amnyos groupe

En partenariat avec

ires
INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

Analyse transversale

Juillet 2013

Enquêtes monographiques sur le dispositif NACRE

Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Votre correspondant pour cette mission :

Fabrice REY
Tél. : 06-28-51-64-07
E-mail : fabrice.rey@amnyos.com
Bureau de rattachement : Paris

amnyos
groupe

Siège social
11, avenue Philippe Auguste
75011 **PARIS**
Tél.: 0811 06 06 66 – fax : (33) 1 43 13 26 65

Le Gemellyon Nord – 53, boulevard Vivier Merle
69003 **LYON**
Tél. : 0811 06 06 66 – fax : (33) 4 72 72 09 55

Antelios bât. F – 75, rue Marcelin Berthelot
13858 **AIX-EN-PROVENCE** cedex 3
Tél. : 0811 06 06 66 – fax : (33) 4 42 60 86 11

Remerciements

Nous tenons à remercier l'ensemble des acteurs rencontrés dans les différentes régions étudiées, qui, en nous accordant de leur temps, nous ont permis d'accumuler les échanges fructueux et d'obtenir une meilleure compréhension du dispositif NACRE et de ses enjeux.

Ce rapport a été rédigé par Fabrice Rey, Solveig Grimault (IRES), Valentin Vigier, Vincent Roué. Manon Lautard et Cécile Boukabza.

Sommaire

1. Propos introductifs 6
   1.1 Présentation du dispositif NACRE 6
   1.2 Rappel des objectifs de la mission 6
   1.3 Objet du document 7
   1.4 Rappel de la méthodologie 7
2. NACRE : un dispositif complémentaire qui vient s'ajuster aux offres de services régionales en matière de soutien à la création-reprise 8
   2.1 Dans chaque région, le dispositif NACRE s'inscrit dans une offre régionale étoffée d'accompagnement à la création d'entreprise 8
   2.2 Pôle Emploi joue un faible rôle dans l'information sur le dispositif NACRE 9
   2.3 L'orientation initiale des porteurs de projet se fait le plus souvent en direction de l'offre de services de Pôle Emploi et du dispositif régional, NACRE venant compléter l'offre existante 11
3. Un dispositif qui soutient les projets les plus aboutis et les porteurs les plus autonomes 11
   3.1 Des modalités de sélection à l'entrée de NACRE fortement marquées par la recherche de performance 11
   3.2 Des modalités de sélection qui sont également adaptées au contexte régional 13
4. Des projets de création d'entreprise qui s'inscrivent souvent dans la continuité du parcours professionnel des porteurs de projet 13
5. Une phase métier 1 dont l'atteinte des objectifs repose sur la mobilisation de moyens plus larges 14
   5.1 La première phase de NACRE consiste en un appui du créateur au montage du projet mais doit plus largement le préparer à l'exercice de la fonction de chef d'entreprise 14
   5.2 Le cadre de la PM1 permet d'accompagner des porteurs de projets dont le degré d'autonomie dans le projet diffère fortement 15
   5.3 L'accompagnement des porteurs de projets durant la première phase de NACRE leur donne généralement satisfaction 16
   5.4 Une phase métier dont le périmètre et la nature des objectifs restent flous 16
6. Une phase métier 2 qui contribue à la bancarisation sans en constituer le facteur principal 17
   6.1 La PM2 ouvre la possibilité de mobiliser un prêt à taux zéro pour aider à la structuration financière du projet du créateur 17
   6.2 Cette possibilité offerte par NACRE s'avère être la principale motivation des porteurs de projets qui accèdent à la seconde phase du dispositif 18
   6.3 … et s'avère structurer l'accompagnement mis en œuvre durant cette phase au point d'en être généralement la finalité 18

6.4 Le processus auquel est soumis le demandeur d'un prêt NACRE prend généralement la forme de celui mis en place par l'opérateur conventionné pour ses propres aides..... 19
6.5 La demande d'un prêt NACRE s'accompagne d'ailleurs le plus souvent d'une demande complémentaire de type prêt d'honneur ou garantie 19
6.6 Si NACRE contribue à la bancarisation des porteurs de projets accompagnés… 20
6.7 … son influence reste modeste 21
6.8 …et il n'en est pas le seul déterminant..... 21

7. La phase métier 3 : quand le principe d'égalité de traitement vient nuire à l'individualisation du parcours.....22

7.1 L'accompagnement réalisé en PM3 consiste en un suivi économique et financier de l'entreprise et, dans une moindre mesure, en des conseils au développement de l'activité22
7.2 Les modalités de l'accompagnement du dirigeant mises en œuvre par les opérateurs sont variables d'un réseau à l'autre et d'un bénéficiaire à l'autre 23
7.3 Le besoin d'accompagnement des dirigeants et la réponse qui est apportée à travers NACRE sont variables avec, au final, un niveau de satisfaction hétérogène..... 24
7.4 Le dispositif NACRE a eu un effet structurant sur les pratiques de suivi post-création de certains réseaux d'appui à la création conventionnés mais est perçu comme peu adapté à la diversité des besoins des porteurs de projet..... 25

8. Les conditions d'efficacité du processus d'accompagnement 26

8.1 Informer et orienter dans les démarches 26
8.2 Les bénéfices de la formation, associée à un accompagnement individualisé..... 26
8.3 Un besoin d'aide au montage des projets, auquel le dispositif Nacre peine à répondre 27
8.4 Des visions plurielles de l'accompagnement « post création » : le suivi et le « compagnonnage » 29
8.5 La cadence du dispositif *vs* le rythme de l'accompagnement..... 32
8.6 Quelle contribution de l'accompagnement à la sécurisation des projets ?..... 34

9. Un système de pilotage qui souligne les incertitudes du dispositif quant à son positionnement.....37

9.1 Dans chaque région, une instance régionale de pilotage a été mise en place 37
9.2 Dans les faits, la réalité du pilotage se réduit au binôme DIRECCTE - DR CDC 38
9.3 La stratégie régionale de conventionnement des opérateurs diffère selon les régions39
9.4 Des modalités de pilotage qui présentent des limites, notamment pour l'atteinte des cibles du dispositif..... 40

10. Eléments de réflexion et préconisations pour l'évolution de NACRE .42

10.1 Synthèse des forces et faiblesses du dispositif NACRE..... 42
10.2 La stratégie de déploiement de NACRE : vers une plus grande souplesse du dispositif et un meilleur ciblage des publics 43
10.3 Les modalités de pilotage : vers un pilotage plus partenarial et plus qualitatif du dispositif..... 44
10.4 L'offre de services : vers un recentrage des phases métiers sur l'accompagnement et une plus grande souplesse dans leur utilisation..... 45
10.5 La gestion administrative de NACRE : vers une simplification du dispositif .. 46

1. Propos introductifs

1.1 Présentation du dispositif NACRE

Le dispositif NACRE repose sur un cahier des charges qui en précise les objectifs, les modalités de mobilisation, le contenu etc. Il est défini comme suit.

Le parcours NACRE peut bénéficier à des « personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi »

Les actions de conseil et d'accompagnement réalisées dans le cadre du parcours d'accompagnement NACRE, comportent les trois phases suivantes :

- une phase d'aide au montage (phase métier 1), reposant sur un volume horaire de 6 à 8 heures et une durée maximum de quatre mois pour un projet de création et de six mois pour un projet de reprise d'entreprise ;
- une phase d'aide à la structuration financière (phase métier 2), reposant sur un volume de 6-8 heures et une durée maximum de quatre mois pour un projet de création d'entreprise et de six mois pour un projet de reprise d'entreprise ;
- une phase d'accompagnement du démarrage et du développement de l'activité de l'entreprise (phase métier 3), d'une durée fixe de trente-six mois.

L'offre de service NACRE s'adresse à tout créateur/repreneur possédant déjà une idée précise du projet d'entreprise qu'il souhaite créer ou reprendre, et n'inclut pas d'aide à l'émergence du projet.

La finalité globale du parcours NACRE est d'apporter un appui complet et renforcé aux créateurs/repreneurs qui ne peuvent démarrer et développer leur activité sans la mobilisation des fonds publics et un accompagnement post-création renforcé.

1.2 Rappel des objectifs de la mission

Près de quatre années après le lancement du dispositif NACRE, et dans un contexte où l'année 2012 représente la première année de sortie massive du dispositif par les bénéficiaires entrés à son lancement, la DARES a confié au cabinet Amnyos en partenariat avec l'IRES la réalisation d'une étude dont l'objectif principal est d'analyser le fonctionnement du dispositif, notamment sur son volet d'accompagnement des porteurs de projet et en lien avec les conditions dans lesquelles celui-ci est organisé.

Plus précisément, cette étude s'appuie sur la réalisation d'enquêtes monographiques devant permettre d'apporter des éléments de diagnostic, d'analyse et de préconisations sur les quatre volets suivants :

- Le parcours antérieur des porteurs de projets, leur orientation vers les opérateurs et leur sélection par l'opérateur.
- L'accompagnement des porteurs de projet par les opérateurs.
- La relation avec les partenaires pour garantir et financer les projets de création.
- Le suivi des projets de création, pendant et après la sortie du parcours.

1.3 Objet du document

Ce document constitue la seconde des deux parties qui constituent le rapport final de la mission d'étude du dispositif NACRE confiée au groupement composé du cabinet AMNYOS et de l'IRES.

Il contient une analyse transversale des quatre monographies menées dans les régions sélectionnées par les membres du comité de pilotage, à savoir :

- Champagne-Ardenne (réalisation AMNYOS)
- Languedoc-Roussillon (réalisation AMNYOS)
- Limousin (réalisation AMNYOS)
- Rhône-Alpes (réalisation IRES)

1.4 Rappel de la méthodologie

Les investigations ont reposé sur la conduite d'entretiens dans 4 régions avec l'ensemble des parties prenantes du dispositif NACRE, et plus particulièrement à l'échelle de deux territoires infra régionaux par région. Leur liste est la suivante :

Régions	**Territoires**
Champagne-Ardenne	- Territoire de Reims - Territoire de Charleville-Mézières et Sedan
Languedoc-Roussillon	- Territoire de Lunel, Montpellier et Sète - Territoire d'Alès
Limousin	- Territoire de Limoges - Territoire de La Souterraine et Guéret
Rhône-Alpes	- Territoire de Lyon - Territoire de Vienne-Roussillon et Bourgoin-Jallieu

Au final, 140 entretiens ont été réalisés, permettant d'échanger avec 152 acteurs institutionnels, structures des réseaux d'appui à la création d'entreprise, agences locales de l'emploi, banques, bénéficiaires de NACRE[1]. Le détail des entretiens réalisés par région et par type d'acteurs est présenté dans le tableau suivant :

	Total	**Acteurs Instit.**	**Opérateurs**		**ALE**	**Banques**	**Bénéf.**
			Individ.	**Collectif**			
National	**2**	2	0	0	0	0	0
Champagne Ardenne	**30**	4	5	1	2	4	14
Limousin	**31**	5	5	1	2	2	16
Languedoc-Roussillon	**38**	6	8	1	2	4	17
Rhône-Alpes[2]	**39**	5	7	2	2	6	17
Total	**140**	**22**	**25**	**5**	**8**	**16**	**64**

[1] Parmi les entretiens réalisés, certains ont mobilisé un collectif d'opérateurs.
[2] En Rhône-Alpes, 3 parrains ont également été rencontrés dans le cadre d'entretiens individuels.

2. NACRE : un dispositif complémentaire qui vient s'ajuster aux offres de services régionales en matière de soutien à la création-reprise

2.1 Dans chaque région, le dispositif NACRE s'inscrit dans une offre régionale étoffée d'accompagnement à la création d'entreprise

Le dispositif NACRE s'est déployé en 2009 dans des contextes régionaux marqués par l'existence de dispositifs d'appui à la création-reprise d'entreprise mis en place par les Régions au titre de leur compétence en matière de développement économique.

Régions	Dispositifs régionaux	Volume de places de primo-accédants/an Dispositif régional	Volume de places de primo-accédants/an NACRE
Champagne-Ardenne	Envol (créé en 2000)	300	300
Languedoc-Roussillon	Visa (créé en 2005)	2 000/2 500	700
Limousin	Objectif création (créé en 2007)	700	300
Rhône-Alpes	IDéclic (gamme d'aides à la création-reprise)[3].		

Ces différents dispositifs régionaux ont une « force de frappe » au moins équivalente, voire plus importante que NACRE. Selon les régions, ils présentent des similitudes ou des différences notables. Celles-ci peuvent concerner :

- la cible (resserrée aux publics éloignés de l'emploi ou très ouverte),
- la couverture de tout ou partie du processus de création-reprise d'entreprise (de l'émergence du projet au développement de l'activité en passant par son financement),
- les modalités d'accompagnement (durée, conseil, formation…),
- et les modalités de financement (prêt, subvention, etc.).

Suivant les régions, une certaine complémentarité entre NACRE et le dispositif régional peut être mise en évidence au regard de l'offre de services proposée au porteur de projet. Cette complémentarité peut profiter :

- **à NACRE** : Par exemple, le dispositif « Objectif création » de la Région Limousin finance une prestation d'accompagnement à l'émergence du projet, phase qui n'est pas couverte par NACRE. Il faut par ailleurs noter que l'ensemble des régions proposent à travers leurs dispositifs des actions de formation des porteurs de projets sur la gestion, le financement, le développement commercial, etc..
- **au dispositif régional** : NACRE offre la possibilité de financer un accompagnement à l'ingénierie financière ou post-création que ne propose pas tous les dispositifs régionaux considérés dans cette étude. Le prêt NACRE complète également l'offre de financements disponible.

[3] Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises mis en place par la Région s'appuie très largement sur 3 réseaux d'accompagnement auxquels la collectivité octroie des subventions, en application de l'article 1 511-7 du code général des collectivités territoriales : ADIE, Entreprendre Rhône-Alpes et Rhône-Alpes Initiative (Extrait du rapport de la Cour des Comptes, *Les dispositifs de soutien à la création d'entreprises*, tome 3, décembre 2012)

Dans certaines régions, des modalités d'articulation entre les deux dispositifs ont été convenues entre l'Etat et la Région, mais jamais formalisées.

- En Champagne-Ardenne, il est prévu que l'articulation se fasse au regard de l'antériorité de la demande d'emploi. Les opérateurs doivent privilégier l'entrée des demandeurs d'emploi de moins de six mois dans NACRE et ceux de plus de six mois dans le dispositif « Envol ».
- En Limousin, il a été convenu que l'articulation se fasse dans le cadre du parcours du porteur de projet. Les opérateurs doivent privilégier l'entrée des demandeurs d'emploi dans le dispositif « Objectif création » et la poursuite du parcours dans NACRE pour la réalisation de l'ingénierie financière.

Néanmoins, la coexistence de deux dispositifs se traduit parfois par une situation de concurrence qui peut s'observer à trois niveaux :

- **Entre les opérateurs** dans la volonté de conventionnement sur un maximum de dispositif.
- **Entre les dispositifs** : une fois conventionnée, les opérateurs font face à des conditions de prises en charge qui peuvent les inviter à privilégier le dispositif le plus rémunérateur.
- **Entre les financeurs** qui cherchent à maximiser l'audience de leurs dispositifs.

Au final, on observe que l'articulation des dispositifs s'effectue pour l'essentiel à l'échelle des opérateurs et/ou dépend de leurs bonnes relations. Celle-ci est notamment favorisée dès lors où certains opérateurs NACRE sont eux-mêmes opérateurs de la Région et de Pôle Emploi[4]. Dans le cas d'opérateurs différents, on note que l'articulation est très variable. Ainsi, en Limousin, on observe un phénomène de double accompagnement présenté par les opérateurs comme l'opportunité de disposer d'un volume horaire plus important pour les bénéficiaires qui en ont besoin au stade du montage de leur projet. En revanche, en Champagne-Ardenne, on note que le double accompagnement ne s'effectue pas toujours au bénéfice du bénéficiaire.

2.2 Pôle Emploi joue un faible rôle dans l'information sur le dispositif NACRE

Quelles que soient les régions, les sources de l'information sur le dispositif NACRE s'avèrent **diversifiées** et il n'est pas possible de souligner l'action particulière d'un acteur en particulier. On peut néanmoins retenir les tendances suivantes:

- **Les témoignages des porteurs de projet illustrent que Pôle Emploi joue un faible rôle dans l'information sur le dispositif**. Ce retour concerne d'ailleurs plus largement le champ de la création-reprise. Les entretiens avec les directions régionales Pôle Emploi confirment globalement que les outils développés et les initiatives d'information conduites en direction des conseillers du réseau Pôle Emploi ont été modestes. Ceci étant dit, une nouvelle dynamique s'installe depuis

[4] Boutique de Gestion en Champagne-Ardenne pour ENVOL, CCI pour les prestations de Pôle Emploi dans l'Hérault.

peu au sein du réseau des agences locales en matière de sensibilisation à l'entrepreneuriat et d'information sur la création d'entreprise en général[5].

