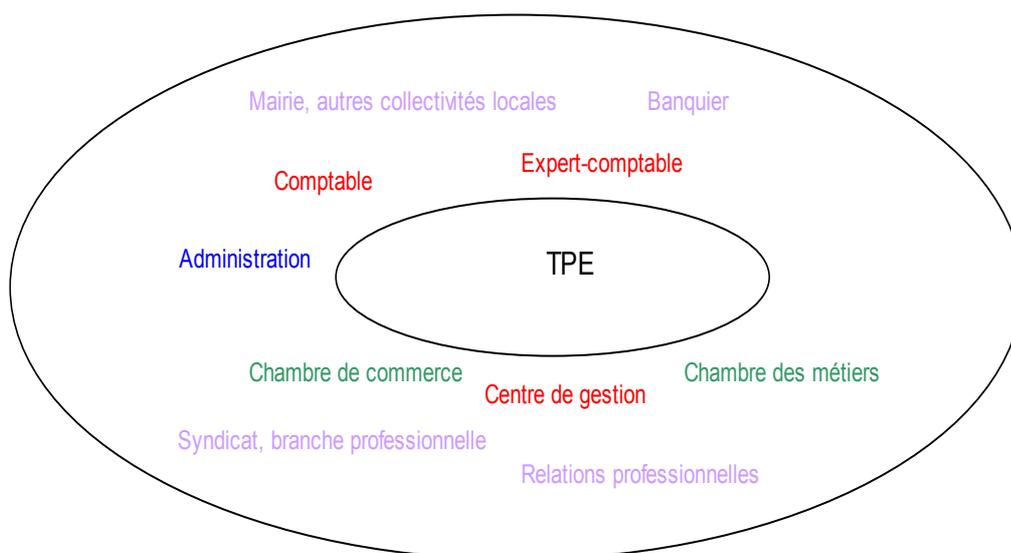
5. Le comptable, l'expert-comptable et le centre de gestion : les premiers interlocuteurs des TPE

Les réseaux de partenaires jouent, aux yeux des entrepreneurs, un rôle clef dans l'information et l'attribution des aides. Les entreprises sont, dans l'ensemble, assez ouvertes à leur environnement économique mais de façon inégale selon l'interlocuteur. 80 % des TPE déclarent avoir des relations fréquentes avec les comptables, experts-comptables et centres de gestion. Les contacts avec ces premiers interlocuteurs sont cités de façon égale selon que la TPE interrogée ait été aidée ou non. Les banquiers arrivent en second plan et se trouvent cités par 67 % des sondés. Les TPE aidées entretiennent plus de contacts avec ces seconds interlocuteurs que les non aidées puisque 70 % les citent comme une relation souvent utilisée et 62 % pour les TPE n'ayant pas eu recours à une aide. Comme interlocuteurs, apparaissent ensuite les administrations, collectivités locales et chambres de commerce et de métiers, citées par environ 20 % des dirigeants.

Les contacts ou relations dépendent de la proximité des interlocuteurs mais également de la population concernée puisque les bénéficiaires d'aides ont tendance à avoir plus fréquemment des liens extérieurs que celles n'ayant pas obtenu d'aides. Ce sont les comptables qui jouent le rôle le plus important en matière d'accès à l'information des entrepreneurs. Ce statut se renforce pour les entreprises aidées lors des démarches d'obtention de l'aide et plus encore dans le cadre de la constitution du dossier. Les Chambres de commerce et de métiers jouent de ce point de vue également un rôle très important mais sensiblement moins élevé que les comptables, ce qui s'explique par un degré de proximité à l'entreprise légèrement inférieur. Tout comme les entreprises aidées, les non aidées citent, au cas où une demande d'aide aurait été ou devait être formulée,

les comptables puis les chambres de commerce et de métiers comme interlocuteurs privilégiés.

Graphique n° 2
Les degrés de proximité des acteurs utilisés
dans le processus d'obtention de l'aide



Source : Enquête réalisée par l'IFOP pour la DECAS (juillet 2003)

6. Les demandes : des aides plus ciblées et une simplification des procédures

Les aides accordées aux TPE peuvent contribuer à leur assurer une plus grande stabilité durant les premières années de leur existence en restreignant les risques d'échecs des premières années d'activité. Mais les aides peuvent également être ciblées vers le développement à plus long terme de l'entreprise. 52 % des entreprises jugent qu'une TPE a le plus besoin d'une aide publique au moment de sa création et 40 % insistent davantage sur le développement de l'entreprise, 7 % privilégient la transmission. La divergence de point de vue est particulièrement marquée selon que l'entreprise interrogée a déjà bénéficié d'une aide ou non. Les TPE non aidées mettent d'abord en évidence l'utilité de l'aide lors de la création, à 65 %, alors que les TPE aidées privilégient l'aide au cours du développement de l'entreprise. L'intervention publique est donc

sollicitée de façon différente selon que l'entreprise a déjà eu ou non des aides. Ce constat pourrait trouver son origine dans le fait que les entreprises aidées sont en moyenne plus anciennes que les non aidées et se sentent moins concernées par le cap difficile des trois premières années d'existence.

Les attentes des entreprises en matière d'aides publiques sont multiples. Elles souhaitent, tout d'abord, pouvoir bénéficier d'aides qui répondent à leurs besoins et qui sont spécifiques à leur secteur d'activité. Dans l'ensemble, la nécessité de cibler les aides apparaît comme l'attente la plus citée. En revanche, les entreprises aidées se distinguent des non aidées en soulignant en plus grand nombre la simplification des aides comme l'une des premières mesures à mettre en œuvre. Les bénéficiaires d'aides ont en effet l'expérience et la connaissance des démarches administratives à suivre pour obtenir une aide et sont de fait particulièrement sensibles aux mesures de simplifications administratives.

Mieux connaître les aides et être mieux conseillé sont deux autres demandes fortes de l'ensemble des entreprises, la seconde concernant davantage les non aidées que les aidées. Le manque d'information et d'interlocuteurs indispensables aux premières démarches d'obtention d'une aide apparaissent encore une fois comme un ressenti fort des non bénéficiaires.

L'entreprise a besoin de mesures spécifiques, avec des interlocuteurs proches et des dossiers d'obtention simples à remplir pour obtenir *in fine* assez rapidement les aides demandées. D'autres mesures ne sont pas perçues comme des premières nécessités pour les entreprises. C'est le cas d'un service centralisé, un numéro vert ou un site Internet informant le public des aides disponibles, c'est également le cas de lieux ou de centre de contact de proximité.

Encadré n° 2
Méthodologie du sondage IFOP

L'enquête sur laquelle s'appuie l'analyse ci-dessus a été réalisée par l'Institut Français d'Opinion Public (IFOP) du 2 juillet au 18 juillet 2003 pour la Direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DECAS). Cette enquête téléphonique a été effectuée auprès d'un échantillon de 1097 entreprises de 0 à 20 salariés.

Un premier sous-échantillon, raisonné selon le secteur, la taille et la région, a permis d'exploiter des informations relatives à des entreprises aidées et à d'autres non aidées.

Un second sous-échantillon, comprenant des entreprises bénéficiaires de quatre types d'aides spécifiques, a contribué à distinguer des résultats pour des mesures spécifiques relevant d'objectifs parfois bien distincts : la garantie de prêts de la Sofaris (Fonds de garantie), l'exonération de cotisations sociales pour le premier salarié embauché, les subventions accordées dans le cadre des Orac (Opérations de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce) et les exonérations fiscales et sociales accordées dans les ZFU.

Les objectifs de l'étude

Pour renouveler les connaissances acquises sur les aides, l'étude lancée avait pour objet de rassembler et d'analyser les données jusqu'alors manquantes pour éclairer le point de vue nouveau adopté.

En outre, en analysant l'utilisation des aides par les TPE, l'étude a cherché à observer la distribution, à décrire ainsi l'ensemble du système d'aides et non des dispositifs pris isolément. Cette perspective « transversale » a ainsi complété les analyses « verticales » des dispositifs déjà menées par ailleurs. L'étude a ainsi mis l'accent sur l'articulation des différents dispositifs – à travers le phénomène de cumul par exemple – et a permis d'analyser la cohérence de l'offre des aides.

Précisions sur les échantillons étudiés :

Le premier échantillon, dit « national », comportait 404 entreprises et a été raisonné sur les secteurs d'activité (industrie, BTP/construction, commerce, services aux entreprises, transports, services aux particuliers et hôtellerie), la taille salariale de l'entreprise et la zone géographique (région). Cet échantillon a permis de comparer les entreprises aidées et les non aidées.

Le second échantillon a été issu de quatre fichiers fournis. Le tirage des entreprises s'est fait de façon aléatoire.

Annexe 2

Extraits de « Propositions pour l'entreprise », Ordre des experts-comptables, février 2003

Ci-après deux demandes, au sein d'un « catalogue » plus large, qui émanent de la profession des experts-comptables et qui s'appliquent particulièrement à la perception par les TPE des complexités des aides et des formalités.

1. Refondre les aides à l'emploi dans les TPE

Constat

Les dispositifs d'aide à l'emploi sont l'objet, depuis plusieurs années, de critiques répétées qui émanent aussi bien des autorités en charge du système, des entreprises, mais également des bénéficiaires eux-mêmes. Les contacts avec le terrain révèlent la nécessité de recentrer les aides sur des objectifs plus ciblés et cela d'autant plus que la dépense publique pour l'emploi a plus que quadruplé depuis 20 ans. Ce n'est pas tant la modification ou la suppression empirique des mesures inexistantes qui est à prévoir, mais une véritable refonte des dispositifs.

Les entreprises souhaiteraient une simplification des aides et leur remplacement progressif à prélèvements constants, par une mesure d'abaissement du coût du travail. Toutefois, les entreprises estiment nécessaire de maintenir certaines mesures ciblées sur des publics prioritaires visant à rétablir une certaine égalité des chances pour les catégories les plus défavorisées.

Certains pôles nécessitent d'être développés sur l'international, la recherche/innovation de nouveaux produits ou services. Toute nouvelle mesure devrait être précédée de la suppression de la mesure antérieure. Ainsi, il y aurait moins de mesures et leur lisibilité serait meilleure.

Enfin, la gestion des dispositifs publics devrait être améliorée. L'ANPE pourrait jouer un rôle central afin de simplifier l'accès à l'information et permettre une égalité de traitement entre les entreprises.

Comment rationaliser les aides à l'emploi dans les TPE ?

La terminologie des TPE concerne des entreprises ayant moins de 11 salariés, équivalent temps plein.

De la nécessité d'une modification d'approche. Le concept de l'aide à l'emploi est trop souvent perçu comme une subvention qui vient abaisser le coût du travail. Le concept mériterait d'être analysé, voire remplacé par un autre dispositif, celui de l'avance remboursable en cas de succès, qui pourrait être plus créateur de richesses et d'emplois.

L'aide ne serait plus celle de la création d'emploi, mais l'aide à la possibilité de développement de l'emploi. Ce sujet mériterait d'être approfondi au-delà de la démarche actuelle.

Les freins à l'embauche dans les TPE. En préalable, avant toute analyse au fond sur le détail des aides à l'emploi, il apparaît utile de rappeler les obstacles à l'embauche constatés dans les TPE :

- le blocage culturel du développement (la peur de ne pas savoir gérer un effectif plus important, les contraintes du carnet de commande) ;
- la complexité des mesures de licenciement et les risques encourus ;
- le coût du travail (charges sociales) ;
- le seuil de 10 salariés perçu comme une limite à ne pas dépasser afin d'éviter les contraintes administratives et légales applicables aux entreprises de plus de 10 salariés ;
- la durée des aides (24 mois) qui devrait être modifiée pour les TPE. En effet, les TPE n'ont quasiment pas de prévisionnel sur une période de 24 mois. Il serait préférable, soit d'accorder une avance remboursable au prorata de la durée du contrat afin de baisser le coût du travail, soit d'accorder une aide sur une durée plus courte (6 mois) avec possibilité de renouvellement trois fois ;
- la multiplicité des aides rendant les choix difficiles.

L'opinion des dirigeants TPE sur les aides à l'emploi - Les TPE souffrent d'un manque chronique d'information et de compréhension du secteur sur les aides à l'emploi faisant l'objet trop souvent de modifications. Au demeurant, les

dispositifs sont trop complexes, les profils des salariés trop ciblés, l'obtention des aides est souvent aléatoire et, lors d'un refus, ressenti comme un effet d'annonce, sans compter que l'ouverture d'un dossier amène l'entreprise à plus de paperasserie, porte ouverte à un contrôle administratif plus large. Enfin, les interlocuteurs chargés de l'instruction des dossiers sont trop nombreux (ANPE, DRT) et peu identifiés (anonymat administratif).

Textes de référence

Articles L. 322-7, R. 322-10-1 du Code du travail.

Proposition

L'ensemble des aides devrait être regroupé autour d'une quinzaine d'aides. Cet objectif devrait répondre aux axes suivants :

- **Du côté salarié :**

L'insertion initiale. Maintenir seulement le contrat en alternance, sous la forme du contrat d'apprentissage, qui doit être modifié pour recevoir les différents contenus pédagogiques nécessaires à l'insertion.

Le repositionnement du salarié par rapport à l'entreprise :

- l'aide à la mobilité géographique ;
- l'aide à l'orientation professionnelle ;
- l'aide pour le salarié afin de l'inciter à reprendre le travail plutôt que d'être au chômage (disposition analogue pour le premier demandeur à l'emploi) ;
- le retour à l'emploi pour ceux qui sont en difficulté (chômeurs de longue durée ayant un recyclage à effectuer).

- **Du côté employeur :**

- l'aide à la première embauche ;
- la réduction sur les bas salaires ;
- l'aide à la réorganisation de l'entreprise et le conseil ;

- Annexe 2 -

– l'aide à l'insertion des handicapés.

Vers une amélioration de la gestion des dispositifs. La situation actuelle souffre de la multiplicité des acteurs chargés de la gestion des dispositifs, l'absence de coordination entre ces acteurs, la différence de traitement des aides par secteurs géographiques. Le choix d'un interlocuteur unique (ANPE) serait souhaitable.

Enfin, certains points mériteraient d'être analysés :

– **Le cumul des aides publiques.** Hors celles des bas salaires, faut-il autoriser le cumul de plusieurs aides à l'emploi ?

– **Les aides privées (*outplacement*) et aides publiques.** Ne faut-il pas réorganiser le dispositif et permettre le cumul de ces différentes aides ?

2. Simplifier le bulletin de salaire

– Modèle simplifié

– Simplification des règles de calcul des rubriques

Constat

Le bulletin de salaire comporte les éléments essentiels des engagements des parties au contrat de travail, conformément à la directive communautaire du 14 octobre 1991. Il détermine la rémunération brute et nette des salariés et les informe sur la nature et le montant des divers prélèvements sociaux. Cependant, ce document indispensable est aussi particulièrement complexe, notamment en raison de la diversité des organismes de recouvrement, de celle des assiettes et plus encore des taux et plafonds de références. Le bulletin de salaire français serait même, selon certains spécialistes, le plus lourd d'Europe dans sa présentation et dans ses modalités de calcul. Cette situation génère des risques d'erreur ainsi qu'une charge importante en temps et en coût. Le bulletin de paie est devenu, malgré l'informatique, un véritable exercice de complexité. Plutôt que de regrouper les taux ou faire faire les calculs par un organisme ou sur un 13^e bulletin, il vaut mieux simplifier de façon drastique le droit social sur ce point.

Texte de référence

Articles L. 143-3 et suivants du Code du travail

Propositions

La CSG RDS est unifiée à 7,6 % sur le brut (sans abattement de 5 %) et entièrement déductible. Par ailleurs, deux axes de propositions peuvent être présentés :

- un projet de modèle de bulletin simplifié qui a pour objectif d'être mieux lisible par les salariés. Sa conception est indépendante des pistes de simplification des règles de calcul, mais pourra aisément les intégrer.
- des pistes de simplification des règles de calcul des rubriques du bulletin.

Allègements

Aujourd'hui, il existe un certain nombre d'aides (RBS, Aubry 1 et 2, contrats aidés, ZF, ZRR...) qui ont des mécanismes de calcul différents. L'idée est de ne proposer qu'une seule formule de calcul pour toutes ces aides, éventuellement inspirée de l'allègement AUBRY 2 ; **chaque aide comportant ses montants spécifiques**. Par exemple, le calcul du montant de l'aide attribuée par salarié serait établi en fonction de 2 axes : temps de travail (proratisation) et rémunération (dégressivité de l'aide fonction du niveau de salaire).

CSG

- Regrouper CSG déductible et CSG non déductible en une rubrique « CSG non déductible » avec abaissement du taux global (pour compenser l'impact fiscal).
- Supprimer la réintégration des cotisations mutuelles et prévoyance dans l'assiette de calcul de la CSG.

Prévoyance

Suppression des cotisations patronales sur la prévoyance (entreprises > 10 salariés).

APEC

Suppression du forfait (payable en mars) avec compensation par une augmentation du taux de cotisations mensuelles.

Retraite

- Suppression de l'AGFF en tant que tel. Intégration dans la CSG (NB c'est un effort de solidarité nationale pour financer la retraite à 60 ans).
- Calcul de la cotisation AGIRC sur la TB avec un plancher minimum obligatoire (ce serait une façon plus simple de calculer la GMP qui est actuellement de 19,46 €/mois).
- Matérialisation en pied de bulletin de la base plafond TB du mois et son cumul année.
- Suppression de la CET (intégration dans le taux AGIRC TB).

Suppression des repos compensateurs (la législation actuelle est très complexe et nous semble peu appliquée dans les petites entreprises ; cette lourdeur peut se révéler pénalisante pour les salariés).

Un seul SMIC

Apprentis

Suppression des cotisations pour les apprentis (aujourd'hui seules les sociétés de + de 10 salariés non inscrites dans le registre du commerce les supportent).

Annexe 3

La liste des aides aux TPE ¹

Classement par objectifs des aides disponibles pour les micro-entreprises et les TPE, novembre 2003.

(1) Classement établi par Daniel Suter.

Tableau n° 47
Aides à la création et à la reprise d'entreprise

| Mécanisme | Objet | Bénéficiaires | Coût en Meuros |
|---|--|---------------|----------------|
| Prêts bancaires à la création d'entreprise | Répondre à l'insuffisance en fonds propres des petits projets : prêt sans garantie ni caution personnelle d'un montant maximum de 8 000 euros. Taux indicatif : 6,4 % sur 5 ans avec différé d'un an. | 20 000 | 46 |
| Prime à la création d'entreprises (EDEN) | Avance remboursable transformée en prime par le décret du 5 septembre 2001. Repositionné en direction des publics défavorisés (chômeurs et bénéficiaires des minima sociaux...). La prime, d'un montant maximal de 6 098 euros, doit être assortie d'un prêt bancaire. Retransformée en avance remboursable en 2004. | 9 000 | 52 |
| FGIF | Garantie aux entreprises créées ou reprises à l'initiative des femmes. | 96 | 2 |
| FIE | Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économique | 15 | |
| Taux réduit de l'IS sur les PME | Taux réduit à 15,5 % pour les sociétés dont le CA est inférieur à 7 630 000 euros : article 219 b du CGI. | | 1 273 |
| Aide aux chômeurs créateur ou repreneurs d'entreprise (ACCRE) | Exonération pendant 12 mois des cotisations personnelles de sécurité sociale (hors CSG) dues par un chômeur ou bénéficiaire de minima sociaux créant sa propre entreprise en qualité de travailleur indépendant. Si chômeur en fin de droit, maintien parallèle de l'ASS pendant 6 mois. | 39 000 | 140 |
| Personnes handicapées | Soutien à la création par une personne handicapée : subvention plafonnée à 10 670 euros (AGEFIPH) | 2 060 | 22 |
| Exonération de l'impôt sur les | Exonération totale pendant 24 mois puis dégressive pendant 36 | | |

| | | | |
|---|--|--------------------------------|------------|
| <p>bénéfices en zone d'aménagement du territoire, TRDP ou ZFU.</p> | <p>mois de l'impôt sur les bénéfices des entreprises créées dans les zones éligibles à la PAT (décret du 26/12/1996) soumises au régime d'imposition réel, entre 1995 et 2004 (articles 44 <i>sexies</i> et 223 <i>novies</i> du CGI). Avantage plafonné à 225 000 euros par période de 36 mois.</p> | <p>15 400</p> | <p>210</p> |
| <p>Réduction d'impôt au profit des personnes qui créent une société et doivent s'endetter</p> | <p>Réduction d'impôt égale à 25 % du montant des intérêts plafonnés à 10 000 euros pour un célibataire (20 000 pour un couple marié). Entrée en vigueur au 01/01/2004.</p> | | |
| <p>Exonérations, pacte de relance pour la ville. Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine</p> | <p>Création et maintien de l'activité économique des PME (commerce et artisanat) dans les zones urbaines défavorisées (redynamisation = 400 ZRU ou zones franches = 44 ZFU + 41 nouvelles créées par la loi d'OPVRU du 1^{er} août 2003).</p> | | |
| | <p>Sur délibération des collectivités locales concernées : ZFU : taxe foncière sur les propriétés bâties = entreprises de moins de 50 salariés redevable de la TF, quel que soit leur statut. Exonération pendant 5 ans.</p> | | <p>11</p> |
| | <p>Taxe professionnelle = en ZFU, entreprises de moins de 50 salariés. Exonération limitée à 319 490 euros en base pendant 5 ans, sous réserve d'une délibération non contraire de la collectivité locale concernée.</p> | <p>16 300 (ZFU + ZRU)</p> | <p>138</p> |
| | <p>Impôts sur les bénéfices en ZFU : exonération pendant cinq ans dans la limite de 61 000 euros par période de 12 mois, puis d'un abattement dégressif sur 3 ans (hors location d'immeubles et plus-values sur cessions de titres). En ZRU, régime applicable en région PAT (taux dégressif à partir du 24^e mois (75-50-25 %).</p> | <p>2 500 Chiffres 2001</p> | <p>75</p> |
| | <p>Cotisations personnelles d'assurance maladie</p> | <p>nd</p> | |

| | | | |
|--|--|--------|------|
| | <p>Exonération en ZFU à partir de 1997 et pour 5 ans, puis en ZRU à partir de 2002 pour 5 ans.</p> <p>Exonération des droits de mutation sur les commerces en ZRR, ZFU, ZRU (articles 721 et 722 bis du CGI)</p> <p>taux majoré du crédit impôt-recherche dans certaines zones d'aménagement du territoire : crédit d'impôt = 50 % de l'accroissement des dépenses de personnel. Majoration = 12,5 %.</p> <p>Depuis décembre 2000, possibilité de subvention forfaitaire de 3 050 euros pour la mise en œuvre d'un projet d'entreprise dans les ZUS, pouvant être couplée avec l'aide à l'investissement dans les PME.</p> <p>(15 % du montant de l'investissement HT plafonné à 22 865 euros par bénéficiaire et par an).</p> | | 16,5 |
| Subvention dans les zones urbaines sensibles (ZUS) | | 12 000 | 38 |
| Chèque conseil | <p>Titre de paiement permettant au créateur de financer une partie (la moitié) des 50 heures d'accompagnement (aide au montage, puis suivi financier) de son projet. Il acquiert ces titres d'une valeur faciale de 76,33 euros pour 15,24 euros. Il peut les utiliser auprès d'organismes habilités : sociétés spécialisées mais surtout associations nationales ou locales de soutien à la création.</p> <p>Cofinancement État - Chambres consulaires - réseaux de stage de formation de cinq jours des futurs chefs d'entreprise.</p> <p>Stage obligatoire et payant dans les CM.</p> <p>Pendant 3 ans pour les entreprises créées sous forme de SA et soumises à l'IS, et constituées pour moitié par apports en numéraires.</p> | 12 000 | 6 |
| Formation des créateurs d'entreprises | | | |
| Exonération IFA (art. 223 du CGI) | | nd | |
| Reprise d'une entreprise en difficulté | <p>L'article 44 <i>septies</i> du CGI prévoit l'exonération pendant deux ans de l'IS pour la société créée pour reprendre une entreprise industrielle en règlement judiciaire.</p> <p>Exonération de l'IRPP des rémunérations perçues par l'ancien chef d'entreprise pour la formation du repreneur</p> | 1 170 | 80 |
| Exonération fiscale Dépenses formation du repreneur | | | |

