



Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Paris, le 12 DEC. 2013

SOUS-DIRECTION DES PARCOURS D'ACCES A L'EMPLOI
7 SQUARE MAX HYMANS
75741 PARIS CEDEX 15

La Déléguée générale à l'emploi
et à la formation professionnelle

MISSION INGENIERIE DE L'EMPLOI

à

Madame et Messieurs les Préfets de région,

Affaire suivie par :
Mathilde MANDONNET
Mél : mathilde.mandonnet@emploi.gouv.fr
Téléphone : 01 44 38 29 73
Télécopie : 01 43 19 31 18

Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des
entreprises, de la concurrence, de la consommation, du
travail et de l'emploi (DIRECCTE)

Messieurs les directeurs des entreprises, de la concurrence,
de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE),
des départements et collectivités d'outre-mer

Mesdames et Messieurs les Préfets de département

Objet : Dispositif NACRE – Orientations et pré-notification des crédits 2014

P.J. :

- Annexe 1 : Pré notification 2014 des crédits et objectifs régionaux
- Annexe 2 : Document d'études DARES : Enquêtes monographiques sur le dispositif NACRE
- Annexe 3 : Rapport d'évaluation IGF/IGAS – octobre 2013
- Annexe 4 : Outils de pilotage 2014
- Annexe 5 : Kit de conventionnement 2014
- Annexe 6 : Typologie des parcours effectués par les bénéficiaires
- Annexe 7 : Fiche thématique v2 Assistant de saisie des annexes financières

Le soutien à la création et à la reprise d'entreprises est au croisement des politiques de l'emploi et du développement économique. Facteur de création de richesses, la création/reprise d'entreprises constitue également une perspective de retour à l'emploi pour bon nombre de porteurs de projet : elle doit par conséquent être encouragée par des dispositifs de soutien et d'accompagnement adaptés aux besoins des personnes éloignées de l'emploi.

Le dispositif NACRE s'inscrit pleinement dans cet objectif : s'adressant aux personnes sans emploi ou rencontrant des difficultés d'insertion durables dans l'emploi, il associe un outil d'aide à la bancarisation et un accompagnement renforcé, de l'aide au montage du projet jusqu'à trois ans après la création/reprise effective.

Il convient toutefois d'en faire un véritable tremplin pour les créateurs les plus éloignés de l'emploi et optimiser son effet de levier pour les projets dont les chances de survie sont les plus faibles a priori.

La présente note expose les orientations stratégiques que nous nous fixons à horizon 2015 afin de renforcer l'impact du dispositif NACRE pour la création/reprise d'entreprise en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi (I) et rappelle les principes devant vous guider dans votre exercice de programmation pour 2014 (II).

Dans une perspective de plus grande coordination en matière d'aides à la création/reprise d'entreprises, vous recevrez également dans les prochains jours une note conjointe DGEFP/Pôle emploi pour l'articulation des prestations EPCE/OPCRE et du dispositif NACRE.

Vous trouverez enfin en annexe de cette note la pré-notification de vos enveloppes de crédits pour 2014 qui doit vous permettre de démarrer l'exercice de programmation et de conventionnement dès à présent afin d'assurer la continuité du dispositif au 1er janvier 2014.

I. Orientations stratégiques à horizon 2015

Le pilotage du dispositif NACRE doit s'inscrire dans le cadre d'une orientation stratégique à moyen terme tenant compte des récents travaux d'évaluation menés sur ce dispositif.

En effet, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales ont été saisies en 2013 d'une mission d'évaluation du dispositif NACRE. Les conclusions de la mission ont été rendues en octobre 2013 ; celle-ci se prononce très favorablement pour la reconduction du dispositif NACRE qui apparaît en effet comme un outil pertinent dans ses objectifs et pour un coût global relativement modeste : 830€ par bénéficiaire pour le volet accompagnement et 2.600€ par bénéficiaire pour le volet prêt NACRE, sur la totalité d'un parcours.