- **Le réseau des chambres consulaires joue en général le rôle de « premier sas »** dans le parcours de création ou de reprise du porteur de projet, que ce dernier soit demandeur d'emploi ou non.
- **Les réseaux bancaires jouent, quant à eux, un rôle croissant dans l'orientation des porteurs de projets**. Il est intéressant de souligner que les opérateurs conventionnés sur la seconde et troisième phase de NACRE (Initiative France et France Active) indiquent qu'un nombre croissant de porteurs de projets sont orientés par des banques (à hauteur de 50% des créateurs dans l'une des plateformes d'initiative locale rencontrées en Rhône Alpes). Ce constat est à mettre en perspective avec les actions d'information que ces opérateurs mènent régulièrement auprès des banques pour présenter NACRE et leurs dispositifs respectifs (prêt d'honneur et garanties). Il est aussi à rapprocher du contexte économique actuel qui incite les banques à diminuer leur prise de risque en enjoignant les porteurs de projet à se faire accompagner. Ceci étant dit, ce phénomène reste encore marginal et le rôle des banques en matière d'information et de communication sur NACRE reste limité. Quand celles-ci identifient que le porteur de projet est éligible à NACRE, elles l'envoient vers l'opérateur conventionné le plus proche géographiquement, et pas forcément vers celui le plus adapté *a priori*. Les entretiens réalisés avec certains réseaux bancaires montrent que si le dispositif est connu, c'est néanmoins de manière superficielle.

Globalement, on note que l'information réalisée par les opérateurs à propos de NACRE n'est pas spécifique au dispositif, celui-ci étant présenté comme un outil parmi d'autres. Et les actions mises en place s'adressent, quant à elles, à l'ensemble des porteurs de projets potentiels par le biais de salons, de journées d'information, d'informations collectives et de formations.

Concernant les Régions, celle du Limousin est la seule à avoir produit un document de communication qui présente, côte à côte, le dispositif NACRE et le dispositif régional, Objectif Création. Ce dépliant est distribué aux demandeurs d'emploi qui souhaitent créer une entreprise. Le dispositif régional est explicitement présenté comme étant « *un dispositif complémentaire qui peut s'articuler avec NACRE dans le cadre de l'aide à l'émergence du projet notamment.* »

[5] En Champagne-Ardenne, cela se traduit par la mise en place de « *référent(s) création-reprise d'entreprise* » dans chacune des agences locales, l'élaboration et la diffusion d'un document synthétique aux conseillers sur l'offre de services en matière de création reprise d'entreprise ; la mise en place de réunions d'information des demandeurs d'emploi hebdomadaires en matière de création d'entreprise (à l'échelle du bassin d'emploi de Reims)

2.3 L'orientation initiale des porteurs de projet se fait le plus souvent en direction de l'offre de services de Pôle Emploi et du dispositif régional, NACRE venant compléter l'offre existante

Quand les prestations de Pôle Emploi en matière d'appui à la création d'activité (EPCRE, OPCRE) existent et qu'elles sont proposées aux demandeurs d'emploi ayant un projet de création[6], la première étape du parcours de création-reprise passe souvent par leur mobilisation. Puis, du fait de dispositifs régionaux plutôt orienté vers l'émergence et le montage de projet, les porteurs de projet font directement ou dans un second temps l'objet d'une orientation en direction du dispositif régional. La mobilisation de NACRE intervient quant à elle en parallèle (Champagne-Ardenne) ou bien ensuite (Limousin, Rhône Alpes, Languedoc-Roussillon).

Outre qu'elle témoigne d'une plus grande notoriété des dispositifs régionaux, cette situation est la résultante d'un positionnement de la PM1 certes centrée sur le montage de projet, mais plus particulièrement sur la finalisation de ce travail. Ainsi, de nombreux acteurs régionaux reconnaissent que l'intervention de NACRE en matière de services intervient en aval des besoins des cibles du dispositif. **Cette situation implique que le « parcours » NACRE s'inscrit au final dans la continuité d'un accompagnement commencé préalablement à l'entrée dans le dispositif.**

3. Un dispositif qui soutient les projets les plus aboutis et les porteurs les plus autonomes

3.1 Des modalités de sélection à l'entrée de NACRE fortement marquées par la recherche de performance

Compte tenu du type de public que reçoivent habituellement les opérateurs que nous avons rencontrés, le statut de demandeur d'emploi est un critère peu discriminant pour décider de l'entrée ou non d'un porteur de projet dans le dispositif NACRE. Une grande majorité du public reçu par les opérateurs est, de ce point de vue, susceptible d'emblée d'être éligible au dispositif. Par ailleurs, aucun des opérateurs rencontrés n'a signalé avoir déjà refusé d'accompagner une personne au motif qu'elle ne rencontrerait pas de difficultés particulières dans l'accès à l'emploi.

Confronté à un porteur de projet souhaitant bénéficier d'un appui, l'opérateur s'assure avant toute chose qu'il dispose d'un volume de places suffisant pour l'intégrer dans NACRE. Ensuite, si cette condition est réunie l'opérateur évalue deux points :

- **La maturité du projet** : celle-ci est en effet un élément important pris en compte dans le processus de sélection des personnes à leur entrée dans le dispositif. A ce sujet les réseaux d'appui à la création d'entreprise conventionnés sur la PM1 expriment le fait que NACRE n'est pas mobilisable pour accompagner des

[6] Ce qui n'est pas le cas en Limousin en raison d'un choix de Pôle Emploi d'orienter ses publics vers le dispositif régional.

personnes à l'émergence ou dans la définition de leur projet. Lorsque c'est le cas, ces derniers se voient proposer d'autres prestations disponibles sur le territoire ou au sein de l'offre de services des opérateurs.

- **L'opportunité et la faisabilité du projet**[7] est une autre condition reconnue par les opérateurs interrogés, constituant un critère discriminant dans le choix d'intégrer une personne dans le dispositif. Cet aspect renvoie plus précisément à l'appréciation de l'opportunité du projet par rapport à l'offre existante sur un territoire donnée, à sa capacité à convaincre les banques Au sein de ce critère, **la motivation du porteur de projet, sa rigueur et sa capacité à soutenir le rythme,** imposé par la création (et le dispositif) constituent des dimensions non négligeables de l' « examen d'entrée ». Ce critère sera d'autant plus déterminant que l'opérateur disposera d'un faible volume de nouvelles entrées dans NACRE.

S'ils n'ont fait l'objet d'aucune formalisation dans les différentes régions étudiées, ces critères communs interviennent systématiquement en réponse aux exigences de l'État en matière de résultats et en lien avec les conditions de financements des opérateurs. Aussi, pour valider l'entrée d'un porteur de projet dans NACRE, la majorité d'entre eux jugent tout d'abord de la capacité de son projet à aboutir et, si c'est le cas, apprécie à quel moment un porteur de projet peut être qualifié d'éligible à NACRE pour l'entrer en phase métier 1, sans que cela préjuge du travail effectué avec lui en amont. Le fait de retarder l'entrée les porteurs de projet dans le dispositif, voire parfois de les entrer « au dernier moment », constitue pour les opérateurs une façon de réduire le risque de ruptures de parcours, préjudiciable au taux de performance de leur structure.

Néanmoins, ce choix n'est pas sans conséquence sur les publics qui accèdent au dispositif. Ainsi, les opérateurs reconnaissent qu'ils sélectionnent souvent des personnes dont la distance à l'emploi est relativement courte parce qu'elles ont un niveau de formation élevé, un projet travaillé, des financements personnels, une faible antériorité dans le chômage… Plusieurs opérateurs regrettent cette situation tout en s'estimant obligé de procéder ainsi : « On fait rentrer les personnes qui ont une chance d'aller jusqu'au bout de l'accompagnement. » ; « Même au niveau de la deuxième phase, on attend que les porteurs aient le justificatif de l'accord bancaire avant de les faire rentrer en PM2. » ; « Avec les indicateurs de taux de transformation, on est de plus en plus sélectifs, ce n'est pas toujours simple sur certains porteurs. » ; « Concernant la première phase de NACRE […] une chose nous semble problématique, c'est que le dispositif est sous-tendu par des objectifs de performance qui nous amènent à sélectionner des profils de personnes qui correspondent aux objectifs recherchés mais qui sont parfois antinomiques avec les types de public qui devraient être privilégiés dans ce dispositif comme les bénéficiaires de minima sociaux. » ; « C'est gênant [à dire] mais, dans le discours NACRE on doit aider des personnes en difficulté et les contraintes de sélection obligent à prendre certains publics plus que d'autres. Si on suit les recommandations, on ne rentre personne au RSA. On connait le métier donc on sait quel public rentre dans ces critères. » ; « Comme les bénéficiaires de RSA sont des publics plus fragiles que les autres, et comme dans NACRE on évite les ruptures car sinon on est mal notés, on continue à [les] accompagner mais avec le dispositif du Conseil général. »

[7] Ce point renvoie à une perception partagée que le projet doit présenter des chances raisonnables d'aboutir à la création ou à la reprise d'une entreprise.

3.2 Des modalités de sélection qui sont également adaptées au contexte régional

Aux critères communs décrits pour les quatre régions viennent s'en ajouter d'autres qui varient suivant les régions et qui renvoient à l'articulation de NACRE avec les dispositifs régionaux :

- En Champagne-Ardenne, les opérateurs NACRE orientent les demandeurs d'emploi de moins de six mois vers NACRE et ceux de plus de six mois vers le dispositif régional.
- En Languedoc-Roussillon, et plus particulièrement dans le département de l'Hérault, les bénéficiaires du RSA sont orientés vers le dispositif départemental qui leur est dédié[8].
- En Languedoc-Roussillon et en Limousin, en raison d'une forte spécialisation de certains opérateurs conventionnés, d'autres plus généralistes n'hésitent pas à réorienter vers les opérateurs idoines certains types de publics (public ZUS ou public féminin en Limousin) ou bien certains types de projets (projets de coopératives ou bien projets en lien avec les activités sportives en Languedoc-Roussillon).

  Plus généralement, certains réseaux d'opérateurs plus généralistes tels que les chambres consulaires expriment le fait d'orienter les publics jugés comme étant en difficulté vers d'autres réseaux tels que l'ADIE.
- En Limousin, les auto-entrepreneurs souhaitant bénéficier d'un accompagnement sont orientés vers NACRE dans la mesure où ils ne sont pas éligibles au dispositif régional.

4. Des projets de création d'entreprise qui s'inscrivent souvent dans la continuité du parcours professionnel des porteurs de projet

Les entretiens réalisés avec les opérateurs conventionnés sur NACRE, comme ceux réalisés avec les bénéficiaires du dispositif, mettent en évidence que le choix de créer une entreprise s'est imposé à de nombreux bénéficiaires après la perte de leur emploi ou bien suite à une période de chômage. Les opérateurs précisent que ce phénomène est croissant dans un contexte économique dégradé.

Néanmoins, la diversité des témoignages montre aussi l'acte de création sous l'angle de la concrétisation d'un projet, d'une envie : « *A l'origine, j'étais salarié dans une entreprise, et passionné par la ferronnerie. En plus de ça, j'avais déjà une micro-entreprise dans la ferronnerie d'art. J'ai décidé d'arrêter […] pour repartir sur un vrai projet en EURL. J'ai fait une rupture conventionnelle, j'ai bénéficié du chômage le temps de m'organiser.* » ; « *Ça faisait longtemps que*

[8] C'est le cas également en Haute-Marne, département champardennais non étudié mais sur lequel la Boutique de Gestion Champagne intervient en étant tout à la fois prestataire de la Région au titre d'ENVOL, prestataire NACRE et prestataire du Département au titre de son dispositif d'accompagnement à la création-reprise des bénéficiaires du RSA.

je pensais à créer mon entreprise. J'ai démissionné il y a trois ans car je ne m'entendais pas avec mon employeur. Je suis plombier de métier. J'ai maintenant une entreprise de chauffage. ».

Ce projet implique parfois un changement d'orientation professionnelle : « *Avant j'étais chef de chantiers dans les travaux publics ; après un licenciement j'ai passé mon bac pro cuisine.* » ; « *Je travaillais auparavant dans le secteur des assurances. Je souhaitais changer de métier [la personne était contrôleur de gestion], j'ai décidé de faire une formation en ébénisterie, pour me laisser le choix de créer ou de reprendre mon ancien métier.* »

Parfois, il repose sur une opportunité saisie par le porteur de projet : « *J'ai touché un héritage, alors autant créer son propre emploi* » ; « *J'avais une connaissance de travail qui prenait sa retraite, et son projet m'intéressait* » ; « *Je ne travaillais pas, mon copain était en CDI. On a su que la librairie était à reprendre* »; « *J'étais en recherche d'emploi depuis août 2008, j'ai appris via une petite annonce sur le Midi Libre qu'un agent commercial indépendant cédait son mandat dans les activités de pompes à chaleur et de climatisation réversible. J'avais […] un parcours dans le commerce de produits techniques […] et une formation en gros œuvre et en second œuvre. […] La reprise a été faite en 2010* ».

5. Une phase métier 1 dont l'atteinte des objectifs repose sur la mobilisation de moyens plus larges

5.1 La première phase de NACRE consiste en un appui du créateur au montage du projet mais doit plus largement le préparer à l'exercice de la fonction de chef d'entreprise

Les entretiens réalisés avec les opérateurs conventionnés sur la première phase de NACRE montrent que l'appui au montage du projet se découpe en trois principaux temps :

- Un premier temps de définition du projet et d'analyse de l'adéquation entre l'individu et son projet.
- Un second temps de réalisation d'une étude de marché durant laquelle le produit ou le service développé sera défini, la concurrence, les fournisseurs et le marché seront étudiés, la politique tarifaire sera déterminée, ainsi que la stratégie commerciale, etc.
- Un troisième temps d'analyse des besoins d'investissement et de réalisation du plan d'affaires (ou « business plan »).

Au-delà de ces temps bien déterminés, les opérateurs interrogés ont insisté sur le fait que la phase de montage du projet est déterminante car elle doit plus largement permettre au porteur de projet de prendre conscience de l'implication que nécessite la création d'entreprise, puis l'exercice du métier de dirigeant, y compris dans ses incidences avec la vie privée des personnes. En somme, celle-ci doit l'aider à revêtir progressivement son nouvel habit de chef d'entreprise, d'où la nécessité de bénéficier d'un temps suffisant pour le faire et ce, au-delà même des « réalisations techniques » prévues dans le cadre de la PM1.

Durant la PM1, aux côtés des ressources de l'opérateur NACRE, de nombreux bénéficiaires ont exprimé le fait d'avoir mobilisé d'autres ressources pour les aider à construire leur projet. Il s'agit le plus souvent d'un expert-comptable ou encore d'autres acteurs ou réseau d'appui à la création d'entreprise.

5.2 Le cadre de la PM1 permet d'accompagner des porteurs de projets dont le degré d'autonomie dans le projet diffère fortement

S'il est difficile pour plusieurs bénéficiaires interrogés d'identifier ou d'isoler le rôle de NACRE dans le processus de montage du projet, pour d'autres il apparaît que l'accompagnement durant la première phase de NACRE a généralement permis la réalisation d'une étude de marché, l'élaboration d'un plan d'affaires et d'un prévisionnel.