Tableau n° 48
Collecte des moyens de financement

| Mécanisme | Objet | Bénéficiaires annuels | Coût en Meuros |
|--|---|-----------------------|----------------|
| Fonds de garantie SOFARIS | Garantie des crédits et éventuellement des capitaux propres apportés par les établissements financiers. | 12 500 | 42 |
| Fonds de garantie TPE | Garantie de prêts aux PME de moins de 10 salariés. | 15 000 | 22 |
| Prêts d'honneur | Prêts personnels et sans garantie/effet levier vers le crédit bancaire. Apport de la CDC aux associations. | 8 000 | 44 |
| Abattement fiscal en cas de recours à un centre de gestion agréé (CGA) | L'article 158-4bis du CGI prévoit une réduction d'assiette de 20 % pour le calcul de l'impôt sur le revenu des entreprises imposées au réel qui recourent à un centre de gestion agréé. Il s'agit d'une aide tant financière qu'en nature, les CGA étant plus qu'un simple comptable, de véritables conseillers de gestion. | 800 000 | |
| Avantage fiscal au titre des dons aux associations de soutien à la création | Réduction d'impôt = 50 % des sommes versées dans la limite de 1,75 % du revenu pour les particuliers ou déduction des bénéfices dans la limite de 3,25 pour mille du CA pour les entreprises. Article 238 bis 4 du CGI. | | |
| Réduction d'IRPP au titre des souscriptions au capital des sociétés non cotées | Réduction d'IRPP de 25 % dans la limite de 6 000 euros de versement par personne (12 000 euros pour un couple) ; article 199 <i>terdecies</i> du CGI. | 72 000 | 67 |
| Régime fiscal des souscriptions au capital de PME considérées comme innovantes | Soit FCPI dont les parts souscrites ouvrent droit à une réduction d'impôt (IRPP) de 25 % dans la limite de 12 000 euros pour un célibataire et 24 000 pour un couple marié (199 <i>terdecies</i> du CGI). Soit émission de bons de souscription par la PME innovante permettant à ses salariés de capitaliser leur investissement personnel (article 163 bis du CGI dans la limite de 12 000 euros). | | |

| | | | |
|--|--|--|------------|
| <p>Report d'imposition des plus-values de cessions de droits sociaux réinvesties dans le capital d'une PME</p> | <p>Capital d'une PME nouvelle ou bons de souscription au capital d'une PME créée depuis moins de 15 ans. Étendue à tous les réinvestissements successifs à condition que l'investisseur (<i>business angel</i>) dispose d'au moins 5 % du capital d'origine de la société d'origine, et ce depuis plus de 3 ans.</p> | | |
| <p>Exonération de l'impôt sur les bénéfices des entreprises créées pour la reprise d'entreprises ou d'établissements industriels en difficulté</p> | <p>Exonération de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt forfaitaire annuel (IFA) au cours de leurs 24 premiers mois d'activité. Un agrément fiscal délivré par le ministre chargé du Budget est dans certains cas requis. (Articles 44 <i>septies</i> et 223 <i>nonies</i> du CGI).</p> | | |
| <p>Pertes subies par les personnes physiques ayant souscrit au capital d'une entreprise nouvelle</p> | <p>Déduction du revenu imposable des pertes subies par les personnes qui ont souscrit au capital d'une société nouvelle ou à une augmentation du capital d'une société en cessation de paiement (prononcée par le juge). Le particulier peut déduire de ses revenus imposables les sommes non récupérées dans la limite annuelle de 15 250 euros pour les célibataires et 30 500 euros pour les couples mariés. Article 163 <i>octodécies</i> du CGI.</p> | | |
| <p>Souscription des salariés au capital de leur société</p> | <p>Les salariés peuvent déduire à certaines conditions, les intérêts des emprunts contractés pour souscrire au capital de sociétés nouvelles ou de Scop. Le montant déductible ne peut excéder ni 50 % du montant brut de la rémunération versée à l'emprunteur par la société, ni la somme de 15 250 euros. Articles 62 et 83-2° du CGI.</p> | | |
| <p>Exonération des plus-values professionnelles des entreprises individuelles en cas de cessation ou de reprise (article 151 <i>septies</i> du CGI).</p> | <p>Les plus-values réalisées dans le cadre d'une activité agricole, artisanale, commerciale ou libérale par les entreprises individuelles dont les recettes n'excèdent pas 152 600 euros (TTC) pour les entreprises de vente ou de fourniture de logement ou 54 000 euros pour les autres prestations sont exonérées. Ces montants vont être augmentés à compter du 01/01/2004. Un dispositif d'exonération partielle au-delà des nouveaux seuils sera</p> | | <p>440</p> |

| | | |
|--|---|-----------|
| <p>Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pour les petites sociétés (article 223 septies du CGI).</p> | <p>introduit pour éviter l'effet de seuil. Ces nouvelles dispositions issues du projet de loi pour l'initiative économique entrèrent en application à partir du 01/01/2004.</p> | |
| <p>L'IFA représente une imposition distincte de l'impôt sur les sociétés. Toutefois, elle peut s'imputer sur l'IS dans la mesure où elle est récupérable. Cette récupération n'est pas possible lorsque la société est déficitaire. L'IFA est supprimée pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés dont le CA est inférieur à 7,63 millions d'euros.</p> | | <p>39</p> |

Tableau n° 49
Aides à l'investissement, au développement et à l'innovation technologique

| Mécanisme | Objet | Bénéficiaires | Coût/an |
|---|--|---------------|---------|
| Avances ANVAR | Avances à taux zéro remboursables en cas de succès : entreprises innovantes - créations = 37 % - développement = 63 % | 1 300 | 195 |
| Centres régionaux d'innovation et de transfert de technologie (CRITT) | Centres de conseil aux PME pour les aider à résoudre leurs problèmes technologiques (certains sont des CRT et créent les premières plate-formes technologiques). Les subventions publiques (50%) permettent de diminuer les coûts de prestations facturées aux PME. Ce financement indirect constitue en soi tant une aide qu'une mission de service public. Subvention apportée par l'Etat, les Régions et le Feder. | | 11 |
| Crédit d'impôt recherche | Allègement fiscal sous forme de crédit d'impôt égal à 50% de l'accroissement des dépenses de R et D et de développement expérimental. Restitution différée pour paiement de l'IS ou de l'IR. Possibilité de remboursement immédiat aux entreprises de moins de trois ans (depuis 2000). TPE très peu concernées. Plafonné à 6 Meuros par entreprise. Prorogé jusqu'en 2003. | | 470 |
| Fonds régional d'aide au conseil (FRAC) | Subvention du recours à des consultants externes, au conseil technique de laboratoires ou à l'internalisation de certaines fonctions de conseil. Intervention de cinq jours ou plus subventionnée à hauteur de 50 ou 80 % avec plafond de 3 800 à 30 000 euros. Exclut les actions de formation. | | |

| | | | |
|---|---|-------|----|
| Soutien à l'intégration des technologies avancées dans la production ATOUT (Puma-logic-puce-drop) | Cofinancement État, collectivités locales, Feder. Soutien à la diffusion et à l'intégration dans le processus de production des PMI (500 salariés maximum) des nouvelles technologies : composants, technologies informatiques, matériaux avancés, nouvelles technologies de production. Financement du personnel et du matériel directement liés au programme, dépôt et acquisition des brevets, recherche sous-traitée, frais généraux connexes... | 715 | 40 |
| ANVAR | Concours national d'aide à la création d'entreprises de technologie innovante. | 300 | 30 |
| Procédure « MECA » | Soutien à l'acquisition par les PME (moins de 250 salariés) de techniques de production innovantes, à les maîtriser sans risque pour l'exploitation. Industries mécaniques, agroalimentaires, ameublement, construction et textile. | | 4 |
| FDPMI | Subvention représentant 10 à 20 % de la valeur de l'équipement. Soutien aux investissements nécessaires à l'amélioration du niveau technologique et de la qualité des produits des PMI en zone de reconversion industrielle. Entreprises de moins de 250 salariés et d'un CA inférieur à 39 millions d'euros. Subvention de 7,5 % à 30 % de l'investissement (hors DOM = 75 %). Matériel de production et informatique à contenu technologique innovant pour l'entreprise. Maximum = 3 millions d'euros (20 MF) en pleine propriété. | 1 840 | 57 |

Tableau n° 50
Aides à l'emploi, à la formation et au recrutement

| Mécanisme | Objet | Bénéficiaires | Coût/an |
|---|---|----------------------|---------|
| Exonération des cotisations sociales 1 ^{er} salarié et allègements de charges bas salaires | Mesures spécifiques aux TPE et disparues avec l'allègement unique de charges liées à la mise en place finale de la RTT et d'unification des SMIC mis en place par la loi du 17 janvier 2003. | | |
| Contrats d'apprentissage | Prime à l'embauche et exonération des charges sociales | 225 000 | 1 600 |
| Contrat initiative emploi (CIE) | Embauche d'un DE de plus de 12 mois, RMIste ou ASS pour CDD ou CDI de 12 à 24 mois. Exonération charges sociales spécifiques supprimée dans le cadre de l'harmonisation « Fillon » mais aide forfaitaire de 1 000 F/mois majorée (2 000 F pour DE de plus de 50 ans ou de plus de 36 mois, RMIste, ASS). | 138 000 | 480 |
| Contrat de qualification et contrat d'orientation | CDD de 6 à 24 mois dont 2,5 % consacrés à la formation. Public = jeunes de 16 à 26 ans. Rémunération première année = 30 à 65 % du SMIC, 2 ^e année = 45 à 75 % du SMIC. Exonération charges sociales + aide forfaitaire 5 à 10 000 F. | 130 000 | 430 |
| Contrats jeunes en entreprise | Aide au recrutement en CDI de jeunes de 16 à 22 ans d'un niveau de formation inférieur au Bac, à former. Soutien financier = 225 euros par mois correspondant à une exonération forfaitaire des charges patronales. Pendant 2 ans puis 50 % la 3 ^e année. | | |
| ZRU, ZRR et ZFU Créations d'emplois | Cotisations patronales de sécurité sociale : - en ZRU, exonération pendant 12 mois dans la limite de 1,5 fois le SLIC, limité aux entreprises de moins de 50 salariés, - en ZFU, exonération pendant 5 ans avec obligation d'embauche dans le zone urbaine sensible. | En cours de révision | |

- La liste des aides aux TPE -

| | | | | |
|--|---|-----|--|----|
| ARC | Aide au recrutement des cadres (50 % d'un an de salaire dans la limite de 30 000 euros). | | | |
| ANVAR | Aide au recrutement de chercheurs. | 500 | | 11 |
| Prime d'aménagement du territoire pour la création d'emplois | Aide à la création d'emplois permanents hors Île-de-France et Lyon, la prime réservée aux PME (entreprises de services) est versée sous réserve que 15 emplois soient créés en 3 ans. Son taux est de 17 % dans la limite de 11 000 euros par emploi pendant 2 ans. | 137 | | 20 |
| CIFRE et « post-doc » | Conventions visant à faire réaliser un programme de R et D par un jeune chercheur en relation avec une équipe externe à l'entreprise, ou séjour de jeunes chercheurs (niveau doctorat) en PME sur un projet technologique. Subvention au titre de la rémunération. | | | |
| FAF | Financement de divers types de stages tels les stages de perfectionnement et d'actualisation des connaissances ou stages de promotion sociale et de reconversion. Stages agréés et éventuellement rémunérés par l'Etat. Protection sociale gratuite. | | | |
| Crédit impôt-formation | Abattement sur l'impôt sur les bénéfices égal à 35 % de l'accroissement des dépenses de formation/N-1 au-delà des obligations légales. | nd | | 20 |

Tableau n° 51
Aides allouées dans le cadre d'opérations d'aménagement du territoire

| Mécanisme | Objet | Bénéficiaires | Coût/an |
|--|--|-----------------------|----------------|
| Exonération de l'impôt sur les bénéfices en zone d'aménagement du territoire (rappel) | Exonération totale pendant 24 mois puis dégressive pendant 36 mois de l'impôt sur les bénéfices des entreprises créées dans les zones éligibles à la PAT (décret du 26/12/1996) soumises au régime d'imposition réel, entre 1995 et 2004 (article 44 <i>sexies</i> CGI). | | |
| Exonérations pacte de relance pour la ville (rappel). | Avantage plafonné à 225 000 euros par période de 36 mois. | | |
| Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1 ^{er} août 2003. | Création et maintien de l'activité économique des PME (commerce et artisanat) dans les zones urbaines défavorisées (redynamisation = 400 ZRU ou zones franches = 44 + 41 ZFU). | | 11 |
| | ZFU : taxe foncière sur les propriétés bâties = entreprises de moins de 50 salariés redevable de la TF, quel que soit leur statut. Exonération pendant 5 ans. | | 138 |
| | Taxe professionnelle = en ZFU, entreprises de moins de 50 salariés. Sous réserve d'une délibération non contraire de la collectivité locale concernée, exonération pendant 5 ans. | 16 300 | |
| | Impôt sur les bénéfices en ZFU : exonération pendant cinq ans dans la limite de 61 000 euros par période de 12 mois, suivi d'un abattement dégressif sur trois ans (moins de 5 salariés) ou 9 ans (plus de 5 salariés). En ZRU, régime applicable en région PAT (taux dégressif à partir du 24 ^e mois (75-5025 %). Exonération IFA. | 2 500 (chiffres 2001) | 75 |

| | | | |
|--|--|-----------|------------------------|
| | <p>Cotisations personnelles d'assurance maladie Exonération en ZFU à partir de 1997 et pour 5 ans, reconduite à partir de 2002 pour 5 ans.</p> <p>Exonération des droits de mutation sur les commerces en ZRR, ZFU, ZRU (articles 721 et 722 bis du CGI).</p> | CANAM | 16,5 |
| Subvention dans les zones urbaines sensibles (ZUS) | <p>Depuis décembre 2000, possibilité de subvention forfaitaire de 3 050 euros pour la mise en œuvre d'un projet d'entreprises dans les ZUS, pouvant être couplée avec l'aide à l'investissement dans les PME (15 % du montant de l'investissement GT plafonné à 22 865 euros par bénéficiaire et par an).</p> | 3 050 | |
| ZRU, ZRR et ZFU Créations d'emplois | <p>Cotisations patronales de sécurité sociale :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en ZRU, exonération pendant 12 mois dans la limite de 1,5 fois le SMIC; limité aux entreprises de moins de 50 salariés, - en ZFU, exonération pendant 5 ans avec obligation d'embauche dans la zone urbaine sensible. | | |
| FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) | <p>Aides directes aux entreprises commerciales, artisanales et de services dont le CA n'excède pas 800 000 euros, afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité.</p> <p>Financement concomitant d'aides indirectes <i>via</i> les collectivités locales dans le cadre des CPER et des ORAC.</p> | 352 nd | 8 92 (2001-2006) |
| Prime d'aménagement du territoire (PAT) | <p>Encourager la localisation d'entreprise en zone PAT : les projets doivent prévoir la création d'au moins 15 emplois et pour les projets industriels, un investissement d'au moins 2,3 millions d'euros.</p> <p>Subvention de 11 000 euros par emploi et prise en charge de 11 à 17 % de l'investissement (25 à 60 % des dépenses de R et D).</p> <p>PAT « tertiaire » service aux entreprises réservée aux PME.</p> | 137 | 20 |
| Aides du comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) | <p>Aides individuelles en faveur des distributeurs de carburant indépendants, visant à la modernisation des stations services, à leur adaptation à l'évolution du marché et au maintien d'une</p> | | |

| | | |
|--|---|--|
| <p>Aide aux commerçants sédentaires implantés dans des communes de moins de 3 000 habitants.</p> | <p>desserte équilibrée sur l'ensemble du territoire. Aide individuelle constituée par le remboursement de la TIPP (dans la limite de 1 500 litres de carburant/an) aux commerçants implantés dans des communes de moins de 3 000 habitants et dont le chiffre d'affaires est constitué en partie par des ventes ambulantes.</p> | |
|--|---|--|

Tableau n° 52
Aides sectorielles

| Mécanisme | Objet | Bénéficiaires | Coût/an |
|--|---|----------------------|----------------|
| Fonds pour les restructurations de la Défense (FRED) | Développer de nouvelles activités dans les zones d'emploi connaissant une diminution significative de l'activité économique du fait de la réduction de l'activité militaire ou industrielle de défense. Aide à la création ou au développement de PME, y compris commerce et artisanat. Aide à l'investissement (20 %), à l'emploi, à la formation et au conseil (50 %). Minimum = 3 créations d'emplois et 45 000 euros d'investissement. | | 30 |
| ADEME + fiscal | a) Aide aux installations et équipements de prévention, réduction et mesure des pollutions atmosphériques permanentes = 25 % de l'investissement brut pour les PME budget ADEME. b) Aide au développement et à la diffusion des techniques de maîtrise de l'énergie (50 %). c) Régime cadre = toutes entreprises : adaptation aux nouvelles normes, protection de l'environnement au-delà des normes, économies d'énergie, énergies renouvelables... Amortissement exceptionnel des matériels destinés à économiser l'énergie, réduire le bruit, et investissements destinés à l'épuration des eaux industrielles et la lutte contre la pollution atmosphérique. | | nd |
| Aides du comité professionnel de la distribution des carburants (CPDC) | Aides individuelles en faveur des distributeurs de carburant indépendants, visant à la modernisation des stations services, à | | |

| | | | |
|---|--|----|----|
| | leur adaptation à l'évolution du marché, et au maintien d'une desserte équilibrée sur l'ensemble du territoire. | | |
| Interventions publiques en faveur du tourisme | Adaptation de l'offre touristique dans une perspective de développement régional et de création d'emplois, sauvegarde du patrimoine naturel et culturel. Les PME sont éligibles sur l'ensemble du territoire (zonage pour les autres). Subventions de l'Etat aux investissements matériels (construction, rénovation, adaptation d'équipements touristiques, offre de prestations nouvelles) = entre 15 et 30 % selon la zone territoriale. Subventions à l'investissement immatériel (aide au conseil, accès aux nouvelles technologies, normes qualité) = 50 % sur l'ensemble du territoire. Complétées par des aides aux collectivités locales (primes, prêts et avances, achat de terrains : articles L. 1511, L. 2251 et L. 3231-1 du CGCL). | | |
| Aide au commerce extérieur | Aide au démarrage à l'exportation des PME (embauche de personnel « export », conseil) financée dans le cadre des CPER. Fonds de garantie des PME investissant dans les pays émergents mis en place en 1999 en remplacement du Codex. Doté de 45 millions d'euros. TPE très peu concernées. | 45 | |
| Fonds de garantie de l'IFCIC | Entreprises commercialisant des produits du cinéma, de l'audiovisuel, de la musique, des métiers de l'art... | 92 | 8 |
| Avocats et avoués | Franchise en base pour le calcul de la TVA pour les avocats et avoués dont le CA n'excède pas un certain montant. | | 5 |
| Franchise de TVA | Exonération TIPP pour les carburants utilisés par les chauffeurs de taxi dans la limite d'un contingent annuel. | | 68 |
| Transports-Tipp | | | |

| | | |
|-----------------|--|-----|
| TIPP | Remboursement d'une fraction de la TIPP sur le gazole utilisé par les chauffeurs routiers. | 158 |
| Transports-TIPP | Remboursement d'une fraction de la TIPP sur le gazole utilisé par les exploitants de transports publics routiers en commun de voyageurs. | 28 |

Annexe 4

Résumé de l'étude SILOE – DARES/DECAS : L'impact des simplifications administratives (janvier 2002)

L'étude d'impact porte sur des mesures mises en place depuis 1998.

Descriptif des mesures de simplification étudiées

10 mesures ont fait l'objet de cette étude d'impact pouvant être regroupées en 3 principales catégories :

- mesures de simplifications sociales ;
- mesures de simplifications fiscales ;
- mesures concernant les relations commerciales (export et marchés publics).

Relèvement du seuil d'application du régime fiscal des micro-entreprises : possibilité d'accéder plus facilement à ce statut particulier en augmentant le plafond à ne pas dépasser en matière de CA réalisé (jusqu'à 500 000 F ou 175 000 F suivant les activités).

Possibilité d'une déclaration annuelle de TVA plutôt que trimestrielle : une seule déclaration récapitulant les faits de l'année écoulée.

Existence d'une date unique pour plusieurs déclarations fiscales (TVA annuelle, taxe professionnelle, taxe d'apprentissage...) : regroupement à une même date de l'échéance de plusieurs déclarations annuelles afin de ne pas les oublier.

Simplification et généralisation de la déclaration unique d'embauche : procédure simplifiée pour l'embauche de personnel.

Déclaration unique de cotisations sociales par Minitel : plus de documents complexes mais des champs à renseigner directement et à expédier plus rapidement.

- Annexe 4 -

Existence du service Internet des déclarations sociales : le même service que le Minitel mais plus moderne et plus rapide.

Possibilité de mensualisation du paiement des cotisations des non salariés : possibilité d'étaler sur l'année, plutôt que tous les trimestres, les cotisations sociales pour alléger la trésorerie.

Suppression du visa préalable des attestations produites par les entreprises exportatrices pour l'achat en franchise de TVA : un formulaire moins complexe et donc plus rapide à remplir, une procédure allégée.

Simplification de la déclaration des échanges de biens entre États membres de l'Union européenne : procédure plus simple.

Possibilité, pour soumissionner à un marché public, de faire une déclaration sur l'honneur attestant que vous êtes en règle en matière fiscale et sociale : suppression de l'obligation de fournir des documents administratifs (attestations fiscales et sociales) pour pouvoir répondre à un appel d'offres public.

Points clefs de l'étude

600 TPE interrogées (de 0 à 20 salariés) en octobre 2001

Toutes les régions et activités représentées

74 % de chefs d'entreprise

64 % d'entreprises individuelles et 27 % de SARL

90 % en régime réel et 10 % en micro

+ 200 Experts-comptables interrogés (travaillant essentiellement avec des TPE)

La mesure la plus utile et la plus connue est la possibilité de mensualisation du paiement des cotisations sociales des travailleurs non salariés. La mesure la plus utilisée est la déclaration unique d'embauche (DUE).

Les 3 mesures considérées comme les plus utiles par les TPE sont à caractère social :

- mensualisation des cotisations sociales des Travailleurs Non Salariés ;
- existence d'un service Internet de déclaration sociale ;
- simplification et généralisation de la déclaration unique d'embauche ;

Mais près d'un quart des TPE interrogées ne juge aucune des mesures présentées comme utiles.

Les mesures fiscales (ex : date unique de déclaration) sont les moins connues des TPE mais celles qui changent le plus les relations avec les experts-comptables, d'après ces derniers.

Les mesures concernant l'exportation de biens et les marchés publics concernent très peu de TPE (seulement 6 à 14 % sont concernés).

Les entreprises individuelles sans salarié ont le degré de connaissance des mesures le plus faible (sauf pour la mesure concernant les travailleurs non salariés). Les entreprises de plus de 10 salariés sont concernées par le nombre le plus important de mesures.

Les chefs d'entreprise déclarent un niveau de connaissance des mesures inférieur à leur conjoint ou collaborateur.

La connaissance des mesures par les TPE est très variable suivant l'interlocuteur qui établit principalement les déclarations fiscales et sociales (TPE ou expert-comptable).

Les attentes des TPE et des experts-comptables s'orientent davantage vers la recherche d'un « guichet unique » pour la déclaration et la simplification des imprimés administratifs à remplir (cf. questions ouvertes).

Les experts-comptables déclarent une tâche allégée pour la plupart des mesures, et plus particulièrement pour les mesures fiscales (date unique de déclaration Fiscale) et pour la déclaration unique d'embauche.

Résultats de l'étude

Impact des mesures de simplifications sociales (Mesures d, e, f, g)

d - La déclaration unique d'embauche est une mesure concernant fortement les TPE et très fortement les experts-comptables. Cette mesure génère un gain de temps pour 64 % des entreprises concernées et 49 % des experts-comptables.

g - La mensualisation des cotisations sociales des travailleurs non salariés concerne très fortement les TPE puisque 69 % disent avoir du personnel non salarié et les trois quarts des entreprises concernées connaissent cette mesure. Les impacts positifs (meilleure régulation du flux de trésorerie, tranquillité

d'esprit, réduction des risques de pénalité, simplification) sont assez significatifs.

e et f - Pour les entreprises comme pour les experts-comptables, Internet est, a priori, mieux perçu que le Minitel. 29 % de l'ensemble des TPE pensent utiliser Internet alors que seulement 8 % utilisent aujourd'hui le Minitel. Pour les experts-comptables, les trois-quarts d'entre eux pensent utiliser Internet.

Impact des mesures de simplifications fiscales (Mesures a, b, c)

b - Environ une entreprise sur deux est concernée par cette mesure d'allègement (entreprises au régime réel simplifié). Une part importante d'entre elles connaît cette possibilité (47 %). Pour les experts-comptables, l'impact est également assez significatif, puisque 44 % de ceux qui se voient confier cette déclaration annuelle estiment avoir un gain de temps.

a - Le régime micro ne concerne que peu d'entreprises (moins de 10 % de l'échantillon et 23 % des entreprises individuelles sans salarié). Le relèvement du seuil a eu un impact assez faible auprès des TPE, puisque seulement 23 % des entreprises concernées déclarent en avoir connaissance. À l'inverse, les experts-comptables considèrent que cette mesure concerne un client sur deux et que les impacts sont assez forts par rapport à d'autres mesures : tâche allégée dans 37 % des cas et traitée désormais par le client dans 16 % des cas.

c - La date unique de déclarations fiscales concerne un nombre important d'entreprises (relevant du régime réel normal ou simplifié) mais très peu d'entre elles déclarent en avoir connaissance (seulement 22 %). Pour les entreprises utilisatrices comme pour les experts-comptables, un gain de temps est constaté.

Impact des mesures concernant les relations commerciales (Mesures h, i, j)

h et i - L'impact de ces deux mesures concernant les échanges de biens avec l'étranger n'est pas ou très peu significative, compte tenu de la population interrogée. Par ailleurs, même les TPE concernées connaissent très peu ces mesures.

j - Bien que peu de TPE soient concernées par la mesure de déclaration sur l'honneur dans le cadre des marchés publics, 50 % la connaissent. Les gains de temps semblent assez significatifs, notamment pour l'entreprise.

