

La promotion de l'auto-emploi des chômeurs :
le cas français à la lumière de l'exemple allemand

Julien Reysz

Cahier de recherche du Creg, n° 2015.02

Septembre 2015

La promotion de l'auto-emploi des chômeurs : le cas français à la lumière de l'exemple allemand

Julien Reysz¹

Résumé :

Les taux de chômage élevés en Europe ont justifié la mise en place de dispositifs en faveur de la création d'entreprise. Le développement de la formule de l'auto-entrepreneur en Allemagne et en France est caractéristique de l'accent mis par les pouvoirs publics sur les aides aux sans-emploi créateurs d'une entreprise individuelle afin de lutter contre le chômage. Si ces mesures ont des effets globalement positifs sur le retour sur le marché du travail, elles conduisent néanmoins à accroître la précarité des individus qui se mettent à leur compte.

Mots clés : chômeurs, auto-entrepreneurs, aides à la création d'entreprise, France, Allemagne

Abstract:

The high unemployment rates in Europe have justified the implementation of measures for business creation. The development of self-employment in Germany and France is characteristic of the emphasis of the governments on aids for the unemployed that create their own business through self-employment in order to fight unemployment. If these measures have generally positive effects on the return to the labour market, they nevertheless lead to increase the precarity of the individuals who start their activity.

Key words: unemployed, self-employed, business creation aids, France, Germany

Classification JEL : J08, J68, M13

¹ Centre de Recherche en Économie de Grenoble (CREG), Univ. Grenoble-Alpes (Grenoble, France)
julien.reysz@upmf-grenoble.fr

La promotion de l'auto-emploi des chômeurs : le cas français à la lumière de l'exemple allemand

INTRODUCTION

Fin 2013, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans a atteint 23,4 % dans les États membres de l'Union européenne (24 % dans la zone euro) et même plus de 50 % dans des pays comme l'Espagne ou la Grèce. Alors que ce chiffre est relativement élevé en France (24,8 %), cette situation contraste fortement avec l'Allemagne, où le taux n'est que de 7,9 %². Les moins de 25 ans ne sont pas les seuls concernés : le taux de chômage de l'ensemble de la population active est, à la même date, de 10,3 % en France et de 10,8 % dans l'UE 28 (12 % dans la zone euro), mais seulement de 5,3 % en Allemagne³. La « recette » qui a permis à l'Allemagne d'avoir un taux de chômage aussi faible tient en partie à la capacité de ce pays à stimuler l'emploi via la création d'entreprises, notamment d'entreprises individuelles, et plus particulièrement d'auto-entreprises. À en croire certains, l'Allemagne serait le « paradis des auto-entrepreneurs » en raison de démarches administratives relativement simples, rapides et peu coûteuses et du fait que ce statut s'adresse à tout le monde [Payet (2012)].

L'auto-entrepreneuriat n'est pas une spécificité allemande, loin s'en faut. Il s'est répandu dans nombre de pays européens, séduits par la souplesse de la formule : pour la rapidité des démarches administratives et le peu de frais de constitution d'une entreprise individuelle en Espagne et en Italie, pour la simplicité des règles de déclaration de l'activité créée auprès de l'administration fiscale en Suède, pour le régime très protecteur qu'elle offre aux auto-entrepreneurs au Danemark (congés maladie, congés maternité/paternité, retraite et chômage), pour les avantages fiscaux qu'elle procure à ses fondateurs au Royaume-Uni [Bergerault *et al.* (2010)]. Dans le contexte actuel de crise économique et de raréfaction de l'emploi, ce type de mesure prend une importance grandissante en Europe. Ce sont en effet des taux de chômage élevés et persistants qui ont justifié, la plupart du temps et dans la majorité des États, la mise en place d'actions en faveur de la création d'entreprise. Perçus comme l'un des « remèdes » au sous-emploi, l'aide et le soutien des pouvoirs publics à l'émergence d'entreprises individuelles constitue un objectif de politique économique. À plus ou moins haute dose, les pays européens sont convaincus de la nécessité de développer le travail indépendant pour répondre au manque d'emplois salariés et au problème du chômage, surtout celui des jeunes. Dans cette perspective, l'accent est mis sur l'auto-entrepreneuriat.

La France n'est pas en reste. Mis en place par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, le statut d'auto-entrepreneur rencontre un vif succès⁴ : en 2012, plus de la moitié du total des entreprises créées dans l'hexagone relèvent de l'auto-entrepreneuriat [Thomas *et al.* (2013)]. Faut-il profiter de ce succès pour étendre le dispositif et, si oui, la France doit-elle s'inspirer de ce qui se fait en la matière en Allemagne ? N'y a-t-il pas des risques à poursuivre dans cette voie et a-t-on vraiment intérêt à imiter le « modèle » allemand ? S'ils partagent des caractéristiques communes avec leurs équivalents outre-Rhin, les programmes français d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises individuelles ne leur correspondent pas en tous points (I). De plus, le bilan en demi-teinte de ces mesures montre les limites de tels dispositifs et plaide pour une amélioration des dispositions qui existent actuellement en France (II).

² Source : Eurostat.

³ Source : Eurostat.

⁴ En France, les auto-entreprises sont définies par l'INSEE comme étant les entreprises individuelles créées en vue d'exercer une activité commerciale, artisanale ou libérale, à titre principal ou complémentaire, et qui remplissent les conditions du régime fiscal de la micro-entreprise et optent pour exercer en franchise de TVA.

I.- LES DISPOSITIFS FRANÇAIS D'AIDE AUX CHOMEURS CREATEURS D'ENTREPRISES INDIVIDUELLES, REFLET DES MESURES A L'ŒUVRE OUTRE-RHIN ?

De nombreuses mesures en faveur de la création d'entreprise ont été instituées en Europe pour stimuler la reprise d'un travail. La dynamisation de l'emploi par la constitution d'entreprises individuelles est passée notamment par la promotion de l'entrepreneuriat des chômeurs (I.1). Ce mouvement à l'œuvre à l'échelle européenne est également perceptible en France, où les dispositions en direction des chômeurs-entrepreneurs s'inscrivent peu ou prou dans la lignée de celles mises en place en Allemagne (I.2).

I.1. La tendance européenne à promouvoir l'entrepreneuriat des chômeurs

La plupart des pays européens ont introduit, au cours des années 2000, des programmes d'aide financière et de soutien à la création d'entreprises individuelles ou ont développé et soutenu les dispositifs déjà en place. Les chômeurs sont directement concernés par ce type d'action : les sans-emploi sont en effet au cœur des mesures visant leur accès au marché du travail ou leur retour en emploi via l'exercice d'une activité de travailleur indépendant.

Le développement des dispositifs d'aide à la création de micro-entreprises. La référence aux micro-entreprises comme facteur du dynamisme économique du territoire européen fait écho à la volonté des gouvernements des différents États membres et celle de la Commission européenne de faire des PME les vecteurs de la croissance économique en Europe⁵. En 2011, dans l'UE 28, les micro-entreprises (0 à 9 salariés) représentent 92,5 % de l'ensemble des entreprises du secteur marchand non financier (industrie, commerce et services), elles réalisent un chiffre d'affaires moyen d'environ 4,3 milliards d'euros (16,7 % du chiffre d'affaires total des entreprises européennes) et une valeur ajoutée moyenne de plus de 1,3 milliards d'euros (21,4 % de la valeur ajoutée créée par toutes les entreprises européennes), enfin elles emploient près de 40 millions de personnes (29,5 % de la population active occupée européenne)⁶. Sur un total de 22 millions d'entreprises relevant de ce secteur, on compte, à la même date, 20,4 millions d'entreprises répertoriées comme micro-entreprises⁷. Parmi ces dernières, celles n'ayant aucun salarié sont les plus représentées quantitativement et sont celles dont le nombre de créations augmente le plus fortement : en 2010, il y avait en Europe plus de 13,4 millions d'entreprises sans salarié (pour près de 7,6 millions d'entreprises ayant 1 à 4 salariés et environ 1,6 millions d'entreprises de 5 à 9 salariés) et plus de 1,7 millions de très petites entreprises de zéro salarié ont été créées (contre seulement 557 000 TPE de 1 à 4 salariés et 44 300 TPE de 5 à 9 salariés)⁸.