Les entretiens mettent également en exergue le fait que le dispositif a permis d'accompagner des créateurs dont le degré d'autonomie dans le montage du projet était très variable, ceux-ci pouvant être réparties en trois catégories relativement égales :

- **Des porteurs de projet très autonomes**: *« J'ai fait l'étude de marché seul, avec [l'opérateur de la première phase] on a vérifié que ça convenait » ; « J'ai pris contact avec la chambre de métiers mais on n'a rien fait de spécial car le dossier était déjà fait. Le conseiller a pris le temps de l'examiner. » ; « Mon business plan était déjà très complet, et puis j'avais l'habitude de monter des projets »; « On a monté seuls l'étude de marché, mais on s'est appuyés sur la chambre de métiers pour avoir leur avis. » ; « J'ai fait ma propre étude de marché, j'avais regardé moi-même via Internet. La préparation de mon projet a été rapide. En parallèle j'avais fait appel à un cabinet comptable pour faire mon bilan prévisionnel, pour avoir quelque chose qui tient la route ensuite pour la banque».*
- **Des porteurs de projet nécessitant une aide pour finaliser le montage du projet** : *« Certains travaux je les ai réalisés seul, ensemble [avec l'opérateur] on définissait les contours » ; « [l'opérateur] m'a demandé de préciser l'étude de marché […] » ; « La finalisation des documents était indispensable pour acquérir les bons réflexes et avancer dans le projet, voir les bonnes personnes ».*
- **Des porteurs de projet nécessitant une aide approfondie pour monter le projet** : *« On a d'abord monté mon projet, fait une simulation de plan d'investissement, un bilan prévisionnel. J'aurais été incapable de faire la première partie seul. »; « Les documents de sortie de la phase 1 étaient une synthèse de plusieurs paragraphes, pour définir la manière dont on s'y prend pour créer, une étude prévisionnelle de marché, les questions juridiques. On l'a fait ensemble. Je ne savais pas faire » ; « On a eu deux à trois mois d'échanges avec la chambre de commerce [durant lesquels] on a réalisé une étude de marché et aussi préparé le dossier de demande de prêt NACRE […]. La chambre de commerce connaît bien mon secteur d'activité, elle était à même de faire l'étude de marché. » ; « Avec la chambre de métier […] on a fait le prévisionnel d'activité et l'ensemble des documents qui me serviraient pour le prêt [NACRE]. […] J'ai trouvé ça très bien. Sans faire vraiment une étude de marché, ils [ont identifié] le nombre d'entreprises existantes [sur le territoire et également] si le panier moyen était important ou pas. »*

Au final, ces degrés différenciés d'autonomie permettraient pour certains opérateurs d'atteindre une durée moyenne d'accompagnement du porteur de projet proche de ce

que finance NACRE. Ceci étant dit, tous ne partagent pas ce point de vue. L'ADIE et le réseau des boutiques de gestion insistent notamment sur le fait que le volume horaire disponible n'est pas adapté aux besoins de certains porteurs de projet.

5.3 L'accompagnement des porteurs de projets durant la première phase de NACRE leur donne généralement satisfaction

Les bénéficiaires d'un accompagnement au montage de projet réalisé dans le cadre de NACRE et interrogés sont une majorité à être satisfaits. Outre son utilité pour le projet, ceux-ci mettent également en avant l'intérêt que le cadre représente **pour donner des repères ou encore montrer les étapes à suivre** : *« Cet accompagnement est indispensable dans la création. Cela apporte la vision de gens expérimentés pour éviter de tomber dans les écueils. C'est une réelle rampe de lancement » ; « Pour dire que les étapes avaient été passées, on devait faire un rapport. On voyait l'avancée du projet, c'était plus concret. […] C'était quand même bien calibré. Il n'y avait pas de redondance et pas de lassitude dans les entretiens » ; « Cet accompagnement a été un regard éclairé, une écoute, des compétences à mon service. […] On a l'expérience du métier, mais on ne s'improvise pas chef d'entreprise. Leur préoccupation [à l'opérateur] c'est de faire prendre conscience des enjeux, des responsabilités et des risques qui nous attendent. » ; « Les rendez-vous ont été d'une grande aide. C'est quasiment obligatoire d'être accompagné, on n'aurait pas pu le faire sans ça. Surtout, les rendez-vous nous fixent des horaires, nous mettent dans une vie plus active [après avoir été] au chômage ».*

Quelques bénéficiaires ont aussi fait état d'insatisfactions. Celles-ci renvoient notamment au fait que les conseils reçus leur semblaient inadaptés à la nature du projet ou bien à leurs besoins.

5.4 Une phase métier dont le périmètre et la nature des objectifs restent flous

Au-delà de la satisfaction des bénéficiaires en fin de PM1, la réinscription de NACRE dans les offres de services régionales en matière de création-reprise montre que le dispositif ne se suffit pas pour accompagner un projet et un parcours, celui-ci intervenant la plupart du temps après la mobilisation d'autres dispositifs ou prestations. Corrélé à un système de pilotage exigeant en matière de résultats, il a conduit les opérateurs à une grande vigilance pour la sélection à l'entrée du dispositif.

Or, ce réflexe pris par les opérateurs vient fondamentalement interroger la PM1 car s'il s'est inscrit dans leurs pratiques de manière informelle, **c'est en réponse aux objectifs de la phase métier 1 et au regard des conditions associées**. En effet, si la fin de la PM1 marque le temps de la finalisation du projet, on peut rarement imputer l'efficacité de ce travail à sa seule action. Dès lors, la question qui se pose pour l'opérateur est celle de savoir si le temps et la durée impartis seront suffisants pour la finalisation du projet. Or, cette question technique en dissimule une autre relative au périmètre et aux attendus de la PM1 en matière d'aide au montage de projet.

Certes, les opérateurs n'ignorent pas que l'émergence des projets n'est pas prise en compte par le dispositif NACRE, mais la frontière entre émergence et aide au montage du projet reste, en pratique, extrêmement floue pour la majorité d'entre eux et d'autant plus que le temps de l'une et de l'autre et les besoins afférents varient suivant les

personnes. Au final, le cahier des charges de NACRE vient segmenter ce qui relève d'un processus normal de création pour des personnes qui n'y étaient pas toujours préparées et soulever des questions (artificielles) sur l'articulation de ces étapes :

- **Du point de vue du porteur de projet** car c'est la réponse à ces questions qui va conduire à les intégrer ou pas dans le dispositif NACRE. En cas de non-éligibilité, il s'agit alors de l'orienter vers un dispositif d'émergence, *pour peu qu'il existe*… Et face à une offre de services très inégale en la matière suivant les territoires, cela conduit certains opérateurs à prendre des publics dont les besoins ne sont pas compatibles avec le temps (et le financement) disponible.
- **Du point de vue des opérateurs** car ce choix entraîne inéluctablement des conséquences économiques pour ceux qui vont estimer que le public correspond à la cible, même si le modèle économique – à l'échelle du dispositif[9] - n'est pas viable. A l'opposé, d'autres opérateurs (les chambres consulaires par exemple) vont estimer que le public éligible est celui dont les besoins sont compatibles avec le temps financé par le dispositif.

Au final, les questionnements générés par la PM1 et les stratégies concrètes de sélection mises en place par les opérateurs viennent fondamentalement questionner la cible du dispositif ou alors ses moyens, et dans tous les cas, l'adéquation entre les deux.

6. Une phase métier 2 qui contribue à la bancarisation sans en constituer le facteur principal

6.1 La PM2 ouvre la possibilité de mobiliser un prêt à taux zéro pour aider à la structuration financière du projet du créateur

La seconde des trois phases qui composent le parcours NACRE a comme finalité la structuration financière du projet du créateur accompagné. Pour aider ce processus, l'opérateur conventionné sur cette phase dispose d'un outil spécifiquement créé avec NACRE, un prêt à taux zéro, dont les principales caractéristiques sont les suivantes :

- Cette aide financière bénéficie à une personne physique ;
- son montant est compris entre 1 000 et 10 000 euros ;
- aucun apport personnel n'est demandé;
- sa durée est comprise entre un à cinq ans ;
- son taux d'intérêt est nul ;
- son obtention est soumise à celle d'un prêt bancaire.

Les opérateurs de la seconde phase de NACRE se voient confier la responsabilité d'organiser l'instruction de la demande de prêt, le processus d'examen et de décision d'octroi du prêt NACRE.

[9] On précise « à l'échelle du dispositif » car de nombreux acteurs expliquent que si des dispositifs ne couvrent pas la totalité des dépenses afférentes, en général, d'autres financent plus largement et permettent au final à la structure d'équilibrer ses dépenses et ses recettes.

6.2 Cette possibilité offerte par NACRE s'avère être la principale motivation des porteurs de projets qui accèdent à la seconde phase du dispositif…

Au niveau national, environ un quart des bénéficiaires de NACRE intègre le parcours au stade de la seconde phase[10]. Ceux-ci n'ont pas les mêmes motivations que les porteurs de projets entrés au stade de la première phase de NACRE. Généralement, ces entrées directes sont fondées sur l'espoir d'obtenir le prêt NACRE : « *J'étais en phase de recherche de financement quand j'ai sollicité l' [opérateur]. Je savais qu'il y avait trois niveaux [dans NACRE], je suis donc entrée directement [en seconde phase]. La conseillère m'a même aidé à refaire un peu le budget prévisionnel pour que ça entre dans les critères de demande de prêt* » ; « *On a établi un plan de financement, avec un fonds de roulement, car c'est ce que je devais avoir pour la demande de prêt NACRE* » ; « *Mon business plan, mon étude de marché, mon plan de trésorerie, mon calcul des fonds étaient déjà faits. On les a validés avec l' [opérateur] et puis ont les mis sous la forme attendue pour le dossier [de demande de prêt NACRE]* » ; « *c'est par pur avantage financier [qu'il] a fait une demande pour NACRE* ».

En cas de refus du prêt NACRE, les opérateurs en conviennent, les porteurs de projet décident le plus souvent de sortir du dispositif.

6.3 … et s'avère structurer l'accompagnement mis en œuvre durant cette phase au point d'en être généralement la finalité

Les travaux monographiques montrent qu'une large majorité des porteurs de projets interrogés ont bénéficié d'un prêt NACRE dans le cadre de la PM2. Ce constat est avant tout le résultat de l'objectif défini par les pilotes du dispositif de maximiser la couverture des porteurs de projets accompagnés par le prêt NACRE. Ainsi le système de mesure de l'activité et de la performance du dispositif repose, entre autres, sur un suivi du taux de financement du nombre de bénéficiaires entrés dans NACRE depuis plus de six mois, par le prêt NACRE, dont la valeur cible établie est de 80%.

Cette orientation imprègne la mise en œuvre de la seconde phase de NACRE et se traduit à plusieurs effets. D'abord, les différentes étapes qui jalonnent cette phase sont généralement celles qui rythment le processus qui mène à l'obtention d'un prêt NACRE.

- Analyse économique et financière, plus ou moins approfondie, du projet et ajustement éventuellement du plan de financement associé.
- Analyse du besoin en solutions de financement, et des capacités de financement.
- Instruction d'une demande de prêt NACRE.
- Information et conseil sur la relation bancaire.
- Examen de la demande et décision d'accord du prêt NACRE.

Ensuite, de façon assez répandue, les opérateurs interrogés concèdent souvent faire entrer « *administrativement* » les porteurs de projet en seconde phase de NACRE, le jour où la décision est connue. Cette pratique serait liée à la nécessité de disposer du « *taux de transformation maximum* » et à la volonté de ne pas « *gaspiller des phases* ».

[10] Ils étaient 20% en Champagne-Ardenne en 2012 et 50% en Limousin (en lien notamment avec la place pris par le dispositif régional au stade de l'émergence et du montage du projet).

6.4 Le processus auquel est soumis le demandeur d'un prêt NACRE prend généralement la forme de celui mis en place par l'opérateur conventionné pour ses propres aides

A l'échelle française, les deux principaux réseaux d'appui à la création d'entreprise conventionnés sur la seconde phase de NACRE sont d'une part Initiative France et d'autre part France Active.

Il convient de préciser que le cœur de métier de ces deux réseaux est précisément le financement de créateurs d'entreprises reposant sur des offres de services étoffées :

- Initiative France propose un prêt d'honneur, dont les caractéristiques sont assez proches du prêt NACRE.
- France Active propose des systèmes de garantie de prêts ou encore des apports en quasi-fonds propres.

Or, pour mettre en œuvre leur mission de traitement des demandes et d'octroi du prêt NACRE, ces deux réseaux se sont appuyés sur le processus qu'ils mettent en place pour la mobilisation de leur propre offre de service.

En tout état de cause, l'examen de la demande de prêt NACRE du porteur de projet et la décision sont laissés par l'opérateur de la seconde phase à une instance collégiale, et généralement partenariale. Sa composition diffère d'un réseau à un autre, ou encore entre structures affiliées à un même réseau. Ceci étant dit, généralement, les membres sont des acteurs locaux, représentants du monde socio-économique, bénévoles dans le cadre de cet exercice et détiennent une expertise spécifique. Il s'agit de banquiers, experts comptables, chefs d'entreprises, représentants des réseaux de chambres consulaires…

A l'exception des commissions du réseau des plateformes d'initiative locale, les porteurs de projet n'interviennent quasiment pas pour présenter eux-mêmes leur projet.

6.5 La demande d'un prêt NACRE s'accompagne d'ailleurs le plus souvent d'une demande complémentaire de type prêt d'honneur ou garantie

L'ensemble des bénéficiaires interrogés ayant bénéficié d'un prêt NACRE présente une situation où leur plan de financement incluait, aux côtés du prêt bancaire, d'autres aides financières et en particulier le prêt d'honneur du réseau Initiative France, une garantie du réseau France Active, le prêt à la création d'entreprise d'OSEO.

La multiplicité des aides financières dont les porteurs de projets bénéficient est à mettre en perspective avec la liste des réseaux d'appui à la création d'entreprises conventionnés sur la seconde phase du dispositif NACRE. En effet chacun de ces réseaux gère des outils financiers qu'il mobilise a priori aux côtés du prêt NACRE.

Concernant le prêt d'honneur précisément, les plateformes d'initiative locale se rejoignent pour indiquer que lorsqu'il y a un prêt NACRE, il y a le plus souvent un prêt d'honneur. Il est important de souligner que si le premier, dans son esprit, n'est pas conditionné par un apport personnel pour favoriser l'accès à la création d'entreprises au

plus grand nombre, ce n'est pas le cas du second, du moins pas toujours. En effet, les modalités de financement sont propres à chaque plateforme et si quelques PFIL n'ont pas d'exigence de ce point de vue, d'autres définissent le montant du prêt d'honneur en fonction du montant de l'apport personnel du porteur. Dans une situation intermédiaire, une plateforme octroie, quant à elle, un prêt d'honneur sans apport mais plafonné à 1500 euros.

Au final, quelle que soit la diversité des modalités d'intervention des plateformes d'initiative locale, leur existence même vient amputer l'un des principes de NACRE, à savoir accompagner des porteurs de projet sans fond propre. En effet, les critères de sélection plus exigeants l'emportent sur l'ouverture du dispositif NACRE et celui-ci se trouve ainsi réduit à compléter l'offre de services existante sans parvenir à infléchir l'existant.

6.6 Si NACRE contribue à la bancarisation des porteurs de projets accompagnés…

Les travaux monographiques ont montré qu'*a priori*, les bénéficiaires de NACRE avaient accès à la relation bancaire. De plus, les personnes interviewées expliquent généralement ne pas avoir eu de difficultés à accéder à cette relation, ce qui ne veut pas dire qu'elles ont toutes eu complète satisfaction de leur demande.

Si les bénéficiaires de NACRE ont accès à la relation bancaire, faut-il pour autant en déduire que le dispositif y contribue ? Il semble que plusieurs éléments penchent en faveur d'une réponse positive.

- **L'obtention du prêt NACRE appelle en contrepartie un prêt bancaire**. Le porteur de projet doit ainsi nécessairement se rapprocher et nouer une relation avec une banque. De ce point de vue, NACRE contribue à la bancarisation des créateurs.
- **Le prêt NACRE, comme le prêt d'honneur auquel il est souvent comparé, s'avère être utile à consolider l'apport financier du porteur de projet**, finançant par ce biais le fonds de roulement de l'entreprise qui sera créée alors que le prêt bancaire pourra financer un investissement.
- **Le dispositif NACRE, dans son ensemble, a d'abord un effet « sécurisant » sur les réseaux bancaires**. Il est intéressant que sur ce point ce n'est pas tant le bénéfice (ou la perspective de bénéfice) du prêt à taux zéro que l'accompagnement dans sa globalité qui est sécurisant pour les réseaux bancaires. En effet, ces derniers connaissent les conseillers des réseaux d'appui à la création d'entreprise conventionnés sur NACRE et surtout reconnaissent leur expertise et l'intérêt qu'un de leur client bénéfice d'un accompagnement de ce type. Dans ce cas, c'est d'ailleurs non pas tant NACRE qui vient sécuriser les banques que l'intervention de réseaux reconnus pour leur crédibilité.

« Notre banque connait très bien NACRE […] la majorité des conseillers des quarante agences du territoire […] a des échanges réguliers avec les opérateurs et nous faisons de la communication en interne pour leur dire que ça existe et quelles sont les conditions d'éligibilité. […] On fait le même accueil pour les clients bénéficiaires de NACRE que pour les autres. Dans le cas de clients NACRE ou qui ont un prêt d'honneur on sait qu'ils ont un accompagnement [et] on sait que plus un projet est accompagné, bien ficelé avant et suivi après, plus il a des chances d'aller au bout des

trois ans. […] c'est un avantage énorme d'être dans NACRE, de nombreux dossiers n'obtiendraient jamais de prêt chez nous s'ils n'étaient pas accompagnés par ailleurs. ».

6.7 … son influence reste modeste

Si NACRE contribue la bancarisation des porteurs de projets, faut-il pour autant en déduire que le dispositif y a contribué fortement ? Il semble que plusieurs éléments penchent en faveur d'une réponse contrastée et globalement négative.