Avis des TPE et des experts-comptables sur de nouvelles mesures pouvant être utiles

Question posée aux TPE : Pour finir, quelle autre mesure vous paraîtrait la plus utile pour faciliter la vie de votre entreprise ? (taux de réponse : 50 %)

Tableau n° 53

| Type de préconisation ou de demande | Pourcentage de réponses |
|--|-------------------------|
| Regroupement (ou centralisation) des déclarations auprès d'une seule entité afin de réduire les documents administratifs | 34,1 % |
| Simplification des documents à remplir ou des démarches à effectuer vis-à-vis de l'administration | 30,8 % |
| Allègement des charges sociales et baisse de la pression fiscale (TVA, impôts) | 9,4 % |
| Possibilité de pouvoir étaler les versements obligatoires (mensualisation dans certains cas, aménagements de l'échéancier dans d'autres) | 8,8 % |
| Amélioration de la relation et du contact avec les services publics responsables de l'application et du suivi des déclarations administratives | 8,4 % |
| Clarification de l'information ou de la communication concernant les mesures et procédures administratives | 5,2 % |
| Utilisation plus large du réseau Internet pour effectuer soit des déclarations, soit des paiements | 3,3 % |
| TOTAL | 100 % |

On constate que les simplifications mises en place depuis 1998 perdent de leur impact à cause de la multitude de documents ou déclarations qui est toujours demandée aux entreprises ; ce qui est perçu comme un signe d'inefficacité car les informations sont parfois disponibles dans des documents déjà à la disposition des services administratifs.

Question posée aux experts-comptables : D'une manière générale, quel type de mesure vous paraîtrait le plus efficace en matière de simplification ? (taux de réponse : 75 %)

Tableau n° 54

| Type de préconisation ou de demande | Pourcentage de réponses |
|---|-------------------------|
| Centralisation des déclarations auprès d'un même organisme, notion de guichet unique quel que soit le type de déclaration | 49 % |
| Simplification de tous les imprimés et formulaires administratifs pour en faciliter la lecture et le « remplissage » | 24.8 % |
| Alléger la fiscalité, les charges sociales, les contraintes des 35 heures | 15.4 % |
| Développer les possibilités de télétraitement et les services Internet pour les déclarations ou le paiement | 10.7 % |
| TOTAL | 100 % |

Quelques idées formulées par les experts-comptables :

- documents préétablis par l'administration (pré-remplissage) ;
- une déclaration unique destinée à plusieurs organismes (sur le plan social et fiscal) ;
- simplification des liasses fiscales, complexes à remplir ;
- le régime micro-entreprise est intéressant car il simplifie beaucoup de choses ; à l'inverse, il peut être coûteux fiscalement pour l'entreprise ;
- supprimer le nombre de « tranches d'imposition » (cf. pays anglo-saxon).

Les experts-comptables ont souvent l'impression de donner la même information, de nombreuses fois, à des organismes différents et sur la base d'imprimés différents. Cela occasionne des pertes de temps importantes.

L'utilisation généralisée de l'informatique et d'Internet devrait permettre de supprimer beaucoup de documents papiers.

Comparaison des nouvelles mesures attendues par les TPE et les experts-comptables

Lorsque l'on interroge les TPE et les experts-comptables sur la mesure qui leur paraîtrait la plus efficace, les avis sont convergents et trois types de mesures semblent prioritaires :

Tableau n° 55

| Type de mesure | Pourcentage de réponses TPE | Pourcentage de réponses experts-comptables |
|---|-----------------------------|--|
| Guichet unique : Regroupement ou centralisation des déclarations auprès d'un seul organisme | 34,1 % | 49 % |
| Simplification des imprimés et formulaires administratifs | 30,8 % | 24,8 % |
| Allègement de la fiscalité | 9,4 % | 15,4 % |

Pour les TPE comme pour les experts-comptables, **la notion de « guichet unique »** ou de centralisation de l'ensemble des déclarations auprès d'un seul organisme correspondrait à une véritable simplification.

Parallèlement, **les imprimés restent encore complexes à remplir** pour les TPE et les experts-comptables.

Il faut également citer le souhait des TPE et des experts-comptables **d'une utilisation plus large d'Internet** pour les déclarations et les paiements.

Tableau n° 56
Classement de l'utilité des mesures par l'ensemble des TPE interrogées

| Parmi les mesures de simplifications administratives que vous connaissez, quelle est pour vous la plus utile ? | Pourcentage de réponses |
|--|--------------------------------|
| Aucune | 24 % |
| Possibilité de mensualisation du paiement des cotisations sociales du personnel non salarié | 23 % |
| Existence du service Internet des déclarations sociales | 16 % |
| Simplification et généralisation de la Déclaration Unique d'Embauche | 16 % |
| Application et relèvement du seuil du régime fiscal des micro-entreprises | 6 % |
| Possibilité de déclaration annuelle de TVA plutôt que trimestrielle | 5 % |
| Existence d'une date unique pour plusieurs déclarations fiscales | 5 % |
| Possibilité d'attestation sur l'honneur pour les marchés publics | 4 % |
| Déclaration unique de cotisations sociales par Minitel | 2 % |
| Suppression du visa préalable des attestations produites par les entreprises exportatrices pour les achats en franchise de TVA | 0,4 % |
| Simplification de la déclaration des échanges de biens entre états membres de l'Union Européenne | 0,3 % |
| TOTAL | 100 % |

Les trois mesures les plus utiles sont les trois mesures à caractère social, puisqu'elles cumulent « près de 63 % d'utilité ».

Incidence des caractéristiques des entreprises sur les réponses

L'analyse du croisement des caractéristiques des entreprises interrogées avec le degré de connaissance des différentes mesures confirme les impressions de départ obtenues lors des tests des questionnaires :

Les dirigeants des très petites entreprises déclarent un degré de connaissance nettement inférieur à celui de leur conjoint ou des collaborateurs concernés pour l'ensemble des mesures abordées.

Les critères les plus influents sont, indépendamment de la qualité du répondant, la taille des entreprises ainsi que leur statut juridique (ces deux critères sont d'ailleurs liés).

Les entreprises qui effectuent elles-mêmes leurs déclarations ont également une bien meilleure connaissance que celles qui les confient à leur expert-comptable.

Les toutes petites entreprises sans salarié, ainsi que les entreprises individuelles sont celles qui ont le degré de connaissance le plus faible (sauf pour la mesure concernant les cotisations sociales des non salariés), ce qui est parfaitement logique car beaucoup de mesures ne les concernent pas (ex : DUE, certaines mesures fiscales...).

L'analyse des réponses suivant la région d'implantation et le secteur d'activité n'offre pas véritablement d'informations exploitables.

Conclusions sur l'impact constaté des différentes mesures analysées

| Points forts des mesures analysées | Points faibles ou difficultés |
|--|--|
| <p>3 mesures « sortent du lot » et leur impact peut être considéré comme satisfaisant</p> <ul style="list-style-type: none"> - DUE (déclaration unique d'embauche) - Mensualisation des déclarations sociales des travailleurs non salariés (TNS) - Déclarations sociales sur Internet. <p>Ces mesures concernent un nombre significatif de TPE et elles sont considérées comme les 3 mesures les plus utiles par les TPE.</p> <p>L'utilité des mesures utilisées se traduit par des conséquences concrètes pour l'entreprise : gain de temps (ex : 64 % pour la DUE) ou tranquillité d'esprit (77 % pour la date unique de déclaration fiscale).</p> <p>Certaines mesures modifient de façon assez significative la relation entre les experts-comptables et leurs clients TPE. C'est essentiellement le cas des mesures fiscales (ex : déclaration annuelle de TVA plutôt que trimestrielle, relèvement du seuil d'application du régime fiscal micro-entreprise).</p> | <p>Globalement, le niveau de connaissance des mesures peut être jugé comme faible voire « inquiétant » : seules deux mesures sur dix recensent un degré de connaissance supérieur à 50 % de la part des TPE (il s'agit de la mensualisation des cotisations TNS et de la DUE) et cinq mesures sur dix recensent un degré de connaissance inférieur ou égal à 35 %.</p> <p>Les dirigeants de TPE n'ont pas ou peu connaissance des mesures : le niveau de connaissance peut aller du simple au double suivant que l'on interroge les chefs d'entreprise ou leur collaborateur.</p> <p>Le degré d'utilisation reste faible pour certaines mesures, malgré le fait que les TPE en ont connaissance : pourquoi moins de 50 % des TPE concernées et en ayant connaissance n'utilisent pas la mensualisation des déclarations sociales TNS ou la déclaration annuelle de TVA ?</p> <p>Si des gains de temps sont constatés, une part non négligeable bénéficie aux experts-comptables davantage qu'aux TPE (notamment pour les déclarations fiscales).</p> <p>Près d'un quart des TPE juge aucune mesure utile (cela peut sembler assez contradictoire dans la mesure où la grande majorité des TPE est en attente de simplifications). Les attentes vont davantage vers une simplification des documents à remplir ou vers un allègement des charges (cf. question ouverte).</p> |

Proposition de typologie de TPE face à l'impact des mesures administratives

L'analyse des tris croisés comparant les réponses apportées au questionnaire aux caractéristiques des entreprises interrogées met en avant trois critères particulièrement significatifs (indépendamment de la qualité du répondant) :

- La taille de l'entreprise ;
- La forme juridique de l'entreprise ;
- Le fait que ce soit la TPE ou un tiers (expert-comptable) qui établisse les déclarations sociales et fiscales.
- Les autres critères étudiés (origine géographique, activité de l'entreprise, ancienneté) ne sont pas significatifs ou difficilement exploitables.

Trois catégories de TPE peuvent ainsi être identifiées :

- son fonctionnement administratif est réduit à sa plus simple expression et le dirigeant est un entrepreneur plus qu'un « chef d'entreprise » ;
- l'indépendant (entreprise individuelle sans salarié confiant ses déclarations sociales et fiscales à un tiers) ;
- l'entreprise peut être concernée par le régime micro-entreprise ou à défaut par le régime fiscal du réel simplifié.

L'indépendant est assez peu concerné par les mesures de simplifications administratives.

- l'entreprise est peu ou pas concernée par 5 mesures sur 10 (ex : mesures liées à l'export et aux marchés publics, date unique, DUE...) ;
- le niveau de connaissance des mesures est globalement faible (ex : DUE, date unique de déclaration) mais peut être fort pour certaines mesures les concernant plus particulièrement (ex : mensualisation des cotisations sociales des travailleurs non salariés) ;

– on peut supposer que la « reconnaissance de l'efficacité » est faible en termes de temps et de simplification, car l'expert-comptable traite la plupart des déclarations et est concerné en premier lieu par ces simplifications.

Les deux mesures les plus connues par les TPE sans salarié (indépendants) sont la possibilité de mensualisation des cotisations sociales des travailleurs non salariés et de déclaration annuelle de TVA.

La mensualisation des cotisations sociales des travailleurs non salariés est une mesure possédant un fort impact auprès des toutes petites entreprises (en terme de connaissance, d'utilisation, de gain de temps...).

La micro-entreprise (Entreprise sous statut EI ou SARL de 1 à 9 salariés).

L'entreprise est obligée de se structurer un minimum autour du chef d'entreprise qui consacre un peu de son temps aux tâches administratives. Il peut se faire aider par son conjoint voire par un collaborateur administratif (secrétaire comptable).

Un partage des déclarations existe entre l'entreprise et son expert-comptable.

Pour la micro-entreprise de 1 à 9 salariés, l'impact des mesures de simplifications administratives est moyen.

– L'entreprise peut être concernée par peu ou beaucoup de mesures suivant sa taille et son activité ;

– Le niveau de connaissance des mesures est correct, notamment pour les entreprises ayant une secrétaire comptable ;

– On peut supposer que la « reconnaissance de l'efficacité » est variable en terme de temps et de simplification car cela dépend des mesures concernant l'entreprise.

La très petite entreprise (entreprise sous statut SARL ou SA de 10 à 20 salariés).

Le dirigeant est un « chef d'entreprise » obligé de déléguer certaines fonctions et notamment la fonction administrative. La présence d'un collaborateur administratif est ainsi très fréquente. Le rôle de l'expert-comptable est ainsi plus orienté vers le contrôle et le conseil que la tenue de la comptabilité et les déclarations.

- Annexe 4 -

Pour la TPE de 10 à 20 salariés, l'impact des mesures de simplifications administratives est moyen à important.

– l'entreprise peut être concernée par toutes les mesures (sauf celles réservées aux entreprises individuelles) ;

– le niveau de connaissance des mesures est correct à bon (ex : 80 % pour la DUE, près de 50 % pour le service Internet de déclarations sociales...) ;

– on peut supposer que la « reconnaissance de l'efficacité » est moyenne à bonne, dans la mesure où la plupart des déclarations sont internalisées et que beaucoup de mesures concernent ce type d'entreprise.

Annexe 5

Mesures de simplification : un chantier engagé mais où il reste beaucoup à faire, ¹ *Sandrine Haas*

1. Les avancées de la simplification

La simplification administrative n'est pas une préoccupation récente. Depuis le milieu des années 70, il n'y a pas eu un gouvernement qui ne se soit attaché à aborder cette question. Ceci s'est traduit par une succession de programmes gouvernementaux, ² comprenant parfois plusieurs centaines de mesures, et la mise en place de différentes institutions responsables de leur suivi, qui n'ont cessé de voir leur statut changé, leur mission se transformer, avec différents objectifs ou publics cibles (cf. Encadré n°1).

On peut grossièrement repérer trois grandes vagues de mesure à la fin des années 70, au milieu des années 80 et après une période de moindre dynamisme, une accélération des initiatives et propositions de lois dans la seconde moitié des années 1990. C'est dans ce mouvement long et multiforme qu'en octobre 1997 est publié le rapport « Simplifions : 55 mesures pour les PME » de Dominique Baert. Missionné par la Secrétaire d'État au Commerce et à l'Artisanat, Marylise Lebranchu et le Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Dominique Strauss-Khan, il a été le coup d'envoi d'un train de mesures importantes pour la simplification de la vie administrative des petites et très petites entreprises. 55 mesures sont détaillées de façon très opérationnelle, y compris pour certaines d'entre elles du point de vue des dispositions législatives et réglementaires à mettre en œuvre. Ce travail a tracé les grandes lignes des programmes de simplification annoncés en 1997 et 1998.

(1) La rédaction de cette note était terminée à l'été 2003.

(2) Les mesures de simplification sont passées par toute une panoplie de programmes : rapport Gullerschmidt en 1978 comprenant 400 mesures, le programme de simplification administrative de 1984-1986 et ses 164 mesures, la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative économique et à l'entreprise individuelle, ou encore les 209 mesures de simplification examinées à l'assemblée dans le cadre du Plan de réforme de l'État en 1996.

Malgré ces efforts de longue haleine en matière de simplification, les entreprises se disent être toujours très handicapées par le poids de l'administration. Si ce mécontentement face aux lourdeurs des démarches administratives peut exprimer de façon un peu confuse une insatisfaction plus générale des très petites entreprises quant à leur situation, leur statut ou les charges sociales qui pèsent sur leur activité, il témoigne aussi de la portée réellement limitée des mesures pourtant nombreuses de simplification adoptées au cours des quinze dernières années.

La Commission pour les simplifications administratives : dernière née des organismes de simplification, dernière disparue...

Les institutions chargées de promouvoir la simplification administrative se sont succédées et/ou enchevêtrées depuis les années 1970, sans parvenir à trouver une forme stabilisée. L'une des plus anciennes, créée en 1966, est le CERFA, le Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs. Viennent ensuite le CFE, le Centre de formalités des entreprises, créé en mars 1981, puis la COSIFORM, la Commission de simplification des formalités des entreprises, créée en 1984 pour les entreprises, qui voit sa mission s'élargir en 1990 pour devenir la COSIFORM (la Commission de simplification des formalités tout court !).

Résultat de la fusion entre le CERFA et la COSIFORM, la COSA¹ (décret n°98-1083 du 2 décembre 1998) créée en 1998, a joué un rôle non négligeable dans la mise en œuvre du programme de simplification compris dans le rapport Baert. La COSA coordonne et anime les efforts de simplification engagés dans les différentes administrations, les collectivités locales, les organismes sociaux ou les usagers : elle incite ces dernières à systématiser cette démarche : elle rend des avis, des recommandations dont elle s'assure la prise en compte par les ministères concernés. La particularité de la COSA vient de ce que ses interlocuteurs sont tenus de répondre à ses demandes d'harmonisation, de normalisation ou de simplification de formulaires ou de questionnaires administratifs. Elle veille également à la rationalisation des pièces justificatives demandées par les administrations, notamment par l'organisation d'une meilleure circulation des informations et la transmission des données dont elles disposent.

(1) Résultat de la fusion de la Commission pour la simplification des formulaires (COSIFORM) et du Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA)

Par la création de la COSA la simplification s'est donc vue dotée d'une véritable autorité capable d'œuvrer en sa faveur. Mais, changement de gouvernement oblige, la COSA a récemment été dissoute au profit de deux nouvelles structures sous tutelle du ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire : l'Agence pour le développement de l'administration électronique (l'ADAE) et la Délégation aux usagers et à la simplification administrative (la DUSA). Personne n'est en mesure de dire aujourd'hui quel sera l'impact de cette réorganisation, mais nous ne pouvons qu'espérer la poursuite et l'accélération des avancées réalisées par la COSA.

Notre évaluation a choisi de partir du programme de mesures contenu dans le rapport Baert, et complété en 2000, 2001 et 2002 par le programme de simplification de la Commission pour les simplifications administratives, la COSA. Cette dernière a réalisé un état des lieux au 30 mars 2001, sur l'engagement de ces programmes 1997 et 1998. Sur les 64 mesures de simplification programmées en 1997 et 1998, 39 avaient donné lieu à un décret ou une circulaire permettant sa mise en application. Cependant, nombre de ces décrets ne sont toujours pas effectifs. Aujourd'hui, si l'on tient compte des compléments apportés par les mesures prises entre 2001 et 2002, on peut estimer que plus d'une cinquantaine de ces mesures ont été adoptées¹. Sur la base de ce suivi, nous avons cherché d'une part à analyser dans quel(s) domaine(s) les mesures ont été prises, et quelles ont été les principaux moyens ou outils mobilisés dans la mise en œuvre de ces mesures de simplification.

Cette analyse nous a permis de dégager quatre grandes limites à la simplification. La première limite (Section 1) est que les avancées en matière de simplification, loin de couvrir tous les domaines, n'ont pas toujours privilégié ceux qui étaient les plus importants pour la vie des entreprises, et plus particulièrement celle des TPE. La seconde limite (Section 2) des efforts de simplification réside dans la priorité donnée à la télé-procédure, qui apparaît comme une modalité dominante de la simplification : nous verrons que dans bien des cas les solutions ainsi proposées ne répondent que très

(1) Ce type de calcul d'évaluation est cependant délicat car les programmes de simplification se sont aujourd'hui éloignés du rapport Baert et sont en quelque sorte des initiatives qui en sont moins directement inspirées. Aussi le taux d'adoption des mesures de ce rapport n'est-il probablement plus un critère d'évaluation de la réalité de l'engagement dans les démarches de simplification : si certaines mesures n'ont pas trouvé d'application ce peut aussi être qu'elles n'ont pas été retenues, même si la simplification se poursuit à travers d'autres propositions.

approximativement aux problèmes de fonds de la complexité administrative. La troisième limite (Section 3) à la simplification relève des obstacles d'organisation des administrations et plus généralement d'ordre institutionnel et politique. Enfin (Section 4) la simplification ne peut qu'avoir une portée limitée dans le contexte d'inflation des règles fiscales et sociales qui caractérise l'environnement réglementaire des entreprises en France.

2. La simplification à plusieurs vitesses : les réalisations les plus achevées ne sont pas toujours les plus importantes

On peut distinguer cinq grands domaines sur lesquels ont porté la vaste majorité des mesures de simplification prises en direction des professionnels ¹ :

- la création – transmission – cessation d'entreprise ;
- les obligations sociales, comprenant la protection sociale et l'emploi ;
- la fiscalité ;
- les relations commerciales ;
- la comptabilité.

Cependant dans tous ces domaines, la simplification n'a pas avancé au même rythme ni avec la même portée. Si on voulait tenter de faire un palmarès des domaines les plus avancés en matière de simplification, deux d'entre eux apparaissent en première position, en termes de nombre de mesures ² : la création d'entreprise et la fiscalité.

La création d'entreprise est probablement l'un des domaines qui a été le plus significativement simplifié à travers une succession de mesures clefs, reprenant et prolongeant l'ensemble des préconisations contenues dans le rapport Baert ³. L'immatriculation en 24 H au registre du commerce et des sociétés s'est imposée par le décret n° 98-550 du 2 juillet 1998, et son effet vient d'être récemment renforcé avec la validité juridiquement accordée au récépissé de dépôt de dossier de création auprès du CFE. En 2002, la COSA a programmé une extension de règle des 24 H par l'application d'un délai similaire à l'immatriculation des entreprises artisanales aux répertoires des métiers. Depuis 1998, on assiste également à une révision à la baisse des liasses demandées par

(1) Par opposition aux simplifications destinées aux particuliers.

(2) Si cet indicateur masque la portée fort variable des mesures recensées, nous avons considéré qu'il pouvait être intéressant de le retenir en première évaluation.

(3) Dominique Baert (1997), « Simplifions : 55 mesures pour les PME », Rapport au Secrétariat d'État au Commerce, à l'Artisanat et au Service.

les Centres de formalité des entreprises. Permises par la meilleure coordination des administrations concernées, par les échanges d'informations et par la levée de certaines obligations, cette tendance à l'allègement des formulaires et documents requis pour la création d'une entreprise a rendu possible le développement plus récent des télé-procédures : grâce à la reconnaissance de la signature électronique, et la levée des conditions imposées par la loi n° 96-126 du 11 février 1994 qui restreignaient les possibilités de télé-procédures, le projet proposé depuis deux ans d'un « centre virtuel de formalités des entreprises » est aujourd'hui envisageable.

En matière d'obligations fiscales, les mesures de simplification que nous avons pu recenser sont relativement nombreuses (19). Les avancées se sont faites à travers deux séries de mesures, la première prise en 1998, la seconde en 2002, met fin à quatre années d'immobilisme. Deux grandes priorités ont été successivement données :

La rationalisation des documents et pièces justificatives demandés aux redevables. Les mesures les plus significatives allant dans ce sens sont probablement le relèvement du seuil d'application du régime fiscal des micro-entreprises¹ (loi de finances pour 1999 n°98-1266 du 30 décembre 1998) et la suppression de l'obligation de dépôt en double exemplaires de certaines déclarations relatives aux taxes assises sur les salaires. Les autres efforts de rationalisation des justificatifs et documents étant quant à eux ciblés sur des points spécifiques, tels que les contrats de prêts ou les échanges intracommunautaires.

La plus grande flexibilité dans les choix de régimes fiscaux et dans les pratiques de recouvrement, avec par exemple en 1998 l'assouplissement du choix du régime d'imposition et de TVA, les facilités de paiement pour les entreprises au régime simplifié, et en 2002 l'allongement de la période d'option à un régime fiscal lors de la création.

Si ces mesures sont relativement transversales à l'ensemble des taxes considérées, la TVA a néanmoins fait l'objet d'une attention particulière, avec

(1) Il faut noter cependant que « L'étude sur l'impact des simplifications administratives mises en place depuis 1998 » menée par SILOE pour le compte de la DECAS et de la DARES (2002) a montré que cette mesure de simplification ne touchait qu'un petit nombre d'entreprises individuelles (15 % d'entre elles), que seulement 20 % des entreprises individuelles ont eu connaissance de ce relèvement du seuil de la micro-entreprise.

l'allègement des obligations déclaratives pour les redevables soumis au régime simplifié d'imposition, et l'accélération du traitement des dossiers de remboursement pour les nouvelles entreprises. Il faut finalement noter que le programme 2002 de la COSA comprend une avancée qui pourrait être significative. Il s'agit de l'annonce d'une mesure prévoyant l'envoi par le centre des impôts à toute nouvelle entreprise, du livret fiscal accompagné d'une lettre détaillant au-delà des éléments d'identification de l'entreprise, les noms et coordonnées des gestionnaires de son dossier dans les différents services de l'administration fiscale (centre des impôts, recette, trésorerie...). Cette mesure pourtant simple s'est faite attendre, et augure peut-être enfin les premiers pas vers l'établissement de relations personnalisées entre l'administration fiscale et les jeunes entreprises. Nous verrons que cette mesure n'a toujours pas vu le jour pour des raisons d'organisation interne de l'administration fiscale, mais sera probablement opérationnelle en 2005.

A côté de ces secteurs marqués par de réelles avancées, les domaines où la simplification peine le plus à prendre forme sont ceux des formalités sociales et de la comptabilité.

Les mesures proposées en 1998 dans le rapport Baert sur les facilités des obligations comptables pour certaines catégories d'entreprises ont attendu jusqu'en 2002 pour avoir leur traduction légale dans le décret n°2002-312 du 28 février 2002, dont l'application est encore à ce jour probablement limitée. Ces mesures portent sur les modes d'enregistrement des opérations comptables et l'adaptation pour les très petites entreprises de la périodicité à laquelle elles doivent être faites. Elles devraient dans un avenir proche faciliter les obligations comptables des TPE.