L'auto-entrepreneur est une forme d'entreprise individuelle qui entre dans le champ des micro-entreprises⁹. Si l'« auto-entreprise » prend différentes appellations dans les pays de l'Union européenne (*autónomo* en Espagne, *self employed* en Grande-Bretagne, *Kleingewerbetreibender* en Allemagne...), elle repose partout sur la même logique, à savoir

⁵ Les PME représentent 99 % des entreprises européennes et regroupent 70 % de la main d'œuvre du secteur privé. Leur importance numérique (elles sont 23 millions en Europe) leur confère une place essentielle dans le tissu industriel et un poids non négligeable dans l'économie, faisant de ces dernières les acteurs privilégiés de la mise en œuvre des objectifs de Lisbonne, ainsi que le principal levier de la mise en œuvre des objectifs d'emploi et d'innovation définis par la Stratégie Europe 2020 [Séné (2011)].

⁶ Calculs de l'auteur à partir des données brutes recueillies sur le site d'Eurostat le 23 juin 2014.

⁷ Source : Eurostat.

⁸ Source : Eurostat.

⁹ Les micro-entreprises sont, eu égard à la définition européenne officiellement retenue par la Commission européenne (recommandation n° 2003/361/CE du 6 mai 2003), des entreprises dont l'effectif est inférieur à 10 personnes et dont le chiffre d'affaires ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros.

celle d'offrir à des catégories très diverses de la population (étudiants, chômeurs, retraités, femmes au foyer ou encore salariés) la possibilité d'exercer une activité professionnelle à titre principal ou complémentaire en créant sa propre entreprise sous une forme simplifiée. L'auto-entreprise est en effet une structure dont les règles de constitution et de fonctionnement sont relativement souples : celle-ci a de nombreux avantages sur les formes plus « classiques » d'entreprises, notamment en termes de régime d'imposition sociale et fiscale, de procédures administratives d'établissement, d'accès au financement ou encore de règles comptables et financières. Par exemple, au Royaume-Uni, les auto-entrepreneurs (*self employed*) bénéficient d'un régime fiscal privilégié puisqu'ils sont exonérés du paiement de l'impôt sur les sociétés et de la TVA si leur bénéfice annuel ne dépasse pas 64 000 £ (soit environ 80 000 €). Bien qu'il y ait des spécificités propres à chaque pays¹⁰, les dispositions nationales se rejoignent sur un certain nombre de points, comme le fait d'avoir instauré un guichet unique (un seul interlocuteur pour toutes les démarches administratives et une simplification des formalités), d'avoir intégré les NTIC (Nouvelles technologies de l'information et de la communication) pour accélérer et améliorer les démarches administratives et développé les échanges numérisés avec les pouvoirs publics, enfin d'avoir porté une attention particulière aux micro-entreprises (la création du statut d'auto-entrepreneur a pour but d'encourager les sans-emploi qui ont un projet professionnel à travailler à leur compte) [Martin (2013)]. Par ailleurs, dans la plupart des cas, l'activité peut démarrer dès le lendemain de l'inscription ou de l'enregistrement et aucun capital de départ n'est exigé.

Les chômeurs, un public cible des mesures de soutien à l'émergence d'activités indépendantes. Les chômeurs constituent l'une des principales catégories de la population active visée par les mesures gouvernementales en faveur de la création d'entreprise et d'activité indépendante. Si les actions en direction de ce public ont pris des formes très diverses et se sont déclinées sous des modalités variées, il n'en demeure pas moins que les programmes en vigueur ont pour point commun d'insister sur le fait que se mettre à son compte est un moyen privilégié de sortir de la situation de chômage : en créant son entreprise, le chômeur participe en effet activement à son retour à l'emploi, contribuant ainsi à réduire la durée passée dans le système d'indemnisation du chômage ou à l'assistance. Plutôt que s'évertuer à créer de l'emploi en agissant sur la demande de travail (abaissement du coût du travail, flexibilisation du marché du travail, aides et subventions à l'embauche...) et/ou sur l'offre de travail (politiques de formation, incitation financière au travail, aide à la recherche d'emploi...), l'idée est de réduire le déséquilibre sur le marché du travail en jouant sur le fait de « transformer » l'offre de travail en sa propre demande. Cette option a l'avantage de mettre un terme à l'inadéquation qualitative entre l'offre et la demande (le créateur d'entreprise qui se met à son compte est censé disposer, si ce n'est des qualifications suffisantes, du moins des compétences professionnelles nécessaires à l'exercice de son activité), tout en participant, au-delà de la lutte contre le chômage, à la résorption partielle des pénuries de main d'œuvre qui existent dans certains secteurs de l'économie : le taux de vacances d'emplois pour le secteur « industrie, construction et services » est de l'ordre de 1,5 % depuis fin 2010 dans l'UE 28¹¹.

¹⁰ Au titre de ces spécificités, il convient de noter que le régime fiscal du créateur d'entreprise diffère sensiblement d'un pays à l'autre (versement de cotisations sociales mensuelles fixes en Espagne ; soumission au paiement de l'impôt sur les sociétés en Espagne, au Danemark et au Royaume-Uni ; fiscalité faible et avantageuse pour toutes les entreprises au Royaume-Uni, mais ciblée sur les secteurs clés du tourisme, de l'agro-alimentaire et de l'énergie en Espagne) et que certains pays ont réduit le nombre d'étapes et la durée des procédures administratives de création d'une entreprise (moins de trois jours en Italie et en Bulgarie), voire ont supprimé les exigences de comptabilité pour les micro-entreprises (Slovaquie et Tchéquie) [Martin (2013)].

¹¹ Source : Eurostat.

Les dispositifs d'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise s'inscrivent dans la logique prônée par l'Union européenne – au travers de la notion d'inclusion active notamment – visant à encourager les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de minima sociaux à adopter une démarche active de réintégration sur le marché du travail. L'insertion professionnelle passe aussi par le canal des aides à la création d'entreprise, une des catégories de la politique active de l'emploi (au même titre que la formation professionnelle, les mesures d'incitation à l'emploi, l'emploi protégé et la réadaptation, la création directe d'emplois). Les dépenses consacrées à ce type d'action ont progressé au cours de la première moitié de la décennie 2000 et elles se sont globalement maintenues depuis 2005 : leur part dans le PIB est passée de 0,018 % à 0,046 % de 1999 à 2005 dans l'UE 15, puis elle est restée comprise entre 0,033 % et 0,044 % de 2006 à 2011 dans l'UE 15 et dans l'UE 28¹².

II.2. Les dispositions en faveur des chômeurs-entrepreneurs : la France dans la lignée de l'Allemagne ?

L'exemple de l'Allemagne est illustratif des efforts réalisés par les pouvoirs publics pour stimuler la création d'entreprise par les demandeurs d'emploi. Également perceptible en France, le soutien aux chômeurs créateurs d'entreprise y prend des formes très proches de celles à l'œuvre outre-Rhin. Le cas français diffère peu du « modèle » allemand duquel il se rapproche au moins sur deux aspects : les deux pays ont mis l'accent sur les incitations financières à la constitution d'une entreprise individuelle mais aussi sur la simplification des procédures administratives de création d'une micro-entreprise et sur la souplesse de son régime social et fiscal. La France ne ressemble cependant pas en tous points au cas allemand : en matière d'accompagnement des porteurs de projet d'une activité indépendante, la France a avant tout privilégié le suivi individualisé, tandis que l'Allemagne a surtout misé sur l'accès aux financements.

Les incitations financières à la constitution d'une entreprise individuelle. En Allemagne, l'effort public afin de stimuler le travail indépendant chez les chômeurs s'est concrétisé au travers de la mise en place de l'*Ich-AG (Ich-Aktiengesellschaft)*¹³, mesure d'incitation des chômeurs à la fondation d'entreprise. Institué en 2003 dans le cadre de la loi Hartz II, ce dispositif en faveur de la création de micro-entreprises individuelles se traduisait notamment par l'octroi d'une aide financière aux sans-emploi lorsqu'ils reprenaient une activité professionnelle autonome ou qu'ils créaient une entreprise. Le fait d'avoir constitué une *Ich-AG* permettait en effet de bénéficier de l'aide au « démarrage » d'activité (*Existenzgründungszuschuss*)¹⁴, aide versée aux chômeurs percevant des allocations chômage ou bénéficiant de mesures de promotion de l'emploi et s'installant à leur compte¹⁵. À *Existenzgründungszuschuss* s'est partiellement substituée la prime pour la création d'une activité indépendante [Koléda et Brun-Schammé (2010)]. *Ich-AG* a en effet été fusionné en 2006 avec l'allocation de transition (*Überbrückungsgeld*) pour donner naissance au programme *Gründungszuschuss* [Bouvard *et al.* (2013)]. Ce nouveau dispositif est plus étendu que son prédécesseur puisqu'il s'adresse à toute activité indépendante et ne concerne pas que les micro-entreprises. À l'instar d'*Ich-AG*, il consiste en une subvention publique

¹² Source : Eurostat.