- **La médiation bancaire n'est pas systématiquement un sujet traité au sein de la seconde phase de NACRE**. D'ailleurs, les porteurs de projets sont plusieurs à avoir déjà entamé la prospection et l'identification de contacts au sein d'agences bancaire. NACRE de ce point de vue est rarement le vecteur de la médiation bancaire mais peut y contribuer.
- **La médiation bancaire est souvent réduite dans NACRE à la levée d'une condition posée pour l'obtention du prêt à taux zéro**. Dans ce cadre, le travail de médiation bancaire réalisé par l'opérateur de la seconde phase peut concerner l'identification de points de contacts mais surtout la préparation de la rencontre entre le porteur de projet et le conseiller bancaire. En effet, il est rare que l'opérateur intervienne physiquement dans la relation[11]. Tout au plus, cela peut concerner un échange téléphonique avant ou après les échanges.
- **La conjoncture économique actuelle tend à rendre les banques plus exigeantes sur le plan des garanties demandées aux porteurs de projets** en général, accentuant l'effet d'éviction des circuits bancaires des publics les plus fragiles. De ce point de vue, l'objectif du dispositif de ne voir aucun bénéficiaire disposant d'une caution personnelle correspondant à plus de 50% du montant du prêt n'est pas atteint[12].

6.8 …et il n'en est pas le seul déterminant

Si NACRE contribue à la bancarisation des porteurs de projets, faut-il pour autant en déduire qu'il est le seul dispositif à le faire ? Il semble que plusieurs éléments penchent en faveur d'une réponse globalement négative.

- **L'expert-comptable, lorsqu'il est présent, joue un rôle important** dans le processus de bancarisation du porteur de projet.
- **Les plans de financement des porteurs de projets bénéficient de multiples aides financières** qui viennent noyer l'effet du prêt NACRE.
- **NACRE n'est qu'une composante de l'offre de services des réseaux d'appui à la création d'entreprise** sur lesquels se repose la confiance des réseaux bancaires.

[11] Les investigations ont fait ressortir un seul cas d'intermédiation forte se traduisant par l'intervention physique d'un opérateur dans le cadre des rencontres entre des porteurs de projet et des agences bancaires (France Active en Languedoc-Roussillon).

[12] Il est utile de mentionner que la question du taux d'intérêt associé au prêt bancaire est quasiment considérée comme annexe par les opérateurs dans la mesure où le montant du prêt est souvent faible et la durée de remboursement courte.

7. La phase métier 3 : quand le principe d'égalité de traitement vient nuire à l'individualisation du parcours

7.1 L'accompagnement réalisé en PM3 consiste en un suivi économique et financier de l'entreprise et, dans une moindre mesure, en des conseils au développement de l'activité

Interviewés sur l'accompagnement dont ils bénéficient dans le cadre de la troisième phase du dispositif NACRE, les chefs d'entreprise sont une majorité à expliquer qu'il recouvre des échanges, espacés dans le temps, portant essentiellement sur la situation économique et financière de l'entreprise. Ces mêmes personnes parlent souvent d'un « *suivi* » qui peut être réalisé à distance ou dans le cadre de rencontres physiques tenues dans les locaux de l'entreprise ou dans ceux de l'accompagnant. Ce suivi de l'activité de l'entreprise s'accompagne également du suivi du recouvrement du prêt NACRE lorsqu'il a été accordé.

Les opérateurs conventionnés sur la troisième phase de NACRE se rejoignent eux pour dire que l'accompagnement post-création compte deux volets :

- **Un suivi économique et financier de l'entreprise** : Les mots de « *bilan* », de « *suivi* » et de « *point* » sont souvent mis en avant par les bénéficiaires pour décrire le contenu des échanges avec l'opérateur conventionné sur la troisième phase de NACRE. L'accompagnement permet généralement d'apprécier le niveau de l'activité de l'entreprise et son évolution au regard du prévisionnel. Plusieurs témoignages peuvent être avancés pour illustrer ces différents points : « *J'ai déjà eu deux rendez-vous avec la chambre de métiers pour le suivi et ça s'est très bien passé. On a fait un contrôle de la comptabilité et des mesures commerciales que je mets en place pour développer l'entreprise.* » ; « *Ma conseillère de la [plateforme d'initiative locale] est passée il n'y a pas longtemps pour faire le bilan.* » ; « *Une personne de la [plateforme d'initiative locale] vient voir les bilans, etc. […] La dernière fois nous avons eu un temps de discussion d'une heure trente. […] Ça permet d'avoir une soupape de sécurité au cas où.* »
- **Un soutien au développement de l'activité** : Les dirigeants interviewés reconnaissent que l'accompagnement leur permet aussi de lever des difficultés, d'améliorer certains aspects de leur activité, grâce aux conseils délivrés par l'opérateur, de manière spontanée ou en réponse à des questions. Plusieurs témoignages peuvent être avancés pour illustrer ces différents points : « *[L'accompagnant] me donne aussi des conseils pour développer l'activité [et notamment] le nom de personnes à contacter pour avoir du travail.* » ; « *On parle [de la manière d'] améliorer la façon de faire de communiquer, c'est utile.* » ; « *Nous avons évoqué les investissements prévus, une embauche, les carnets de commande, le choix des placements avec la banque* » ;

Suivant les réseaux d'appui à la création d'entreprise considérés, le poids de chacun de ces deux volets semble varier au sein de l'accompagnement. Le suivi économique et financier de l'entreprise serait plus prégnant dans l'accompagnement réalisé par les professionnels des réseaux Initiative France et surtout France Active. Le soutien au développement de l'activité serait quant à lui un volet plus marqué de l'accompagnement réalisé par le réseau des boutiques de gestion. Au-delà des réseaux d'opérateurs, on note que l'appui au développement serait plus particulièrement une

marque de fabrique de l'intervention de bénévoles (des parrains issus par exemple des réseaux Initiative France et ADIE), voire d'opérateurs locaux très spécialisés (en région Rhône-Alpes par exemple).

7.2 Les modalités de l'accompagnement du dirigeant mises en œuvre par les opérateurs sont variables d'un réseau à l'autre et d'un bénéficiaire à l'autre

Les entretiens avec les opérateurs conventionnés montrent des pratiques d'accompagnement différentes.

- **Certains réseaux conventionnés proposent une égalité de traitement**. Un premier explique que les points de gestion qui jalonnent la troisième phase de NACRE sont présentés au dirigeant comme obligatoires. De plus, le rythme est trimestriel et identique à tous les bénéficiaires. Un autre réseau explique que le conseiller se déplace systématiquement sur les lieux de l'entreprise afin d'apprécier l'environnement dans lequel le bénéficiaire de NACRE évolue.
- **Certains réseaux conventionnés proposent une équité de traitement**. Un premier réseau explique qu'il adapte les modalités d'accompagnement aux besoins du dirigeant. La fréquence, le lieu et la voie d'échange dépendront par exemple de la localisation du bénéficiaire de NACRE ou encore de l'activité de l'entreprise. Un autre réseau privilégie un échange téléphonique si le dirigeant n'a pas de difficultés et un échange en face-à-face s'il en présente.

Ceci étant dit, la variabilité de l'accompagnement post-création ne renvoie pas toujours aux différences de pratiques des réseaux conventionnés sur la troisième phase de NACRE dans la mesure où elle peut être observée pour des dirigeants accompagnés au sein d'un même réseau d'appui à la création d'entreprise.

Au final, les modalités d'accompagnement durant la troisième phase de NACRE diffèrent d'un dirigeant à l'autre :

- **Une première différence tient à l'intensité des échanges entre l'opérateur et le dirigeant**. Certains témoignages suggèrent ainsi des rencontres rapprochées, d'autres des rencontres épisodiques, sans rythme convenu.
- **Une deuxième différence tient aux modalités de l'échange entre l'opérateur et le dirigeant**. Si dans leur ensemble, les bénéficiaires de NACRE expliquent que les rencontres ont généralement lieu en face-à-face, et rarement par téléphone, certaines ont lieu dans les locaux de l'entreprise ou bien dans les locaux de l'opérateur ; parfois les deux modalités sont présentes pour un même accompagnement. Par ailleurs, les personnes chargées de l'accompagnement sont généralement des salariés, parfois des bénévoles, souvent chefs d'entreprises en activité ou retraités[13].

[13] Il convient de préciser que certains dirigeants déclarent ne pas être accompagnés dans le cadre de la troisième phase de NACRE (régions Limousin et Languedoc-Roussillon).

7.3 Le besoin d'accompagnement des dirigeants et la réponse qui est apportée à travers NACRE sont variables avec, au final, un niveau de satisfaction hétérogène

Les différences de configuration de l'accompagnement du dirigeant après la création de son entreprise révèlent une pluralité de besoins suivant que le dirigeant a une entreprise dans telle ou telle activité ; qu'il détient des compétences et une expérience en gestion, en comptabilité, en communication, en markéting, en ressources humaines… ; qu'il accepte le regard d'un acteur extérieur sur son activité ; etc.

D'ailleurs, les réponses apportées par les opérateurs de la troisième phase de NACRE sont très différentes, comme l'indiquent les témoignages de deux d'entre eux : *« Le déroulement de la [troisième phase] c'est très variable d'un porteur de projet à l'autre. Dans 70% des cas ça se passe bien, ils trouvent ça logique de rendre des comptes. Dans 10 à 15% [des cas] on est vraiment sollicité sur des points précis et on dépasse largement nos heures. Pour le reste ça coince, ils ne veulent pas entendre parler de l'accompagnement. C'est [perçu comme] du contrôle. » ; « L'accompagnement [pendant la troisième phase de NACRE], c'est extrêmement variable [d'un dirigeant à l'autre]. Certains ont des bonnes bases et ont déjà un comptable, un avocat etc. Ici, l'intérêt pour eux est qu'on a un regard plus global sur l'activité, sur les pistes de développement etc. L'accompagnement portera [moins sur la gestion et la comptabilité que] sur la communication, le développement, les fournisseurs, la stratégie… dans le cas des dirigeants moins autonomes on les oblige à remplir les tableaux, on leur explique la différence entre chiffre d'affaires et bénéfice, l'utilité de venir nous voir, d'avoir de bons outils de gestion et leur utilisation. La formalisation du suivi permet une prise de conscience des dirigeants. Il y aussi un soutien administratif […] on essaye de leur faire prendre un comptable. »*

Du point de vue des nouveaux dirigeants, les entretiens tendent à montrer que, pour une majorité d'entre eux, les attentes initiales sont faibles en matière d'accompagnement. Ainsi, un bénéficiaire de NACRE interrogé sur le caractère distendu de ses relations avec le conseiller qui l'accompagne indique que « *cela ne [le]dérange pas* ». Un autre précise que « *[sa] priorité est de faire du business* » et qu'il « *n' [a] pas forcément le temps de faire les papiers demandés [par l'opérateur]* ». Ce même chef d'entreprise ajoute ceci : « *je prends mes responsabilités, je ne vois pas ce qu'ils pourraient m'apporter aujourd'hui* ».

Cette situation renvoie néanmoins à deux explications fort différentes. On notera que de nombreux opérateurs, distinguant la demande initiale du porteur de projet et l'analyse de ses besoins, expriment des difficultés à intéresser certains bénéficiaires. Par ailleurs, on observe également que d'autres bénéficiaires jugent inutile l'accompagnement NACRE dans la mesure où ils bénéficient déjà d'un appui hors du dispositif. Fréquemment cet avis renvoie au fait que le dirigeant a pris l'attache d'un expert-comptable pour s'occuper des dimensions de gestion et de comptabilité de l'entreprise. L'accompagnement de NACRE n'est alors plus mis à profit sur cette dimension: *« J'ai un suivi post-création par l'Etat en tant qu'allocataire du RSA. […] Je n'en ai pas besoin [du suivi proposé à travers la troisième phase de NACRE] car j'ai un comptable attitré pour ma société […]. On m'impose ça, mais ça devrait être sur l'initiative de la personne. […] Je suis dans une phase de développement. A l'heure actuelle, j'aurais besoin d'un chèque pour développer la boutique. ».*

Néanmoins, d'autres bénéficiaires mettent en avant le bénéfice retiré par l'accompagnement NACRE. Un chef d'entreprise interviewé explique ainsi que d' « *avoir des points réguliers sur le projet répond à [ses] attentes [car] en cas de difficulté cela permet*

d'avoir les conseils d'une personne qui a l'habitude de la gestion d'entreprise ». Un autre que « *[sa] conseillère [lui] avait dit de bien faire attention à [sa] trésorerie [au démarrage de son activité], car il fallait du temps pour se faire connaître.* » pour conclure que « *[la conseillère lui] a donné de bons conseils, appropriés* ». Un dernier souligne qu'il a bénéficié d'« *un suivi régulier et individualisé [et qu'il en est] très satisfait* ». On note de ce point de vue que la reconnaissance de l'utilité de la PM3 va croissante avec l'avancée de l'accompagnement et pour peu que celui-ci soit adapté aux besoins du chef d'entreprise.

7.4 Le dispositif NACRE a eu un effet structurant sur les pratiques de suivi post-création de certains réseaux d'appui à la création conventionnés mais est perçu comme peu adapté à la diversité des besoins des porteurs de projet

Plusieurs opérateurs reconnaissent que l'application du cadre défini par NACRE pour le suivi des porteurs de projets après la création ou la reprise de l'entreprise a eu un effet structurant sur leurs pratiques. Cet effet structurant renvoie au cadencement et aux livrables demandés.

Ceci étant dit, la grande majorité des opérateurs interviewés le jugent également contraignant et lourd. Plus précisément, ils expliquent que :

- **La rigidité du cadencement ne permet pas d'adapter le rythme du suivi en fonction des besoins des porteurs de projets**. Selon eux, l'application du cahier des charges de NACRE peut faire naître chez certains porteurs de projets un sentiment de contrôle. Par ailleurs, l'ensemble des documents et des démarches administratives nécessaires à la réalisation des livrables, au suivi des prêts NACRE, à l'actualisation des extranets, etc. génère une lourdeur dans l'accompagnement post-création, vécue à la fois par le conseiller et le chef d'entreprise. Ceci peut au final se traduire par une lassitude voire un abandon du bénéficiaire. Plusieurs opérateurs conventionnés ont fait état de difficultés à maintenir un contact avec le chef d'entreprise la troisième année de la troisième phase.
- **La prise en charge financière de NACRE pour la réalisation de l'ensemble des tâches associées à la troisième phase du dispositif est également considérée par tous les opérateurs comme insuffisante.** Elle conduit à conforter un investissement *a minima* des opérateurs, recentrés sur le suivi économique et financier et n'offre pas la possibilité d'accompagner le bénéficiaire dans le développement de son entreprise, autrement dit de l'appuyer dans le développement de son activité et la création d'emplois. Dans le cas des personnes ayant une appétence particulière pour l'accompagnement, le faible volume de temps dédié à l'accompagnement conduit même à une forme de frustrations de certains bénéficiaires.

8. Les conditions d'efficacité du processus d'accompagnement

Le projet de création d'une entreprise, lorsqu'il intervient ex nihilo, suppose de constituer des ressources pour former un agencement économique, à partir de rien. La constitution des ressources nécessaires au projet est un processus qui ne va pas de soi, qui suppose des investissements spécifiques, ajustés au projet. L'orientation que peuvent prendre ces investissements, de quelque nature qu'ils soient – formation, acquisition d'un diplôme, étude de marché, réflexion sur la conception du produit ou de la prestation envisagés, etc. – rendra possible, ou non, la constitution progressive d'un agencement économique efficace. Les porteurs de projet qui s'engagent dans ce travail n'ont pas d'idée précise de ce qu'il suppose. Ils témoignent, pour ceux qui en ont bénéficié, de l'utilité d'un accompagnement individualisé, qui leur permette de concevoir, penser et faire fonctionner ensemble toutes les ressources qui, agrégées, solidarisées, constitueront à proprement parler l'entreprise.

8.1 Informer et orienter dans les démarches

La dimension la plus partagée de l'accompagnement, le plus petit dénominateur commun de l'accompagnement réalisé par l'ensemble des opérateurs du champ de la création d'entreprise, consiste en une information des porteurs de projet sur les aides disponibles, l'orientation dans les démarches « administratives » à entreprendre et les formalités à respecter. Selon les opérateurs, cette dimension de l'accompagnement interviendra très rapidement, dès les premiers contacts avec le porteur de projet, ou plus tardivement, dans le cours du travail réalisé sur le projet, et au moment utile. Cette différence de pratiques est directement liée au positionnement des opérateurs vis-à-vis de ce qu'ils nomment la « construction » ou la « maturation » du projet, et du même coup au fait qu'ils « attachent », ou pas, ce travail de maturation à l'accompagnement réalisé dans le cadre de NACRE. Qu'il intervienne dès la première rencontre avec le porteur de projet, ou qu'il soit plus étalé dans le temps, au fil d'un travail approfondi sur le projet, l'apport d'informations actualisées et précises, y compris sur les formalités et les dimensions administratives de la création d'entreprise, est systématiquement apprécié par les porteurs de projet. L'accompagnement constitue alors une sorte de guide, qui permet au porteur de projet de ne pas se perdre dans le « maquis de la création d'entreprise », ses démarches, ses dossiers, les différentes aides disponibles, etc. Comme l'indiquait un porteur de projet en Champagne-Ardenne : « *Mes attentes envers l'accompagnement, étaient (de) m'aider à monter le projet. J'étais fermement décidée, mais je ne savais pas comment faire, quelles étaient les démarches administratives, les règles* ».