Mais c'est en matière de formalités sociales, que la simplification, pourtant très attendue par les TPE, est la plus laborieuse. En effet, ce n'est que très récemment et après une longue période d'inertie, que se profilent certains progrès.

Un premier volet est celui de la protection sociale. Sur ce volet, on peut recenser différentes séries de mesures positives¹. Tout d'abord, la déclaration

(1) Ce recensement a largement pris appui sur la note de travail présentée par Emmanuel Auvinet lors d'une précédente séance de l'instance (mai 2002). Il faut noter que la plupart de ces mesures ne sont pas présentes dans le rapport annuel de la COSA, qui pour sa part, ne recense que les mesures émanant directement de l'État, et non celles prises sur l'initiative des organismes des partenaires sociaux. La DECAS en

unique de cotisations sociales, qui avait déjà permis une difficile normalisation des codes et formats utilisés par les différents organismes, a été rendue accessible sur Minitel (1998) puis sur Internet (1999). La seconde série de mesures concerne l'harmonisation des règles de gestion des différents organismes de protection sociale des professions indépendantes non agricoles. Ainsi, certaines règles prévalent aujourd'hui, qui sont appliquées uniformément par les différents organismes : la taxation d'office en cas de non-déclaration des revenus par l'assuré, les sanctions applicables en cas de non-fourniture de la déclaration des revenus, la date retenue comme date de démarrage de l'activité, les majorations de retard, la périodicité de paiement des cotisations. La troisième série de mesures n'est pas achevée, mais devrait aboutir puisque depuis 2001, les institutions chargées de la protection sociale des professions indépendantes sont légalement tenues de coordonner la gestion de leurs cotisants, en matière d'information, d'envoi d'échéanciers, et de traitement des assurés en difficulté (article L.133-6 de la loi n°2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002). Si peu de ces obligations sont à ce jour effectivement remplies, ces dispositions légales ont incité les différents organismes concernés à former des groupes de réflexion, à multiplier les expérimentations et à renforcer la concertation. Si ces efforts débouchent, ils devraient permettre de trouver des solutions à la plupart des difficultés rencontrées pour assurer de telles actions coordonnées en direction des cotisants. Parallèlement à ces mesures, des réformes plus structurelles ont été introduites, autour de l'idée de « guichet unique de recouvrement » pour les professions indépendantes non agricoles. Nous reviendrons sur ce projet.

L'autre volet des obligations sociales concerne l'embauche et/ou l'emploi salarié. La simplification en la matière paraît sérieusement piétiner. Depuis 1998 la principale avancée enregistrée est la simplification et la généralisation de la déclaration unique d'embauche (loi n°98-546 du 2 juillet 1998). Cette mesure a été fort bien reçue par les TPE, notamment celles ayant plusieurs salariés qui estiment en tirer un réel gain de temps¹. En 2001, deux autres mesures très attendues concernent la gestion simplifiée des emplois occasionnels. Dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, il a été mis au point un système de déclaration préalable à l'embauche en temps réel. Dans le secteur du bâtiment, il a été proposé un titre de travail simplifié, qui permet aux entreprises de recruter sans réitérer les obligations déclaratives. Ces mesures sur

revanche met à jour toutes ces mesures relatives à la protection sociale des non salariés, www.pme.commerce.artisanat.gouv.fr/chantiers/simp/mesures.htm

(1) « Étude d'impact des mesures de simplification prises depuis 1998 », SILOE, rapport d'étude DECAS et DARES, 2002.

la gestion des emplois occasionnels sont cependant circonscrites à ces deux secteurs, et ne résolvent pas la difficulté majeure d'édition des bulletins de paye. Sur cette question, la plupart des mesures préconisées dans le rapport Baert sont tous les ans reprises dans les programmes de simplification, prouvant la difficulté d'avancer. Ainsi par exemple, la simplification de la procédure d'établissement d'une fiche de paie, légalement introduite par l'article 8 de la loi n°98-546 du 2 juillet 1998, et pour laquelle le rapport Baert avait proposé une solution très opérationnelle, n'est à ce jour pas effective. Nous reviendrons plus en détail sur les obstacles politiques et sociaux que rencontre la simplification du bulletin de paye¹. Mentionnons à ce stade que l'option prise pour détourner ces difficultés consiste depuis 2002 à renforcer l'aide à l'élaboration du bulletin de paie. Mais, même cette solution, que l'on peut qualifier de solution de second rang, en était toujours en 2002 au stade de l'expérimentation, à travers deux produits d'assistance : l'un passant par internet, Net-entreprise, dont l'assistance à l'édition d'un bulletin de paie déjà annoncée pour 2000, devait être disponible en début d'année 2003 ; l'autre passant par un intermédiaire, un « tiers de confiance », Impact-emploi, pour les entreprises qui n'utilisent pas l'Internet, et dont la diffusion est programmée pour fin décembre 2003.

Pour conclure, en dehors de la création d'entreprise, où les efforts ont été continus depuis 1998, et de la fiscalité, où les nombreuses mesures encore éparpillées ne doivent pas cacher l'ampleur de ce qu'il reste à faire sur ce terrain, la simplification progresse très laborieusement. Si la reprise des efforts en 2002, notamment en matière d'obligations sociales, peut être saluée, elle devra faire l'objet d'une constante vigilance pour en assurer l'aboutissement concret pour les TPE.

3. Le recours massif aux télé-procédures : une simplification superficielle ?

Les solutions qui peuvent être envisagées par les administrations pour simplifier la vie des TPE sont nombreuses. Nous avons distingué six modalités ou moyens de simplification :

- la plus grande clarté des documents et la meilleure information des professionnels ;

(1) Cf. section suivante.

- le recours aux nouvelles technologies de l'information ;
- l'allègement des documents, pièces justificatives à produire ;
- la simplification des calendriers et leur plus grande souplesse ;
- l'accueil, l'assistance et le conseil ;
- l'harmonisation des procédures et la coordination des administrations.

Si ces moyens ne sont pas exclusifs les uns des autres, on peut néanmoins considérer que chaque mesure a recours à titre principal à un ou deux d'entre eux.

Selon les domaines considérés, les moyens de la simplification varient. Dans l'ensemble deux constantes apparaissent, que sont l'allègement des documents requis et la clarification des formulaires. On peut associer ces progrès à la compétence de la COSA en la matière. Elle s'est progressivement dotée d'outils et de méthodes permettant d'effectuer un travail important et systématique de la rationalisation des documents requis dans les démarches administratives. Elle a également épaulé les travaux de réécriture des formulaires et mis au point en 2001 un guide de la rédaction administrative et un logiciel d'aide pour les rédacteurs. Si nous ne sommes pas en mesure de connaître l'utilisation effective de ces outils mis à disposition des différents ministères, leur existence signifie que les procédures d'homologation des formulaires émis par les différentes administrations intègrent aujourd'hui dans leur grille d'évaluation les critères de lisibilité et de facilité de remplissage pour les usagers destinataires.

Mais depuis deux ans, la grande majorité des mesures adoptées en matière de simplification passe par le recours à l'internet. Certes, dans certains cas, la mise en place des télé-procédures s'accompagne d'une révision des documents, informations et justificatifs requis pour accomplir les démarches. De même les formulaires mis en ligne sont souvent accompagnés d'un support explicatif pour en faciliter le remplissage. Néanmoins, cette modalité de simplification reste partielle.

Premièrement, les télé-procédures ne concernent pas, loin s'en faut l'ensemble de la population des très petites entreprises. En réalité, si de nombreuses très petites entreprises sont aujourd'hui informatisées, la grande majorité d'entre elles n'exploite que marginalement les possibilités offertes par Internet. Si en 1997 seulement 10 % d'entre elles ont recours à cette technologie, les

estimations récentes montrent que ce chiffre a considérablement évolué, puisqu'en 2003 entre 60 et 65 % des entreprises utilisent Internet, prioritairement pour la messagerie électronique et les services bancaires¹. Il n'en reste pas moins que plus du tiers des entreprises n'est pas concernée par ce type de mesures de simplification. Par ailleurs, les écarts d'utilisation d'Internet sont importants selon le niveau de formation des entrepreneurs et selon les secteurs de leur activité. Ainsi, une simplification qui miserait tout sur la mise en place de télé-procédures ne serait pas une simplification touchant toutes les catégories de TPE.

Deuxièmement, la mise en place opérationnelle des télé-procédures est lente, requiert d'importants investissements de conception et de diffusion : si les télé-procédures ne freinent pas le rythme de la simplification, tout au moins elles mobilisent beaucoup d'énergie sur de longues périodes pour donner des résultats satisfaisants. Par exemple, aujourd'hui encore la mise en place de la déclaration unique de cotisations sociales est loin d'être achevée : le dernier rapport d'évaluation de la COG pour les URSSAF constate que presque 4 ans après son introduction, au moins un quart des régions n'en a toujours pas fait la promotion².

Troisièmement, le recours aux télé-procédures ne résout pas la complexité des démarches, et n'en limite pas le nombre. En effet, reprenons le cas de la déclaration unifiée de cotisations sociales. Si l'entreprise peut effectivement accéder au formulaire par Internet, elle n'est pas toujours beaucoup plus avancée pour le remplir. De nombreux formulaires en ligne ne sont accompagnés de notice d'explication permettant par exemple de trouver les codes et libellés des différentes cotisations, les bases de calcul et les taux qui s'y appliquent respectivement. Pour obtenir cette information, l'entreprise devra soit contacter le centre d'URSSAF dont elle dépend, soit « naviguer » des heures durant pour chercher l'information, sans aucune assurance que celle finalement retenue soit la bonne. Un fait marquant à cet égard est le constat fait d'une croissance des télétransmissions mais aussi des transmissions des documents sur papier ou fax³. Ceci signale bien à la fois le peu de fiabilité que les cotisants accordent à ces procédures, et le manque d'expérience qu'ils en ont. Cela signale aussi que, compte tenu de ces apprentissages, l'impact des mesures de simplification passant par les télé-procédures est souvent différé.

(1) *Communiqué de presse Fédération des Centres de Gestion Agréés, juin 2003.*

(2) *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la COG par les URSSAF, Synthèse Nationale, Direction de la sécurité sociale, p. 38.*

(3) *Rapport COG URSSAF, op.cit. p. 37.*

En aucun cas la mise en place de télé-procédures ne peut ni être considérée en elle-même comme une mesure de simplification, ni se substituer à la poursuite des réelles simplifications que sont

- les rédactions allégées et explicitations clarifiées des modes de remplissage des documents et formulaires .
- la révision à la baisse du nombre de justificatifs à fournir .
- l'amélioration des services rendus aux personnes par les administrations et organismes.

Sur ce dernier point, il est frappant de noter que parmi toutes les mesures recensées, seulement deux d'entre elles reposent sur le recours à l'assistance et au conseil : mais qu'il s'agisse de la mission de conseil des CFE ou de l'aide au calcul des cotisations pour les TPE, ces mesures peinent à être appliquées. La tentation peut être forte de penser détourner les problèmes d'organisation et de formation des agents intervenants dans les institutions en privilégiant les solutions informatiques supposées éviter ou limiter le recours aux services rendus par les différents organismes intervenants auprès des TPE. Mais cette dérive techniciste nous paraît dangereuse, et les réformes des organisations, aussi lourdes soient-elles, restent une condition nécessaire à l'avancement de la simplification de la vie administrative des entreprises et des professionnels.

Les avancées que permettront les télé-procédures resteront in fine, à l'instar de toutes les modalités de simplification, limitées par les réformes plus profondes des organisations, et des modes de production des règles législatives.

Une visite sur le site « net-entreprise »

Toutes les recherches d'information sur Internet ont toutes les chances de conduire l'entreprise « internaute » sur le site « net-entreprise » mis en place en 2001 (ou plus exactement dont la mise en place est tous les ans programmée depuis 2001) par le ministère des Finances. Là, soulagé, le responsable de l'entreprise est au bout de ses peines. Il lui suffit de s'inscrire pour obtenir une série de services pour simuler, déclarer et payer toutes les cotisations sociales qu'il doit. Malheureusement, l'expérience a toutes les chances de ne pas être aussi fructueuse que prévu. Souhaitant recueillir quelques informations sur les cotisations qu'il devra payer, il commence par se diriger vers le chapitre « simulations des cotisations » qui lui est proposé. Là, il rentre les informations très sommaires qui lui sont demandées (activités, effectifs salariés, régime cadre ou non des salariés), puis valide. Rien ne se passe, aucun message n'apparaît,

aucune simulations, rien. Il valide à nouveau, clique et double clique : toujours rien. Bon, il a compris, avant toute chose il doit s'inscrire. Il lui faut donc au préalable passer l'étape de l'identification, celle qui fait entrer l'entreprise internaute dans un « cyberspace sécurisé », où le responsable peut vite avoir le sentiment que tout ce qui sera saisi pourra se retourner contre lui. Mais sans une telle inscription, aucune information n'est accessible. Il faut donc en passer par-là, s'inscrire malgré tout : après tout, après réflexion, il ne peut rien lui arriver. Une fois l'épreuve de l'inscription passée, il choisit parmi une liste quelque peu obscure de noms de déclarations (les DUE, DUCS et DADS de toutes sortes) lesquelles il souhaite opérer par l'Internet. Comme il est avisé, il sait lesquelles correspondent à son cas, mais heureusement car aucun guide n'est prévu pour ce choix. Puis, il se trouve face à un tableau qu'il doit remplir, avec le même numéro SIREN, pour dénommer les organismes destinataires de ce formulaire (qu'il a peu de chance de connaître) et la ou les personnes habilitées à faire les déclarations et/ou le paiement (D ou P, comme indiqué ci-dessus) sur un ou plusieurs établissements. Pas très assuré de ses réponses, pas certain de l'enregistrement qui en a été fait, il est alors heureux de voir apparaître ses choix résumés, prêts à être validés : après mure réflexion, il clique et valide. Ci-fait, lui annonce-t-on, vous êtes inscrit sur DUCS-Internet, mais vous pouvez quand même faire votre déclaration sur papier si vous préférez. De toutes les façons, pour aujourd'hui c'est fini, on vous enverra un mot de passe par courrier pour que vous soyez en mesure, dans un délai non précisé, de faire cette opération. Bon, c'est dommage, mais ça ne fait rien, cliquons sur la page d'accueil pour revenir sur les services rendus par ce site. Mais là, un nouveau message apparaît, mentionnant qu'il y a eu un problème de transmission sur les données sécurisées, et que toutes les informations qu'il rentre seront accessibles par d'autres internautes curieux. Il ne sait donc pas si son inscription a été faite, si oui, si elle est sécurisée, si non s'il doit recommencer. Découragé, il abandonne, en faisant la promesse que jamais, plus jamais il ne perdrait de temps à simplifier par l'Internet ses démarches administratives.

4. Les progrès de la simplification butent sur des problèmes d'organisation et d'institutions

Dans de nombreux cas, la difficulté de mise en œuvre des mesures de simplification tient à des problèmes d'organisation des institutions et de manque de consensus entre les nombreux acteurs intervenant à différents titres dans l'environnement des très petites entreprises.

Un premier type de difficultés est associé à la lenteur des réorganisations internes que nécessitent parfois les mesures de simplification. Nous décrirons la nature de telles difficultés pour ce qui concerne les mesures visant l'amélioration des fonctions d'accueil (4.1), et verrons à travers cet exemple que les administrations d'État ne sont pas les seules concernées par les obstacles aux changements.

Un second type de difficultés est d'ordre institutionnel et tient à la position défensive de certains organismes ou services de l'administration face à l'aménagement des prérogatives et des missions qui leur ont été historiquement confiées, mais qui sont aujourd'hui peu adaptées au bon fonctionnement des démarches administratives, et placent les TPE face à un grand nombre d'interlocuteurs. Un exemple illustrera ce type de problèmes : celui du recouvrement des cotisations sociales (4.2).

Un troisième type de difficultés est d'ordre social, et tient à la grande variété des règles de droit historiquement établies dans les différentes branches d'activité, et qui se révèle être une source importante de complexité, rendant difficile la standardisation des formulaires et démarches administratives. C'est vrai pour toute une série de règles fiscales, de mode de calcul et d'exonérations accordées à certaines professions, qui se sont empilées les unes aux autres, et créent un environnement fiscal très segmenté autour de différents régimes dans lesquels se nichent des groupes étroitement définis d'entreprises. Mais ce point sera ici plutôt illustré par les impasses auxquelles semble être confrontée la simplification des bulletins de salaire (4.3).

4.1. La lourdeur des organisations internes face au changement : le cas de l'amélioration des fonctions d'accueil

La simplification peut passer par l'amélioration des services rendus aux entreprises, notamment par l'enrichissement des fonctions d'accueil et les informations que l'on peut y trouver. Mais de telles évolutions requièrent que les organisations se transforment, aménagent le temps de leurs agents, et qu'elles les forment à de nouvelles prérogatives.

a) La qualité de service de l'administration fiscale

Un exemple est celui du service rendu par l'administration fiscale aux entreprises contribuables. Il faut savoir que les très petites entreprises (celles dont le CA est inférieur à 75 000 euros) sont la catégorie de contribuables qui effectue le plus de démarches auprès des administrations fiscales. Or, ces

besoins spécifiques de la TPE ne sont pas pris en compte dans l'organisation actuelle de l'administration fiscale. C'est ce que montre un récent rapport du Conseil des Impôts ¹.

Ces dernières années une mission « qualité de service » a été créée afin de mettre en œuvre une politique de qualité des services au sein de la direction générale des impôts. Son rôle est notamment d'assurer le respect des cinq standards de qualité qui figurent dans le contrat d'objectifs et de moyens de la direction générale des impôts. L'adoption de ces standards de services rendus a progressé puisqu'on estime, à partir d'indicateurs de qualité, que l'indice global d'application aurait augmenté de presque 20 points depuis 2001 ².

Globalement, on peut affirmer que les évolutions impulsées par cette mission sont lentes au regard de l'ampleur des dysfonctionnements des services rendus constatés en 2001. Par exemple, en matière d'accueil téléphonique, une enquête auprès des contribuables entreprises montre qu'en 2001, si ces dernières n'ont pas de mal à joindre un interlocuteur dans l'administration fiscale, elles ont en revanche des difficultés à joindre le bon, celui qui peut régler son problème : ils sont souvent mal orientés, plus de la moitié d'entre eux ont dû parler à plusieurs personnes pour avoir une réponse complète ³. Ce type de problème révèle le manque de polyvalence des personnels et le cloisonnement des services au sein de l'administration fiscale. Un autre standard important est celui de la levée de l'anonymat. En 2001, dans les services fiscaux en France, le taux d'identification par téléphone comme par courrier des agents reste inférieur à un tiers, ce qui paraît très faible.

Il y a de fortes résistances des agents face aux nouveaux standards de qualité qui leur sont aujourd'hui demandés. Ils ont trois préoccupations face à la qualité du service rendu :

(1) Conseil des Impôts, « Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale », vingtième rapport au Président de la République, 2002.

(2) L'estimation est cependant basée sur une mesure d'adoption des standards faite sur un échantillon peu représentatif de services fiscaux (10 sur 107), ce qui oblige à la prudence face à cette progression constatée.

(3) Voir rapport du Conseil des impôts (2002), *op.cit.* Mais ce point revient également dans un sondage mené auprès d'une centaine de petites entreprises, dont 48 % déclarent avoir du mal à joindre le bon interlocuteur, cf. « Les créateurs d'entreprise face à leur environnement institutionnel : les enseignements d'un sondage », Institut de l'entreprise, janvier 2003.

- la compatibilité de leur mission de contrôle avec celle de service,
- les moyens supplémentaires alloués pour offrir de tels services aux contribuables tout en poursuivant les missions et traitements de dossiers habituels, et ce dans un contexte de réduction du temps de travail,
- la démarche de qualité ne sert à rien d'autre qu'à formaliser pour mieux les afficher des pratiques existantes, et ce, à des fins commerciale et politique.

Au total, il apparaît que la qualité des services de l'administration fiscale peut encore être grandement améliorée, et malgré les Chartres et standards édictés, les réorganisations demandent à être réalisées pour faciliter les démarches des très petites entreprises.

Parallèlement, le projet d'un interlocuteur fiscal unique pour les petites entreprises doit impérativement être poursuivi. Inscrite dans le rapport « Mission 2003 ¹ », la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique a échoué. Elle s'est confrontée à de fortes résistances internes liées d'une part aux transferts d'effectifs entre la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et la direction générale des impôts (DGI) qui ont des cultures fort distantes, ne recrutent pas dans les mêmes écoles d'application et ne sont pas dotées des mêmes règles de rémunération. D'autre part, cette réforme, source probable d'amélioration des gains de productivité, a fait craindre aux agents la menace qu'elle représentait pour leurs emplois. Ce projet d'interlocuteur fiscal unique reste cependant dans l'agenda des réformes : le gouvernement est dorénavant autorisé (loi n°2003-591 du 2 juillet 2003) à procéder par ordonnance à la mise en œuvre de cette recommandation. Si l'on en croit les déclarations d'intention du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie concernant la réforme engagée du MINEFI pour « placer l'utilisateur au cœur de son organisation et de son fonctionnement », la mise en place de l'interlocuteur unique des PME passera par un transfert du recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires de la DGCP vers la DGI. Cette opération est programmée pour le 1^{er} janvier 2005, et ne prévoit pas de transfert d'emplois. Les outils juridiques et la volonté politique paraissent donc réunis pour que ce projet prenne enfin forme.

(1) Rapport issu du groupe de travail présidé par Thierry Bert et Paul Champsaur portant sur la réforme du ministère de l'Économie et publié en janvier 2000.

On voit que les fortes résistances internes à un tel projet, les échecs successifs des solutions négociées et le recours à l'habilitation, avec ce qu'elle représente d'impératif au regard des relations professionnelles ; toute l'histoire de la mise en place de l'interlocuteur fiscal unique révèle bien les obstacles que posent les organisations ou plutôt les réorganisations à la simplification administrative.

b) La qualité de l'accueil et du conseil dans les organismes de recouvrement des cotisations sociales

S'agissant de la protection sociale, les efforts en matière d'accueil et de conseil ont également été à l'ordre du jour ces dernières années. Ils sont inscrits dans la plupart des conventions d'objectifs et de gestion (COG) et ont positivement évolué : amélioration des espaces d'accueil et des plages horaires, formation à la relation téléphonique, personnalisation et suivi des courriers et échanges, tous les organismes gestionnaires ont investi sur ce thème.

Cependant, les résultats ne sont pas toujours probants. Pour les URSSAF notamment, la disparité des situations entre les caisses reste étonnante. Si le centre de Rouen (cf. Encadré n°) est un bon exemple des possibilités de réorganisations, il n'est cependant pas un exemple significatif : ses performances font encore aujourd'hui figures d'exception plus de règle. En réalité peu de centres (une vingtaine sur les 115 établis) sont parvenus à faire évoluer leurs organisations une telle direction. Or, malgré l'inscription de cet objectif dans le COG 1998-2001, en dehors des efforts consentis sur l'accueil téléphonique, l'évaluation globale en matière de services rendus aux usagers reste sévère : les expériences d'amélioration des conditions d'accueil sont disparates, les délais de courriers ne dépassent pas les 15 jours, mais manquent d'outils de suivi, et surtout les dispositifs d'information plus ciblés en faveur des petits cotisants restent embryonnaires.

Un centre URSSAFF tourné vers le cotisant : les services offerts par le centre de Rouen

La visite de l'URSSAF de Rouen a montré qu'il était possible d'assurer un meilleur service aux cotisants, sans défaillir sur la mission première de recouvrement et de transmission vers les caisses des URSSAFF. Ce centre est parvenu à mettre en place, parallèlement à la négociation sur la réduction du temps de travail, une organisation qui assure 51 heures 30 de plages horaires ouvertes au public, avec des ouvertures en soirée et le samedi matin qui visent particulièrement les petits cotisants. De même, il finalise un projet de plates-formes d'appels téléphoniques qui couvre toutes les URSSAF de la région et

permet 59 heures hebdomadaires de réponses aux appels : les réponses sont formulées par des gestionnaires de compte capables de résoudre une grande gamme de problèmes.

Néanmoins, le travail d'organisation, de formation et de gestion des ressources humaines préalable à cette performance ne peut être sous-estimé. Le centre de Rouen a commencé dans les années 80, sous l'impulsion de son directeur, à mettre en œuvre une organisation orientée vers le service rendu aux cotisants. Ceci a supposé des ruptures de pratiques et de nouvelles visions des responsabilités des agents. Cette transition ne s'est pas faite sans heurts, et s'est aussi appuyée sur le renouvellement des équipes et des générations pour pleinement se mettre en place. Elle a aussi bénéficié d'un « décloisonnement politique » des centres de la région, qui ont accepté de coopérer pour la mise en place de l'accueil téléphonique.