¹³ Dans le droit allemand, *Ich-AG* n'est pas une forme juridique d'entreprise à proprement parler, mais désigne la mise en place d'une activité professionnelle autonome d'une personne préalablement sans emploi.

¹⁴ Les entreprises créées grâce à cette subvention ne devaient toutefois pas avoir un chiffre d'affaires annuel supérieur à 25 000 € (quel que soit le nombre de salariés de l'entreprise).

¹⁵ Attribuée de manière dégressive pendant une durée de trois ans (600 € par mois la première année, 360 € la seconde et 240 € la troisième), cette aide conduisait à ne plus toucher d'allocations chômage.

accordée aux bénéficiaires de prestations d'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*) afin qu'ils créent leur entreprise – et sortent du système d'assurance ou d'assistance chômage. *Gründungszuschuss* est une « aide de base », exonérée d'impôt et non soumise au taux d'imposition progressif, qui regroupe en un seul instrument les dispositions financières de l'allocation de transition (*Überbrückungsgeld*) et de la subvention de démarrage (*Existenzgründungszuschuss*). Une prime mensuelle (*Einstiegsgeld*) peut aussi être accordée, dans certains cas, aux bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II* qui décident de créer leur entreprise [Kramarz *et al.* (2012)]. Cette prime est d'un montant variable selon les régions (*Länder*) et son versement est laissé à l'appréciation discrétionnaire de l'administration compétente. Ayant pour but de soutenir le retour à l'emploi, cette prime, lorsqu'elle est octroyée, l'est pour une durée de 24 mois, mais son montant ne peut en aucun cas être supérieur aux taux standard de l'allocation chômage II (prestations d'assistance chômage).

En France, les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de deux grands types de dispositifs publics pour être aidés financièrement dans leur projet d'entreprise au travers de l'ACCRE (Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise) et de l'ARCE (Aide à la reprise ou à la création d'entreprise) [Triquère (2011)]. Instituée en 1979, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE) est un dispositif d'encouragement à la création d'entreprise à destination d'un public varié, principalement orienté sur les demandeurs d'emploi et les bénéficiaires de minima sociaux. L'aide est versée aux personnes qui créent ou reprennent une activité économique, qu'elle qu'en soit la nature (industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale), ou qui entreprennent d'exercer une profession non salariée autre que celle qu'elles ont déjà. Ce dispositif est ouvert aux chômeurs inscrits à Pôle emploi, qu'ils soient indemnisés ou non. L'attribution de l'ACCRE ouvre droit, pendant une durée d'un an, à l'exonération de nombreuses cotisations sociales (allocations familiales, maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, veuvage, pour la partie des rémunérations ne dépassant pas 120 % du Smic), ce qui constitue un avantage financier indéniable pour démarrer une activité quand on sait que ces cotisations peuvent représenter en moyenne jusqu'à 45 % des bénéfices réalisés. Le versement de l'ACCRE permet par ailleurs à certaines catégories, comme les allocataires du Revenu de solidarité active (RSA), ceux de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) et ceux de l'Allocation temporaire d'attente (ATA), de recevoir d'autres aides ou encore de continuer à percevoir leurs prestations sociales pendant les premiers mois d'activité de leur entreprise : pour les bénéficiaires de l'ASS, il s'agit du mécanisme de l'ACCRE-ASS, qui correspond au versement, par Pôle emploi, pendant les douze premiers mois d'activité, d'une aide équivalente à l'ASS ; les bénéficiaires du RSA, quant à eux, peuvent recevoir l'ACCRE tout en continuant à percevoir une allocation d'un montant forfaitaire garanti (variable selon la composition du foyer et le nombre d'enfants). De son côté, l'ARCE est une aide de Pôle emploi destinée aux demandeurs d'emplois bénéficiaires de l'ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi) qui ont préalablement obtenu l'ACCRE. Cette aide financière n'est attribuée qu'une seule fois par ouverture de droits et est conditionnée au respect de la communication par le demandeur de son projet de création ou de reprise d'entreprise à Pôle emploi. L'ARCE permet de toucher une prime dont le montant est basé sur le reliquat des indemnités chômage, qui correspond à 45 % des allocations chômage restant dues au jour de la création ou de la reprise de l'entreprise (ou à la date d'obtention de l'ACCRE si cette date est postérieure à la date de création ou de reprise de l'entreprise). L'ARCE conduit à ne plus recevoir d'allocations (l'aide ne peut par exemple pas être cumulée avec le maintien de l'ARE prévu en cas de reprise d'une activité occasionnelle ou réduite), mais les bénéficiaires de l'aide peuvent cependant récupérer le reliquat de leurs droits lorsque leur entreprise a dû fermer. Enfin, ceux qui n'ont pas opté pour l'ARCE ont la possibilité d'« utiliser » le maintien aux allocations chômage comme d'un moyen financier pour accompagner la création de leur entreprise : ils peuvent en effet, dans la limite de la durée de

leurs droits à prestations, cumuler l'ARE avec les revenus de leur travail pendant quinze mois (soit quinze versements mensuels continus ou discontinus d'allocations), à condition que les revenus issus de l'activité de leur entreprise ne dépassent pas 70 % du salaire servant au calcul de leur allocation chômage.

Simplification des procédures administratives de création d'une micro-entreprise et souplesse de son régime social et fiscal. En Allemagne, le statut d'auto-entrepreneur est intéressant, tant d'un point de vue administratif que fiscal. La procédure administrative de constitution est très simple et peu onéreuse : pour quelques dizaines d'euros, il est possible à n'importe quel individu majeur de démarrer une activité après avoir rempli et déposé au *Gewerbeamt* (département administratif de la mairie) un formulaire précisant la nature de l'activité exercée et le chiffre d'affaires estimé et après avoir obtenu un numéro fiscal (*Steuernummer*) du service des impôts (*Finanzamt*) [Payet (2012)]. De plus, même si l'auto-entrepreneur est tenu de s'inscrire au registre du commerce et des sociétés (RCS), aucun capital minimum de départ n'est exigé. L'adoption de ce régime conduit par ailleurs à une exonération de la taxe professionnelle lorsque le bénéfice annuel est inférieur à 24 500 € et à une exonération d'impôts sur les sociétés et de TVA jusqu'à 20 000 €. Le système a aussi l'avantage d'accorder à l'auto-entrepreneur la possibilité de réaliser des bénéfices plus importants sans être davantage imposé, et ce en raison de la non progressivité des cotisations sociales (le coût de l'assurance santé est fixe).

En France, le régime de l'auto-entrepreneur bénéficie lui aussi d'une procédure administrative allégée : il suffit d'une simple inscription sur Internet ou auprès du Centre de formalités des entreprises (CFE) pour lancer son activité et l'auto-entrepreneur est dispensé d'immatriculation au Registre du commerce et des sociétés (RCS) [Bergerault *et al.* (2010)]. De plus, les personnes se mettant à leur compte qui optent pour ce statut sont exonérées de la taxe professionnelle pendant les trois premières années de leur activité et le prélèvement effectué au titre du paiement des cotisations sociales est forfaitaire [Martin (2013)]¹⁶ : l'auto-entrepreneur règle donc ses impôts et cotisations sociales forfaitairement et uniquement sur ce qu'il encaisse. En plus de la très grande souplesse d'inscription et d'arrêt d'activité qu'offre le régime d'auto-entrepreneur (formalités de création et de cessation allégées), son statut fiscal et social simplifié permet de stimuler la création d'entreprise grâce aux dispositifs de cumul du RSA (Revenu de solidarité active) ou de l'ASS (Allocation de solidarité spécifique) avec l'ACCRE (Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise) et au travers de l'imposition réduite et progressive des revenus d'activité aux cotisations sociales.

L'accompagnement des porteurs de projet d'une activité indépendante : accent sur le suivi personnalisé ou accent sur l'accès aux financements. En France, les mesures d'accompagnement à la création d'entreprise ont pris la forme, entre autres, du dispositif « Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise » (NACRE) [Triquère (2011)], qui contient notamment un volet relatif aux aides financières mobilisables pour financer un projet de création d'entreprise¹⁷. Entré en vigueur en 2009 en lieu et place du dispositif EDEN (Encouragement au développement d'entreprises nouvelles) et des chèques-conseils, NACRE concerne en priorité les demandeurs d'emploi (inscrits à Pôle emploi et/ou bénéficiaires de l'ACCRE) et les allocataires de minima sociaux mais aussi, plus largement, tout porteur de projet sans emploi ou rencontrant des difficultés d'insertion durable dans

¹⁶ L'auto-entrepreneur reste néanmoins soumis au paiement de l'impôt sur les sociétés et, au-delà d'un certain seuil de revenu, il peut basculer dans le régime d'imposition classique.