8.2 Les bénéfices de la formation, associée à un accompagnement individualisé

Les créateurs comme les opérateurs témoignent par ailleurs de la difficulté que représente le passage de la situation de salarié à celle d'entrepreneur. De nombreux porteurs de projet soulignent combien cela a représenté, pour eux, l'entrée dans un monde inconnu : « *Quand on est employé et qu'on veut créer, on arrive dans un monde où on ne connaît rien. Les fournisseurs, la gestion, la comptabilité… (…) C'était l'inconnu. Mes*

parents étaient ouvriers ; je n'avais pas de référence » (créateur). La formation est l'un des moyens par lesquels le porteur de projet peut parvenir à se constituer des repères, s'outiller. Les opérateurs indiquent en effet que la « *connaissance (des porteurs de projet) dans le domaine économique est faible, alors qu'ils sont souvent des techniciens très pointus* » (opérateur), et que c'est donc là qu'il faut intervenir. En pratique, la formation peut intervenir à différents titres, et dans différents cadres. L'une des créatrices contactée, en Champagne-Ardenne, témoignait ainsi : « *En tant que chômeuse, je devais faire des stages Afpa pour avoir les aides. Je ne connaissais rien à l'entreprise, la comptabilité. C'était très bien pour moi d'être épaulée. En même temps, j'ai fait les travaux (…) pour m'installer. (…) J'ai eu 6-8 mois de préparation de mon projet. C'était dans les temps, pour les travaux, avec les formations* ». Du point de vue du porteur de projet, la formation peut être entièrement associée, intégrée à l'accompagnement, comme l'indiquait cette créatrice rencontrée dans le Limousin : « *Porter un projet seul, sans appui, c'est suicidaire (…). Les accompagnateurs nous parlent des erreurs à ne pas reproduire : c'est trois pas d'avance sur d'autres. On se rend compte de nos lacunes, si on n'avait pas (fait) ces formations* ». De fait, la formation constitue surtout un soutien dans la mesure où elle s'accompagne d'un travail individualisé avec un consultant ou un bénévole, qui permet d'incorporer et d'ajuster ainsi les contenus de formation à chacun des projets. Comme l'indiquait une bénévole d'une association, conventionnée Nacre en Rhône-Alpes, formation et accompagnement doivent être étroitement mêlés : les apports de l'une servent à travailler et orienter directement la configuration de chaque projet, et c'est la médiation de l'accompagnement qui rend ce travail possible. Le créateur apprend alors à connaître un monde qu'il ne connaît pas, découvre ainsi les diverses facettes de ce qu'est la gestion d'une entreprise.

La formation, ainsi conçue, est solidaire du processus de construction ou de maturation du projet de création, processus pour partie pris en charge par la phase une du dispositif Nacre. Elle constitue, dans ces conditions, l'une des dimensions de l'accompagnement, qu'elle soit directement assurée ou non par celui qui accompagne : elle permet aussi au créateur d'apprendre à apprendre, et c'est autant les contenus que le travail individualisé permettant à chacun de se les approprier, qui y contribuent.

8.3 Un besoin d'aide au montage des projets, auquel le dispositif Nacre peine à répondre

L'accompagnement à l'élaboration et la finalisation du projet tel qu'il est prévu par la PM1 est fréquemment jugé très insuffisant par les opérateurs : le travail à réaliser sur le projet, pour le sécuriser au mieux, déborde toujours en pratique le temps octroyé par le cahier des charges de Nacre. Selon les cas, ce travail est donc réalisé : « en temps masqué » par l'opérateur de PM1 ; *via* la mobilisation conjointe de plusieurs dispositifs par un même opérateur, et au bénéfice d'un même porteur de projet ; en renvoyant le porteur de projet vers un autre opérateur avant de l'entrer en PM1 ; voire par la mise en place, par le porteur de projet lui-même, d'un double accompagnement.

Les opérateurs comme les créateurs témoignent de l'importance de l'accompagnement à la formalisation et au montage du projet. Ce travail, qui peut donc mêler des apports en formation et de l'accompagnement individualisé, permet au créateur de déployer son projet, tout le différenciant, pour le stabiliser. Comme l'indiquait un opérateur en champagne-Ardenne, ce travail de formalisation qui oblige le porteur de projet à écrire le business plan, permet de progresser dans l'élaboration du projet (« *quand on a tout*

dans la tête, c'est un peu brouillon ; l'écriture permet de structurer la pensée ») mais aussi, et simultanément, à l'opérateur de « *tester (son) implication* ». L'évaluation de la maturité et des chances de succès d'un projet s'opère ainsi largement « en marchant ».

Les opérateurs qui s'engagent effectivement dans ce travail avec les porteurs de projet restituent assez finement le processus qu'il faut parvenir à instaurer, la « méthodologie » qu'ils doivent mobiliser, la réflexion à laquelle il faut inviter le porteur de projet pour l'amener à spécifier progressivement les propriétés de son projet – son produit, sa prestation –, préciser les attributs qui le distinguent, et qui seront susceptible d'intéresser ses clients. Cette méthodologie s'apparente à bien des égards au mode de raisonnement qui caractérise les processus de conception, tels qu'Armand Hatchuel les formalise[14]. A l'instar de ce qui opère dans un processus de conception, le porteur de projet est amené à resserrer progressivement le champ des possibles, pour parvenir à mieux spécifier son projet. L'un des créateurs que nous avons rencontrés en Rhône-Alpes utilisait l'image de l'entonnoir, pour évoquer cette nécessité de circonscrire, de préciser le projet. Mais cette « partition » de l'ensemble des possibles s'effectue elle-même, paradoxalement, par une « *expansion de la définition, et des attributs*[15] » du projet, par l'adjonction de nouvelles propriétés et spécificités au projet. Or ces nouvelles propriétés sont inséparables d'un processus d'acquisition de connaissances, pour que le porteur de projet soit en mesure de reconnaître ce qui, dans son projet, est différent et nouveau par rapport à ce qui existe déjà. C'est grâce à ce double mouvement que le porteur de projet devient en capacité de définir effectivement, et précisément, ce qu'est réellement son projet. Les opérateurs soutiennent donc ce travail sur le projet, en aidant le créateur à rechercher les informations et connaissances disponibles intéressant son projet. Ils incitent le créateur à documenter son projet, et l'invitent en particulier à réaliser une étude de marché consistant en des démarches voire une véritable enquête de terrain. Comme l'indiquait un opérateur en Champagne-Ardenne, l'étude de marché comprend à la fois la définition du produit, l'étude de la concurrence, la recherche des fournisseurs, l'étude des tarifs pratiqués dans le secteur d'activité : les porteurs de projet doivent aller chercher l'information pertinente, définir et préciser progressivement leur projet et, indissociablement élaborer leur stratégie commerciale.

Plusieurs créateurs interviewés ont indiqué que cette enquête préalable avait été pour eux une façon de « *démarrer à moitié l'entreprise* », d'affiner leur projet, de travailler sur sa viabilité. Ce travail sur le projet, adossé à une enquête, procède par réajustements successifs, comme l'expliquait un opérateur en Rhône-Alpes : « *On s'empare d'une idée qu'on va tester, à travers le bilan personnel, l'étude de marché, le prévisionnel financier, et tout ça, on réajuste, on réajuste, on réajuste. Moi je leur dis toujours, l'outil du créateur, ce n'est pas le papier et le crayon, c'est la gomme* ». Certains ajoutent mettre particulièrement l'accent sur l'étude de marché dans la période actuelle, pour « *sécuriser au mieux les projets* »[16].

Tous les opérateurs soulignent que l'accompagnement « ante création », dans ces conditions, est indissociablement un apprentissage à être chef d'entreprise : l'objectif de l'accompagnement est d'aider, d'orienter mais sans jamais « faire à la place » du porteur de projet, d'encourager les initiatives et l'autonomie *à travers le lien d'accompagnement* et

14. Hatchuel A., Weil B., « La théorie C-K : fondements et usages d'une théorie unifiée de la conception », communication au Colloque « Sciences de la conception », Lyon, 15-16 mars 2002.
15. *Ibid*., p.10. Hatchuel et Weil parlent de « *partitions expansives* ».
16. Reste que l'étude de marché, lorsqu'elle est pratiquée comme une étude de données, et non comme une enquête de terrain, est repérée par certaines Direccte notamment comme l'un des maillons faibles de la création d'entreprise.

grâce au soutien qu'il procure. Du point de vue du porteur de projet, l'apport de l'accompagnement peut par ailleurs se révéler en marchant, comme en témoignent ces créateurs rencontrés en région Limousin : « *Nous avons mis un an et demi pour porter le projet ; c'était un peu long. (…) Nous avons vu (nom de l'opérateur), et avons reconstruit notre projet. C'était pas mal, ça a permis de le (travailler), de voir tous ses défauts, d'ouvrir sereinement. (…) Au début, on pensait que ça n'allait pas nous servir à grand-chose. Mais ça sert d'avoir quelqu'un de professionnel qui (vous) conseille, qui a un œil sur le business plan. Ca nous remet dans le droit chemin* ».

Le travail réalisé sur le projet, qui peut conduire à en modifier les attributs, suppose toutefois que l'opérateur soit sensible aux évolutions du projet, à ses redéfinitions successives, qui modifient inévitablement, chemin faisant, le lien d'accompagnement. L'opérateur est de fait contraint de maintenir des « connexions » avec un projet en évolution constante, et dont il doit lui-même d'une certaine façon apprendre quelque chose pour rester pertinent.

8.4 Des visions plurielles de l'accompagnement « post création » : le suivi et le « compagnonnage »

Tout comme l'accompagnement à la formalisation du projet suppose, pour les opérateurs, de travailler avec le porteur de projet à l'invention, la création des ressources nécessaires à son projet dans ce qu'il a de plus singulier, il s'agit toujours ensuite, lorsque l'entreprise est créée, d'être attentif aux « atomes » du projet, de mettre sa « *sensibilité professionnelle* », comme le disait un parrain d'une plateforme d'initiative locale, au service de l'agencement de ressources constitué et de son efficacité économique. Ce parrain indiquait également que « *la première question qui se pose, c'est : comment je fais pour développer mon business ?* ». Rien n'est réglé, en effet, lorsque l'entreprise est immatriculée[17].

Les monographies reviennent en détail sur les attentes des créateurs, les apports et le fonctionnement de l'accompagnement « post création ». Elles montrent en particulier qu'il existe plusieurs visions de l'accompagnement, qui peuvent d'ailleurs se conjuguer au bénéfice d'un même porteur de projet.

Certains opérateurs mettent en place un suivi à distance, à base d'indicateurs. Ce type de suivi est généralement proposé par les opérateurs de financement, qui le pratiquent pour tout porteur de projet ayant bénéficié de leur financement, associé ou non à un prêt Nacre. Les indicateurs de suivi sont, dans certains cas, déterminés en accord avec le créateur, ajustés à son activité. Lorsque tel n'est pas le cas, le créateur perçoit d'autant moins l'intérêt, pour lui, du suivi réalisé, comme en témoignait un restaurateur en Champagne-Ardenne : « *Ce qu'ils demandent de remplir dans le document de suivi est trop généraliste (et) s'adresse à tout corps de métier. On ne sait jamais quoi mettre dans leurs cases (…). Les dossiers de prêt sont aussi trop standardisés. (…) Je trouve dommage qu'il n'y ait pas de représentant de la profession au sein de la commission, qui pourrait avoir un œil plus expert sur le projet. (…) On pourrait avoir un parrain peut-être, pour nous conseiller avant le passage en*

17. Les opérateurs insistent d'ailleurs sur le fait que la « *création d'une entreprise ne s'arrête pas le jour de l'immatriculation* » (opérateur 5), qu'on « *est encore en période de création les premiers mois après l'immatriculation ; la création s'étale sur un certain temps* » (opérateur 11). Tous reconnaissent au dispositif NACRE d'en avoir pris acte et de conforter, en cela, leur activité.

commission, pour nous aider au montage du dossier en fonction de nos spécificités. (…) Leur service (opérateur X), aussi sympathiques soient-ils, n'est pas propre à mon secteur, l'hôtellerie-restauration. S'il est destiné à soulever des questions que l'entrepreneur ne se serait pas poser, ça ne fonctionne pas (…). Se savoir épaulé par un parrain, un professionnel, serait très enrichissant ». Il n'est pas rare, en effet, que les créateurs manifestent le besoin d'être aidé par un accompagnateur expérimenté, connaissant le monde de l'entreprise, et qui soit en mesure de *s'intéresser* aux propriétés et à l'environnement *spécifique* de chacun des projets.

Ces modalités du suivi à distance peuvent en effet être complétées d'un parrainage, en particulier dans le réseau des plateformes d'initiative local. Le système du parrainage est toutefois diversement développé au sein du réseau : certaines plateformes ne l'ont pas encore mis en place, d'autres le présentent comme faisant partie intégrante de leur offre d'accompagnement - même si le nombre de parrains ne permet pas d'en faire bénéficier *tous* les créateurs accompagnés. L'un des parrains contactés en région Rhône-Alpes résumait ainsi son rôle, par différence avec celui des chargés de mission de la plateforme auprès de laquelle il intervient : « *On n'est pas des gendarmes, (…) on ne contrôle rien. (…) On n'est pas pompier. Donc on n'est pas fait pour éteindre un incendie. Si on nous appelle on ira, mais… On n'est pas des nounous non plus. C'est à eux d'être chefs d'entreprise. Mais on essaie d'être un véritable interlocuteur professionnel, neutre, indépendant* ». Certains opérateurs « financeurs » signalent d'ailleurs eux-mêmes que leur métier est avant tout d'« *instruire des dossiers (et) de faire de l'analyse financière* » (opérateur), et que le développement du parrainage est une façon de prendre en charge un type d'accompagnement qui leur est beaucoup moins familier.

L'aide apportée par les parrains, et par un certain nombre d'autres opérateurs et bénévoles, relève d'une autre vision de l'accompagnement, qui fonctionne non pas à distance *via* des indicateurs, mais sur le mode du « compagnonnage ». Celui qui accompagne va alors « entrer dans le contenu de la boîte noire » que constitue chaque agencement productif, chaque entreprise. Il travaille ainsi, avec le créateur, sur le rapport entre ce qu'il y a dans la boîte noire et ce qu'elle produit, et dans lequel se joue sa performance économique. L'apprentissage opère par contiguïté. L'un des créateurs rencontrés en région Rhône-Alpes disait, en parlant du consultant qui l'a accompagné tout au long de son parcours : « *Moi, c'est les compétences de X qui m'ont été transmises par NACRE* ». Il ajoutait : « *X, c'est quelqu'un d'extérieur à mon métier. Ca me permet de me détacher de mon entreprise* ». Le créateur a, comme il est coutume de dire, « la tête dans le guidon », et c'est inévitable. Il a une vision intégrée de son agencement, et il en a impérativement besoin pour faire tenir ensemble toutes ses composantes, trouver un rythme. Mais un créateur a aussi parfois besoin de « *prendre du recul sur (son) entreprise, (… de) s'en détacher* » (créateur) pour mieux réfléchir. Il témoigne alors de l'aide que représente pour lui la personne qui l'accompagne lorsqu'il doit prendre une décision importante : « *En général, je développe les choses avec lui, on voit le plus et le moins, puis c'est moi qui prends les décisions. (…) On ne met pas trop de barrières. C'est la seule personne avec qui on parle de problèmes délicats* » (créateur). Il faut pouvoir « *parler de n'importe quoi et étaler dans tous les sens toutes les possibilités* » (créateur), pour donner à voir la situation, la partager, la penser. Un autre créateur, en Languedoc-Roussillon, qualifiait même cette relation de « *partenariat* », particulièrement utile de son point du vue pour travailler sur la prospection. L'opérateur aide ainsi le créateur à anticiper, à prendre *par moment* du recul, à envisager toutes les conséquences d'une décision, à réfléchir à des voies de développement, et à agir continuellement en *intégrant* toutes les dimensions de son entreprise. Sur la base éventuellement des mêmes données chiffrées – mais moins

régulières – que l'opérateur qui intervient à distance, l'accompagnateur a ici une intelligence différente de la situation de l'entreprise. Les parrains et consultants qui interviennent sur ce mode apprennent en quelque sorte au créateur à se « préoccuper de plusieurs choses en même temps ». Ils lui signalent qu'il lui faut toujours, lorsqu'il s'occupe de quelque chose, être aussi « préoccupé » par autre chose, et gérer des priorités. Le « compagnon » - le parrain, le consultant - fait la check liste des préoccupations avec le chef d'entreprise. Un opérateur en Languedoc-Roussillon expliquait ainsi : certains ont « *déjà un comptable, un avocat, etc. Dans ce cas, l'intérêt (de l'accompagnement), ce que nous apportons nous, c'est un regard plus global sur l'activité, les pistes de développement, etc.* »[18]. Cet accompagnement global, « intégré », devient alors une médiation essentielle, par laquelle le créateur apprend à devenir chef d'entreprise.