S'agissant des autres organismes intervenants dans le recouvrement des cotisations sociales, les performances de l'accueil et du conseil ont certainement avancé plus systématiquement que celles des centres URSSAF. Du côté des caisses de retraite, elles ont pour la plupart des relations commerciales avec les cotisants, un maillage territorial plus serré, un nombre de cotisants moins élevé, et une plus petite taille d'organisation, autant d'éléments qui rendent les changements moins lourds à porter. Du côté des CMR, elles sont associées à des organismes d'assurance (les organismes conventionnés) qui par métier offrent des services et sont dans une relation commerciale plus orientée sur le besoin du client. Néanmoins, ces progrès ne concernent pas toutes les dimensions des fonctions de l'accueil, et en particulier les mesures qui requièrent une meilleure coordination autour de la gestion des cotisants tardent à être adoptées.

Ainsi, l'harmonisation des actions d'information et d'accueil ne peut être appliquée sans élargir les compétences des agents qui, au-delà des informations relevant de la branche de leur organisme employeur, doivent aussi être en mesure de connaître l'ensemble du système. Un tel enrichissement des fonctions d'accueil dans les organismes passe par des formations renforcées. Or, même un organisme tel que ORGANIC, qui, à la lecture des rapports d'évaluation des COG apparaît pourtant au premier rang du palmarès en matière d'amélioration

des conditions d'accueil, n'a réalisé auprès des personnels de caisse que des formations institutionnelles qui ne concernaient pas les autres branches ¹.

Dans le même registre, une mesure qui n'a pas avancé est celle de la prévention des défaillances concertée entre les différentes caisses. Une telle concertation suppose la convergence des pratiques et des critères de gestion du recouvrement amiable des agents. Cela paraît loin de la situation perçue tout au long des nos auditions, qui ont au contraire montré une grande hétérogénéité des visions du métier du recouvrement, et ce, notamment entre les URSSAFF et les autres organismes tels que les CMR ou ORGANIC qui disposent de fonds d'intervention sociale. Au sein même des URSSAF la notion de gestion du risque et la délimitation du périmètre du recouvrement amiable font toujours l'objet de controverses, malgré les efforts de l'ACCOSS pour en définir les grandes lignes ². Il est également significatif que, selon le rapport d'évaluation de la Convention d'objectifs et de gestion (COG), les progrès significatifs réalisés par l'AVA dans la mise en œuvre d'une politique de recouvrement amiable butent maintenant sur les défaillances persistantes de la coopération inter-branche.

4.2. Les freins institutionnels : le cas de l'interlocuteur unique de recouvrement des cotisations sociales

L'organisation du recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants non salariés est un bon exemple des limites que posent les relations entre les institutions à la simplification administrative.

Au sortir de la guerre, les artisans, commerçants et professions libérales ont refusé leur affiliation au régime général des salariés, et préféré opter pour un régime de protection sociale qui leur sont propre en matière d'assurance maladie et d'assurance vieillesse. Son organisation est articulée autour de :

- une caisse nationale d'assurance maladie : la caisse autonome nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM), 2 millions de cotisants et 3 millions de bénéficiaires ;

(1) *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la convention d'objectifs et de gestion par les caisses ORGANIC 1998-2001, Synthèse nationale, direction de la sécurité sociale, p 25.*

(2) *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention d'objectif et de gestion par les URSSAF, 1998-2001, Synthèse nationale, direction de la sécurité sociale, p. 11.*

- trois organismes nationaux en assurance vieillesse ¹ :
 - la caisse autonome d'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA), 520 000 cotisants et bénéficiaires de droits directs ;
 - la caisse d'assurance vieillesse de l'organisation nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC), 650 000 cotisants et 730 000 bénéficiaires ;
 - la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) 450 000 cotisants et 140 000 bénéficiaires.

Pratiquement, pour assurer sa protection sociale, le travailleur indépendant non agricole est donc amené à effectuer ses démarches auprès d'au moins cinq organismes. En matière d'assurance maladie, il a deux interlocuteurs : d'un côté la caisse régionale de la CANAM dont il dépend pour l'immatriculation, la détermination du montant des cotisations, le contrôle médical et les recours, de l'autre la compagnie d'assurance ou la mutuelle librement choisie parmi les organismes conventionnés, pour l'encaissement des cotisations et le versement des prestations réalisés pour le compte de la CANAM. En ce qui concerne l'assurance vieillesse, son interlocuteur est, selon son activité, l'une des trois caisses citées, qui assurera le recouvrement des cotisations et le versement des prestations. Enfin, s'agissant des allocations familiales, le travailleur indépendant dépend également de la caisse d'allocations familiales qui verse les prestations et des URSSAF, qui assurent l'encaissement des cotisations et leur recouvrement.

Chacun de ces organismes ayant développé ses propres règles de gestion, le cotisant s'est longtemps trouvé face à une multitude de formulaires, de dates d'échéances non concertées, de pièces justificatives à fournir donnant, sous différentes formes, des informations similaires mais qui ne se recourent que partiellement.

Pour mettre fin à cette situation, nous avons vu que de récentes dispositions ont été adoptées en vue d'harmoniser les pratiques et de rationaliser les circuits d'information. Parallèlement à ces actions de coordination des branches, un

(1) Pour les allocations familiales, ces catégories professionnelles relèvent de la CNAF, comme le reste de la population.

autre projet de guichet unique du recouvrement a été envisagé pour la simplification des démarches ayant trait à la protection sociale des très petites entreprises. Il consiste à intégrer sur un seul guichet le recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants. L'idée est de permettre aux travailleurs non salarié de n'avoir plus qu'un seul interlocuteur pour tout ce qui concerne le recouvrement de leur protection sociale.

Mais un tel projet soulève évidemment de nombreux problèmes. Du point de vue de l'organisation, sa mise en place est coûteuse puisqu'elle suppose à la fois des investissements informatiques conséquents et des restructurations majeures des principales caisses. Un rapport d'enquête ¹ a analysé les enjeux d'un tel projet et proposé différents scénarios. Il estime que, dans l'hypothèse d'un recouvrement intégral par les caisses de retraite, les coûts d'adaptation informatique s'élèveraient à presque 12 millions d'euros ; ils seraient probablement légèrement inférieurs dans le cas où les URSSAF étaient guichet unique, mais certainement plus élevés encore si ce rôle était attribué à la CANAM, dont le système d'information n'est pas des plus performants.

En termes de restructuration, comme le montre le tableau suivant, les changements induits par un tel projet de guichet unique du recouvrement sont également importants. Pour les caisses de retraite, si les fonctions de guichet unique étaient attribuées à l'une ou l'autre des autres branches, les organismes perdraient entre un quart (pour la CNAVPL) et deux tiers (pour la CANCAVA) de leurs effectifs. L'ampleur des mouvements de l'emploi est variable : c'est dans l'hypothèse où les caisses de retraite sont retenues que les restructurations sont les plus importantes, avec d'un côté environ 900 postes créés et à peine moins de 3 500 supprimés, tandis que si ce sont les URSSAF qui sont choisies, l'effet se résume à un massif dégraissage sur les autres branches. Ces estimations peuvent évidemment être discutées, notamment dans la mesure où les méthodes de comptage des effectifs et de coûts du recouvrement ne s'appuient pas toujours sur les mêmes outils. Cela dit, quelle que soit leur marge d'erreur, les scénarios décrits par ces estimations expliquent les réticences de la part des différentes caisses face à un tel projet, puisque cela signifie, pour toutes celles qui ne seraient pas retenues pour jouer ce rôle de guichet unique, des pertes d'emplois substantielles. C'est du moins ce que les caisses ont fortement souligné auprès de leurs syndicats internes comme auprès du gouvernement, de

(1) *Rapport d'enquête sur les dispositifs d'aide à la création et au développement des entreprises, octobre 2002, Inspection générale des Finances, Conseil général des Mines.*

sorte que les enjeux perçus de part et d'autre en termes d'emplois ont eu tendance à paralyser les décisions.

Tableau n° 57

**Restructurations induites par la mise en place
d'un guichet unique de recouvrement**

| Coûts en emploi | Caisses de retraite | | | AMPI | | | URSSAF | Total |
|------------------------|---------------------|---------|--------|-------|------|-------|--------|-------|
| | CANCAVA | ORGANIC | CNAVPL | CANAM | CMR | CC | | |
| Guichet unique | | | | | | | | |
| Caisses de retraite | 300 | 390 | 200 | -80 | -349 | -1144 | - 1845 | -2528 |
| AMPI | -955 | -884 | -225 | 0 | 0 | 370 | - 1845 | -3539 |
| URSSAF | -955 | -884 | -225 | -80 | -349 | -1144 | 0 | -3637 |

Source : rapport d'enquête IGF, IGAS, IGIC 2003, d'après les estimations fournies par les organismes

Au total, les perspectives de mise en place d'un projet de « guichet unique de recouvrement » placent les différents organismes en position très défensive les uns à l'égard des autres, et crée un contexte général de grande méfiance peu propice à la coopération, pourtant aujourd'hui légalement exigée, par l'application des mesures telles que le règlement conjoint des contentieux, ou même les modes de calculs et l'harmonisation des échéances de cotisations.

Sur un plan plus politique les débats ont été très vifs. Dans un premier temps, seules les caisses de retraite ont poussé pour un projet de guichet social unique intégral, c'est-à-dire couvrant toutes les fonctions du recouvrement depuis l'accueil jusqu'au traitement des cotisations, la médiation des contentieux et le contrôle. Puis, après avoir rejeté un tel projet, les positions de la CANAM et de l'ACCOS ont évolué : la première entre en concurrence directe avec les caisses de retraite pour se voir attribuer l'intégralité du recouvrement ; la seconde¹ propose un projet alternatif où les URSSAF auraient un rôle partagé avec les autres branches pour ce qui concerne l'accueil, encore aujourd'hui mal noté dans la plupart des URSSAF, et un rôle exclusif aux stades de l'émission, de l'encaissement, de la ventilation et du contrôle.

(1) En fait, il est intéressant de noter que la proposition de l'ACOSS aujourd'hui ne reprend pas celle des directeurs des URSSAF de 1999 qui défendaient l'idée d'un recouvrement intégral.

Face à ces différentes positions, et les négociations qui sont aujourd'hui en cours, le rapport d'enquête propose de retenir le scénario suivant :

- les caisses sont toutes mises en concurrence pour les fonctions de guichet puisque chaque cotisant pourra faire le choix de son prestataire de service, la caisse qui sera son interlocuteur unique, celle qui l'accueille, l'informe, l'aide à choisir son mode de paiement, lui permet la consultation de ses comptes... ;
- le recouvrement à proprement parler, comprenant le suivi des comptes, les procédures amiables, l'action sociale et le contentieux, est assuré par le guichet qu'aura choisi le cotisant ;
- les opérations de traitements sont toutes centralisées dans trois ou quatre centres communs entre les branches ;
- le contrôle est assuré par l'ACCOS.

Cette proposition présente au moins trois principaux avantages : simplification des démarches pour les cotisants qui n'ont plus qu'un interlocuteur ; stimulation de la concurrence sur les services rendus aux cotisants, supposée être source d'amélioration des conditions d'accueil et de suivi ; rationalisation des systèmes d'information et de la logistique avec un traitement centralisé de toutes les cotisations sociales des travailleurs non salariés non agricoles, quelle que soit la branche concernée ; partage entre les différentes caisses des coûts sociaux de la restructuration du système de recouvrement des travailleurs non salariés.

Si cette solution peut donc être comprise comme la seule politiquement envisageable, c'est aussi celle qui détourne sans pour autant lever les difficultés d'organisation sur lesquelles butent les réformes et la simplification ; celle qui maintient une grande pluralité d'organismes sans faciliter la lisibilité pour le cotisant ; celle qui suppose la possibilité de coopération sur les décisions de recouvrement des cotisants en difficulté alors même que les organismes se trouvent dans une relation générale de concurrence ; celle du compromis social, qui fait passer la sauvegarde des emplois salariés des différentes caisses devant ceux des cotisants et devant l'efficacité globale de l'organisation du recouvrement.

Le choix d'un système pluraliste fait implicitement le pari que la concurrence stimulera les caisses et conduira naturellement à la rationalisation et à l'amélioration de leur offre de services. Mais ce pari reste risqué. Il présente le défaut de laisser intact la grande complexité de l'organisation de la protection

sociale des travailleurs non salariés, et peut même conduire à brouiller plus encore l'identité des organismes puisque ces derniers, en tant qu'interlocuteurs uniques, n'ont plus une offre exclusivement associée au type de couverture sociale. Or, on sait bien qu'une condition essentielle au bon fonctionnement d'un marché et à la sélection effective des organisations les plus performantes réside dans la qualité de l'information sur l'offre, en l'espèce, la clarté des services rendus par les différentes caisses. Sans elle, sans cette image précise, le choix du cotisant est éminemment hasardeux, et le système a toutes les chances de laisser subsister toutes les organisations, quelles que soient leur niveau réel d'efficacité.

S'il n'appartient probablement pas à notre instance de prendre part à ces débats, si elle conçoit l'extrême difficulté pour les décideurs d'arbitrer sur le dispositif le plus approprié et surtout de le rendre acceptable et donc viable dans son fonctionnement, l'instance a souhaité insister par cet exemple sur le fait que la simplification ne peut avancer sans une réforme profonde des organisations héritées du passé, réforme qui dépend moins de l'État que de ses partenaires et des différentes corporations qui les portent. Elle tient également à rappeler que l'âpreté des négociations avec les partenaires ne doit pas conduire à retenir une solution qui, à force de compromis, manquerait son objectif principal qui est en l'occurrence d'alléger les démarches administratives des très petites entreprises.

4.3. Les freins sociaux et politiques : le cas du bulletin de salaire

Le seul consensus qu'il y ait autour du bulletin de paie porte sur son extrême complexité, et sur la nécessité de le simplifier. Mais une fois énoncé, le problème est loin d'être résolu tant les positions de tous les acteurs impliqués, syndicats professionnels, experts comptables, centres de recouvrement, administrations centrales, divergent sur la question.

Le constat est simple. Le bulletin de salaire est une obligation légale très difficile à remplir. Tout employeur est tenu de le remettre, lors du paiement de la rémunération, aux personnes « *apprenties, salariés, ou travaillant à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit pour un ou plusieurs employeurs* » (L143-3 Code du travail). Ce bulletin comprend aujourd'hui 22 lignes et 5 colonnes, qui détaillent toutes les cotisations salariées et patronales, dont les montants sont calculés à partir de bases de salaire différentes,¹ et avec des taux malheureusement inconstants d'une année sur l'autre, et qui plus est spécifiques à chaque type de conventions collectives ou type de contrat de travail, dans

(1) Notamment le mode de calcul de la CSG et de la CRDS non déductibles.

lesquels s'inscrit l'emploi considéré. Cette complexité pénalise particulièrement les très petites entreprises, qui n'ont pas toute l'information nécessaire en mains. Elle peut décourager l'embauche d'un premier salarié, ou encore entretenir par facilité les emplois non déclarés. Il faut dire que dans ce contexte, l'embauche d'un salarié et la détermination des obligations sociales que cela induit représentent un travail d'expert, exigent souvent le recours à un service comptable extérieur, et vient donc alourdir le coût du travail et des charges sociales qui lui sont attachées.

Face à cette complexité du bulletin de paie, deux démarches sont engagées sans qu'aucune d'entre elles ne parvienne à des résultats qui soient l'objet d'un consensus : simplification du bulletin de paie et remise en cause de certaines règles de droits du travail qui y figurent, externalisation de la fonction d'édition du bulletin de paie par la mise à disposition d'outils adéquats.

- a) La simplification des informations et modes de calculs contenus dans le bulletin de paie

La première démarche consiste à simplifier le bulletin de paie. Mais quelles que soient les solutions proposées pour la simplification, elle exige une remise en cause de règles d'importance diverse du code du travail ou inscrites dans les conventions collectives des différentes professions. La simplification bute dans ce cas sur la défense par les salariés et/ou les syndicats professionnels des droits sociaux acquis.

Le rapport Baert proposait pour simplifier le bulletin de paie deux éléments. D'une part, il s'agit de relâcher l'obligation de mentionner sur le bulletin de salaire tous les éléments permanents, écrits dans les contrats de travail qui en alourdissent inutilement le remplissage. En contrepartie, il devient nécessaire de rendre obligatoire la forme écrite du contrat de travail à durée indéterminée¹.

(1) Il faut rappeler ici que la relation contractuelle de travail est comprise dans notre droit du travail comme une relation à durée indéterminée : la règle est celle-ci, et c'est paradoxalement tous les contrats qui dérogent à cette règle – travail temporaire, CDD, contrat d'insertion, contrat d'apprentissage... – qui demandent à être stipulés par écrit tandis que le contrat de travail de droit commun peut être « constaté dans les formes qu'il convient aux parties contractantes d'adapter ». Mais la directive européenne du 14 octobre 2001 rend obligatoire l'existence d'une preuve écrite de la relation contractuelle entre employeur et salarié. Ceci oblige donc l'employeur de reprendre chaque mois, sur le bulletin de paie, les mentions qui figureraient dans le contrat de travail à durée indéterminée, si ce dernier était écrit. Dans les faits, le contrat de

D'autre part il s'agit de supprimer l'obligation introduite en 1988 pour sensibiliser les salariés au coût global du travail, de toutes les mentions des charges patronales qui n'entrent en rien dans la compréhension de la formation de leur salaire net. Sans que l'on sache bien pourquoi, ces simplifications n'ont à ce jour pas été reprises.

Les propositions récemment avancées par le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables illustrent mieux encore de quelle manière la simplification peut remettre en cause le droit social des travailleurs. Leur position est de ce point de vue très explicite « Pour simplifier le bulletin de paie, *« plutôt que de regrouper les taux ou faire faire les calculs par un organisme ou sur un 13^e Bulletin, il vaut mieux simplifier de façon drastique le droit social sur ce point »*¹. Les propositions sont articulées autour de trois axes :

La refonte du mode de calcul des CSG et CSG-RDS avec :

- un regroupement de la CSG déductible et non déductible en une rubrique « CSG non-déductible » auquel s'applique un taux global abaissé ;
- suppression de la réintégration des cotisations mutuelles et prévoyances dans l'assiette de calcul de la CSG ;
- La CSG-RDS unifiée à 7,6 % sur le brut (donc suppression de l'abattement de 5 %) et entièrement déductible.

Refonte du mode de calcul de diverses cotisations, avec notamment :

- suppression du forfait APEC en mars compensé par une augmentation du taux de cotisations mensuelles,
- les cotisations retraite avec l'intégration de l'AGFF à la CSG, et un calcul de la cotisation AGIRC sur la TB (plutôt que sur la GMP).

Suppressions de diverses cotisations, telles que les cotisations patronales sur la prévoyance, pour les apprentis, ou encore la suppression des repos compensateurs.

travail à durée indéterminée est cependant souvent écrit, dans la mesure où il relève d'une convention collective particulière.

(1) Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, Propositions pour l'entreprise, 2003.

Ces propositions simplifient le bulletin de paie par simplification des modes de calculs, mais laissent subsister beaucoup d'informations à remplir. Par ailleurs les compensations envisagées restent approximatives, et par conséquent elle n'est financièrement pas neutre, ni pour les salariés, ni pour les caisses, ni pour l'État.

b) L'aide à l'édition des bulletins de paie

La seconde démarche consiste à reporter sur un tiers le coût de la complexité du bulletin de paie. Mais les solutions allant dans ce sens sont jusque-là partielles, et ne peuvent couvrir l'ensemble des salariés, ni l'ensemble des très petits employeurs. Cette solution conduit également à redistribuer les rôles des différents acteurs, et notamment celui des experts-comptables au regard des organismes de recouvrement.

Le produit « impact-emploi » est actuellement proposé par l'ACCOSS, après avoir été développé et expérimenté dans le centre URSSAF de Rouen. C'est un logiciel d'édition des bulletins de paie et de calculs des cotisations destiné aux associations et aux très petites entreprises. Il vise à sécuriser et aider les associations et les TPE dans l'accomplissement de leurs obligations sociales, à maîtriser le risque déclaratif, et à lever ainsi les freins à l'embauche pour les petits cotisants. L'URSSAF s'engage au maintien de la validation juridique de l'outil, et s'appuie sur des organisations intermédiaires pour le diffuser. Ces « tiers de confiance », tels que les syndicats professionnels, assurent, après une formation à l'utilisation du logiciel, l'édition du bulletin de paie de leurs adhérents. L'idée est donc bien ici de transférer la gestion de la complexité à un tiers, et soulager ainsi les coûts de gestion des obligations sociales des très petites entreprises.

Mais ce logiciel d'aide à l'édition des bulletins de paie cherche encore à se positionner. D'un côté il n'est pas entièrement intégré au projet « Net-entreprise » qui dispose d'un service de simulation des cotisations, et devrait à terme aussi aider les entreprises internautes à éditer leurs bulletins de paie. Une telle intégration n'est pas facile dans la mesure où l'utilisation de ce logiciel exige un tiers de confiance formé, et n'est donc pas supposé relever d'une relation directe avec l'entreprise. De l'autre côté, ce logiciel a été rejeté par l'Ordre des experts-comptables qui y voit une concurrence directe à l'activité de ses membres. Cette polémique illustre les difficultés d'un service public supposé promouvoir la simplification, et ce faisant apporter des appuis et services aux entreprises, sans porter ombrage ni à la profession ni au marché qui

se sont en partie construits autour de cette complexité des démarches administratives. Enfin, pour fonctionner en toute fiabilité, ce logiciel d'éditions des bulletins de paie exige de trouver des organisations intermédiaires, tiers de confiance, qui acceptent de rendre le service pour la population d'entreprises qu'ils représentent. Or, là encore, les syndicats professionnels ne sont pas tous prêts, loin s'en faut, à jouer le jeu, jeu qui est coûteux en temps et leur fait porter une grosse responsabilité vis-à-vis de leurs adhérents dans un domaine très sensible où le risque juridique est important.

c) Les solutions mixtes : la difficile avancée du chèque-emploi

La dernière solution envisagée pour la simplification du bulletin de paie consiste dans l'extension de l'expérience du chèque emploi service. Deux extensions ont été envisagées : le chèque emploi premier salarié, et le chèque emplois occasionnels.

Le principe du chèque emploi est d'externaliser auprès des services de recouvrement, en l'occurrence les centres URSSAF, le calcul des cotisations sociales attachées au paiement d'un salaire. Ceci économise à l'employeur toute la démarche de calcul des cotisations nécessaire pour remplir le bulletin de salaire.

Le chèque emploi a été initialement conçu pour les employeurs particuliers dans le domaine des emplois familiaux. Mais son extension ou sa généralisation a rencontré d'importantes réticences, notamment de la part des différents partenaires sociaux. En effet, les emplois familiaux se prêtent à un traitement homogène du calcul des cotisations car les statuts sont les mêmes, les métiers très proches, et les conventions collectives aussi. Cette formule a également été mise en place pour les emplois saisonniers agricoles. Le « Titre emploi simplifié agricole » (TESA) a pu être mis en place pour ces emplois régis par une seule convention collective des travailleurs saisonniers, et un seul organisme, la MSA. Mais ceci n'est pas le cas de l'ensemble de l'emploi salarié dans les entreprises, qui présente une grande diversité d'accords sociaux, de conventions collectives de branche, de modalités spécifiques en matière de retraite complémentaire et de prévoyance, de taux d'accident du travail différenciés selon les secteurs d'activité et/ou les fonctions de postes ; autant d'éléments qui affectent l'édition du bulletin de paie. Cette grande variété des conventions collectives qui régissent l'emploi, ou plutôt les emplois, dans les très petites entreprises se prête donc mal à un instrument tel que le chèque-emploi service : ce dernier couvre en effet un seul bulletin de paie standardisé sur un type de convention collective définie, celle des emplois familiaux.

Deux solutions s'offrent pour l'utilisation étendue de ce dispositif. La première suppose l'unification des différents régimes de droit des salariés des très petites entreprises. Dans ce cas le chèque emploi peut être proposé à une population d'employeurs ayant les mêmes droits et devoirs, permettant ainsi la standardisation du calcul des cotisations et l'édition d'une attestation tenant lieu de bulletin de paie pour l'employeur. Cette solution ne peut cependant être mise en place sans l'accord des différents syndicats professionnels qui exercent dans le milieu des très petites entreprises. Or, malgré le coût que cela représente sur leur gestion administrative, malgré aussi la convergence progressive des régimes de sécurité sociale comme des retraites des commerçants et des artisans, les syndicats professionnels des différentes branches souhaitent le maintien de leurs régimes particuliers, régimes hérités de l'histoire et qui participent certainement, au-delà de l'établissement des droits, à identifier une profession, et assurer la représentation de la corporation. À ce titre, la simplification du bulletin de paie en France dépend moins de l'État que de la volonté des partenaires sociaux pour s'entendre et fondre leurs régimes.