¹⁷ Attribuée en phase 2 du parcours, le prêt à taux zéro NACRE est une aide financière, versée afin de financer l'investissement et/ou le fonds de roulement de l'entreprise, est d'un montant compris entre 1000 et 10 000 euros et est remboursable sur une durée de cinq ans maximum.

l'emploi (les salariés repreneurs de leur entreprise sont également concernés). Relativement récent, ce dispositif financé par des fonds publics offre un suivi personnalisé au porteur de projet qui peut intégrer l'une des trois phases du parcours NACRE¹⁸ selon l'état d'avancement et la maturité de son projet. Ce suivi personnalisé est effectué grâce à l'appui d'un opérateur d'accompagnement, un professionnel de la création et de la reprise d'entreprise, choisi avant le démarrage du projet et conventionné par l'État, qui intervient dès le montage du projet et jusqu'à trois ans après le démarrage de l'activité pour appuyer le nouveau chef d'entreprise dans ses choix de gestion et le développement de son entreprise. Le statut d'auto-entrepreneur est compatible avec NACRE, lui-même compatible avec d'autres aides à la création d'entreprise. Au-delà de NACRE, les chômeurs français peuvent également être aidés dans leur projet par de multiples structures comme Pôle emploi, l'ADIE (Association pour le droit à l'initiative économique), l'APCE (Agence pour la création d'entreprise) ou encore France active. Pôle emploi, par exemple, propose aux demandeurs d'emploi un accompagnement en trois temps : tout d'abord, le conseiller Pôle emploi du demandeur d'emploi le met en relation avec les personnes qui vont lui permettre de construire son projet professionnel et vérifier, lors d'ateliers, si l'idée d'affaires est pertinente, puis le chômeur bénéficie d'un suivi individuel durant trois mois avec un prestataire privé extérieur agréé par Pôle emploi, enfin le chômeur rencontre, au travers du dispositif EPCRE (Évaluation Préalable à la Création ou Reprise d'Entreprise), un second prestataire qui va tester la faisabilité du projet et accorder ou non son feu vert à la poursuite du projet [Triquère (2011)].

En Allemagne, les mesures en faveur de la création d'entreprise sont fortement soutenues par les pouvoirs publics et le secteur bancaire. En plus des primes et des aides non remboursables, l'État allemand et les différents *Länder* accordent des crédits à des taux d'intérêt avantageux, d'échéance longue avec une période exempte de remboursement. Les principaux prêts octroyés par l'État fédéral prennent plusieurs formes¹⁹ et sont proposés par la banque des PME de l'Institut de crédit pour la reconstruction (*KfW Bankengruppe*), c'est-à-dire la banque publique d'investissement allemande. La filiale *KfW Mittelstandsbank* (KfW Banque des PME) de la *KfW Bankengruppe*²⁰ (Groupe bancaire KfW), banque de la « classe moyenne », en plus d'aider les PME, soutient en effet activement la création de petites entreprises d'indépendants (artisans, commerçants...) grâce à l'octroi de prêts de développement à long terme, de crédits promotionnels et l'attribution de subventions, mais aussi via des instruments de financement novateurs (Mezzanine) et des financements par capitaux propres. Dans le système allemand, l'accompagnement repose en priorité sur une logique d'accès facilité aux financements permettant le démarrage d'une activité et, dans cette optique, il met l'accent sur une gamme diversifiée de prêts pouvant être accordés aux porteurs de projet de constitution d'une entreprise.

¹⁸ Ce parcours est constitué des trois grandes étapes : tout d'abord, l'aide au montage du projet (phase 1), d'une durée maximum de 3 mois (projet de reprise) ou de 4 mois (projet de création) ; ensuite, l'appui à la structuration financière du projet et à son financement par le recours à des intermédiaires bancaires (phase 2), étape d'une durée de 3 ou 4 mois également selon qu'il s'agit d'une création ou d'une reprise ; enfin, le développement de l'entreprise nouvellement créée ou reprise (phase 3), c'est-à-dire son suivi, pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois ans.

¹⁹ Il y a notamment les prêts accordés au créateur d'entreprise sous forme de fonds de démarrage (*StartGeld*) jusqu'à 100 000 euros (*ERP-Gründerkredit-StartGeld*), les prêts universels accordés au créateur d'entreprise jusqu'à 10 millions d'euros, les prêts ERP pour la création d'entreprise (*ERP-Kapital für Gründung*), enfin les prêts accordés à l'entrepreneur (*KfW-Unternehmerkredit*).

²⁰ Créée en 1948, au sortir de la seconde guerre mondiale (en prenant exemple sur le fonctionnement du feu Crédit national français), la *KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau)* est la banque publique d'investissement d'Allemagne qui accorde des crédits à ceux qui n'ont pas la possibilité de se financer auprès d'autres banques (étudiants, créateurs d'entreprise, PME...).

II.- DES EVALUATIONS EN DEMI-TEINTE DES PROGRAMMES D'AIDE A LA CREATION D'ENTREPRISE EN DIRECTION DES CHOMEURS

Les évaluations menées à propos des effets des programmes d'aide en direction des chômeurs créateurs d'entreprise montrent que, si le bilan de ce type d'action est dans l'ensemble positif (III.1), les limites des mesures en question nécessitent de réformer certaines de leurs dispositions afin d'améliorer les dispositifs à l'œuvre, plus particulièrement ceux en vigueur en France (III.2).

II.1. Un impact globalement positif mais à nuancer

Les mesures mises en place en Allemagne et en France pour stimuler l'auto-emploi des chômeurs ont des effets positifs sur la création d'emplois et d'entreprises ainsi que sur les taux de sortie du système des prestations sociales. Elles ont toutefois une portée relativement limitée en termes de revenus d'activité et conduisent bien souvent à des situations de discriminations et d'éviction sur le marché du travail, ainsi que de précarité et de pauvreté en emploi.

Les dispositifs en direction des chômeurs-entrepreneurs ont contribué à favoriser la participation au marché du travail des allocataires de prestations chômage. La participation au marché du travail s'est accrue en raison des emplois générés par les créations d'entreprises, concomitamment aux sorties du système d'indemnisation du chômage. Cet accroissement est également le résultat de la pérennité des activités qui ont été créées grâce, entre autres, aux divers mécanismes de prêts permettant aux porteurs de projet de concrétiser leur idée d'entreprise.

En ce qui concerne les créations d'emplois et d'entreprises. Le dispositif *Ich-AG* a permis de créer des emplois, et ce dès l'année de son entrée en vigueur. Selon l'Agence pour l'emploi allemande, il a en effet bénéficié à près de 41 000 personnes en 2003 et a pu en concerner jusqu'à plus de 233 000 en 2005 [Koléda et Brun-Schammé (2010)]. Par ailleurs, la probabilité que les bénéficiaires d'*Ich-AG* et de l'allocation de transition (*Überbrückungsgeld*) aient un emploi est supérieure de 22,1 points de pourcentage à celle des non bénéficiaires, avec des effets positifs en termes de revenus [Caliendo & Künn (2011)]. La France est également bien placée en termes de créations d'entreprises. Sur la période 2006-2011, elle a été le pays de l'OCDE dans lequel les créations annuelles d'entreprises ont été les plus fortes²¹ (leur nombre a été multiplié par deux) [Thomas *et al.* (2013)]. De plus, la majorité des créateurs d'entreprise sont des anciens chômeurs [Martin (2013)] : parmi les nouveaux chefs d'entreprise qui apparaissent chaque année, le tiers d'entre eux est en effet constitué de demandeurs d'emploi, notamment de chômeurs de longue durée (11 % du total des créateurs d'entreprise) [Thomas *et al.* (2013)]. Parmi les très petites entreprises (TPE)²², l'auto-entrepreneuriat a connu une progression spectaculaire : le nombre d'auto-entrepreneurs est en effet passé, entre 2009 et 2012, de moins de 79 000 à plus de 820 000, soit une multiplication par plus de dix en quatre ans. L'aide offerte par l'ARCE a des impacts globalement positifs. Versée à 76 500 demandeurs d'emploi en 2011, elle participe à la

²¹ En 2012, d'après l'INSEE et le Ministère français de l'économie, près de 550 000 entreprises ont été créées en France, soit 1,6 fois plus qu'en Allemagne (345 000 entreprises créées, selon Destatis, l'Institut allemand des statistiques) ; c'est dire la vigueur de la création d'entreprises dans l'hexagone depuis le milieu des années 2000, pour un pays comptant pourtant près de 15 millions d'habitants de moins que son voisin allemand (au 1^{er} janvier 2013, selon Eurostat, l'Allemagne comptait 80,5 millions d'habitants et la France en comptait 65,6 millions).