Du côté de celui qui accompagne, ceci suppose de développer une attention particulière à chaque situation, à chaque entreprise, à l'économie propre de chaque agencement productif. Pour ce faire, plusieurs indiquent d'ailleurs qu'il faut aller voir sur pièce : on ne peut pas savoir *a priori* ce qui rend l'agencement économique. Certains créateurs ne disent eux-mêmes pas autre chose lorsqu'ils décrivent leurs attentes ou le fonctionnement qu'ils ont pu instituer avec celui qui les accompagne : « tout montrer » et « donner », voire se faire aider « pour le quotidien », etc. Les opérateurs - « compagnons » insistent sur les bénéfices de cet accompagnement « rapproché » et prolongé sur les premières années de vie de l'entreprise. Plusieurs d'entre eux, rencontrés en régions Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon, en témoignaient explicitement : « *NACRE a été une véritable réponse à un vrai besoin. (…) Dans ces trois ans, nous apportons une plus-value à l'entrepreneur sur le suivi et le développement de son entreprise. Sur un groupe d'une petite vingtaine, j'en ai un qui a arrêté ; pour tous les autres, l'accompagnement leur a permis de surmonter des difficultés, de prendre du recul, de prendre des bonnes décisions et, aujourd'hui, de se retrouver en « année 4 ». S'ils avaient été seuls, il y en a pas loin de la moitié qui aurait certainement arrêté leur activité* » ; « *Beaucoup n'existeraient plus si on ne les avait pas suivis de très près, qui aujourd'hui vivent bien de leur activité* » ; « *Ca se passe généralement très bien ; une seule fois, nous avons eu une cessation d'activité* ». Car, enfin, les opérateurs signalent aussi qu'il suffit parfois d'une accumulation malheureuse, conjuguée à un isolement et à l'impossibilité de faire état de ses difficultés à quiconque, pour que le pire arrive alors qu'il aurait pu être évité.

Enfin, l'accompagnement conduit sur le mode du compagnonnage, suppose également d'ajuster l'aide apportée au rythme de l'entreprise, plutôt que de chercher à la programmer selon une régularité pré-établie, comme le souligne l'un des opérateurs rencontrés en région Rhône-Alpes : « *L'accompagnement où on dit tous les trois mois, le troisième mardi du quatrième mois, il faut qu'on se voit... Non, ce n'est pas ça. L'accompagnement, c'est quelque chose qu'il faut un peu adapter au rythme de l'entreprise... à ces choses-là. Là je sais qu'actuellement, c'est la période où les experts comptables rendent les bilans. La plupart des gens ne savent pas lire un bilan, donc ils m'appellent en me disant, j'ai le bilan, est-ce qu'on peut le lire ensemble ? Mais après, au mois de juillet, je vais souvent passer un*

18. Plusieurs opérateurs et porteurs de projet ont pointé la différence entre l'apport d'un accompagnateur et celui d'un expert-comptable, en indiquant notamment que ce dernier ne travaille pas sur la stratégie et sur l'avenir, mais plutôt sur le passé ou l'existant. Toutefois, lorsque le suivi réalisé en PM3 consiste principalement en un suivi financier et à distance, quelques opérateurs indiquent que leur intervention est parfois perçue comme un peu redondante avec celle de l'expert-comptable du créateur.

coup de fil en demandant, tout va bien, tu n'as pas de soucis ? Et il me répond, ah, oui, tiens, je voulais te dire, mais je n'ai pas eu le temps de t'appeler... etc. ».

8.5 La cadence du dispositif *vs* le rythme de l'accompagnement

Cette attention au rythme est de fait, on le voit, solidaire d'une certaine conception de l'accompagnement. Elle semble aussi liée à la conception qu'a l'opérateur de la façon de travailler avec un dispositif qui n'est pas représentatif de ce qui pourrait constituer un guide pour l'action.
Lorsque les opérateurs indiquent qu'il faut ajuster le rythme de l'accompagnement aux besoins du chef d'entreprise, ils signalent qu'être attentif et fidèle à la *visée* du dispositif suppose, en pratique, de ne pas s'en tenir strictement à la lettre de ce qu'il prescrit, et par exemple à une cadence, une régularité imposées de rencontres fixées *a priori*. Un opérateur du Limousin, décrivant l'accompagnement réalisé en PM3, insistait surtout sur le fait qu'il se traduisait par « *beaucoup de terrain, de déplacements pour rencontrer les créateurs et réaliser les points de gestion trimestriels sur la base d'entretiens d'au moins une heure, (à quoi) s'ajoutent les questions que les créateurs adressent ponctuellement à l'opérateur, sur de multiples sujets (développement commercial, marketing, affacturage, comptabilité, etc.)* ». Si les points de gestion ne semblent pas, ici, poser de difficulté, c'est aussi que *l'accompagnement réalisé ne s'y résume pas*. L'accompagnement est avant tout, comme le précisait cet opérateur, *individualisé* et *adapté* aux besoins du créateur, et les points de gestion constituent des échéances *parmi d'autres contacts* : c'est *cet ensemble* qui *rythme l'accompagnement* et lui donne sens.

Plus généralement, certains opérateurs considèrent d'ailleurs qu'il leur revient de gérer, en quelque sorte, la dimension administrative du dispositif, pour qu'elle ne pèse pas sur le porteur de projet. Un opérateur interviewé en Rhône-Alpes l'expliquait dans ces termes : « *C'est à nous, dans la manière d'en parler, à enlever un peu cette dimension (administrative au dispositif). Il l'est pour nous, mais pour le créateur il ne faut pas lui montrer ça. Il faut qu'il soit polarisé sur son projet, c'est le plus important. (*Pensez-vous que les créateurs ont bien conscience des différentes phases ?*) Non. C'est à nous à gérer cet aspect-là. Eux ils sont dans une continuité qui est la maturation du projet, des choses de plus en plus compliquées qui arrivent... Je ne dis jamais « tu sors de la phase 1 ». Je dis « on fait le bilan des 4 mois, puis il y a un 5ème mois, puis un 6ème »... Le mot sortir c'est un mot qui est fort, pour des gens qui sont dans une situation quand même de fragilité. (…) De l'extérieur, pour gérer un dispositif, il faut bien des mots (entrer, sortir des différentes phases), mais ensuite, c'est à nous de dire ce que la personnel peut entendre. Moi je trouve que dire à quelqu'un « tu sors du dispositif, il y a un côté abandon ». Il y a une fragilité… ce sont des demandeurs d'emploi, avec pour un certain nombre d'entre eux des soucis d'ordre personnel, et puis il y a l'angoisse de créer. C'est quand même une aventure qui mobilise des peurs intérieures qui ne sont pas négligeables. (…) Se mettre à son compte c'est se jeter dans l'inconnu, il y a une part d'angoisse importante. (…) Entre le dispositif qui a des contraintes, etc. : c'est à nous à digérer ces contraintes là mais ne pas les dire à l'identique au porteur de projet* ».

D'autres opérateurs, en revanche, semblent avoir une vision plus « administrative », ou plus « contrainte », du dispositif et de ses attendus. Ces opérateurs insistent d'autant plus, semble-t-il, sur la rigidité du dispositif, qu'ils s'en « affranchissent » moins que les précédents. Callant leur intervention sur la lettre du cahier des charges, ils concèdent eux-mêmes que le créateur peut parfois en pâtir, comme le disait cet opérateur de financement, en Champagne-Ardenne : « *On est sur un suivi « administratif » en PM3. On*

applique un même cadre à tous les porteurs alors que les besoins sont très variables d'un porteur à l'autre. Nacre 3 ne permet pas d'adapter le temps passé au besoin. On n'est pas sur de la réponse à un besoin d'accompagnement, mais bien sur du suivi déclaratif. (…) La phase 3 est trop centralisée : la DGEFP demande une remontée d'information (et ça devient) du suivi du chiffre d'affaire, des ETP, du bénéfice, etc. Ce n'est pas au bénéfice des porteurs de projet. Les opérateurs passent plus de temps à recueillir l'ensemble des informations exigées par la DGEFP qu'à appuyer et conseiller les porteurs de projet. Il faut laisser l'opérateur déterminer où il faut mettre l'accent, en fonction du porteur ». A l'inverse, les opérateurs qui réalisent un accompagnement sur le mode du « compagnonnage » semblent s'accommoder plus facilement du cadre administratif du dispositif. Ceux d'entre eux qui étaient jusqu'alors moins familiers de l'accompagnement post création indiquent parfois que l'obligation d'accompagnement sur trois ans les a conduits à s'équiper davantage, voire à se « professionnaliser ». Mais *l'efficacité de l'accompagnement, pour le porteur de projet,* ne procède jamais, de leur point de vue, du caractère « obligé » de cet accompagnement et de son organisation telle qu'elle est strictement conçue dans le cahier des charges du dispositif. L'efficacité de l'accompagnement découle plutôt de la capacité de l'opérateur à faire de chaque accompagnement un accompagnement « *unique* », adapté au créateur et à son projet, comme le soulignait, parmi d'autres, un opérateur du Limousin. Ceci supposerait toutefois, poursuivait ce même opérateur, de *mieux qualifier* l'offre d'accompagnement post création et de préciser les prestations attendues : attend-on « *vraiment de l'accompagnement en tant que soutien au développement de l'activité, (…) ou simplement un contrôle de (la capacité de) remboursement du créateur, (et des…) écarts entre le prévisionnel et la réalité ?* ».

Enfin, les marges de manœuvre que les opérateurs se donnent pour réaliser un accompagnement effectivement ajusté aux besoins du chef d'entreprise, dépendent *aussi* des moyens financiers dont ils disposent et qui peuvent, quant à eux, les ramener à « la lettre du dispositif ». Si certains opérateurs estiment en effet qu'il est important, dans l'échange avec le porteur de projet, d'atténuer la dimension administrative du dispositif, ils peuvent dans le même temps regretter que la façon dont le dispositif est géré ne les y aide pas, ainsi que l'expliquait cet opérateur en Champagne-Ardenne : « *On applique le cahier des charges à la lettre si on veut être payés. (…) Le gros point négatif, c'est l'administratif. Pour quelqu'un qui se met à son compte, c'est très lourd. Les points de gestion sont lourds pour nous également. Les créateurs ont autre chose à faire que de signer des documents. Le poids administratif de la PM3 est en totale inadéquation avec la réalité d'un chef d'entreprise : il ne peut pas passer sa vie à signer des documents. Je pense que cette déconnexion avec la réalité est une raison fréquente de décrochage* ». Le « *suivi cadencé (…) tous les trimestres est trop rigide* » pour le créateur, disait un autre opérateur en Languedoc-Roussillon… or c'est lui qui décide du paiement de l'accompagnement réalisé par l'opérateur.

Les difficultés pointées ici sont sans doute amplifiées par une forme de « sous équipement » organisationnel du dispositif Nacre, la circulaire de 2009 étant aujourd'hui caduque. Le cahier des charges du parcours Nacre définit, classiquement, des points de passage obligés pour les opérateurs qui sont ici le relais de l'action publique en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi à la création-reprise d'entreprise. Toutefois, ainsi que certains interviewés l'ont indiqué, il ne donne pas d'indications sur ce que serait la « doctrine » en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise : « *La circulaire était une bible ; elle le reste, mais plus personne ne peut le dire. Il manque une circulaire pour que les opérateurs aient une vraie vision du dispositif. (…) Le cahier des charges crée des exigences, mais il ne définit pas comment les choses doivent se passer. Par exemple, le décret dit que sont susceptibles d'être accompagnés les demandeurs*

d'emploi et les personnes connaissant des difficultés d'insertion dans l'emploi (maintien et retour). Mais c'est quoi ? C'est donc aux opérateurs de voir… Un fonctionnaire, ça interprète les textes. Un opérateur, ça accompagne » (Direccte). Plusieurs opérateurs ont par exemple indiqué qu'une rupture du parcours Nacre devrait être considérée comme positive lorsque la personne accompagnée retrouve un emploi salarié. Certains opérateurs précisent également que l'accompagnement individualisé, quoiqu'orienté vers un projet de création d'entreprise, a dans ce type de cas clairement aidé la personne à retrouver un emploi. La circulaire évoquait explicitement cette possibilité, que la gestion actuelle du dispositif, du point de vue des opérateurs, rendrait beaucoup plus problématique.

8.6 Quelle contribution de l'accompagnement à la sécurisation des projets ?

Nous n'avons rencontré aucun créateur qui *ne veuille pas* être accompagné. En revanche, les porteurs de projet ont un point de vue sur le type d'accompagnement qui leur convient, ou qui ne leur convient pas. Certains d'entre eux bénéficient par ailleurs, de fait, d'une sorte d'accompagnement alternatif, ou « de substitution », que celui-ci soit ou non repéré et formalisé comme tel – un fournisseur, un ancien employeur, un conseil, voire une couveuse, etc. Cet accompagnement peut, dans certains cas, constituer un vrai compagnonnage. Le besoin d'accompagnement auprès de l'opérateur conventionné peut alors s'en trouver, de fait, amoindri. Ces créateurs peuvent ainsi dire qu'ils n'ont « pas besoin d'accompagnement » - … *supplémentaire*, pourrait-on ajouter. Certains d'entre eux sont peut-être, par ailleurs, avant tout intéressés par le bénéfice d'un prêt à taux zéro. D'autres créateurs suggèrent également qu'ils n'ont pas besoin d'accompagnement, sans bénéficier apparemment d'une aide extérieure particulière ; mais cette affirmation ponctuelle est alors souvent associée à d'autres réflexions, qui en nuancent la portée et qui peuvent mêler plusieurs registres : un point de vue critique, des regrets, etc. Un créateur rencontré en Champagne-Ardenne considère ainsi qu'il « *n'(a) pas besoin d'accompagnement, car (il) est expérimenté dans la gestion* ». Actuellement suivi par un opérateur de financement, il dit implicitement que ce suivi ne constitue pas, pour lui, une aide particulière, dans un contexte où son activité se développe qui plus est particulièrement bien. Néanmoins, il considère qu'un parrainage serait pour lui « *très enrichissant* ». L'absence de besoin d'accompagnement qu'il exprime s'adresse surtout, semble-t-il, à l'accompagnement dont il bénéficie à ce jour et dont il ne perçoit pas réellement l'apport. Ceci n'exclut pas qu'une autre modalité d'accompagnement lui semblerait plus intéressante et tout à fait profitable.