La seconde solution suppose que les organismes de recouvrement soient en mesure d'assurer un service d'édition des bulletins de paie apte à répondre à la variété des conventions collectives. Dans ce cas, tous les employeurs, quel que soit le régime dont ils relèvent, sont susceptibles d'utiliser un chèque-emploi, et il y a fort à parier que ce dernier se substituerait rapidement à la fastidieuse fiche de paie dans les très petites entreprises. Cette solution est peut-être techniquement envisageable, mais elle a un coût, associé aux traitements de la variété des éditions de bulletins de paie, et pose de sérieux problèmes de positionnement des différents intervenants sur ce qui devient « un marché de la simplification ». Qui supporte un tel coût ? L'État, qui n'est en l'occurrence pas responsable de l'existence de cette multitude de régimes ? Les syndicats professionnels, qui pourtant ne sont pas employeurs ? Les entreprises, qui paradoxalement supporteraient le coût de la simplification des obligations qui leur sont faites en matière de bulletins de paie ? Et quel serait l'intérêt pour les entreprises d'utiliser ce service chèque-emploi si elles en supportaient le coût ? Les services de recouvrement sont-ils en mesure de permettre de réaliser des économies par rapport à un service d'expertise comptable classique ? Et dans ce cas, les conditions de concurrence dans lesquelles travaillent les centres de recouvrement par rapport aux cabinets d'expertise comptable sont-elles « loyales » ? On voit là que la possibilité d'un produit ou plus exactement un service chèque-emploi généralisé à tous les emplois en maintenant la diversité des conventions collectives est très problématique.

Aujourd'hui, ces deux solutions sont poursuivies, mais le chemin est encore long. À l'occasion de la première lecture du projet de loi sur l'initiative économique, l'Assemblée nationale a adopté deux articles visant à la création d'un « chèque-emploi entreprise » pour toutes les petites structures de moins de trois salariés. Mais la mesure n'a finalement pas été adoptée, le Sénat l'ayant retiré du projet de loi, estimant que ce dispositif n'avait pas fait l'objet de suffisantes négociations avec les partenaires sociaux. Récemment, la loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, l'autorise à créer par ordonnance le titre emploi simplifié en entreprise (TESE), pour ensuite l'étendre par voie conventionnelle, secteur par secteur. L'avancée de ce dispositif et sa diffusion dépendront in fine de la volonté des partenaires sociaux de simplifier la vie des entreprises dans leurs branches d'activité respectives.

5. La simplification ne peut avancer dans l'environnement d'inflation des règles dans lequel évoluent actuellement les TPE

Les politiques publiques s'appuient de plus en plus sur des incitations fiscales ou sur des règles d'exonérations des charges salariales. Ces instruments, alternatives aux aides directes, ont des effets non négligeables qui freinent la simplification administrative.

Deux séries d'exemples pourront être évoqués, relatifs aux incitations fiscales et aux exonérations de charges salariales.

5.1. Les règles fiscales

La fiscalité en général est aujourd'hui un outil très fréquemment utilisé dans la politique économique et sociale¹. La fiscalité des petites et des jeunes entreprises ne fait pas exception : elle est très fréquemment modifiée pour tenter de stimuler leur développement, leur modernisation, de drainer l'épargne vers leur projet d'investissement, de susciter des comportements innovants, de limiter la charge des taxes dans la valeur de leur produits ou services, mais aussi de renforcer leur rôle dans l'insertion, d'orienter et/ou de maintenir leur localisation de leurs activités vers des zones urbaines ou rurales en difficulté...

(1) Daniel Goudain, « Complexité fiscale : Pourquoi, pour qui ? », *Gérer et comprendre, Annales des Mines*, n°61, septembre 2000.

L'utilisation de la fiscalité comme instrument de politique économique et de régulation conjoncturel conduit à une forte augmentation du nombre de textes législatifs relatifs à l'impôt qui touche les très petites entreprises. S'il est difficile d'isoler la production de règles fiscales qui s'adressent à ces dernières de la production globale de ces règles dans le code général des impôts, il n'y a aucune raison de penser que cette catégorie de contribuables échappe à la tendance générale observée d'une forte inflation des textes législatifs qui définissent les règles fiscales du pays. On estime que durant la dernière décennie, plus de 800 articles ont été créés, presque 3 200 ont été modifiés, tandis que seulement 520 ont été abrogés ¹.

Si la croissance du nombre de règles fiscales est finalement nécessitée par l'adaptation de la fiscalité aux changements de l'environnement dans lequel évoluent les entreprises, plusieurs éléments la rendent pénalisante pour les très petites entreprises. Tout d'abord, les règles du droit fiscal ne se limitent pas aux textes législatifs qui se succèdent, se neutralisent, se compensent au gré des conjonctures, elles contiennent également des doctrines administratives. Ces doctrines consistent dans des circulaires, instructions, notes de services, directives ou autres documents, commentant la loi, indiquant le sens à donner à son application. En 2000 plus de 40 000 pages de doctrines administratives, d'une grande technicité pour la plupart d'entre elles, entourent la législation fiscale. Qui plus est, ces doctrines connaissent une diffusion variable, et ont des statuts juridiques différents, parfois très incertains, notamment sur le fait qu'elles sont ou non opposables en cas de litige. Au total, les doctrines, supposées venir compléter, préciser la rédaction des lois fiscales, participent par leur opacité, à l'incertitude juridique des contribuables. Ensuite, en matière de fiscalité, les dispositions sont souvent rétroactives. En effet, les lois de finances sont votées tous les ans en décembre pour l'année suivante, mais sont supposées prendre effet dès la clôture de l'exercice des entreprises, qui se produit généralement en décembre, faisant porter la règle sur les revenus de l'année passée. Lorsque les dispositions s'avèrent être défavorables aux entreprises, ces dernières et notamment les plus petites d'entre elles, peuvent se trouver surprises avec un surcroît d'impôts qu'elles n'attendaient pas. Enfin, la qualité de l'écriture même de la loi fiscale est à améliorer, afin de la rendre plus lisible et compréhensible pour les contribuables.

(1) *Rapport Etienne Blanc sur le « Projet de loi portant habilitation au gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification et de codification du droit », Assemblée nationale, XIIIe. Législature, 26 mars 2003, p 64.*

Le complexité de la législation fiscale et les déboires qu'elle peut provoquer dans les entreprises peuvent être illustrés par le cas des exonérations fiscales associées à la localisation d'une très petite entreprise dans une zone franche urbaine. Lorsqu'elles se créent ou s'étendent dans ces aires nommées les zones franches urbaines et « caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartier d'habitat dégradé mentionnés au 3 de l'article 42 modifié de la Loi n° 95-115 d'orientation et d'aménagement du territoire », ¹ les entreprises bénéficient d'un régime fiscal favorable, puisqu'elles sont exonérées à la fois de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur le bénéfice des sociétés, de la taxe professionnelle et de la taxe foncière. Jusque là tout paraît clair, mais une fois établis ces principes leur application ne va pas sans poser de problèmes pour une très petite entreprise qui chercherait à faire valoir ces exonérations fiscales.

Tout d'abord, il y a un sérieux problème de lisibilité de l'ensemble des textes qui viennent définir le ou plus exactement les régimes « zone franche urbaine ». D'une part, il y a au moins trois textes de références, renvoyant respectivement à une dizaine d'autres textes. La plupart des textes sont des lois, mais elles ne relèvent pas des mêmes codes : le code des impôts intègre ainsi pour ce qui concerne les exonérations fiscales des textes relevant du code général des collectivités territoriales, des lois-cadres successives, en particulier la loi d'aménagement et de développement territoriale de 1995 modifiée en 1999 et la loi pour la relance de la ville de 1996 modifiée en 2000 par la Loi relative à la solidarité et au développement urbain et enfin les nombreuses lois de finance et lois de finances rectificatives, qui annuellement viennent régler les dispositions, par ajustement des seuils d'exonérations et éventuellement des taux. Par ailleurs, au sein même du code général des impôts, le régime des zones franches couvre trois types de taxes que sont l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu, la taxe professionnelle, et la taxe foncière. Dès lors, les exonérations auxquelles une entreprise peut prétendre se trouvent de fait disséminées sur plusieurs articles du code.

Au total, le système d'exonération fiscale associé à la localisation des activités des entreprises n'est pas de lecture facile et les petites entreprises auraient fort besoin de synthèses bien faites, qui récapituleraient les régimes fiscaux associés aux différentes zones désignées. Mais à notre connaissance de telles synthèses n'existent pas. Nous les avons cherché en vain sur les différents sites. Le site des impôts est très peu explicite, puisqu'en tapant zone franche urbaine, on a accès à :

(1) Article 1466 A I du code général des Impôts.

- Annexe 5 -

- 176 pages d'un dictionnaire EDI-TDFC, dont le sommaire est aussi incompréhensible que son titre ;
- plusieurs formulaires pour la déclaration des revenus fonciers et leur notices d'explications ;
- un formulaire pour la taxe professionnelle, 1003 P et son modèle simplifié 1003 S avec leur notice d'explication respective ;
- un document intitulé « Les personnes et les activités imposables, les exonérations » et qui est un document, fort instructif du reste, concernant toutes les exonérations relatives à la taxe professionnelle.

C'est au détour de la lecture de ce document, dans lequel on retrouve évidemment les exonérations type ZFU, que l'on apprend incidemment l'existence d'une exonération de l'impôt sur les sociétés prévue par l'article 44 *sixies* du code général des impôts pour les entreprises qui se créent dans les ZFU. Ceci laisse penser aux plus pugnaces d'entre nous que, bien que rien ne soit mentionné sur le sujet dans les informations premières au chapitre zone franches urbaines du site « Impôts », il y a bien une exonération de l'IS pour la création d'activité sur ces zones, et elle est même pourtant essentielle puisqu'elle conditionne les autres exonérations associées à ce régime fiscal territorial !

Même le site « Service-public.fr », usuellement très performant sur de nombreuses démarches administratives, ne procure pas d'informations synthétiques sur cette question des zones franches urbaines (voir encadré).

Encadré n° 3

Les informations sur les zones franches urbaines disponibles sur le site « Service-Public.fr »

En demandant des informations sur les zones franches urbaines, la seule réponse obtenue, cependant rassurante sur l'existence même de ces zones, consiste à savoir quel imprimé spécifique il faut remplir lorsqu'on s'installe dans une telle zone : nous n'avons pas résisté à vous faire savourer la réponse.

Le bénéfice de l'exonération de taxe professionnelle prévue par l'article 1466 A-I-quater du code général des impôts n'est pas soumis au dépôt d'une déclaration spécifique, mais obéit néanmoins au formalisme suivant.

Vous devez joindre une déclaration sur papier libre à la déclaration n°1003 déposée par les entreprises qui ont réalisé en 2001 une opération d'extension dans une zone franche urbaine (ZFU) et qui ne remplissaient pas les conditions requises pour bénéficier de ces exonérations, ni en 1999 (année de référence 1997), ni en 2000 (année de référence 1998), ni en 2001 (année de référence 1999), ni en 2002 (année de référence 2000), si la condition relative au seuil maximum de salariés est respectée au vu des informations portées dans le cadre B 2 (rubrique 9 ou 10) de la déclaration 1003 K.

Cette demande concerne également les entreprises qui sont implantées dans ces zones et qui n'ont pas demandé à bénéficier de ces exonérations au titre des impositions 1999, 2000, 2001 et 2002.

S'il paraît quelque peu ingrat de citer ce passage de site « Service-Public.fr », que nous trouvons par ailleurs fort bien fait sur une multitude d'autres questions, notre objectif est ici de souligner que, même les professionnels les plus performants en matière de simplification, même les sites les plus tournés vers les usagers, ont du mal à synthétiser l'information sur les ZFU.

Si la synthèse des informations sur les régimes fiscaux des zones franches urbaines n'est pas correctement réalisée, c'est aussi parce que la rédaction des textes est compliquée et pour autant pas toujours précise. Ainsi il est parfois difficile de définir exactement, pour chaque type d'exonération les conditions à remplir pour les entreprises bénéficiaires¹. Par exemple le type d'activité couvert n'est pas définie de la même manière selon les textes sur les exonérations de taxe professionnelle ou d'impôt sur les sociétés. Pour l'exonération de l'impôt sur les sociétés, toutes les activités sont éligibles, en dehors des activités bancaires, financières, de gestion ou de location

(1) Il est même difficile de construire les grandes catégories types d'entreprises pour décrire leur régime. Par exemple, l'âge de l'entreprise ne joue pas de la même manière dans le cas de l'impôt sur les sociétés et dans le cas de la taxe professionnelle. Pour l'impôt sur les sociétés, l'entreprise créée sur une zone franche urbaine en bénéficie « jusqu'au terme du ving-troisième mois suivant celui de leur création », soit les deux premières années de vie de l'entreprise, après quoi elle retourne au régime de droit commun d'impôt sur les sociétés. S'agissant de la taxe professionnelle, ce n'est pas l'âge mais le nombre de salariés qui doit être inférieur à 150, et l'extension de l'activité des entreprises ou établissements qui sont déterminants. L'exonération de la taxe professionnelle sur les créations et extensions d'activité est fixée à un taux et pour une durée qui ne peut excéder 5 années, après quoi l'entreprise entre à nouveau, mais progressivement, avec des abattements progressifs de 60, 40 puis 20 % sur les trois années suivantes, dans un régime normal de taxe professionnelle.

d'immeubles, et de pêche maritime pour les activités créées à compter du 1^{er} janvier 1997 dans ce secteur ! En revanche, une contrainte d'activité forte est définie par *la condition que le siège social ainsi que l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation soient implantés dans l'une de ces zones*¹. Pour la taxe professionnelle, l'exonération s'applique à tous les établissements dont l'activité appartient à un grand nombre de secteurs listés en annexe de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux établissements des autres secteurs non mentionnés qui réalisent moins de 15 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation. S'il existe certainement des justifications pour définir les secteurs d'activités éligibles aux exonérations dans les zones franches urbaines, la complexité de ces définitions dans les textes les rendent difficilement applicables.

Encadré n° 4

La versatilité de l'application des règles fiscales : le cas d'une entreprise en zone franche urbaine

Une mésaventure de ce type nous a été rapportée lors d'une audition d'une chef d'entreprise. Cette dernière a créé une petite entreprise d'importation de meubles a pris les devants en s'installant en zone franche en demandant de rencontrer un agent de l'administration fiscale locale, pour s'assurer que son activité pouvait effectivement bénéficier d'une exonération d'impôt sur les sociétés au titre de sa localisation en zone franche. L'avis favorable donné lors de cet entretien lui a ensuite été refusé par le nouvel interlocuteur fiscal en place, de sorte que l'entreprise est aujourd'hui en situation de redressement fiscal qu'elle estime tout à fait injuste, compte tenu de sa bonne foi et des informations qui s'avèrent erronées qui lui ont été données par la même administration, mais il est vrai un autre agent.

Source : CM International (2003) « Pratiques de gestion des aides et des formalités administratives par les très petites entreprises et rôles des intermédiaires », étude du Commissariat général du Plan réalisée pour l'instance d'évaluation des aides aux très petites entreprises

Enfin, on peut évoquer une dernière difficulté pour les entreprises bénéficiaires d'une exonération dans le cadre d'une zone franche urbaine, et qui relève du périmètre évolutif de ces zones. Initialement définies dans le cadre de la Loi d'Aménagement et de développement du territoire (Loi n° 95-115 du 4 février

(1) Article 44 sixies 1 2e alinéa, CGI.

1995), et désignées explicitement (au 3 de l'article 42 de cette loi), les zones franches urbaines ont connu un changement de leur nombre et de leur périmètre par différents décrets dans le cadre de la Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la Relance de la Ville. Ainsi, les zones franches urbaines ont des « petites cousines », très proches dans leur esprit, leur définition, mais pourtant pas les mêmes, n'ouvrant pas aux mêmes droits, ayant divers outils d'incitations fiscales : ce sont les zones urbaines sensibles et les zones de redynamisation urbaine.

Au total, s'enchevêtrent sur le territoire trois catégories de zones urbaines, auxquelles il faut ajouter les zones éligibles à la prime d'aménagement territorial pour les projets industriels, et enfin les zones rurales en difficulté, élégamment nommée TRDP, pour territoire rural de développement prioritaire. Si la fiscalité est un outil pour inciter à la localisation des activités des entreprises, les plus petites d'entre elles auront tôt fait de se décourager pour déterminer leur « localisation fiscalement optimale » dans ce maquis de régimes territoriaux. De plus les rectifications intervenues dans ces définitions, et qui sont somme toute largement dues à la faible coordination des politiques d'aménagement du territoire et celles de la ville, ont été rétroactives et ont été appliquées dès le 1^{er} janvier 1997. Cela signifie très concrètement qu'un certain nombre de nouvelles entreprises qui croyaient s'être implantées en zone franche et pouvoir bénéficier de différentes exonérations fiscales (mais aussi sociales), se sont retrouvées hors du périmètre de ces zones définies, et au mieux, si elles ont eu l'information à temps, se sont trouvées redevables d'impôts qu'elles n'avaient pas attendus, au pire, par manque d'information sur ces rectifications, se sont trouvées en situation de redressement plus ou moins sévère.

5.2. Les exonérations de charges salariales

La seconde série d'exemples concernant l'instabilité des règles et les complications qu'elle crée pour les très petites entreprises concerne les dispositifs d'exonérations des charges sociales.

Au préalable, il faut être conscient que l'on peut recenser aujourd'hui 36 dispositifs d'exonérations sur les salaires¹. Globalement, l'objectif de ces dispositifs est évidemment d'inciter à l'embauche, mais aussi de permettre l'insertion professionnelle des personnes les plus difficilement employables.

(1) Yves Bur, rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, Tome 1, Recettes et équilibre général, Assemblée nationale, n° 330, Douzième Législature, octobre 2002.

Évidemment tous ces dispositifs ne s'adressent pas aux mêmes populations ni d'employeurs ni de salariés : certaines exonérations s'appliquent à toutes les entreprises tandis que d'autres sont spécifiques. En 2002, on recensait dix dispositifs auxquels les très petites entreprises pouvaient avoir recours :

- réduction dégressive sur les bas salaires ;
- allègement « 35 heures » ;
- abattement pour les emplois à temps partiel (disparu depuis janvier 2003) ;
- aide à la création et à la reprise d'entreprise ;
- contrat initiative-emploi ;
- exonération pour l'embauche d'un premier salarié (disparu depuis 2001) ;
- contrat de qualification ;
- contrat d'apprentissage ;
- contrat d'orientation ;
- contrat jeunes pour les entreprises créées fin 2002 ;
- exonérations des cotisations d'allocations familiales dans les zones de revitalisation rurales ;
- exonérations pour les créations d'emplois en ZRR, ZRU, ZFU.

Une même entreprise peut potentiellement bénéficier de l'une ou l'autre des exonérations, et a le choix en moyenne à trois ou quatre d'entre elles. Mais la principale difficulté vient des règles de cumul de ces aides, difficilement compréhensibles non seulement pour les entreprises, mais aussi pour les comptables ou même les URSSAF.

Le principal problème de ces dispositifs est moins leur changement que leur nombre, l'introduction fréquente de nouveaux instruments qui se superposent plus ou moins maladroitement et concourent à déstabiliser les entreprises potentiellement intéressées, ces dernières ne sachant plus identifier les aides à l'emploi les mieux adaptées.

Prenons l'exemple de l'exonération pour l'embauche d'un premier salarié¹. Créé en janvier 1989, ce dispositif a fonctionné pendant treize années, avant de disparaître en 2001. Il touchait alors 140 000 bénéficiaires, et depuis sa création il a concerné plus d'un million d'entreprises. Cette exonération a été stable sur la période, avec pour seules modifications des décrets qui n'ont fait qu'en étendre l'accès à différents types d'employeurs, à partir de 1992 associations,

(1) Tristan Klein (2002), « L'exonération pour l'embauche d'un premier salarié : bilan rétrospectif », *Premières Informations et Premières Synthèse, DARES, n° 50.3, Décembre.*

mutuelles, coopératives, groupements d'employeurs, puis en 1994, pour les reprises d'entreprise de moins de 50 salariés mais aussi l'embauche par CDD. Ce n'est qu'en 1999 que ce dispositif change de fonctionnement, avec l'introduction d'un plafonnement de l'exonération au niveau du SMIC, et d'une règle de non cumulativité avec d'autres types d'exonérations. En 2001, on estime qu'environ 140 000 entreprises ont bénéficié de cette exonération depuis sa mise en place. Ces entreprises sont pour la plupart jeunes, ont une activité locale, sont concentrées dans le tertiaire et notamment le commerce. Le recours à cette exonération a décliné puis stagné à partir du milieu des années 1990, notamment du fait de la concurrence directe créée par l'introduction en 1995 du contrat initiative-emploi (CIE). Bénéficiant du même montant d'allègements des charges, le CIE procurait néanmoins un avantage supplémentaire puisqu'il était accompagné d'une prime mensuelle pour l'embauche de certains publics prioritaires. Un dispositif a donc chassé l'autre, et à compter de 1995, les CIE vont prendre le pas sur l'exonération d'embauche au premier salarié.

Mais la concurrence du contrat initiative-emploi n'a pas duré car ce dispositif a été quant à lui de moins en moins attractif et son instabilité en a rendu la gestion difficile pour les très petites entreprises qui décidaient d'y avoir recours. En 1995, le contrat initiative-emploi est mis en place pour favoriser l'insertion des demandeurs d'emplois durablement exclus du marché du travail. Il ouvrait droit à des allègements de charges sociales pour l'employeur et à une prime forfaitaire mensuelle pour l'embauche de certains types de publics. Le principe général du dispositif connaîtra cependant plusieurs ajustements par décrets : extension des publics concernés avec notamment l'intégration des jeunes peu qualifiés (Décret du 22-5-1996), modularité de l'aide forfaitaire en fonction du degré de difficulté d'insertion des catégories de demandeurs d'emploi (Décret du 20-8-1996), obligation de dépôt d'une demande préalable instruite par l'ANPE (Décret du 8-12-1998), et enfin raccourcissement de la période de chômage requise pour les salariés candidats au CIE, qui passe de 24 à 18 mois sur les 3 dernières années (Décret 2003-565 du 27 juin 2003). De plus, le Décret 2002-400 du 25 mars 2002, les CIE n'ouvrent aujourd'hui plus droit à des exonérations de charges sociales spécifiques, puisque, si l'entreprise respecte les critères de montants des rémunérations, elle peut prétendre aux exonérations générales (remise sur les bas salaires, allègement Aubry 2, allègements Fillion). Ce décret modifie donc les règles de non cumul. Une entreprise employeur d'un salarié payé autour du SMIC bénéficie de l'une ou l'autre des exonérations générales, et peut, au titre du CIE, toucher une prime versée trimestriellement si le salarié fait partie des publics en difficulté. Les changements du CIE ont visé à renforcer l'objectif d'insertion. Tandis que les exonérations spécifiques au CIE étaient devenues faiblement incitatives face aux autres exonérations générales

mises en place ces dernières années, le choix a été fait de miser sur une revalorisation substantielle des primes versées¹ en cas d'embauche de certains publics vulnérables, et de rendre cette aide cumulable aux autres exonérations. Par ailleurs, le dispositif a cherché à renforcer d'un côté les accompagnements par des aides à la formation des salariés sous CIE, et de l'autre le contrôle des demandes et des capacités des employeurs à assurer l'insertion professionnelle durable des salariés bénéficiant de CIE². Mais ces changements rendent difficile de fidéliser les entreprises à ce type d'instrument. Elles l'utilisent, mais lorsqu'elles veulent l'utiliser à nouveau, ne serait-ce qu'un an plus tard, les conditions ont changé : l'exonération doit être demandée au titre d'une autre aide, les délais de versement de la prime ne sont plus, pour des raisons strictement budgétaires, trimestriels mais annuels, et au total les procédures sont devenues plus complexes et moins avantageuses. Même si du point de vue de la politique publique on comprend de telles modifications, les risques de voir les entreprises se détourner de ce dispositif ne sont pas nuls. Du reste, mais c'est peut-être un résultat satisfaisant, on constate que depuis 1999 il y a eu un ralentissement du recours au CIE, avec en revanche, une part grandissante des publics désignés comme prioritaires dans ces embauches³. Le resserrement du dispositif l'a-t-il rendu plus efficace ? La question reste ouverte, mais ce qui paraît certain est que ses modifications l'ont rendu moins attractif, moins facile d'accès pour les entreprises susceptibles d'y recourir, et par conséquent plus éloigné des publics à insérer.

L'arbitrage ici n'est pas simple et illustre assez bien les dilemmes dans lesquels se trouvent les concepteurs des mesures d'aides aux entreprises. Vaut-il mieux des dispositifs plus resserrés, plus efficaces, mais de faible portée, qui peuvent donner l'impression à leur gestionnaires « de vider la mer à la petite cuillère » ? Vaut-il mieux des dispositifs plus lâches, touchant un large public, mais qui donnent l'impression de « brasser l'eau » sans sauver du « naufrage économique » les publics en grande difficulté auxquels ils s'intéressent ?

Une troisième mesure dont l'évolution est révélatrice des difficultés de la simplification est l'ACCRES, l'Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises. Cette mesure trouve son origine dans l'aide à la création

(1) Elle est de 500 euros pour les publics les plus âgés ou ceux qui sont les plus marginalisés.

(2) Cet aspect d'instruction des demandes a été réaffirmé par la circulaire DGEFP n° 95/14 du 8 Mars 1999.