²² Les TPE sont, en droit français, les entreprises qui emploient de 0 à 19 salariés. Celles-ci représentent l'essentiel des créations d'entreprises en France.

reprise d'emploi, mais également à créer de l'emploi salarié : 1,9 emploi salarié est créé en plus de l'emploi occupé par le chômeur-entrepreneur. Les mêmes remarques peuvent être faites à l'échelle européenne : partout en Europe, les anciens chômeurs devenus chefs d'entreprise stimulent l'emploi, comme en Suisse, où en moyenne 2,2 emplois supplémentaires sont créés après trois ans d'exercice [Gruber et Dencker (2012)]. Les micro-entreprises, pour leur part, contribuent à l'emploi dans la mesure où elles emploient en moyenne 2 salariés chacune [Martin (2013)].

Pour ce qui est de la sortie du système d'indemnisation du chômage. Il y a un effet moyen très positif à long terme des dispositifs *Ich-AG* et *Überbrückungsgeld* sur les personnes traitées : les participants aux programmes ont 15,6 % de chance de plus que les non participants de ne pas être réinscrits au chômage 56 mois après le début de leur reprise d'activité [Caliendo & Künn (2011)]. Les aides orientées vers l'auto-entrepreneuriat et la création d'un travail indépendant ont permis d'abaisser le nombre de demandes d'allocation chômage en Allemagne [Lequillerier (2013)] ; les aides à la création d'entreprise (*Grundungszuschüsse*) ont en effet exercé un effet important sur la sortie du système d'allocation [Bouvard *et al.* (2013)]. Si les effets de l'*Einstiegsgeld* restent, quant à elles, pour le moins difficiles à apprécier (peu d'évaluations ont été menées à ce sujet), certaines études indiquent néanmoins que la participation au marché du travail des bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II* qui ont eu droit à cette prime mensuelle s'est accrue : le versement de l'*Einstiegsgeld* au titre de l'aide à la création d'entreprise a ainsi conduit, deux ans après le début du programme, à faire augmenter de 11 % à 16 % la probabilité de ne pas recevoir l'*Arbeitslosengeld II* et à faire accroître de 20 % la probabilité de ne pas être inscrit au chômage ou de ne pas être demandeur d'emploi [Wolff & Nivorozhkin (2008)]. Ces bons résultats expliquent certainement le fait que, outre-Rhin, les chômeurs créateurs d'entreprise sont moins longtemps au chômage que leurs homologues européens avant de se mettre à leur compte [Gruber et Dencker (2012)]. Côté français, si plus d'un chômeur-entrepreneur sur quatre a été confronté à des problèmes financiers qui l'ont contraint à cesser son activité, ils sont néanmoins près de trois sur quatre à la poursuivre deux ans après la création ou la reprise d'entreprise et, parmi ceux qui ont dû mettre un terme à leur activité, ils ne sont qu'un bénéficiaire de l'ARCE sur huit à être à nouveau à la recherche d'un emploi [Costanzo *et al.* (2014)].

Quant à la survie et à la viabilité des entreprises créées. En Allemagne, les entreprises individuelles – dont les auto-entreprises –, qui représentant plus de 80 % de l'ensemble des créations d'entreprises, ont des taux de faillite très faibles (de l'ordre de 1 %) et inférieur à celui des sociétés anonymes (SA) (*Aktiengesellschaft* : plus de 2 %) et des sociétés à responsabilité limitée (SARL) (*Gesellschaft mit beschränkter Haftung* ou GmbH : plus de 1,5 %) [Bergerault *et al.* (2010)]. Après trois ans d'exercice, le taux de survie des entreprises allemandes créées par les chômeurs est très élevé puisqu'il s'établit à 87 % [Gruber et Dencker (2012)]. Même constat en France, où NACRE a rempli sa double mission, dont l'une est de soutenir la création d'entreprises viables : le taux de pérennité à deux ans des entreprises créées par les chômeurs ayant pu bénéficier de NACRE est en effet relativement élevé (78 %) [Thomas *et al.* (2013)]. Les observations faites en Allemagne et en France ne sont pas des « cas isolés ». Le taux de survie des entreprises créées par les chômeurs est, après trois ans d'exercice, situé entre 80 % et 90 % en Europe (78 % en Belgique et 89 % en Suisse)²³ et leur chiffre d'affaires progresse [Gruber et Dencker (2012)].

À propos du soutien financier apporté par les mécanismes de prêts. L'ARCE est une aide financière qui, dans trois cas sur quatre, est indispensable aux chômeurs qui souhaitent créer leur entreprise et dont le montant est, pour deux allocataires sur trois, suffisant pour couvrir

²³ Ce taux de survie est plus élevé que celui des start-up, dont le taux de mortalité est d'ailleurs supérieur à 50 % au bout de cinq ans.

les premiers besoins de financement de leur projet [Costanzo *et al.* (2014)]. Quant à NACRE, ce dispositif jouit, cinq ans après son lancement, d'un bilan positif. Pour un coût global annuel raisonnable (environ 43,5 millions d'euros), le dispositif a rempli l'autre de ces deux missions, à savoir celle de réduire les difficultés structurelles d'accès aux crédits bancaires des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux. Plus de la moitié des créateurs et repreneurs d'entreprise soutenus entre 2009 et 2012 ont ainsi pu obtenir un prêt à taux zéro en même temps que 1,6 milliards d'euros de prêts bancaires ont pu être mobilisés grâce au 222 millions distribués au travers du prêt NACRE [Thomas *et al.* (2013)].

Limites et remise en question des dispositifs en vigueur. À y regarder de plus près, les petites entreprises fondées par des anciens chômeurs créent finalement peu d'emplois salariés en Europe : 95 % des nouvelles entreprises n'embauchent aucun salarié à leur création et seul un tiers des entreprises pérennes à trois ans emploient des salariés [Thomas *et al.* (2013)]. Par ailleurs, alors que 70 % des entreprises créées par des personnes précédemment en activité sont encore viables au bout de trois ans, ce taux de survie chute à moins de 60 % pour celles créées par des demandeurs d'emploi [Thomas *et al.* (2013)]. L'auto-emploi des chômeurs via la création d'une activité indépendante ne constitue donc pas la panacée de la lutte contre le chômage de masse. En France, par exemple, les chiffres récents sont là pour le prouver. La légère hausse du nombre de créations d'entreprises individuelles observée en 2012 (+ 2 %) est essentiellement portée par l'augmentation du nombre de demandes d'immatriculation d'auto-entreprises (+ 5 %) et cette hausse ne fait que compenser la diminution du nombre de créations de sociétés (- 4 %) [Filatriau et Batto (2013)]. En fin de compte, on assiste à une baisse des créations d'entreprises (- 6 %) et, parmi celles qui émergent, la très grande majorité d'entre elles ne créent pas d'emplois : plus de 9 entreprises créées sur 10 n'ont en effet aucun salarié [Filatriau et Batto (2013)]. Si les créations d'emploi sont donc à relativiser, d'autres points méritent également d'être questionnés. D'une part, les revenus générés par l'activité de l'entreprise individuelle demeurent somme toute faibles, tandis que les aides versées pour encourager la création d'entreprise ont été réduites et soumises à des conditions de plus en plus strictes et que les règles à respecter et les responsabilités engagées sont parfois lourdes. D'autre part, il existe des phénomènes de sélection de certains sans-emploi pouvant bénéficier des programmes, conduisant à des discriminations et à des effets d'éviction d'autres catégories de chômeurs. Enfin – point le plus important –, le régime d'auto-entrepreneur conduit à la précarité.