En revanche, le rapport, qui vous est transmis en annexe, relève un certain nombre d'aménagements nécessaires afin de renforcer la qualité du dispositif. A la lumière de ces recommandations et sur la base des enquêtes monographiques menées par la Dares¹ en 2013, la DGEFP a retenu trois axes de travail, déclinés ci-dessous.

Sur la base de ces orientations, des groupes de travail seront constitués dans le courant de l'année 2014 auxquels des représentants des DIRECCTE/DIECCTE seront associés ; certains ont déjà pu être sollicités à l'occasion de la réunion des correspondants « Accès et retour à l'emploi » du 11 octobre dernier, ainsi que dans le cadre des dialogues de gestion qui ont lieu en ce moment.

Ces grandes orientations peuvent d'ores et déjà être prises en compte dans vos conventionnements pour 2014.

1) Resserrer le ciblage du dispositif en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi

Les effets d'éviction des publics les plus fragiles sont patents. En effet, la part des bénéficiaires de minima sociaux dans le dispositif est en baisse continue depuis 2009 et les risques d'effets d'aubaine sont croissants.

Dès 2014, vous veillerez dans vos décisions de conventionnement à renforcer l'impact du dispositif pour les personnes les plus éloignées de l'emploi (demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes, seniors, bénéficiaires de minima sociaux et personnes faiblement qualifiées), en cohérence avec les objectifs que vous aurez fixés avec vos partenaires dans le cadre du comité de pilotage régional.

Parallèlement, des travaux seront engagés avec la Caisse des dépôts dans le courant de l'exercice 2014 pour une révision des critères d'éligibilité du prêt NACRE (la modification effective de ces critères d'éligibilité étant envisagée pour 2015).

¹ Enquêtes monographiques réalisées par le cabinet *Amnyos* en partenariat avec l'Institut de recherches économiques et sociales (juillet 2013).

Vous veillerez en particulier à renforcer l'accueil des porteurs de projet résidant en ZUS et à accroître l'offre de service NACRE dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville, conformément à l'engagement du Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et du Ministre délégué à la Ville. En effet, la Convention d'objectifs pour les quartiers prioritaires 2013-2015 du 25 avril 2013 fixe l'objectif de doubler le nombre de bénéficiaires résidant en ZUS dans le dispositif NACRE d'ici à fin 2015 et ainsi atteindre 11% du total de bénéficiaires.

Les outils de pilotage qui viendront compléter dès le 2 janvier 2014 ceux déjà disponibles dans l'extranet NACRE, vous permettront de suivre mensuellement le profil des bénéficiaires accompagnés au niveau régional ainsi que pour chaque opérateur conventionné. Vous pourrez alors engager un dialogue plus qualitatif avec les opérateurs que vous conventionnez. A terme, ces nouvelles modalités devront vous permettre de moduler les niveaux de performance contractualisés avec chaque opérateur en fonction des caractéristiques des porteurs de projet et ainsi éviter les effets d'éviction aujourd'hui constatés en faveur des publics non prioritaires. Pour permettre aux opérateurs de prendre acte de ces évolutions, vous joindrez à la convention d'objectifs une annexe spécifiquement dédiée à la performance (cf. annexe 5) permettant ainsi une plus grande personnalisation des objectifs fixés et une appréciation plus fine et contextualisée des résultats obtenus.

Enfin, et compte tenu des critiques adressées par la mission d'évaluation IGF/IGAS et de l'effet de sélection induits par les indicateurs de performance, la mesure de la performance a été renouvelée à l'issue d'un long processus de travail engagé en 2012 avec les DIRECCTE et les opérateurs d'accompagnement. En effet, les indicateurs utilisés jusqu'à présent entraînaient une focalisation excessive sur les taux d'abandon et de création d'entreprise, incitant les opérateurs, dans leur stratégie de sélection des porteurs de projet, à privilégier les projets les plus matures au détriment des personnes les plus éloignées de l'emploi. Désormais, le nouvel indicateur de retour à l'emploi permettra d'évaluer la qualité de l'accompagnement réalisé non plus au regard du seul objectif de création d'entreprise mais également au vu de l'objectif plus large d'insertion dans l'emploi : un accompagnement qui se conclut par un retour à l'emploi salarié doit également être valorisé.