(3) « Les entrées en CIE en 2001 : une analyse comparée avec le chômage longue durée », Premières informations premières synthèses, n° 44.2, Octobre 2002.

d'entreprise qui s'adressait aux cadres demandeurs d'emploi, et qui fut introduite en 1977. Elle fut et elle reste la seule aide à la création de son propre emploi. Le dispositif devait aider à la création d'entreprise par une catégorie socioprofessionnelle dont on supposait qu'elle avait la capacité de diriger, de se développer et donc de créer des emplois. Mais très rapidement, le bénéfice de cette aide fut étendu à d'autres catégories de salariés, sur le même principe. C'est en 1980 (loi du 22 décembre 1980) que le dispositif se fixe, avec un financement assuré par les ASSEDICS qui versent 6 mois d'allocations chômage auxquelles l'entrepreneur serait le cas échéant bénéficiaire. L'ordonnance du 21 mars 1984 va marquer un tournant important du dispositif puisque son financement sera désormais assuré par l'État, qui offre une prime indépendante des salaires antérieurs, ouvertes à tous les demandeurs d'emplois, et qu'en cas d'échec l'entrepreneur est tenu de rembourser. Le créateur est également couvert par l'assurance maladie durant les douze premiers mois de son activité. À compter de cette date, différentes modifications interviennent sur ce dispositif, qui vont dans deux directions : d'un côté, le dispositif s'ouvre à un public en difficulté, visant à faire de la création d'entreprise un instrument de la réinsertion professionnelle (1991, allocataires RMI, 1993¹ demandeurs d'emplois inscrits depuis au moins de six mois), de l'autre côté, les règles deviennent plus strictes sur la qualité du montage du dossier, la crédibilité des projets et comportent diverses incitations à la formation et au recours au conseil pour l'élaboration de leur projet (Décret du 26 mars 1987, chèque conseil en 1989).

En 2001, toutes ces modifications seront refondues dans la mise en place du dispositif EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles). Ce dispositif comprend :

- une prime de l'État, et non plus une avance remboursable, dont le montant est fixé à 6 098 euros (Arrêté du 5 septembre 2001 relatif à l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise) ;
- l'ACCRES, telle qu'elle est dorénavant entendue comme une exonération d'un an de charges sociales, dont les modalités dépendent du statut des bénéficiaires de l'aide ;
- des prestations d'accompagnement sur les trois premières années, partiellement financées par les chèques-conseil, et offertes par des organismes

(1) Article 6 de la loi quinquennale relative au travail et à l'emploi, 20 décembre 1993.

habilités, dont la liste est mise à disposition des bénéficiaires dans les Préfectures ;

– Le maintien, le cas échéant, des revenus sociaux (RMI, Allocation parents isolés...).

Là encore, l'évolution de l'aide à la création d'entreprise montre qu'elle a été tiraillée par deux objectifs initialement disjoints que sont la création d'entreprise d'un côté, et l'insertion professionnelle des personnes en difficulté de l'autre. Si elle n'est probablement pas impossible, la mise en convergence de ces deux objectifs a eu un coût important en termes de simplicité d'utilisation d'un dispositif aujourd'hui certainement plus complet mais aussi plus coûteux et contraignant pour l'initiative entrepreneuriale. Mais il est fort à parier que le législateur n'a pas dit son dernier mot et que ce nouveau dispositif évoluera encore...

Conclusion

On peut distinguer deux sources de complexité administrative. La première est d'ordre procédural et vient de la mise en application des règles de droit. Qu'il s'agisse du droit du travail, de la concurrence, du commerce, de la fiscalité, toutes les règles que doivent respecter les entreprises supposent l'intervention d'administrations, ou d'autres organismes auxquels l'État et les partenaires sociaux confient la gestion, afin de les rendre opérationnelles et d'en assurer le contrôle. La complexité tient alors essentiellement à la pluralité des intervenants, à la défaillance de leurs coordinations et aux problèmes d'adaptation des professionnels aux évolutions de leurs métiers. La seconde source de complexité est d'ordre réglementaire : elle vient des modes d'élaboration des règles de droit. Elle réside dans le manque de lisibilité des textes, leur superposition, leur rédaction qui, par souci d'exhaustivité, perd souvent en cohérence.

L'analyse des avancées de la simplification montre que finalement, de sérieux efforts ont été faits en matière de simplification des procédures. Les mesures prises ces cinq dernières années sont allées *crescendo*, et se concentrent aujourd'hui sur la population des plus petites entreprises, avec notamment une réelle volonté de restructurations des organisations qui font depuis longtemps obstacle à la facilité de vie des entreprises. Il faudra une détermination politique très forte et une grande habileté en matière notamment de gestion des ressources humaines pour déjouer les inerties, réticences et conflits internes provoqués par

l'engagement de tels changements. L'instance ne peut que saluer l'ouverture officielle d'un tel chantier, et espérer que les compromis trouvés ne se feront pas au prix d'une remise en cause de l'objectif ultime qui est de faciliter la vie administrative des très petites entreprises.

En revanche, la simplification des règles de droit est loin d'être clairement engagée : la production de règles législatives est toujours aussi importante, le chantier de la codification est à peine inauguré et les progrès rédactionnels ne sont pas avérés. Si sur tous ces points des progrès peuvent être réalisés, il nous semble cependant illusoire qu'en matière d'élaboration des règles, la simplification puisse aller très loin. Elle a des limites importantes qu'impose le jeu démocratique. Les partenaires sociaux, les différentes professions ne cessent de promouvoir des règles spécifiques, leur permettant d'échapper aux règles de droit commun, et la diversité des accords et des régimes de droit est aussi le fruit d'un dialogue social et politique qui, au nom de la simplification, ne peut être entièrement éludé. De son côté, l'État ne peut se permettre de figer les instruments d'intervention dont il dispose, et nombre de mesures fiscales ou sociales sont nécessairement appelées à évoluer avec les changements de contexte ou d'objectifs fixés par les gouvernements successifs.

Il y a donc un seuil incompressible de complexité administrative. Évidemment nous en sommes loin, mais il faut comprendre que c'est dans cet espace, entre la complexité des règles et leur mise en application, que se positionnent de nombreux acteurs, qui jouent en quelque sorte le rôle de « traducteurs », diffusent l'information sur les règles et sont vecteurs de leur mise en application. Au risque d'être caricatural on peut distinguer trois grands types d'acteurs :

- les cabinets d'expertise privés : experts-comptables, fiscalistes, conseillers juridiques... ;
- les administrations publiques, qui tentent de développer dans leur activité de gestion courante des initiatives visant à guider les entreprises dans leur démarche ;
- les associations, syndicats professionnels, Chambres de commerce, qui, dans le cadre des différentes missions publiques qui ont pu leur être confiées, peuvent aussi être conduites à jouer un rôle d'accompagnement et de conseil dans les démarches administratives.

La simplification bouleverse certainement le positionnement de ces différents acteurs et le partage des rôles et des domaines de compétences ne se fait pas sans poser de problèmes. Les intérêts de ces différents intervenants à l'égard de la simplification ne sont pas toujours convergents et sont susceptibles de ralentir l'adoption des mesures ou de faire obstacle à leur bonne application. Les cabinets d'expertise sont probablement les mieux outillés pour répondre à la demande de conseil et assurer la mise en application des règles par les très petites entreprises. On assiste aujourd'hui à une concentration des cabinets d'expertise comptable, et à une spécialisation grandissante des professionnels qui s'y trouvent. La simplification a pu conduire à faire évoluer ces métiers vers une offre de service à forte valeur ajoutée : elle a permis un gain de temps important par la mise en place des télé-procédures, et un déplacement de l'offre et du « temps facturé » sur le conseil aux entreprises. Si une telle évolution peut être intéressante pour de nombreuses entreprises, les très petites entreprises n'ont probablement pas les mêmes besoins de services comptables « sophistiqués ». En revanche, la simplification ne paraît pas avoir permis une diminution du coût de la gestion comptable pour les services plus banals que cherchent les très petites entreprises. Les administrations, nous l'avons vu, ont beaucoup de difficultés à développer les activités de services et d'accompagnement des démarches administratives qui sont attendues d'elles. À défaut, elles tendent à se positionner par l'offre d'une information générique, de plus en plus diffusée par l'Internet. La simplification bouleverse cependant profondément les rapports de l'administration aux entreprises, et notamment aux plus petites d'entre elles. Si les résultats ne sont aujourd'hui pas partout visibles, de nombreux signes montrent cette évolution : activité de contrôle plus « éducative » que purement « répressive », transformation des organisations « tournées vers l'utilisateur », nouveaux outils de communication... Enfin, les associations, syndicats professionnels ont, en quelque sorte par ricochet, développé progressivement des activités d'aide à la gestion administrative des entreprises. Elles remplissent cette fonction avec plus ou moins de succès selon les compétences internes, mais quoiqu'il en soit, que les services rendus en la matière soient ou non facturés à l'entreprise, ils viennent positionner ces associations dans une position ambiguë au regard des entreprises de service privés.

Cet espace d'intervention et d'aide aux démarches administratives est peu lisible pour les très petites entreprises : quel interlocuteur chercher ? Dans quelles circonstances ? Quels critères de choix ? Quels sont les prix pratiqués ? Quels services sont dûs par les administrations ? Quelles associations sont reconnues pour la qualité de leur conseil ? S'il y a de fait bien un « marché de la simplification », construit sur ce socle incompressible de complexité des textes

réglementaires, ce marché n'est pas assez informé pour fonctionner dans les conditions efficaces. Une jeune entrepreneur auditionnée s'est montrée surprise et même scandalisée que, s'installant dans une agglomération, elle ne pouvait disposer d'une liste restreinte d'offre de cabinets de conseils de qualité auprès de qui se tourner. Mais évidemment, ni les services de l'État, ni la plupart des associations professionnelles, ne peuvent diffuser une liste de prestataires présélectionnés, sans risquer d'être accusés d'enfreindre le libre jeu de la concurrence. Ils ne peuvent donc que laisser l'entreprise avancer dans cet environnement opaque.

On peut donc dire que la simplification s'est réellement confrontée aux questions délicates des restructurations des administrations et des organismes intervenant dans la protection sociale des travailleurs non salariés, et si les options prises aujourd'hui sont les bonnes, on peut considérer que dans un proche avenir les procédures et démarches administratives des très petites entreprises seront facilitées. Reste que pour avancer encore, la simplification administrative devra traiter des questions de production des règles et de leur codification permettant d'en assurer une meilleure lisibilité. Ceci est vrai en matière de législation fiscale et commerciale. Parallèlement, elle ne pourra sans doute pas faire l'économie d'une clarification de l'identité, des statuts et des rôles des différents intervenants dans l'environnement institutionnel des entreprises, afin d'éliminer les obstacles que leurs jeux de positionnement peuvent faire peser sur la simplification.

Annexe 6

« Comment reconnaître la qualité d'un accompagnement de créateur d'entreprise ? »

Le document ci-après résulte des travaux du collectif Synergies pour la création d'entreprise, qui rassemblait à la fin des années 90 l'ensemble des réseaux associatifs. Il a été validé par l'ADIE, le Réseau des boutiques de gestion, France initiative réseau, Réseau Entreprendre en 2000.

Résumé

L'accompagnement des créateurs quel que soit leur statut social, est aujourd'hui reconnu par tous comme étant un facteur fondamental à la fois dans la décision de passer à l'acte et dans la réussite de ce passage à l'acte.

Les difficultés que doivent affronter les créateurs sont professionnelles, économiques ou managériales, comportementales et psychologiques. L'accompagnement ne peut donc se réduire à une démarche de contrôle, ni de processus formels, ni même de conseil. Il consiste à offrir au créateur des ressources sur lesquelles s'appuyer, dans le respect de son autonomie. C'est donc un véritable et nouveau métier.

Les organismes d'accompagnement, effectuent une mission d'intérêt général, justifiant des financements publics qui doivent être dirigés à bon escient. C'est l'objet de ce document, qui n'en est pas pour autant un projet de normalisation d'une profession.

Chaque organisme d'accompagnement se positionne sur certains types de créations (unipersonnel, unipersonnel pour un public en difficulté, TPE, PME) et sur certaines étapes de l'accompagnement (pré-accueil, accueil, aide au montage et maturation, soutien au financement, suivi financier, suivi de la gestion et de l'entrepreneur, voir annexe).

Pour être qualifié, un organisme d'accompagnement de créateurs devrait s'engager sur les critères suivants :

- Annexe 6 -

- identification de l'organisme : décrire précisément son métier, son positionnement et la nature de ses prestations ;
- démarche d'accompagnement : décrire ses procédures d'accompagnement et leurs modalités de mise en œuvre, accepter le contrôle de cette mise en œuvre ;
- compétences des équipes : démontrer l'existence de moyens humains permanents et des compétences nécessaires à la bonne exécution des étapes pour lesquelles il s'est positionné, démontrer l'existence d'outils et de méthodes de formation de ses intervenants ;
- évaluation de l'accompagnement et validation : démontrer l'existence d'un outil de suivi de l'accompagnement et d'un outil d'évaluation périodique de l'accompagnement, tel qu'il est ressenti et apprécié par les créateurs ;
- engagement dans une démarche qualité et consolidation : démontrer l'existence d'une démarche qualité.

La qualification est prononcée par un groupe de personnalités comprenant des représentants des pouvoirs publics, des dirigeants de PME, commerçants, artisans ou travailleurs individuels impliqués personnellement dans le soutien à la création d'entreprise ou créateurs eux-mêmes.

L'agrément intervient après deux ans d'existence pour les structures locales et après un an en cas d'appartenance à un réseau national.

Les réseaux nationaux sont qualifiés par un groupe national, dont l'organisation est assuré par l'APCE. Il auditionne sur place son équipe d'animation et plusieurs organismes affiliés. Le réseau a ensuite délégation pour agréer ses adhérents.

Les organismes locaux indépendants sont qualifiés par un groupe local, dont l'organisation pourrait être confiée au préfet. Il auditionne également la structure sur place, mais il n'y a pas de délégation.

La qualification est remise en cause systématiquement tous les trois ans, mais elle peut l'être avant selon des modalités à préciser.

Préambule

L'accompagnement des créateurs, quel que soit leur statut social, est aujourd'hui reconnu par tous comme étant un facteur fondamental à la fois dans la décision de passer à l'acte et dans la réussite de ce passage à l'acte.

Néanmoins ce terme général couvre des réalités parfois différentes. Les principaux réseaux français de soutien des créateurs qui ont une expérience effective de l'accompagnement depuis de nombreuses années ont pu constater que les difficultés que doivent affronter les créateurs sont principalement :

– professionnelles : ce sont les moindres, car le créateur s'appuie généralement sur une expérience ou au moins une formation ;

– économiques ou managériales : le créateur doit comprendre et dominer des aspects de chiffrage (comptabilité, prix de revient ...) et des connaissances dans divers domaines de droit commercial, de fiscalité ou de marketing ;

– comportementales et psychologiques : ce sont, de loin, les plus importantes car elles doivent être traitées de façon individualisée. Il s'agit de donner, si possible, au candidat-créateur la préparation mentale qui va lui permettre de devenir un « travailleur indépendant » ou son « propre patron ». Lui faire comprendre qu'il va devoir assumer peu à peu la solitude qui est le propre d'une telle situation, et apprendre à trouver en lui la force quotidienne d'avancer et de maîtriser les difficultés de son nouveau statut auquel son statut précédent de salarié ne l'avait pas préparé.

L'accompagnement ne peut donc se réduire à une démarche de contrôle, ni de définition de processus formels, ni même de conseil. L'accompagnement consiste à offrir au créateur des ressources sur lesquelles s'appuyer, dans le respect de son autonomie :

- Avant la création, soutien de tiers attentifs, rigoureux et compétents,
 - permettant au créateur d'organiser et d'enrichir son projet en lui apprenant à faire le travail lui-même et à mobiliser son énergie par un apport de confiance, si le projet s'avère viable ;
 - dans le cas contraire, mettre en évidence les qualités personnelles ou professionnelles permettant à cette personne de « rebondir » et de retrouver un travail par une filière classique.

- Annexe 6 -

- Après l'acte administratif de création, pendant les deux à trois premières années, période de premier âge où l'entreprise se construit :
 - entraînement à son nouveau métier de chef d'entreprise ;
 - réflexion quant à l'évolution de son statut personnel ;
 - mise en relation avec l'environnement économique.

L'accompagnement est donc un véritable et nouveau métier, très complexe, qui nécessite :

- que les personnes qui le font aient les qualités techniques et humaines qui donneront le maximum de chances au projet de création ;
- qu'elles travaillent dans un contexte et des conditions qui leur donnent effectivement les moyens d'être efficaces.

Les organismes d'accompagnement, en favorisant le succès des créateurs d'entreprises, effectuent une mission d'intérêt général. La reconnaissance de ce fait par les pouvoirs publics entraînera nécessairement une prise en charge des dépenses correspondantes. Il est important que ces flux financiers soient dirigés à bon escient, et c'est la raison pour laquelle les réseaux expérimentés en matière d'accompagnement ont rédigé le présent document. Par contre, ce document ne constitue pas un projet de normalisation d'une profession dont la spécificité est d'être évolutive, car créatrice, pour être toujours adaptée à des créateurs dans un milieu économique qui évolue en permanence.

Qu'est ce que l'accompagnement ?

La démarche globale d'accompagnement s'analyse selon :

- Les types de création accompagnées (cf. Commissariat général du Plan, 1995 et CNCE, 1997) :

1) Créations unipersonnelles (parmi lesquelles il conviendra, éventuellement, de distinguer celles qui sont réalisées par des personnes en grande difficulté).

2) TPE.

3) PME ou projets ayant vocation à devenir des PME (le cas des « grosses créations », le plus souvent filiales ou essaimage de groupes, n'est pas du

- Comment reconnaître la qualité d'un accompagnement... -

ressort des organismes d'accompagnement à la création, mais le plus souvent de celui des agences de développement économique).

- Les étapes successives de l'accompagnement (cf. annexe) :

- pré-accueil ;
- accueil ;
- aide au montage et à la maturation ;
- soutien au financement ;
- suivi financier ;
- suivi de gestion de l'entreprise et soutien au nouveau chef d'entreprise.

L'activité d'un organisme d'accompagnement peut donc se situer dans plusieurs zones de la matrice suivante :

Tableau n° 58

| Type de création | Étape | | | | | |
|------------------|-------------|---------|-----------------------------|------------------------|-----------------|-------------------------------|
| | Pré-accueil | Accueil | Aide, montage et maturation | Soutien au financement | Suivi financier | Suivi gestion et entrepreneur |
| Unipersonnel | | | | | | |
| Unipersonnel | | | | | | |
| TPE | | | | | | |
| PME | | | | | | |

Les critères de qualification d'un organisme d'accompagnement de créateurs

1. Identification de l'organisme

Chaque organisme s'engage à fournir une fiche de présentation synthétique (2 pages maximum) reprenant à minima les éléments suivants :

- présentation et métier(s) de l'organisme, l'accompagnement de créateurs devant représenter au moins 80 % de l'activité ;
- éthique ;
- positionnement de l'organisme dans la matrice des accompagnements. Un organisme d'accompagnement doit couvrir la totalité d'une tranche horizontale

- Annexe 6 -

de la matrice – c'est-à-dire d'un type de création –, ou prouver des liens étroits avec des organismes complémentaires, associatifs qualifiés ou publics et parapublics, afin de garantir au créateur un accompagnement complet de sa démarche ;

– nature de ses prestations ;

– organisation.

2. Démarche d'accompagnement du créateur

Chaque organisme d'accompagnement s'engage à :

– décrire ses procédures d'accompagnement et les modalités de mise en œuvre de celles-ci ;

– accepter le contrôle de la mise en œuvre de ces procédures par la vérification des points d'arrêt retenus pour chaque étape de la filière.

Chaque organisme s'engage à constituer un dossier créateur formalisé et à ne pas exiger du créateur qu'il constitue un dossier spécifique s'il en a déjà constitué un dans un organisme d'accompagnement qualifié.

3. Compétences des équipes

Chaque organisme s'engage à démontrer :

– l'existence de moyens humains permanents, dédiés à l'accompagnement ;

– l'existence des compétences nécessaires à la bonne exécution des étapes pour lesquelles l'organisme s'est positionné ;

– l'existence des outils et des méthodes permettant la formation et le progrès des intervenants.

4. Evaluation de l'accompagnement et sa validation

Chaque organisme s'engage à démontrer :

- l'existence d'un outil de suivi de la réalité de l'accompagnement, permettant à tout moment de savoir où en est la réalisation effective de celui-ci ;
- l'existence d'un outil d'évaluation périodique de l'accompagnement, tel qu'il est ressenti et apprécié par les créateurs.

5. Engagement dans une démarche qualité et sa consolidation

Chaque organisme s'engage à démontrer :

- pour un organisme agissant dans le cadre d'un réseau, l'existence d'une démarche qualité au sein du réseau et d'un engagement précis de celui-ci quant à la qualification de ses adhérents (cette qualification n'étant pas à priori accordée à tous les adhérents, mais pouvant l'être à certains seulement) ;
- pour un organisme non rattaché à un réseau, l'existence d'une démarche qualité au sein de l'organisme lui-même.

Méthode de qualification

1. Principe général

La qualification est prononcée après audition effectuée sur place par un groupe de personnalités compétentes, dont la composition paritaire rassemble :

- des représentants des pouvoirs publics ;
- des dirigeants de PME, des commerçants, artisans ou travailleurs individuels impliqués personnellement dans le soutien à la création d'entreprises ou créateurs eux-mêmes.

Pour éviter les chercheurs d'aubaines, ou la tentation de créer un outil captif d'intérêts catégoriels ou personnels, l'agrément d'un organisme nouveau ne peut intervenir qu'après deux ans d'exercice. Cela permet de voir la qualité réelle, et non pas simplement intentionnelle, de l'action. Ce délai serait réduit à 1 an en cas d'appartenance à un réseau national, celui-ci étant garant de la pérennité de l'effort de qualité.

2. Application au niveau des réseaux nationaux

Le groupe de qualification est constitué au niveau national, l'organisation de son fonctionnement étant assuré par l'APCE.

Il procède à l'évaluation de la démarche des réseaux, par audition de son équipe d'animation et par visite et audition d'un ou plusieurs organismes affiliés, choisis dans une liste d'au moins 10 adhérents ou délégations locales établie par le réseau.

La qualification d'un réseau entraîne délégation à ce réseau de la possibilité d'agréer un organisme d'accompagnement local dans la mesure où celui-ci est adhérent.

De ce fait, le groupe de qualification accorde la plus grande attention à la rigueur avec laquelle le réseau gère ses adhésions et ses exclusions. Il doit bien sûr être clairement établi que l'agrément et l'adhésion à un réseau ne sont pas bi-univoquement liés.

3. Application au niveau d'organismes locaux indépendants

Le groupe de qualification est constitué au niveau local (départemental ou régional). La structure du groupe est la même qu'au niveau national, l'organisation du fonctionnement pouvant être confiée à la préfecture. La participation des collectivités locales au groupe de qualification soulève une question, en effet, celles-ci ayant souvent des actions directes ou financières de soutien aux créateurs qui pourraient permettre de les considérer comme juges et parties. Elles peuvent néanmoins, si elles le souhaitent, participer en tant qu'observateurs. Il procède comme au niveau national, par audition sur place. La qualification n'entraîne aucune délégation, en particulier en cas de constitution d'une antenne autonome.

4. Durée de validité d'une qualification

La qualification est remise en cause systématiquement tous les 3 ans. Elle peut être remise en cause plus tôt, selon des modalités à préciser, sur interpellation de la part d'un des organismes suivants :

- collectivités locales,
- services déconcentrés de l'État,

- autre organisme de soutien aux créateurs,
- groupe de 10 créateurs soutenus par cet organisme.

L'ensemble de ce document a été validé par l'ADIE, le Réseau des Boutiques de Gestion, France Initiative Réseau, Réseau Entreprendre.

Les étapes de l'accompagnement

Pré-accueil

- détection de l'existence de l'idée et de la motivation du porteur ;
- détection précise des problèmes personnels et sociaux du porteur de projet et réorientation vers l'interlocuteur adapté pour une résolution de ces problèmes ;
- présentation du porteur de projet (parcours scolaire, expérience professionnelle, points forts et faibles, ...) ;
- sensibilisation et début d'information sur ce que représentent la création d'une entreprise et les étapes à franchir ;
- orientation vers l'interlocuteur ad hoc.

Accueil

- début du traitement de l'idée ;
- présentation du projet par son porteur (historique de l'idée, raisons de ce choix,...) ;
- début de formalisation écrite du projet et des informations déjà réunies par le porteur de projet ;
- aide à la définition du produit/service et conseil sur les éléments d'information à collecter ;
- détection des besoins de formation technique ou à la gestion ;
- information détaillée sur la méthodologie de création d'entreprise, les dispositifs d'aide, de soutien et de parrainage existants et orientation complémentaire vers d'autres structures spécialisées ;
- réalisation d'un pré diagnostic de projet.

Aide au montage et à la maturation

- appui à la réalisation de l'étude de marché éventuelle ;
- appui à la réalisation de l'étude de faisabilité du projet ;
- détection des besoins de formation encore à compléter ;
- aide au chiffrage de projet ;
- aide au montage juridique ;

- Annexe 6 -

- appropriation par le porteur de projet des différents éléments du projet ;
- formalisation écrite du projet ;
- confrontation du créateur à la nécessité de prendre en main tous les aspects entrepreneuriaux de son projet ;
- approche des conséquences sociales et/ou familiales pour le créateur ;
- enrichissement du projet par le regard de tiers bienveillants et compétents dans le domaine considéré ;
- finalisation de l'appropriation du chiffrage de projet par le porteur ;
- accompagnement bancaire du porteur de projet : mise en relation bancaire, appropriation des termes de la négociation bancaire par le porteur de projet.