Des revenus d'activité sensiblement faibles, conjugués à des aides diminuées et de plus en plus conditionnelles et à des règles et des responsabilités parfois lourdes. En France, le bilan de l'auto-entreprenariat n'est pas des plus réjouissants. En effet, selon l'INSEE, 50 % des auto-entrepreneurs ne font aucun bénéfice et, parmi ceux qui en font, 10 % seulement ont un revenu d'activité supérieur au revenu minimum [Martin (2013)]. L'autre fait, plus inquiétant encore, est que la proportion de ceux qui n'ont que leur activité d'auto-entrepreneur pour unique source de revenu augmente. Cette situation signifie que l'entrepreneuriat n'est pas toujours l'expression d'un désir d'entreprendre, mais une solution par défaut pour répondre à la crise de l'emploi salarié : la situation sur le marché du travail pousse les chômeurs à adopter le régime de l'auto-entrepreneur, lequel participe par lui-même à développer la précarité et à abaisser le niveau de vie de celles et ceux qui se sont engagés dans l'aventure de la création d'entreprise. De leur côté, les aides versées au titre de l'ACCRE ont été, au fil des différentes réformes, progressivement réduites et les dispositifs n'ont cessé d'évoluer, rendant de plus en plus difficilement compréhensibles et opaques les règles d'attribution et les conditions d'accès des publics qui y ont droit. Même remarque pour l'Allemagne, où le versement de l'aide liée à la *Gründungszuschuss* est d'une durée maximale de 15 mois,

indépendante de la durée des droits restants à prestations chômage²⁴. Quoique souple sur le plan juridique et fiscalement intéressant, le régime d'auto-entrepreneur allemand est néanmoins assez astreignant au niveau comptable : le créateur d'entreprise a l'obligation légale de tenir un bilan comptable et il est responsable sur ses fonds propres et sans limite des résultats de l'entreprise [Martin (2013)]. Cette réalité du cas allemand est observable partout en Europe : pour tous les pays, la responsabilité personnelle et illimitée sur les résultats de l'entreprise conduit à la saisie du patrimoine personnel et professionnel en cas de dettes issues de l'activité [Martin (2013)].

Des mesures sélectives introduisant des discriminations et des phénomènes d'éviction. Une ombre au tableau du dispositif NACRE, et non des moindres : le dispositif tend de plus en plus à l'éviction des publics les plus fragiles, la part des allocataires de minima sociaux s'étant notablement affaiblie depuis l'introduction de la mesure, passant de 16 % en 2009 à 12 % en 2012 [Thomas *et al.* (2013)]. Cet effet d'éviction est très certainement imputable au fait que NACRE s'adresse avant tout aux porteurs de projet – quel que soient la forme juridique et le secteur d'activité de la future entreprise – qui ont déjà une idée suffisamment précise de leur projet d'entreprise et qui considèrent qu'ils ont la possibilité de la créer ou de la reprendre dans un délai raisonnable. De plus, de nombreux bénéficiaires de NACRE sont inscrits à Pôle emploi depuis moins de six mois et, pour certains, touchent déjà l'ARCE [Thomas *et al.* (2013)]. Autre critique, à l'égard de l'ACCRE cette fois-ci : les créateurs d'entreprise qui ont passé moins d'un an au chômage avant de recevoir l'ACCRE n'ont pas un taux de sortie du système d'indemnisation du chômage significatif, ce résultat pouvant s'expliquer par le rôle non négligeable joué par la sélection des chômeurs pouvant obtenir cette aide parmi ceux considérés comme étant les plus aptes à mener à bien un tel projet [Cabannes et Fougère (2012)]. Du côté allemand, les choses ne sont pas forcément mieux. L'activité envisagée au titre de la perception de *Gründungszuschuss* doit être suffisamment pérenne pour procurer au chômeur-entrepreneur des moyens de subsistance suffisants sur le long terme qui lui permettent de sortir durablement du chômage : celui-ci a l'obligation de présenter un plan d'affaires afin de démontrer la viabilité de son activité²⁵. Ne peuvent prétendre à *Gründungszuschuss* que les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*) qui ont les compétences personnelles et professionnelles requises pour créer une entreprise²⁶ et dont l'activité est économiquement pertinente²⁷. Au niveau européen, les mesures en faveur des chômeurs-entrepreneurs engendrent des distorsions, comme le fait qu'il y a un nombre plus important d'hommes que de femmes qui se mettent à leur compte, alors même que les femmes sont les premières discriminées sur le marché du travail [Gruber et Dencker (2012)]. Une étude de l'EPFL a par ailleurs mis en évidence les disparités territoriales d'insertion des différents publics de sans-emploi dans un dispositif d'aide à la création d'entreprise : au-delà du peu de divergence dans la structure de fond des programmes

²⁴ Pendant la première phase, à savoir les six premiers mois, le chômeur-entrepreneur perçoit un soutien financier de 300 € versé par l'organisme de sécurité sociale. Les neuf mois suivants, il ne bénéficie plus automatiquement de ce soutien.

²⁵ Afin d'éviter les effets d'aubaine, la viabilité de l'entreprise est évaluée par un expert qui tient compte des conditions techniques et matérielles favorables à la poursuite réussie de l'activité mises en avant par le demandeur de l'aide.

²⁶ Le chômeur-entrepreneur doit prouver qu'il dispose des connaissances et des compétences nécessaires pour effectuer un travail non salarié (qualifications professionnelles et entrepreneuriales, expérience de travail, etc.) et, en cas de doute sur ses qualités et ses capacités, l'agence pour l'emploi peut exiger qu'il participe à des ateliers et stages de préparation à l'exercice d'une activité indépendante.

²⁷ Lors de la deuxième phase du dispositif *Gründungszuschuss*, soit à partir du septième mois de versement de l'aide (sur une durée totale de 15 mois), son octroi demeure à la discrétion de l'agence pour l'emploi qui va juger de la pertinence de son maintien ou non en fondant sa décision sur l'appréciation de la « réussite » économique de l'activité créée.

de soutien nationaux des pays observés, les écarts en matière de sélection et d'assistance aux créateurs d'entreprise demeurent importants au niveau régional [Gruber et Dencker (2012)].

Un régime d'auto-entrepreneur conduisant à la précarité. L'Observatoire de l'auto-entrepreneur fait remarquer que, en France, la part des auto-entrepreneurs n'exerçant simultanément aucune autre activité s'est accrue (39 % en 2009, 45 % fin 2010). Le constat est sans appel : la très grande majorité des auto-entrepreneurs français ne vivent donc pas de l'activité pour laquelle ils ont créé une entreprise. Première étape dans la vie professionnelle constituant un tremplin vers un emploi stable, l'auto-entreprise repose sur un régime dérogatoire à celui des salariés qui ne confère pas les droits sociaux issus du contrat de travail de droit commun [Martin (2013)]. En plus d'être discriminant pour les chômeurs de longue durée et pour les assistés sociaux en termes de capacité de survie et d'insertion durable, le statut social de l'auto-entrepreneur est ainsi également faible par rapport celui du salarié (pas de couverture chômage, pas de couverture accidents du travail et maladie professionnelle, pas de droit individuel à la formation). En Allemagne, le chômeur-entrepreneur bénéficiaire de la *Gründungszuschuss* n'est même plus tenu d'adhérer obligatoirement au régime de pension de retraite légale et à l'assurance maladie. S'ajoute à la précarité inhérente au statut social de l'auto-entrepreneur celle liée au fait que l'auto-entrepreneuriat favorise le développement de la sous-traitance et l'extension des « faux indépendants ».

II.2. Les améliorations à apporter aux dispositifs en vigueur en France

Les limites qui viennent d'être mentionnées suggèrent que des améliorations sont à apportées aux dispositifs en vigueur en France. Trois séries de mesures doivent, à notre avis, être mises en œuvre prioritairement. Tout d'abord, il faut faciliter l'accès des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux aux financements leur permettant de mener à bien leur projet d'entreprise. Ensuite, il convient de renforcer la formation et l'accompagnement des sans-emploi dans leur parcours de création ou de reprise d'entreprise. Enfin, il devient urgent de réformer le régime de l'auto-entreprise pour conférer à l'auto-entrepreneur un véritable statut social, lui offrant les mêmes protections que celles dont bénéficient les salariés.