2) Assurer une meilleure articulation du dispositif avec les autres aides publiques d'aide à la création/reprise d'entreprise

La note commune Pole Emploi / DGEFP qui vous sera transmise dans les prochains jours vous invite d'ores et déjà à une meilleure articulation des prestations Pôle Emploi et du dispositif NACRE, dans une logique de plus grande complémentarité des offres de service.

Cette articulation devra être formalisée au sein des comités de pilotage régionaux, en lien avec l'ensemble des partenaires de cette politique, en particulier le conseil régional, la Caisse des dépôts et Pôle emploi.

Dans le cadre des groupes de travail qui seront menés en 2014, je vous invite vivement à nous faire part de vos expériences en matière de coordination territoriale afin de mutualiser les bonnes pratiques.

Des hypothèses de modulation et d'aménagement du dispositif NACRE pourront être discutées afin de rechercher une plus grande complémentarité des offres de service existantes sur chaque territoire. Enfin, dans les départements d'outre-mer, une attention particulière sera accordée à l'articulation du PIJ-crédit avec le dispositif NACRE. La notification des enveloppes de crédits relatifs au PIJ-crédit interviendra avec la notification du BOP T pour 2014.

3) Renforcer la qualité de l'accompagnement post-crédation, véritable plus-value de NACRE

En lien avec les opérateurs d'accompagnement, il conviendra de réinterroger les modalités de cet accompagnement et de tendre vers une plus grande individualisation des parcours.

La définition de ces modalités fera l'objet d'un groupe de travail au niveau national. Vous pourrez toutefois dès à présent engager des travaux avec les opérateurs conventionnés afin d'harmoniser les pratiques d'accompagnement post-crédation et formaliser des propositions visant à une meilleure adaptation aux besoins particuliers de chaque porteur de projet.

II. Principes de programmation et de conventionnement pour l'accompagnement de 20 000 nouveaux bénéficiaires en 2014

1) Une programmation des enveloppes notifiées à 100% dès le début d'année

Afin de fluidifier le pilotage régional du dispositif NACRE, j'ai décidé de répartir, dès le début de l'exercice 2014, la totalité des crédits disponibles, soit 27,44 M€ en autorisations d'engagement et 20,86 M€ en crédits de paiement. Cette baisse relative par rapport à 2013 s'explique par un relèvement de la mise en réserve de précaution à hauteur de 7% des crédits programmés pour 2014, relèvement qui s'applique à l'ensemble du budget de l'emploi.

Vous trouverez à cet effet en annexe 1, la pré-notification 2014 des crédits et objectifs régionaux ainsi qu'un tableau spécifique à votre région détaillant les modalités d'estimation de vos besoins. Ces enveloppes doivent couvrir l'ensemble des phases métiers qui démarreront du 1^{er} janvier au 31 décembre 2014 pour l'ensemble des 20 000 nouveaux créateurs et des 44 000 personnes en cours d'accompagnement. Je vous rappelle que la gestion des phases métier 3 (PM3) a évolué depuis début 2013 : ainsi, la notion de phases métier 3 en stock (démarrées avant 2013) disparaîtra au 1er janvier 2014.

Il vous appartient de répartir les enveloppes entre les différents opérateurs conventionnés selon la stratégie que vous aurez définie en COPIL régional et les besoins des créateurs d'entreprise. Vous trouverez à cet effet en annexe 6 la typologie des parcours effectués par les bénéficiaires de NACRE dans votre région. Un point d'étape prévu à mi-année sera l'occasion d'échanger sur cette stratégie et des redéploiements à la marge pourront alors être opérés entre les différentes régions, en fonction des niveaux de consommation des enveloppes qui seront alors constatés.

La programmation des Autorisations d'Engagement (AE) a été réalisée en tenant compte des besoins de chaque région sur la base :

- des conventionnements 2012 et 2013,
- des coûts moyens unitaires observés par phase métier et par région à fin octobre 2013.