Ce point de vue n'est pas isolé, et plusieurs créateurs nous ont fait part d'appréciations assez similaires. Un autre créateur, interviewé en Languedoc-Roussillon, explique quant à lui que l'accompagnement dont il a bénéficié a été, dans un premier temps, peu ajusté au rythme avec lequel il avait lui-même engagé les premières démarches pour démarrer son activité. Apparemment exclusivement centré sur les formalités à accomplir et leur ordonnancement, l'accompagnement réalisé avant l'immatriculation n'a pas constitué une aide pour ce porteur de projet, qui témoigne surtout d'une forme de « contre temps », d'une rupture de rythme : « *J'étais au chômage, j'ai souhaité revenir à mon premier métier de montage de lunetterie, mais en indépendant. (…) J'ai mis pratiquement 4 mois à monter mon dossier, j'ai fait bien les choses. Mais j'avais besoin de financement pour acheter les machines (30 000 euros). Je suis allé à la (chambre consulaire) pour m'enregistrer, j'avais un dossier tout prêt mais ils ont mis 2 mois à m'immatriculer. (…) J'avais pris le temps de faire mes recherches, (… de contacter) d'anciens collègues qui m'ont aidé à me remettre en selle pour*

l'optique. (…) Quand j'ai montré mon dossier à l'expert-comptable il m'a demandé pourquoi je n'étais pas encore enregistré. (Mais) la procédure, c'est tant de jours. C'est trop cloisonné. (…) J'ai demandé le prêt Nacre, un prêt d'honneur, un prêt bancaire et le concours d'Oseo ; tout était budgété. J'avais déjà des clients en avril, que j'ai perdus parce que la (chambre consulaire a) refait tout mon dossier au lieu de (faire un) copier-coller. J'ai perdu de l'activité. Je leur en veux. J'avais assuré plus de 25 montages par jour et je dois (maintenant) en avoir 1 par jour ; ça a vraiment (pesé) sur mon activité. La procédure a fait que je n'ai pas pu rentrer en PM2. J'avais déposé mon étude de marché, mon business plan et le prévisionnel, contrôlés par l'expert-comptable. (… Aujourd'hui), je suis obligé d'aller chercher ailleurs de (nouveaux) clients. » Ce même créateur, qui a bénéficié d'un prêt à taux zéro auprès d'un opérateur de financement, se dit également déçu de l'accompagnement réalisé dans le cadre de la PM3. Il distingue, pour sa part, « *l'accompagnement financier* » dont il bénéficie, de ce qui relèverait d'un parrainage, dont il attendrait autre chose. Sans critiquer le suivi financier, il estime que l'accompagnement réalisé « *ne correspond pas* » à ce qu'il attendait et, qu'en l'état, celui-ci « *n'est pas utile* ». Il a en revanche un point de vue sur ce dont il aurait besoin, et qu'il détaille dans ces termes : « *Il n'y a pas ce que j'attendais (dans l'accompagnement). J'ai voulu passer par (une plateforme d'initiative locale) pour le prêt à taux zéro, mais aussi pour le concept. Chez X [une autre plateforme d'initiative locale, située dans une autre région], ils octroient le prêt mais on est (aussi) rattaché à (…) un ancien chef d'entreprise (…), qui (…) motive, stimule, (permet) d'éviter certaines erreurs, de négocier avec des fournisseurs (et d')appuyer notre crédibilité. (…) J'ai demandé s'il y avait une possibilité de parrainage. Ils veulent bien avoir des professionnels (dans) la commission, ou pour faire une ou deux réunions autour d'un verre de l'amitié, mais ça s'arrête là. (…) Pour avoir ces mêmes (types de) réponses, il faut (donc) payer un conseiller juridique, financier… Le fait d'avoir quelqu'un de terrain (permettrait) d'aller plus vite et d'avoir confiance. (…) J'ai eu mon premier suivi la semaine dernière avec un conseiller (…). Il voulait savoir où j'en étais, comment j'avais fait pour trouver d'autres clients. Il connaissait mon problème. Il m'avait donné quelques contacts mais ça ne marchait pas. On a diminué la mensualité (…) Ils sont souples, réactifs et conciliants pour l'accompagnement financier. (…) C'est réconfortant de voir que notre projet est soutenu. (Mais) j'attendais un accompagnement de chef d'entreprise, (… j'attendais de pouvoir) discuter banquier, comptable, facturation, astuces, contacts avec les clients… ce n'est pas (être) « paterné », mais (avoir) un parrain, (qui montre) comment on fait. (…) Je ne suis pas un bon gestionnaire ; j'ai pris un expert-comptable (…). Quand je reçois quelque chose, je lui scanne. En fin de mois il m'indique quel document envoyer. Je n'avais pas besoin de l'accompagnement de départ. J'avais 0 centime en poche, et je voulais monter mon entreprise. C'était réalisable avec les aides. Personne n'y croyait mais je l'ai fait. Le problème c'est que ça n'a pas été fait dans les temps. Je revois la personne de (la plateforme d'initiative locale, pour le suivi,) en juillet (…), mais ça ne m'est pas utile. Ils pourraient aussi bien envoyer un formulaire à cocher.* »

On retrouve une configuration un peu similaire dans le cas de cet autre créateur, en Languedoc-Roussillon, qui a créé une petite société dans le domaine de l'électricité et des alarmes. Celui-ci se dit volontiers autonome, et peu satisfait de l'accompagnement dont il a bénéficié. Il a fait faillite après avoir fait « *de gros chiffres d'affaires pendant les deux premières années. Puis, en 2012, avec la crise et les élections, ça a été le grand plongeon* ». Lorsque ce créateur revient sur la façon dont il a été accompagné, l'idée qu'il n'avait pas besoin d'un accompagnement approfondi se mêle au constat d'un accompagnement dont il n'a perçu ni l'intérêt, ni l'efficacité. Il interroge de fait, lui-même, l'apport de l'accompagnement, sa plus-value, son efficacité : « *J'ai participé à la formation d'une semaine obligatoire (…), et à des modules complémentaires gratuits (…). Puis, l'accompagnement, (a consisté en) trois rendez-vous pour faire le point, rien de bien efficace ni de particulier. J'étais autonome, j'ai fait mon étude de marché et mon business plan seul. La première année, j'ai fait la comptabilité moi-même, puis je l'ai déléguée à mon comptable. La formation a*

été efficace car elle m'a permis d'avoir toutes les bases pour créer. C'est le manque d'activité qui m'a fait fermer. J'ai ma façon de faire, ça m'allait très bien de ne pas approfondir l'accompagnement. En l'espace de deux ans, j'ai fait de gros chiffres d'affaires. Puis en 2012 avec la crise et les élections ça a été le grand plongeon. (…) J'ai eu un accompagnement (en PM3, dans lequel) on parlait de l'activité, du moyen de relancer, de diversifier, d'accélérer. Rien d'exceptionnel, c'était un rendez-vous pour discuter. Ce n'était pas vraiment utile, je n'en ai pas eu le besoin dès le début. Je le faisais parce que c'était obligatoire. Si j'avais pu m'en passer, je m'en serais passé. On passait quarante-cinq minutes à discuter, mais rien d'intéressant. Il me vantait le mérite des publicités sur les pages jaunes et sur internet, mais quand il faut payer, je préfère le bouche à oreille. Pour certains, ça doit être utile, mais moi j'ai réussi à me lancer sans aide. (…) L'accompagnement (qui consiste en) un rendez-vous d'une heure par an, je n'en vois pas l'intérêt. Je ne suis pas sûr que ce soit efficace. Car on parle de tout et de rien, mais surtout de rien. Ils nous donnent des conseils qu'ils pensent être bons, mais je n'en suis pas convaincu. Ça leur sert surtout pour suivre le créancier : c'est pour Nacre, pas vraiment pour le créateur. (…) Je pense qu'une journée de formation par an à la place, sur une thématique choisie, avec un rendez-vous à la fin pour voir nos problèmes, ce serait plus utile. Ce serait (fait) pour anticiper nos difficultés, car ce n'est pas la peine de revenir sur nos facilités. » Enfin, il faut également signaler ce dont les opérateurs eux-mêmes témoignent parfois : les créateurs qui ne se manifestent jamais sont parfois en difficulté. Charge alors à celui qui accompagne de se manifester, mais aussi *d'intéresser* le chef d'entreprise, compte tenu des besoins qui sont les siens et ceux de son entreprise. A l'évidence, c'est précisément ce qui n'a pas fonctionné dans le cas de cessation d'activité que nous venons d'évoquer.

Ces quelques cas suggèrent également, en creux, que l'absence d'un « réel » accompagnement en amont de l'immatriculation, ou en d'autres termes l'existence d'un accompagnement qui s'en tient strictement au « bon ordonnancement des formalités », peut aussi s'avérer préjudiciable au porteur de projet.

Certains opérateurs insistent d'ailleurs sur le fait que l'engagement de l'accompagnement « ante création » consiste d'abord à « prendre les gens (et leurs projets) là où ils en sont », pour installer une sorte de travail « à trois » entre le créateur, son projet et l'accompagnateur. Ces opérateurs signalent également que ce travail peut consister, dans certains cas, à aider le porteur de projet à se défaire « d'idées préconçues, de préjugés », à presque « déconstruire » en informant et en retravaillant le projet. Il n'y a naturellement pas de règle, et tout reste à *l'appréciation conjointe* de l'accompagnateur et du porteur de projet : s'il faut parfois aller vite, il faut d'autres fois prendre le temps de retravailler les choses. Dans tous les cas, il semble que l'utilité de l'accompagnement demeure, *dès lors toutefois* qu'on l'entend comment l'opportunité, pour le créateur, de construire les ressources nécessaires à son projet, de trouver un rythme qui lui convienne et permette effectivement au projet de se déployer, dès lors autrement dit qu'un cheminement parvient à s'installer dans lequel les apports de l'accompagnement *se connectent effectivement* aux propriétés du projet. A cet égard, le cahier des charges du parcours Nacre paraît moins compréhensif, dans la partie dédiée à la phase une, du *processus d'accompagnement* en tant que tel, qu'il ne l'est dans la partie consacrée à la PM3 : les attendus métiers de la PM3 font explicitement état d'une offre *d'accompagnement*, tandis que ceux de la PM1 sont davantage formulés dans les termes d'une *expertise*. Les pratiques d'un certain nombre d'opérateurs, comme les besoins de nombreux créateurs, témoignent bien cependant de l'utilité d'un réel accompagnement pour l'élaboration et le montage du projet.

L'analyse du fonctionnement d'ensemble de l'accompagnement réalisé dans le cadre de NACRE, et de la situation des porteurs de projet rencontrés, suggère que dans bien des cas, la sécurisation des projets n'est pas sans lien avec le fait que le porteur de projet ait pu côtoyer, ou pas, et de son propre point de vue, « quelqu'un qui l'accompagne » – à un titre ou un autre, et sans doute à des degrés divers selon son propre besoin.

Cette analyse semble confortée, en creux, par celle des cas de rupture que nous avons rencontrés – du moins celles qui traduisent un échec du projet de création, hormis donc les ruptures causées par le fait d'avoir retrouvé un emploi. Dans plusieurs cas de « ruptures-échec » que nous avons pu observer, les parcours des porteurs de projet paraissent « morcelés », non pas en soi parce qu'ils ont connu plusieurs opérateurs, mais parce qu'aucune continuité ne semble s'être installée, aucun rythme qui leur soit propre et dont ils puissent témoigner en faisant état du déploiement progressif de leur projet. On ne parvient pas à identifier, dans leur parcours, la figure d'un accompagnement qui aurait pu permettre d'intégrer l'ensemble des dimensions du projet, de façon progressive, pour le sécuriser. Ces porteurs de projets ont pu notamment avoir des difficultés à constituer les ressources utiles à leur entreprise (une formation apparemment peu ajustée au projet ; un problème de local qui aurait peut-être pu être davantage anticipé ; un fournisseur délivrant un produit qui s'est avéré défectueux). L'un d'entre eux dit, d'ailleurs, s'être « débrouillé tout seul ». D'autres, on l'a vu, insistent davantage sur les besoins qu'ils auraient eu après la création ou, en creux, sur l'accompagnement qu'ils n'ont pas eu.

L'analyse du fonctionnement concret du dispositif suggère ainsi que l'efficacité propre de l'accompagnement – qui peut combiner des outils et des intervenants variés – procède plutôt d'une intégration que d'une décomposition de l'action, de l'instauration d'une continuité plutôt que d'un bon ordonnancement. Le créateur apprend à devenir chef d'entreprise non pas en acquérant des compétences « ici et là », avec l'aide d'un expert puis d'un autre, mais en acquérant une capacité à produire et agencer ses ressources, à les intégrer et les solidariser, au profit de la consolidation puis de la performance de son projet. L'accompagnement, *réalisé dans certaines conditions*, et ajusté aux besoins de chaque créateur, y contribue grandement. Mais il peut aussi n'être qu'un faible soutien, voire contrecarrer le cheminement et l'apprentissage nécessaire au créateur, au risque de mettre son projet en péril, s'il est insuffisamment ajusté aux besoins du projet comme du créateur.

9. Un système de pilotage qui souligne les incertitudes du dispositif quant à son positionnement

9.1 Dans chaque région, une instance régionale de pilotage a été mise en place

Animée par les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, de l'emploi et du travail (DIRECCTE) en étroite collaboration avec les Directions régionales de la Caisse des Dépôts et Consignations (DR CDC), cette instance associe *presque* systématiquement des représentants :

- **Du Conseil régional**, en raison de la compétence détenue en matière de développement économique, et tout particulièrement afin de renforcer l'articulation de NACRE avec les dispositifs régionaux de soutien à la création-reprise d'entreprises et de développement de la formation professionnelle. En région Rhône-Alpes toutefois, aucun représentant du Conseil régional ne siège au comité de pilotage.
- **De la Direction régionale de Pôle Emploi**, afin de renforcer l'articulation entre l'offre de service de l'opérateur et NACRE et d'assurer une mobilisation de ce dernier par les agents Pôle Emploi.

Suivant les quatre régions, la liste des autres membres est, quant à elle, à géométrie variable :

Régions	Autres membres
Champagne-Ardenne	-La Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité (DRDFE) -L'AGEFIPH -Les différentes unités territoriales de la Direccte (UT)
Languedoc-Roussillon	-Les Conseils Généraux
Limousin	- La Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité -Les Conseils Généraux
Rhône-Alpes	- *pas d'autres membres*

Les différences constatées quant à la composition du comité de pilotage régional de NACRE correspondent à des contextes et des stratégies spécifiques propres à chaque région.

- En Limousin, la présence de la DRDFE se justifie par la volonté de tisser des liens avec le plan en faveur de la création d'activité par les femmes.
- En Champagne Ardenne, la présence de l'AGEFIPH renvoie aux connexions souhaitées entre NACRE et le Plan régional d'insertion des travailleurs handicapés (PRITH).
- En Languedoc-Roussillon, la présence des Conseils généraux répond au souhait de favoriser l'articulation avec l'action de ces derniers en matière de création-reprise d'entreprise et d'insertion dans l'emploi.

La place des unités territoriales ne semble quant à elle pas stabilisée. Parfois présentes, parfois absentes, parfois davantage mobilisées dans le cadre de réunions départementales avec les opérateurs, leur place dans le dispositif renvoie à une question organisationnelle plutôt qu'opérationnelle. En effet, leur mobilisation par le niveau régional s'explique surtout par la volonté de renforcer des liens parfois distendus, les UT intervenant au final peu voire pas du tout dans le déploiement du dispositif.

9.2 Dans les faits, la réalité du pilotage se réduit au binôme DIRECCTE - DR CDC

Le plus souvent, les instances régionales ne constituent pas le lieu effectif du pilotage du dispositif. En effet, les entretiens réalisés avec leurs membres mettent en évidence

que, dans les faits, cette instance constitue davantage un lieu d'information sur l'actualité et l'activité du dispositif qu'un lieu de décision.

Dans le cas de Rhône-Alpes toutefois, où la composition du comité de pilotage est « resserrée » aux deux pilotes régionaux, DIRECCTE et DR CDC, ainsi qu'à la DR Pôle emploi, l'instance fonctionne effectivement comme lieu de décision. En pratique, les décisions relatives aux opérateurs conventionnés et à l'attribution des phases métiers sont préparées par la DIRECCTE, qui propose un tableau de conventionnement, discuté et validé par le comité de pilotage.

Dans les trois autres cas, le pilotage régional s'effectue donc en dehors de cette instance, et repose sur le binôme composé de la DIRECCTE et la DR CDC. Aidés d'un organisme d'appui technique régional[19] (OATR), les co-pilotes du dispositif décident, sur la base des instructions définies par la DGEFP et la CDC et des besoins repérés sur le terrain, des opérateurs conventionnés, du nombre de primo-accédants au parcours NACRE et des phases métiers octroyées à chaque opérateur.

A ce titre, la mise en place du dispositif NACRE a permis de renforcer les relations entre deux acteurs régionaux aux cultures et aux modalités d'intervention *a priori* éloignées, la DIRECCTE et la DR CDC.

9.3 La stratégie régionale de conventionnement des opérateurs diffère selon les régions

La typologie et le panorama des opérateurs conventionnés ont fait l'objet de stratégies différenciées de la part des pilotes de NACRE selon les régions. Plusieurs éléments peuvent être mis en avant :

- **Depuis le lancement du dispositif, en 2009, jusqu'à aujourd'hui, le nombre d'opérateurs conventionnés a été notablement réduit dans les différentes régions.** Cette évolution traduit, pour l'essentiel, la volonté des pilotes de diminuer les coûts du dispositif en termes de gestion administrative et d'animation de la relation avec les opérateurs, mais fréquemment aussi de limiter le saupoudrage des phases métier en s'appuyant sur des opérateurs plus impliqués dans sa mise en œuvre.
- **Suivant les régions, les pilotes ont, de manière plus ou moins active, fait le choix de conventionner les opérateurs sur tout ou partie des trois « phases métier ».**
    - En Limousin et en Languedoc-Roussillon, aucun opérateur n'est conventionné sur l'ensemble des trois « phases métier » qui jalonnent le dispositif NACRE.

[19] Par procédure d'appel d'offre, les DIRECCTE ont la possibilité de sélectionner un prestataire pour les appuyer dans la mise en œuvre du dispositif. Le périmètre d'intervention de l'appui technique peut-être variable et comprend potentiellement les missions suivantes : gestion administrative du dispositif, animation des opérateurs, préparation et conseil dans le dialogue de gestion avec les opérateurs, suivi de l'activité et de la performance du dispositif, réalisation d'enquêtes et d'études, outillage de la DIRECCTE en matière de pilotage et d'évaluation…

- En Champagne-Ardenne et en Rhône-Alpes, certains opérateurs sont conventionnés sur l'ensemble des trois « phases métier » du dispositif[20].