Faciliter l'accès aux financements. Les difficultés d'accès au crédit bancaire que rencontrent les personnes éloignées de l'emploi conduisent à ce que les entreprises qu'elles créent soient insuffisamment capitalisées à leur démarrage et à ce qu'elles peinent à financer leur développement [Thomas *et al.* (2013)]. Ce constat des auteurs du rapport publié par l'IGF et l'IGAS les invitent à préconiser un certain nombre d'aménagements pour rendre le dispositif NACRE encore plus efficace. Considéré comme « innovant, mature et financièrement robuste », celui-ci souffre cependant du défaut de ne pas suffisamment faciliter l'accès des publics les plus fragiles aux financements. Pour l'IGF et l'IGAS, il conviendrait de recentrer progressivement les aides financières à la création d'entreprise sur ceux qui en ont le plus besoin et sur ceux dont les difficultés de bancarisation ont augmenté [Thomas *et al.* (2013)]. Il s'agirait donc d'accorder en priorité les financements aux chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires de minima sociaux, en rendant notamment inéligibles au prêt NACRE les allocataires de l'ARCE (sans toutefois leur ôter la possibilité de continuer à bénéficier de l'accompagnement proposé dans le parcours NACRE). Pour ce faire, il convient d'assouplir les règles d'octroi du prêt NACRE en supprimant notamment la condition de son couplage à un prêt bancaire complémentaire dont le montant et la durée doivent être supérieurs ou égaux au montant et à la durée du prêt à taux zéro offert par NACRE.

En plus de ce ciblage, il faudrait faire en sorte que le prêt NACRE puisse représenter, pour ceux qui y ont droit, au moins 25 % des fonds propres de leur projet [Thomas *et al.* (2013)].

Pour y parvenir, l'État français devrait redéfinir certaines des missions de la banque publique d'investissement (BPI) et accentuer son rôle en direction des petits entrepreneurs. Dans cette optique, la BPI pourrait s'inspirer de ce qui se fait outre-Rhin au travers de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau Mittelstandsbank*. Le soutien au microcrédit et à la finance solidaire devrait aussi être davantage développé, le recours à ce type de financement donnant des résultats très positifs en termes de créations d'entreprises, de créations d'emplois et d'insertion²⁸ [Association pour le Droit à l'Initiative Économique (2012) ; France Active (2012, 2013)].

Renforcer l'accompagnement et la formation des chômeurs. Alors que 70 % des entreprises créées par des personnes précédemment en activité sont encore viables au bout de trois ans, ce taux de survie chute à moins de 60 % pour celles créées par des demandeurs d'emploi ou des personnes faiblement qualifiées [Thomas *et al.* (2013)]. Ce différentiel du taux de défaillance légitime l'idée d'intensifier les efforts en faveur de l'accompagnement des chômeurs dans leur projet de création d'entreprise. L'accompagnement joue en effet un rôle déterminant dans le succès ou l'échec d'un projet d'entreprise et les chiffres sont là pour le prouver. Ainsi, par exemple, 58 % des entreprises soutenues par l'ADIE existent toujours trois ans après leur création, ce taux de viabilité (équivalent à la moyenne pour l'ensemble des entreprises individuelles) étant d'autant plus important quand on sait que 40 % des bénéficiaires du dispositif perçoivent des minima sociaux et que 29 % d'entre eux sont sans diplôme [Association pour le Droit à l'Initiative Économique (2012)]. L'accompagnement des chômeurs est donc une étape essentielle dans la réussite d'un projet de création d'activité, ne serait-ce que parce que sa validation par le professionnel en charge du suivi dudit projet confère au chômeur une crédibilité supplémentaire auprès des établissements financiers pour obtenir un prêt. Dans cette optique, il faut par exemple réaffirmer avec force le principe selon lequel le bénéficiaire d'un prêt NACRE à taux zéro doit impérativement s'engager à être accompagné dans la phase 3 du parcours NACRE.

L'accompagnement des chômeurs-entrepreneurs passe, entre autres, par le maintien des mécanismes d'incitation à exercer une activité grâce à la possibilité de cumuler revenus d'activité et prestations sociales. Afin de rendre encore plus effectif ce mécanisme, il appartient de proroger la disposition actuelle accordant au chômeur percevant l'ARE et qui souhaite intégrer le programme ECPRE le droit de continuer à bénéficier du versement de son allocation dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles dont il jouissait avant la formulation de sa demande. L'accompagnement passe aussi par des actions de formation en direction des porteurs de projet, notamment au travers de la reconnaissance des compétences professionnelles grâce à un accès facilité à la validation des acquis de l'expérience (VAE) et à travers la participation de fonds de formation professionnelle au financement de l'accompagnement à la création/reprise d'entreprise [Association pour le Droit à l'Initiative Économique (2012)]. Enfin, afin de réduire les effets d'éviction, il faut développer des actions de formation en direction des publics les plus éloignés de l'emploi qui leur fassent prendre conscience de la faisabilité réelle de leur projet en les aidant à réaliser une étude de marché et à évaluer précisément les coûts afférents à la création de leur future entreprise ainsi que les frais liés à l'activité envisagée. Ce n'est qu'à cette condition que le recours à un programme tel que l'EPCRE (point sur l'état d'avancement du projet, évaluation de ses facteurs de réussite et de ses risques, conseil dans le choix de le poursuivre ou non, mise en place un plan d'actions pour le concrétiser, report de sa mise en œuvre...) – qui

²⁸ En 2013, sur les 11 753 emplois créés par les personnes soutenues par l'ADIE, 5313 avaient bénéficié de l'un des 14 646 microcrédits délivrés par l'association et le taux d'insertion des personnes accompagnées par l'ADIE est élevé (84 %). De son côté, France Active note que, la même année, les 5527 TPE accompagnées et financées par le réseau ont permis de créer 9005 emplois (sur un total de 36 191 emplois créés ou consolidés), en très grande majorité à l'initiative de demandeurs d'emploi.

n'intervient pourtant qu'après que le porteur d'un projet a suivi une formation ou un atelier Pôle emploi sur le thème de la création d'entreprise – ne sera plus uniquement l'apanage des seuls demandeurs d'emploi qui ont les capacités et les compétences suffisantes pour réfléchir par eux-mêmes à leur projet.

Redéfinir et améliorer le statut social de l'auto-entrepreneur. Certaines dispositions du statut d'auto-entrepreneur en Allemagne auraient un réel intérêt à être transposées en France. Par exemple, les pouvoirs publics français pourraient reprendre la disposition à l'œuvre outre-Rhin selon laquelle les auto-entrepreneurs allemands, lorsqu'ils sont d'anciens salariés, restent affiliés au régime de droit commun des salariés en termes de couverture sociale en cas d'échec de l'expérience d'entrepreneuriat. La France aurait aussi peut-être avantage, à l'instar de son voisin allemand, à accroître la durée des droits à chômage en cas d'insertion du demandeur d'emploi dans un programme orienté vers la création d'entreprise. En Allemagne, en effet, depuis 2012, la durée de droits à prestations d'assurance chômage *Arbeitslosengeld I* restants à laquelle le chômeur-entrepreneur peut prétendre a été relevée, passant de 90 jours (3 mois) à 150 jours (5 mois). Enfin, on pourrait s'inspirer de deux dispositions phare de « l'aide au démarrage d'activité » (*Existenzgründungszuschuss*) qui ont fait partie des facteurs ayant stimulé l'auto-entrepreneuriat en Allemagne. *Existenzgründungszuschuss* a en effet constitué le principal instrument financier de promotion de l'adoption du statut d'auto-entrepreneur, pour deux raisons : d'une part, l'aide n'était pas soumise à l'impôt (contrairement au chiffre d'affaires issu de l'activité) ; d'autre part, bien que l'auto-entrepreneur perdait le bénéfice de l'aide en cas de dépassement du seuil maximal de chiffre d'affaires annuel, il pouvait néanmoins conserver le montant reçu durant l'année écoulée sans être contraint de rembourser l'aide.

Les mesures à l'œuvre outre-Rhin ne doivent cependant pas masquer l'étendue des risques que fait courir le statut d'auto-entrepreneur à l'allemande. La France doit faire les efforts nécessaires pour améliorer le statut des auto-entrepreneurs français et rester vigilante sur les problèmes sociaux liés au développement du phénomène de la sous-traitance (via les salariés détachés) et à l'extension des faux indépendants, qui sont sources d'une précarité et d'une pauvreté au travail accrues, comme c'est le cas aujourd'hui en Allemagne. La France tend pourtant à s'acheminer de plus en plus dans la direction de l'insécurité des revenus du travail préférée à l'instabilité des trajectoires sur le marché du travail, et ce pour deux raisons. D'une part, les « auto-entrepreneurs sont un peu plus représentés que les autres créateurs d'EI [entreprises individuelles] dans les tranches d'âge extrêmes : avant 30 ans et à partir de 60 ans » [Filatriau et Batto (2013)], qui sont justement les tranches d'âge les plus touchées par le travail précaire. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si ce sont plus particulièrement ces catégories qui, pour échapper au chômage, ont davantage recours à la création d'entreprise, quitte à ce que l'activité exercée les enferme dans une situation de précarité. D'autre part, la création du régime d'auto-entrepreneur a stimulé les créations d'entreprises individuelles par des femmes [Filatriau et Batto (2013)]. Or, les femmes exercent davantage dans les services à la personne²⁹, qui sont très souvent des professions beaucoup plus touchées que les autres par la précarité. Quand elles créent une entreprise dans ce secteur, les femmes sont donc potentiellement plus vulnérables économiquement que les hommes et sujettes à la pauvreté au travail. Améliorer le statut de l'auto-entrepreneur est indispensable pour protéger les publics les plus fragiles qui se mettent à leur compte et cette réforme se justifie d'autant plus quand ce régime est adopté par d'anciens chômeurs, surtout lorsqu'il s'agit de jeunes, de femmes ou d'individus en fin de vie active.