Les Crédits de Paiement (CP) ont été calculés sur la base des rythmes de consommation observés en 2012 et 2013 notamment pour les phases métiers démarrées avant le 1^{er} janvier 2014. Les CP correspondants aux phases métiers à démarrer en 2014 représentent 25% des AE en accompagnement généraliste.

Enfin, l'enveloppe d'expertises spécialisées est maintenue à hauteur de 500 000€ et répartie sur la base du poids de chaque région en AE dédiées à l'accompagnement généraliste.

2) Une gestion assouplie

Par ailleurs, pour que les conventionnements répondent tout au long de l'année et plus souplement aux besoins réels d'accompagnement des porteurs de projet constatés sur les territoires, j'ai décidé d'introduire de la fongibilité entre les différentes phases métier, dans la limite du plafond d'AE conventionné au titre de l'accompagnement généraliste.

Cette fongibilité permettra aux opérateurs de consommer leurs enveloppes conventionnées de phases métier 1, 2 ou 3 en fonction des besoins des bénéficiaires qu'ils accompagnent. Cette mesure permettra de réduire le nombre d'avenants signés en cours d'exercice mais demandera un pilotage fin des enveloppes physico-financières pour éviter toute situation de dérapage et d'assèchement du dispositif avant la fin de l'année.

3) Le conventionnement inter-réseaux

Afin de poursuivre la rationalisation engagée du nombre d'opérateurs conventionnés, je vous encourage à recourir chaque fois que possible aux conventions de coréalisation, y compris entre opérateurs affiliés à différents réseaux (*l'annexe 5 vous rappelle les modalités techniques d'utilisation*). Outre, les facilités de gestion qu'elles entraînent, ces modalités de conventionnement doivent permettre de renforcer la coordination entre opérateurs, et ainsi de garantir une meilleure fluidité des parcours pour le créateur.

Vous pourrez éventuellement recourir aux conventions de promotion de l'emploi (CPE) pour soutenir l'opérateur « chef de file » de la convention dans sa nouvelle fonction de coordination du groupement.

4) La poursuite de la simplification des procédures de conventionnement : dématérialisation et circuits de signature

Afin de poursuivre la dématérialisation du conventionnement NACRE, je vous informe que l'annexe financière annuelle à la convention sera entièrement effectuée via l'assistant de saisie disponible sur l'extranet NACRE début décembre 2013 (cf. annexe 7). Cela accélèrera le processus d'enregistrement des annexes financières en évitant une double saisie par les DR ASP et grâce à un contrôle immédiat de la conformité des informations renseignées. Cependant, l'annexe financière devra toujours être imprimée et signée par l'ensemble des parties.

De plus, pour faciliter le circuit de signature de cette annexe financière, le nombre de prêts NACRE et le montant maximum de la ligne de prêts à taux zéro associée seront contractualisés directement dans la convention d'objectifs tripartite signée entre l'opérateur d'accompagnement (notamment phase métier 2), la Caisse des Dépôts et Consignations et l'organisme gestionnaire central des prêts NACRE. L'annexe financière signée entre un opérateur d'accompagnement NACRE conventionné notamment en phase 2 et la DIRECCTE ne sera donc plus contre-signée par la Caisse des Dépôts ; seule une copie devra être adressée à la DR CDC et à l'organisme gestionnaire central des prêts NACRE.

Cette simplification suppose cependant une coordination renforcée de la DIRECCTE et de la DR CDC pour la programmation régionale du dispositif NACRE afin d'assurer une cohérence entre le nombre de phase métier 2 et le nombre de prêts NACRE programmés.

*
**

Mes équipes se tiennent à votre disposition et vous accompagneront dans l'appropriation de ces outils.

Une réunion de formation à distance « webex » sera organisée le 16 janvier 2014 avec les correspondants NACRE afin de présenter les nouveaux outils de pilotage.

Emmanuelle WARGON


Déléguée générale à l'emploi
et à la formation professionnelle