Soutien au financement

- mise en forme du dossier financier ;
- introduction auprès d'un organisme financier et/ou organisme de prêt d'honneur.

Suivi financier

- contrôle de la bonne utilisation des fonds ;
- suivi des remboursements des engagements financiers pris par le créateur par le biais de l'organisme ;
- analyse des situations réelles des créateurs quand elles perturbent les remboursements ;
- gestion des contentieux.

Suivi de gestion de l'entreprise et soutien de l'entrepreneur

- appui à la mise en place d'outils de gestion adaptés à la situation ;
- suivi de ceux-ci ;
- apports méthodologiques sur les règles de gestion financière, juridique et sociale ;
- entraînement à la fonction de chef d'entreprise ;
- aide à l'insertion dans l'environnement ;
- aide à la réflexion sur les stratégies de l'entreprise ;
- mise en situation d'enrichissement par le partage et la confrontation à l'expérience des autres.

Annexe 7

Une évaluation immédiate de l'avant-projet de loi sur l'initiative économique

Ci-après figure, à titre d'exemple, un tableau extrait de la « Lettre de France initiative réseau », n° 85, novembre 2002. Ce tableau est accompagné d'une longue analyse de l'avant-projet de loi tel qu'il était présenté pour la première fois publiquement par le secrétaire d'État.

Ce tableau est une sorte de résumé instantané des réactions de professionnels de l'accompagnement des créateurs d'entreprises. Ce n'est pas un « jugement », mais une réelle évaluation, fondée sur l'expérience de professionnels qui sont en contact direct avec des projets très divers.

On remarquera qu'une partie des réactions immédiates de ces professionnels consiste à regretter que certaines des simplifications prévues évitent aux porteurs de projets de passer par la rencontre avec l'un des réseaux spécialisés dans l'accueil et l'accompagnement. On pourrait en déduire qu'ils « plaident » pour leur métier, ou leur intérêt propre. En réalité, ce type de réaction est soutenu par des données peu contestables quant à l'impact de l'accompagnement sur le taux de succès des jeunes entreprises accompagnées.

Par ailleurs figure en filigrane dans ce tableau une évaluation de l'intervention publique dans l'univers des créations ou des jeunes entreprises. Les mesures de simplification et d'allègement des charges sont plébiscitées, bien entendu et ceci est conforme aux positions exprimées par les patrons de TPE, comme par les jeunes créateurs dans de nombreuses études et enquêtes. Mais les mesures de « simplification » ne doivent pas laisser croire que créer une entreprise se résume à des formalités désormais facilitées. Et, sur un autre plan, « la SARL à un euro » a un effet d'annonce jugé très négativement par les professionnels. Le thème a été depuis abandonné, ou traité dans un autre langage par le gouvernement.

« Lettre de France initiative réseau », n° 85, novembre 2002.

FIR et le plan Dutreil pour la création d'entreprise

Voici un commentaire ligne à ligne des mesures du plan Dutreil, tel qu'il a été présenté publiquement le 7 octobre 2002. Les commentaires résultent à la fois d'entretiens avec des responsables et présidents de plate-formes, et de positions déjà adoptées par FIR lors de ses réunions statutaires. Mais tout ceci est très résumé ! Les nuances nécessaires figurent dans l'article de commentaire.

Tableau n° 59

| <i>Les Smiles du plan pour la création d'entreprises</i> | | |
|--|---|---|
| 1 | FAIRE DE LA CRÉATION D'ENTREPRISE UN ACTE ACCESSIBLE A TOUS, SIMPLE ET RAPIDE | |
| ☹ | La SARL au capital d'un euro | C'est la réaction de professionnels de l'accompagnement : c'est trop facile, trop risqué. Ce sera la source de bien des déconvenues de la part de personnes qui penseront que « créer une entreprise, c'est peu coûteux » |
| ☺ | Le récépissé de Création d'entreprise (RCE) | Tant mieux si on gagne quelques jours ! Mais ce n'est pas capital... |
| ☹ | L'immatriculation de l'entreprise en ligne | Très bien mais dommage. Voilà de nombreux créateurs que nous, accompagnateurs, ne rencontrerons jamais. Ou alors trop tard, après les difficultés |
| ☺ | Alléger encore les formalités | Bien sûr, il faut encore alléger les formalités ! |
| ☺ | Domicilier sa société chez soi pendant 5 ans | Très bien ; surtout pour les créations qui se résument à un téléphone, un micro-ordinateur et un mail |
| ☺☺☺ | Protéger simplement son patrimoine | Excellent. Voilà de quoi décourager les quelques derniers banquiers qui exigeaient trop de la part des créateurs ! |
| 2 | LANCER DES PASSERELLES VERS L'ENTREPRISE | |
| ☺ | Les clauses d'exclusivité désormais inopposables au salarié-créateur | Excellent pour les salariés créateurs |
| ☹ | Des cotisations sociales allégées pour le salarié-créateur | Idem : excellent ; il y avait une injustice criante dans les doubles cotisations. |
| ☺ | Le droit au travail à temps partiel pour le salarié-créateur | Excellent, bien que le risque de conflits soit considérable |
| ☺☺ | Le cadre légal pour les couveuses d'entreprises | Excellent, dans la mesure où cela sécurise, sur le plan juridique, de nombreux micro-projets |
| ☺ | Des activités occasionnelles facilitées | Tant mieux, pour les mêmes raisons que ci-dessus |
| 3 | FINANCER L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE | |
| ☺☺☺ | Les fonds d'investissement de proximité (FIP) | Excellent projet. Reste à en voir les contours précis disent ceux qui ont gardé de mauvais souvenirs des SDR. |
| ☺ | Aider fiscalement l'apport en fonds propres dans les entreprises | Excellent. Mais qui souscrit ? Qui ira convaincre les souscripteurs ? |
| ☺ | Un meilleur traitement des pertes en capital pour les investisseurs | Excellent. |
| ☹☹ | Assouplir les conditions de prêts aux entreprises | Attention, question de principe. FIR pratique le prêt d'honneur sans intérêt ni garantie. Est-ce une meilleure technique que de prêter à intérêt, et |

- Une évaluation immédiate de l'avant-projet de loi... -

| | | |
|--------|--|--|
| | | augmenter ces intérêts ? Nous n'en sommes pas persuadés ! |
| 4 | Accompagner socialement les projets | |
| ☹ ☹ ☹- | Différer le paiement des charges sociales de la première année | Insuffisant. Pourquoi ne pas annuler vraiment les charges de la première année ? D'autant que le report sera une source de contentieux sans nombre ! C'était l'une des seules mesures sur lesquelles on pouvait mesurer une réelle volonté de l'État de servir la cause de la création. Décevant. |
| ☹ | Accompagner plus de petits projets par l'extension du dispositif EDEN | Décevant. Irrecevable. EDEN est le symbole de cette valse réglementaire (on change les règles tous les deux ans) qui est difficile à vivre sur le terrain. |
| ☺ | Des revenus de solidarité maintenus et harmonisés | Excellent. C'est une confirmation. Tant mieux. |
| ☺ | Des dons aux réseaux d'accompagnement à la création | Décevant. Dire que ce sont les entreprises qui désormais auront la possibilité de financer les réseaux, c'est dire aussi que l'État ne croit pas suffisamment à l'importance de leur rôle pour financer lui même cette fonction de service public ? |
| 5 | FACILITER LA REPRISE ET LA TRANSMISSION D'ENTREPRISE | |
| ☺ ☺ | Relèvement du seuil d'exonération des plus-values | Excellent |
| ☺ ☺ | Adapter le paiement de l'impôt aux modalités de paiement du prix | Excellent |
| ☺ | Réduction d'impôt en cas de reprise d'entreprise financée par un prêt | Excellent |
| ☺ ☺ | Exonération des droits de mutation pour les donations aux salariés | Oui, et la mesure est sans doute trop timide, car il est certain que les salariés des entreprises constituent un gisement de repreneurs des mêmes entreprises s'ils sont bien accompagnés. |
| ☺ ☺ | Encourager la transmission anticipée d'entreprise | Excellent. |
| ☺ | Harmonisation des droits d'enregistrement sur les cessions | Oui, bien sûr ! |
| | | |
| 5 | STIMULER L'ESPRIT D'ENTREPRISE | |
| ☺ ☺ | Une campagne nationale et européenne de communication | Oui, bien sûr. Et plusieurs plate-formes de FIR ont des contacts avec l'appareil de l'Éducation. |
| ☺ | Valoriser les pratiques entrepreneuriales dans l'enseignement secondaire | Mais quelle frilosité du côté des profs. et surtout du côté des responsables académiques ! |
| ☺ | Mobiliser tous les acteurs éducatifs en faveur de la création d'entreprise | Oui, FIR est prêt à contribuer à des projets qui mettraient en contact les élèves, les étudiants et les profs avec la réalité de la création d'entreprises sur le terrain. |

Bibliographie restreinte

1. Études, rapports officiels

LARRERA DE MOREL (Bertrand), *Evaluation des aides à la création d'entreprise*, Rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, 1996.

BESSON (Éric), *Pour un plan d'urgence d'aide à la création de « très petites entreprises »*, Rapport d'information n° 1804, Commission des Finances, Assemblée nationale, 1999.

SOCQUET-CLERC LAFONT (Jacqueline), *Création et pérennisation de l'entreprise de petite taille*, rapport du Conseil économique et social, 2001.

BOCKEL (Jean-Marie), *La simplification de la création d'entreprise, de la vie des créateurs et de la gestion de leurs entreprises*, rapport au Premier Ministre, 2001.

CABANA (Yves) & MARANO (Philippe), *Mission d'évaluation des aides nationales à la création d'entreprises*, Rapport de synthèse IGF-IGIC, 2001.

COLOMB D'ÉCOTAY (Marie-Christine) & STORCH (Olivier), *Rapport sur les réseaux d'accompagnement des créateurs d'entreprises*, mission d'enquête sur les aides à la création et au développement des entreprises, rapport IGF-IGIC, 2001.

COLOMB D'ÉCOTAY (Marie-Christine) & STORCH (Olivier), *Rapport relatif aux dispositifs publics d'aides à la création d'entreprises*, mission d'enquête sur les aides à la création et au développement des entreprises, rapport IGF-IGIC, 2001.

COLOMB D'ÉCOTAY (Marie-Christine) & STORCH (Olivier), *Note relative au financement des créations d'entreprises*, mission d'enquête sur les aides à la création et au développement des entreprises, rapport IGF-IGIC, 2001.

CORNU (Gérard), *PME – Commerce et Artisanat*, projet de loi de finances pour 2001, n° 94, Tome VIII, commission des Affaires économiques, Sénat, 2001.

- Bibliographie restreinte -

CHOUAT (Didier) et DANIEL (Jean-Claude), *Les petites entreprises et les entreprises artisanales : L'homme au cœur de l'économie*, Rapport au Premier ministre, 2001.

OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION : Auditions sur les aides à l'emploi.

GUILLAUME (Henri), *Rapport de mission sur la technologie et l'innovation*, MENRT, 1998.

2. Etudes et évaluations par des ministères et autres organismes publics

DARES

Voir le site DARES (ministère de l'Emploi) : recensement des études disponibles.

AUCOUTURIER (Anne-Lise), CEALIS ROZAN CHARPAIL (Christine), *Itinéraires du chômeur créateur d'entreprise*, *Cahier Travail et emploi*, La Documentation française, juillet 1996.

ARNOULT (M.), « Les aides aux créateurs-repreneurs d'entreprises », document de travail DARES, 2001.

SIMON (Marie-Odile), *La situation en 1997 des entreprises créées en 1994 par des chômeurs bénéficiaires d'une aide publique*, Collection des rapports, CREDOC, n° 208.

DECAS

GATE - CNRS, *L'artisanat en France, Allemagne et Alsace-Moselle*, Rapport d'étude à la DECAS, janvier 2001.

CAICEDO (Emmanuel), « Les Solos : phénomène médiatique ou nouvelle génération d'entreprises ? », *Entreprises en bref, Etudes et statistiques*, n° 3, septembre 2000.

DARES-DECAS

SILOE ÉTUDE, *Etude sur l'impact des simplifications administratives mises en place depuis 1998*, novembre 2001.

APCE

Travaux d'André LETOWSKI :

Typologie des TPE

Typologie des créations

Profils des créateurs

Autres exploitations des échantillons SINE 94 et 98 sur l'accompagnement des créateurs d'entreprises

« Entreprendre, pourquoi ? », novembre 2001

« La très petite entreprise en France : état des lieux et interrogations sur son avenir », juillet 2001

« Comment aborder et analyser les réalités de la création d'entreprise ? », note d'analyse NA 012, octobre 1992

« Les créateurs développeurs d'entreprise », note d'analyse NA 153, juin 2000.

APCE, « La création d'entreprise de 1987 à 1999 », Note de travail, 1998.

APCE, « L'entrepreneuriat prend-il le relais du salariat dans les décennies récentes ? », note d'analyse, septembre 1998.

APCE, *Du créateur d'entreprise au créateur d'emplois. La dynamique du succès ; Arthur Andersen*, Collection Comprendre, 1998.

INSEE

ESTRADE (M.A.) & Missegue (N.), « Se mettre à son compte et rester indépendant : des logiques différentes pour les artisans et les indépendants des services », *Economie et Statistique*, juillet/août 2000.

ÉTUDES INSEE REGIONS : plusieurs études sur les TPE et la création.

INSEE, *Enquêtes sur l'emploi de 1990 et 2000*, INSEE Emploi revenu, 2001.

INSEE, « Recensement de la population 1999, l'espace des métiers de 1990 à 1999 », *INSEE Première*, n° 790, juillet 2001.

INSEE, « Création d'entreprises : les facteurs de survie. Les qualités du projet priment sur celles du créateur », *INSEE Première*, n° 703, mars 2000.

- Bibliographie restreinte -

INSEE, « Le poids des grandes entreprises dans l'emploi », *INSEE Première*, n° 683, novembre 1999.

INSEE, « Des groupes de la taille d'une PME », *INSEE Première*, n° 764, mars 2001.

Divers

BIT, *Micro-finance for Self-employment: Enterprise Creation by the Unemployed*, Synthesis Report, 2000.

BANQUE DE DEVELOPPEMENT DES PME, « Le financement des plus petites créations d'entreprises », 2000.

BENTABAT (Elyes), MITCHUM (Stéphane) & TROUVE (Philippe), « Gestion des hommes et formation dans les très petites entreprises », CEREP, n° 72, janvier 1999.

ROSSI (Jean-Yves), *L'artisanat : enjeux et conditions de son développement*, Rapport du Conseil Economique et Social, « Avis et rapports » du CES, n° 19, 1997.

FERRIER (Olivier), PIATECKI (Cyril) & ULMANN (Philippe), *Les travailleurs indépendants*, Observatoire Alptis, Editions Economica, 1997.

3. Etudes des organismes privés, réseaux d'accompagnement et autres

L'ensemble de ces études a la particularité de porter sur un échantillon spécifique, souvent fonction de la population d'entreprises cible des organisations professionnelles considérées.

ADPME

2001-2002 : ETUDES ADPME lancées fin 2001 sur les créations accompagnées.

UPA - APCM

« Propositions dans le cadre de la préparation du projet de loi pour l'artisanat et la petite entreprise », document élaboré par l'UPA et l'APCM avec la collaboration de la CANCAVA, l'ORGANIC, la CANAM, les SOCAMA, la SIAGI et la FFCGEA, juillet 2001.

Fiducial

Baromètre IFOP – Fiducial

FCGA

FCGA - BANQUE POPULAIRE, *Observatoire de la petite entreprise*, Lettre mensuelle.

FCGA, « La petite entreprise – TPE en 2001 », *Enquête nationale auprès de 9000 TPE*, juillet 2001.

Etudes Réseaux

FIR : accès au crédit ; aides ; caractéristiques des créateurs d'entreprises passant par les plates-formes de FIR ⇒ Des éléments dans l'étude TMO (questionnaires aux créateurs passés par les PFIL ; 800 réponses traitées).

RESEAU ENTREPRENDRE, *Création de PME, création de richesses*, Enquête annuelle sur les lauréats, Associations Entreprendre, 2001.

BOUTIQUES DE GESTION, « Créateurs en difficulté et accompagnement » (André Letowski).

ADIE

ADIE, *Etude d'évaluation 1995*, 1996.

ADIE, *Etude d'évaluation 1998*, 1999.

ADIE, *Etude d'évaluation 2000*, 2001.

BERGER (Arnaud) & SEHIL (Sonia), *Les petites activités génératrices de revenu dans les quartiers précaires*, Étude ADIE, mai 2001.

- Bibliographie restreinte -

ADIE, *Étude sur l'intégration des exclus par le travail indépendant et le micro-crédit en Europe*, Rapport de synthèse.

4. Les annuaires des aides à disposition des TPE

Conseils régionaux

De nombreux « catalogues » des aides sont disponibles, souvent sur le site de la région. Par ailleurs, les aides faisant partie des Contrats de Plan Etat-Région peuvent avoir fait l'objet d'évaluations, puisque l'évaluation des CPER fait partie des obligations des régions. Certaines de ces évaluations peuvent être publiées dans le cadre des rapports d'évaluation des CPER.

Magazines spécialisés

Défis

Entreprendre

Capital

Initiative Magazine

5. Etudes européennes / comparatives

OCDE

OCDE, *Rapport sur la réforme de la réglementation*, 1997.

OCDE, *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, adoptée le 9 mars 1995.

OCDE, *Businesses' Views on Red Tapes – Administrative and regulatory burdens on small and medium sized enterprises*, Rapport d'étude, 2001 (en français : *La paperasse vue par les entreprises – les charges administratives et réglementaires des PME*).

OCDE, *Petites entreprises, création d'emplois et croissance : faits, obstacles et pratiques exemplaires*, Comité de l'industrie, 1997.

Commission européenne

COMMISSION EUROPEENNE : rapport sur les aides d'État. 8ème rapport, 2000.

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE : SME Statistics in focus, «EU very small enterprises show dynamic growth in 1997 », Industry, trade and services, thème 4 – 11/2000.

COMMUNAUTE EUROPEENNE - DATAR, *Vade-mecum sur les règles de concurrence communautaires relatives aux aides publiques aux entreprises*, annexe de la circulaire du Premier Ministre du 8 février 1999.

COMMISSION EUROPEENNE, *Observatoire européen des PME*, 6^e rapport, 2000. Rapport présenté à la Direction générale Entreprises par KPMG Consulting et EIM, Small business research and consultancy.

UEAPME (Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises)

Études diverses

POSTE D'EXPANSION ECONOMIQUE DE BRUXELLES : analyse du statut de la TPE ; cas de la Belgique.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail

FONDATION EUROPEENNE POUR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE TRAVAIL, « Les emplois dans les micro-entreprises », *Plaquette*, n° 12.

6. Revues et colloques

LAFERRERE (Anne), « Devenir travailleur indépendant », *Economie et Statistique*, n° 319-320, 1998.

FREYSSINET (Jacques), « Les logiques des politiques d'emplois aidés en Europe », colloque *Emploi : quelles innovations ?*, Institut CDC pour la Recherche et Direction du Programme PME Emploi, Caisse des Dépôts et Consignations, jeudi 21 juin 2001.

- Bibliographie restreinte -

GAUVIN (A.), « Remarques sur les politiques d'aide à l'emploi », colloque *Emploi : quelles innovations ?*, Institut CDC pour la Recherche et Direction du Programme PME Emploi, Caisse des Dépôts et Consignations, jeudi 21 juin 2001.

GAZIER (Bernard), « Emplois aidés et marchés transitionnels », colloque *Emploi : quelles innovations ?*, Institut CDC pour la Recherche et Direction du Programme PME Emploi, Caisse des Dépôts et Consignations, jeudi 21 juin 2001.

GORZ (André), « La personne devient une entreprise », *Revue du MAUSS*, n° 18, La Découverte/MAUSS, 2001.

LAMONTAGNE (Élise), « Les facteurs de survie des entreprises », Mémoire pour l'obtention d'un DEA de Sciences économiques, Université de Nancy 2, 1999.

MORIN (M.-L.), « L'activité professionnelle indépendante : quelle protection juridique », colloque *Emploi : quelles innovations ?*, Institut CDC pour la Recherche et Direction du Programme PME Emploi, Caisse des Dépôts et Consignations, jeudi 21 juin 2001.

PACITTO (J.-C.) & TORDJMAN (F.), « TPE et marketing : les causes d'un malentendu » *Revue internationale PME*, n° 3-4, 2000.

PACITTO (J.-C.), « Quel marketing pour les TPE ? » *Revue française de gestion*, novembre-décembre 1998.

PACITTO (J.-C.) et TORDJMAN (F.), « L'innovation technologique dans la TPE industrielle : ce que disent les statistiques » *Revue internationale PME*, n° 3, 1999.

REDOR (Dominique), « Les nouvelles entreprises et la création d'emplois », Communication au Colloque INSEE, 6 décembre 2001.

VALLAT (David), « La création d'entreprise par les chômeurs : l'enjeu de l'accompagnement », colloque *Emploi : quelles innovations ?*, Institut CDC pour la Recherche et Direction du Programme PME Emploi, Caisse des Dépôts et Consignations, jeudi 21 juin 2001.

7. Données statistiques de la TPE

UNEDIC, statistiques annuelles.

Les données statistiques sur les très petites entreprises

| Source | Données | Périmètre | Fréquence | Remarques |
|-----------------------------|---|---|---------------------|---|
| SIRENE | Dénombrement des entreprises | Toutes entreprises y compris, individuelles | Mensuelle | Retards d'enregistrement : 90 % des cessations prises en compte au bout de 6 mois |
| BODACC | Cessation d'activités | Liquidations suite à défaillance | Mensuelle | Ne comptabilise que 20 % des cessations et ne tient pas compte de l'issue de la procédure judiciaire |
| BIC | Données comptables | Exhaustif, avec déclaration simplifiée si CA < 3,5MF | Annuelle | 20 % des déclarations présentent des anomalies et près de 5 % des entreprises sont absentes |
| SUSE | Données comptables | Exhaustif, avec déclaration simplifiée si CA < 3,5 MF | Annuelle | Corrige une part importante des anomalies des BIC mais ces corrections ne concernent pas les TPE |
| EAE | Données comptables | < 20 salariés uniquement dans les secteurs construction, commerce, service, transport | Annuelle | Le sondage varie fortement selon la taille de l'entreprise et le secteur, et peut descendre en dessous du 1/50 pour les entreprises individuelles |
| FIBEN | Données comptables | Presque exhaustif pour les entreprises dont le CA excède 5MF | Annuelle | Présente a priori le même type de biais que les fichiers BIC. Contient 190.000 bilans annuels |
| Enquête Centrale des Bilans | Modalités de financement et rentabilité | Echantillon de 6,7 % des firmes non financières | Annuelle | Enquête reposant sur le volontariat et comportant un biais en faveur des entreprises de plus de 500 salariés |
| TPEI | Emploi, investissement, R&D | Exhaustif dans la tranche d'effectif 10-19 salariés | Tous les quatre ans | Sondage non obligatoire avec un taux moyen de réponse de 72 % pour un taux de sondage compris entre 1/3 et 1/36 ^{ième} |

Source : Direction de la Prévision, Sous-direction C – Etudes sectorielles

Composition de l'instance

Président :

Mulliez (André), Président-fondateur du Réseau Entreprendre

Rapporteur général :

Granger (Benoît), chef de projet MicFin

Rapporteurs :

Haas (Sandrine), chargée de mission, Commissariat général du Plan

Renon (Marie), chargée de mission, Commissariat général du Plan

Suter (Daniel), DECAS

Membres :

Auvinet (Emmanuel), chargé d'études juridiques, CANAM

Béthoux (Raymond), ancien professeur des universités associé, conseil en stratégie

Boulard (Nathalie), chef du département des politiques d'emploi, DARES, ministère de l'Emploi

Puis

Guimiot (Agnès), DARES, ministère de l'Emploi

Coulomb (Didier), Direction de la Technologie, ministère de la Recherche
puis

Prétet (Anne), ministère de la Recherche

Didier (Franck), expert-comptable

- Composition de l'instance

Forget (Claude), directeur des marchés des professionnels, Banque fédérale des banques populaires

Hervieu (Halvard), Commerce, Artisanat, Service public et Développement local, DATAR
puis Pommier (Paulette), DATAR

Lamontagne (Elise), Observatoire des TPE, Fédération des Centres de Gestion Agréés

Landais (Emmanuel), directeur général de l'ADIE

Lefebvre Saint-Félix (Claire), sous-directrice, DECAS, Ministère de l'Économie
et Rimlinger (Stéphane), ministère de l'Économie

Le Guyader (Sylviane), préfecture de Loire-Atlantique, SGAR

Letowski (André), responsable des Études et Statistiques, APCE

Meunier (Rose), direction des partenariats, Caisse des Dépôts et Consignations

Trouvé (Philippe), Groupe ESC Clermont-Ferrand, CEREQ

Vallat (David), Centre Auguste et Léon Walras, Université de Lyon, Institut des sciences de l'homme