²⁹ En 2012, les femmes sont majoritaires parmi les créateurs dans l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale (60 %) ainsi que dans les autres services aux ménages (57 %) [Filatriau et Batto (2013)].

CONCLUSION

Expression caractéristique des transformations du travail et d'un marché du travail en pleine mutation, l'auto-emploi est un phénomène qui a pris de l'ampleur un peu partout en Europe depuis une dizaine d'années. S'il a certes des effets positifs sur la réintégration dans l'emploi des chômeurs – comme c'est le cas en Allemagne ainsi qu'en France –, il favorise néanmoins le développement du travail précaire. Focaliser tous les efforts sur l'auto-entreprise comporte un risque, celui d'aboutir à faire des auto-entrepreneurs une minorité certes de plus en plus visible mais aussi, si rien n'est fait, de plus en plus pauvre. Ce risque est présent en France et, pour y répondre, il n'est pas souhaitable que l'État cherche à tout prix à transposer tels quels les programmes mis en place outre-Rhin. Le cas allemand est en même temps « atypique » et « paradoxal » dans le sens où, en Allemagne, l'entreprise individuelle est finalement assez peu soutenue par les pouvoirs publics, alors même qu'elle représente la forme la plus fréquente d'entreprise et qu'elle connaît un succès grandissant [Bergerault *et al.* (2010)]. Chez nos voisins allemands, l'accent a en effet surtout été mis sur les KMU (*Kleine und mittlere Unternehmen*)³⁰, autrement dit sur les petites et moyennes entreprises (PME), souvent au détriment des petites entreprises individuelles, ce qui peut expliquer le statut social dégradé conféré aux auto-entrepreneurs.

Pour être envisagé comme une solution viable à plus long terme, l'auto-entrepreneuriat doit offrir de véritables garanties en termes de rémunération et éviter que cette formule ne permette à d'autres entreprises d'échapper à l'imposition classique en recourant à la soustraction, transformant ainsi l'indépendant en un « salarié déguisé ». Miser sur une plus grande simplicité des procédures administratives de constitution d'une auto-entreprise et sur des règles plus favorables à l'essor de son activité, sur une plus grande souplesse conférée par son statut juridique, sur le versement d'aides publiques plus généreuses, plus nombreuses et plus facilement accordées ou encore sur une réglementation fiscale plus avantageuse ne suffira pas. Il apparaît dorénavant urgent de réformer le statut de l'auto-entrepreneur.

Une récente étude a montré que la principale motivation des chômeurs créateurs d'entreprise à se lancer dans l'aventure d'une activité indépendante réside davantage dans leur désir d'épanouissement personnel que dans la volonté de percevoir un revenu plus conséquent et qu'ils sont en majorité plus heureux dans leur vie personnelle et professionnelle par rapport à la période précédente [Gruber et Dencker (2012)]. Il y a fort à parier qu'ils ne seront pas moins heureux si les pouvoirs publics agissent dans le sens d'une amélioration de leurs conditions d'exercice et d'existence leur permettant de concilier une activité professionnelle d'indépendant stimulante avec une vie personnelle exempte de tracasseries administratives et matérielles. La création d'entreprise n'est pas motivée que par des incitations financières à l'emploi et ne peut pas reposer que sur des actions de formation, elle doit également être liée à une amélioration du statut d'auto-entrepreneur.

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION POUR LE DROIT A L'INITIATIVE ÉCONOMIQUE [2012], *Améliorer l'environnement juridique et financier de la création d'entreprise et du microcrédit*, Livre blanc de l'ADIE, 23 p.

³⁰ Depuis la fin de la seconde guerre mondiale – plus précisément depuis l'institution de la République fédérale d'Allemagne en 1949 –, les efforts se sont surtout concentrés sur le soutien public aux PME, considérées comme la pierre angulaire de l'économie allemande : elles représentent en effet 99,3 % du parc des entreprises et 60,9 % des emplois (source : Destatis, Institut allemand des statistiques).

- BERGERAULT P. *et al.* [2010], « Auto-entreprises : très aidées mais pas toujours punchies », *Myeurop* [en ligne], 9 décembre 2010, <<http://fr.myeurop.info/2010/12/08/auto-entreprises-tres-aidees-mais-pas-toujours-punchies-806>>, consulté le 23 juin 2014.
- BOUVARD F. *et al.* [2013], « Réformes Hartz : quels effets sur le marché du travail allemand ? », *Trésor-Éco*, n° 110, mars, Direction Générale du Trésor, 8 p.
- CABANNES P.-Y. et FOUGERE D. [2012], « Une évaluation de l'effet de l'ACCRES sur la durée de vie des entreprises », Document de travail, 15 février, 60 p.
- CALIENDO M. & KÜNN S. [2011], « Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity », *Journal of Public Economics*, vol. 95, No. 3-4, p. 311-331.
- COSTANZO B. *et al.* [2014], « Les bénéficiaires de l'ARCE en 2011 », *Éclairages – Études et Analyses*, n° 8, UNEDIC, janvier, 8 p.
- FILATRIAU O. et BATTO V. [2013], « En 2012, plus d'immatriculations d'auto-entreprises, moins de créations de sociétés », *INSEE Première*, n° 1433, janvier.
- FRANCE ACTIVE [2012], *La finance au service des personnes, de l'emploi et des territoires*, Rapport d'activité 2012, 28 p.
- FRANCE ACTIVE [2013], *Une finance solidaire au service de l'emploi et des territoires*, Rapport d'activité 2013, 30 p.
- GRUBER M. et DENCKER J.C. [2012], « Les créations d'entreprises de sortie de chômage », *Rapport d'étude de l'EPFL*, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- KOLEDA G. (dir.) et BRUN-SCHAMME A. [2010], « Une comparaison de l'emploi et des politiques de l'emploi en France et en Allemagne », *Les tendances de l'emploi en France et en Europe au printemps 2010*, Document de travail n° 19, Étude spéciale, Coe-Rexecode, juin, 48 p.
- KRAMARZ F. *et al.* [2012], *Les mutations du marché du travail allemand*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 102, La Documentation française, 98 p.
- LEQUILLERIER V. [2013], « La réforme du marché du travail allemand : un modèle réellement séduisant pour le reste de l'Europe ? », *BSI Economics*, 10 p.
- MARTIN C. [2013], « L'entrepreneuriat est-elle la meilleure parade contre le chômage des jeunes européens ? », *Nouvelle Europe* [en ligne], 7 novembre 2013, <<http://www.nouvelle-europe.eu/node/1753>>, consulté le 17 juin 2014.
- PAYET Ph. [2012], « L'Allemagne, paradis des autoentrepreneurs ? », *Les Échos* [en ligne], 3 octobre 2012, <http://archives.lesechos.fr/archives/cercle/2012/10/03/cercle_55466.htm>, consulté le 23 juin 2014.

- SENE T. [2011], « *Small Business Act* : une stratégie européenne pour les PME », *Nouvelle Europe* [en ligne], 11 mai 2011, <<http://www.nouvelle-europe.eu/node/1113>>, consulté le 17 juin 2014.
- THOMAS J. *et al.* [2013], *Évaluation du dispositif NACRE*, Rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales, octobre, 298 p.
- TRIQUERE C. [2011], *Le grand livre de la création d'entreprise : 2011-2012*, éd. Groupe Studyrama-Vocatis, coll. « Projet professionnel », Levallois-Perret, 383 p.
- WOLFF J. & NIVOROZHKIN A. [2008], « Start me up: The Effectiveness of a Self-Employment Programme for Needy Unemployed People in Germany », *IAB Discussion Paper*, No X/2007, 22/10/2008, 41 p.