Chacune de ces approches révèle des choix différents.

- La première, et la plus répandue sur les quatre régions étudiées, traduit **un choix des pilotes de faire reposer le dispositif sur les compétences spécifiques et « traditionnelles » des différents réseaux d'accompagnement**. Ainsi, la phase d'ingénierie financière est fréquemment confiée aux réseaux « France Initiative » et « France Active » quand celle d'appui au montage du projet est confiée au réseau des « Boutiques de gestion » ou encore à celui des « Chambres consulaires ».
- **La seconde peut signaler l'absence d'une stratégie active des pilotes. Dans ce cas, la cartographie régionale reflète plutôt les stratégies des opérateurs eux-mêmes**. Elle peut aussi traduire un choix des pilotes d'amener certains réseaux à ouvrir leur champ d'intervention. Dans ce cas, lorsque les conventionnements sont reconduits, ce peut être la marque d'une reconnaissance, par les pilotes régionaux, de l'expérience nouvellement acquise dans le cadre de NACRE par certains réseaux, sur des métiers qui n'étaient pas les « leurs » *a priori* (les Chambres des métiers et de l'artisanat en Rhône-Alpes par exemple, conventionnées sur les trois phases, au plan régional). Ce choix peut également découler de la volonté de la DIRECCTE et de la DR CDC d'assurer la meilleure couverture territoriale possible par le dispositif, pour garantir une offre de proximité complète à tout porteur de projet. C'est ce qui a orienté, dès 2009, la stratégie de conventionnement en Rhône-Alpes.

- **Suivant les régions, le panorama des opérateurs conventionnés diffère, traduisant également le choix des pilotes de NACRE de toucher certains publics**. Deux stratégies sous-jacentes se révèlent ainsi :
  - Assurer un ciblage des publics les plus éloignés de l'emploi. A titre illustratif, Champagne Ardenne et Rhône-Alpes ont fait le choix de conventionner le réseau ADIE.
  - Assurer un ciblage de publics particuliers. A titre illustratif, les régions Languedoc-Roussillon, Limousin et Rhône-Alpes ont fait le choix de conventionner des opérateurs dont l'offre de services s'adresse aux jeunes des quartiers de la politique de la ville, aux femmes, aux habitants de zones rurales ou montagneuses, aux sportifs…

9.4 Des modalités de pilotage qui présentent des limites, notamment pour l'atteinte des cibles du dispositif

Le pilotage régional du dispositif s'appuie sur une batterie d'indicateurs quantitatifs dits « d'activité et de performance ». Adossés à un principe de gestion mensualisée des phases métiers, aujourd'hui disparu, et à un système d'information[21] qui permet

[20] En Champagne Ardenne, ces opérateurs sont essentiellement ceux appartenant au réseau des « Boutiques de gestion ». En Rhône-Alpes, c'est notamment le cas des réseaux régionaux Rhône-Alpes Initiative et Rhône-Alpes Active (chaque plateforme faisant ensuite le choix de se positionner, ou pas, sur la PM1 en particulier), des Chambres des métiers et de l'artisanat, de l'Adie, et de l'Union régionale des Scop.

[21] Deux outils dans les faits, celui de l'ASP et celui de FAFI.

d'assurer le suivi des dossiers et de l'activité des opérateurs, ces indicateurs[22] devaient permettre aux DIRECCTE de renforcer le suivi physico financier du dispositif[23] mais surtout d'apprécier les résultats de NACRE[24]. Au-delà de la gestion régionale du dispositif, la mise en place de ces indicateurs est également venue structurer plus fortement le dialogue de gestion avec les opérateurs.

Cette approche présente néanmoins plusieurs limites.

- **Elle est remise en question par certains opérateurs pour la pertinence des informations**. Les valeurs associées aux indicateurs seraient en partie biaisés par les modalités de leur calcul, notamment en ce qui concerne le taux d'abandon[25].
- **Elle a modifié la relation des DIRECCTE avec les opérateurs**. Considérés davantage comme des partenaires de l'Etat au démarrage du dispositif, elle a progressivement repositionné l'Etat sur sa fonction de commanditaire et de financeur et les opérateurs sur leur fonction de prestataire. D'un travail d'animation, on est passé davantage un travail d'information des opérateurs – dans le meilleur des cas – et de contrôle du service fait avec des nuances suivant les régions et les manières de faire. Les réductions budgétaires de 2011 ont largement contribué à l'évolution de cette relation.
- **Si elle a un effet structurant sur les pratiques de pilotage des DIRECCTE, elle semble en partie nuire à l'efficacité du dispositif** dans la mesure où la quête de performance (et les enjeux financiers pour les opérateurs) limiterait la prise de risque des opérateurs au stade de la sélection des projets. Ces derniers auraient tendance à mobiliser NACRE au profit des projets les plus mûrs et des publics les plus autonomes.

Plus largement, les modalités de pilotage viennent traduire un problème de positionnement du dispositif. Destiné initialement aux « *personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, pour lesquelles la création ou la reprise d'entreprise est un moyen d'accès, de maintien ou de retour à l'emploi* », celui-ci a glissé progressivement d'un objectif d'appui à des personnes à un objectif de création d'entreprises. Ainsi, les indicateurs mis en place ont fait de la « transformation » du projet en entreprise le cœur du dispositif en décontextualisant les personnes, porteurs de projet avant tout, de la situation psychologique et sociale dans laquelle elles se trouvent et en omettant de faire de la mesure du retour à l'emploi un indicateur structurant du pilotage. **Alors que la création-reprise d'entreprise était dans l'esprit du dispositif un moyen, celle-ci est devenue, par le biais des indicateurs sélectionnés, une fin en soi.**

[22] Mise en place en 2011.
[23] Consommation des crédits et des phases métiers
[24] Taux de transformation des projets, taux d'abandon, taux de sinistre, etc.
[25] La durée retenue pour caractériser une rupture de parcours aurait pour conséquence de comptabiliser des sorties artificielles, alors que les porteurs de projets seraient impliqués dans le processus de création-reprise.

10. Eléments de réflexion et préconisations pour l'évolution de NACRE

10.1 Synthèse des forces et faiblesses du dispositif NACRE

L'étude a permis de faire émerger un certain nombre de points forts qui viennent conforter le dispositif NACRE et **rappelle sa légitimité en période de crise économique aux côtés des autres outils de la politique de l'emploi**. Ces points forts sont les suivants :

- **D'un point de vue global, la structuration et le financement d'une offre de services d'accompagnement des parcours de création d'activité**. Cependant, si l'offre constitue un apport dans les différentes régions étudiées en complément de l'offre existante, c'est surtout sa capacité à présenter une offre globale sur l'ensemble du territoire qui présente un intérêt là où les offres régionales sont différenciées (principe d'égalité d'accès au service).
- **Plus spécifiquement :**
  - **La mise en place du prêt Nacre** : source de financement ouverte à un large public qui vient consolider ou limiter l'apport personnel, voire financer le fond de roulement ou la trésorerie.
  - **La prise en compte et la structuration de l'accompagnement post-création** qui vient appuyer les jeunes chefs d'entreprise dans le démarrage de leur activité et sécuriser l'implication des banques.

L'étude a également permis de souligner les points faibles du dispositif :

- **D'un point de vue global :**
  - **Des modalités de financement des phases métiers et plus largement de pilotage qui ne servent pas toujours les objectifs du dispositif en termes de cibles**.
  - **Une redondance fréquente avec les dispositifs régionaux**, notamment en lien avec les services rendus par les PM1 et 3 (de manière variable suivant les régions), voire un phénomène de concurrence en lien avec le niveau de valorisation des actes de service.
- **Plus spécifiquement :**
  - **Une PM1 resserrée sur la finalisation du projet** qui semble produire un effet d'éviction de certains publics dont les besoins en accompagnement sont importants.
  - **L'accompagnement post-création: une intention pertinente mais dont l'encadrement méthodologique ne favorise pas l'individualisation des parcours**. Le principe d'égalité de traitement des bénéficiaires se retrouve confronté à la diversité des besoins (du porteur et de son projet) suscitant des réactions très contrastées entre rejet progressif d'une partie des bénéficiaires et regret des autres lorsque le traitement des besoins bute sur les moyens disponibles.

- **Une dimension administrative très présente, contraignante et pas toujours porteuse de sens** pour les opérateurs, les bénéficiaires (et même les banques) : Du CACRE aux différents temps de saisie à l'entrée et en sortie des phases métiers en passant par la production des livrables. A ces contraintes, l'étude a montré que les opérateurs répondent par diverses stratégies de contournement (entrées administratives) ou par des formes d'assouplissement des obligations contenues dans le cahier des charges.

L'étude fait également ressortir l'importance des dimensions suivantes :

- **Un travail de réingénierie des dispositifs** réalisés par les opérateurs qui permet de globaliser les volumes horaires de plusieurs dispositifs ou bien des deux premières phases métiers pour répondre aux besoins des porteurs de projets.
- **L'accompagnement par des pairs**, une fois l'entreprise créée, qui se distingue du suivi économique et financier pour envisager plus largement le développement de l'entreprise (distinction démarrage de l'activité/développement de l'activité).
- **Les échanges de pratiques entre jeunes chefs d'entreprises.**

10.2 La stratégie de déploiement de NACRE : vers une plus grande souplesse du dispositif et un meilleur ciblage des publics

Vers une plus grande souplesse du dispositif

Avec la crise économique, l'Etat a souhaité renforcer son soutien à la création d'activité des publics en difficulté (demandeurs d'emploi, bénéficiaires de minima sociaux, certains publics de salariés, etc.). Pour répondre à cet objectif, le dispositif Nacre a été mis en place sous la forme d'un parcours d'accompagnement renforcé d'une durée d'au moins 3 ans, structuré autour des 3 phases clés de la création. Dans l'esprit du dispositif, les trois phases métier représente un enchainement logique et progressif en capacité de couvrir la diversité des besoins des porteurs de projet et de répondre à la variété des opérateurs de la création-reprise et à l'émiettement de l'offre de services.

Si le travail d'enquête vient valider l'opportunité du principe d'accompagnement et le contenu des services proposés au sien des trois phases-métiers, il fait émerger deux enseignements :

- Le déploiement de l'offre de service de manière identique sur l'ensemble du territoire national se heurte aux contextes régionaux et aux offres de services mises en place par les collectivités territoriales au premier rang desquelles figurent les Régions.
- Le cadre étroit des phases-métiers, et tout particulièrement structuré de la PM3, bute sur la diversité des besoins des bénéficiaires.

Autrement dit, les enjeux en matière d'évolution du dispositif NACRE tournent autour deux axes :

- **Accroître la territorialisation du dispositif** : adapter les composantes de l'offre de services NACRE à l'offre préexistante.
- **Renforcer l'individualisation des parcours**

Dit autrement, il s'agit de maintenir un cadre national tout en apportant de la souplesse à la mise en œuvre de NACRE lui permettant de s'adapter davantage aux besoins des territoires et des personnes.

Vers un meilleur ciblage des publics

Les enseignements des travaux monographiques ont mis en évidence combien le cadre du dispositif et ses modalités de pilotage a parfois pu influencer la sélection à l'entrée de NACRE au profit des demandeurs d'emploi les plus autonomes et des projets les plus aboutis. A cela, il convient d'ajouter le phénomène de couplage du prêt NACRE avec le prêt d'honneur qui vient, dans plusieurs cas, favoriser l'accès à NACRE de personnes disposant d'apports personnels.

Si l'esprit du dispositif est maintenu, à savoir appuyer « *les personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi* », des critères d'éligibilité relatifs au statut des personnes ne peuvent donc suffire[26] et il paraît également difficile de laisser les opérateurs accorder autant d'importance au degré de maturité du projet dans la sélection qu'ils opèrent.

Aussi, il paraît nécessaire de mieux encadrer les modalités de sélection à l'entrée dans NACRE et de définir de manière plus approfondie la ou les cibles du dispositif. Dit autrement, quels sont les éléments permettant de caractériser les personnes rencontrant des difficultés ? De quelles difficultés parle-t-on ? Peut-on considérer comme telles les personnes disposant d'un apport personnel[27] ou bien celles sortant tout juste d'une rupture conventionnelle ?

10.3 Les modalités de pilotage : vers un pilotage plus partenarial et plus qualitatif du dispositif

Les modalités de pilotage

En lien avec ce qui vient d'être dit, les modalités de pilotage se trouvent pleinement impactées par le mouvement de territorialisation du dispositif. Dans une logique de renforcement de la pertinence et de l'efficacité du dispositif, il paraît nécessaire de construire un partenariat qui fonctionne effectivement avec les Régions, les Départements, voire les gros EPCI (métropoles, communautés urbains et

[26] On observe notamment les liens qui ont pu se tisser entre le dispositif de la rupture conventionnelle et le dispositif NACRE. Dans ce cas, la personne entre certes dans le statut de demandeur d'emploi. En revanche, il n'est pas évident qu'elle entre dans la catégorie des personnes rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi.

[27] Le dispositif se présentant justement comme ouvert aux personnes n'en disposant pas.

d'agglomération) ayant développé une politique volontariste en matière de soutien à la création d'activité.

Aussi, l'enjeu est de compléter le pilotage interne du dispositif NACRE (DIRECCTE /Caisse des Dépôts) par la mise en place d'une instance de gouvernance permettant d'assurer une bonne régulation des dispositifs existants.

Les indicateurs de résultats

Concernant les modalités internes de pilotage du dispositif, les enseignements de l'étude les interrogent dans la mesure où la quête de certains résultats en matière de création-reprise a parfois pu mettre de côtés les objectifs du dispositif en lien avec l'insertion des publics accompagnés. Ainsi, il paraîtrait dans un premier temps nécessaire de compléter les indicateurs de résultats pour valoriser plus largement les sorties positives du dispositif se traduisant par un retour à l'emploi.

10.4 L'offre de services : vers un recentrage des phases métiers sur l'accompagnement et une plus grande souplesse dans leur utilisation

Un certain nombre d'enseignements nous amène à formuler des préconisations en lien avec l'évolution du contenu du dispositif- dans l'hypothèse où le principe d'un séquençage par phase est maintenu.

Fusionner la PM1 et la PM2

Dans l'objectif d'éviter les redondances entre PM1 et PM2, de traiter de manière systémique le projet de création et d'offrir des moyens plus importants aux opérateurs pour accompagner les publics, nous proposons la fusion de ces deux phases.

L'accompagnement proposé permettrait alors d'appuyer le bénéficiaire dans :

- La définition du projet et l'analyse de l'adéquation entre l'individu et son projet.
- La réalisation d'une étude de marché (enquête) durant laquelle le produit ou le service développé sera défini, la concurrence, les fournisseurs et le marché seront étudiés, la politique tarifaire sera déterminée, ainsi que la stratégie commerciale, etc.
- L'analyse des besoins d'investissement et de fonctionnement.
- Le plan de financement associé et l'anticipation des attentes des financeurs.
- Un travail de préparation à la relation bancaire.

Au-delà des tâches à réaliser, l'accompagnement réalisé devrait comporter une dimension « formation » sur les points fondamentaux de la gestion de l'entreprise entendue au sens large.

Proposer un cadre d'accompagnement post-création plus souple au service de l'individualisation du parcours

Tout en conservant le principe d'un accompagnement post-création d'une durée maximale de 3 années, il s'agirait de laisser l'opportunité à l'opérateur d'apprécier les besoins des bénéficiaires et le rythme de l'accompagnement à mettre en œuvre.

Le type de prestation attendue pourrait relever de deux registres :

- **Accompagnement individuel** au long cours valorisant fortement l'expérience. Il s'agit, autrement dit, de renforcer le principe du parrainage présent aujourd'hui dans NACRE sans être pour autant systématisé.
- **Accompagnement collectif** permettant aux jeunes chefs d'entreprises d'échanger entre eux et de repérer les bonnes pratiques.

Du point de vue du conventionnement, il s'agirait d'encourager les DIRECCTE a conventionné avec les réseaux et structures en capacité de prendre en charge ce type d'accompagnement.

10.5 La gestion administrative de NACRE : vers une simplification du dispositif

- **Développer la dématérialisation** notamment pour le prêt Nacre (quelles que soient les modalités retenues en cas d'évolution).
- **Simplifier le suivi de l'action en limitant les justificatifs à fournir** (les points à remplir sur l'extranet, toutes les annexes à sortir en papier et à faire signer, etc.).
- **Favoriser l'accès aux informations relatives à la disponibilité des phases métiers sur un territoire donné.**