

Nouvelle subvention de démarrage, Allemagne

Cette étude de cas présente un système d'allocation de transition qui aide les chômeurs à créer une entreprise. Elle décrit les objectifs et le fondement de cette approche, ainsi que les différentes versions de l'indemnité qui ont été mises en place ces dernières années. Elle aborde également les défis rencontrés lors de la conception et de la mise en œuvre du mécanisme et examine les conditions permettant de transférer cette expérience à un autre contexte.

Objectifs

La nouvelle subvention de démarrage vise à octroyer un soutien financier aux demandeurs d'emploi pour les aider à créer une entreprise. Elle offre un moyen supplémentaire de sortir du chômage, parallèlement aux stratégies classiques de recherche d'emploi. Par ailleurs, certaines des entreprises subventionnées pourraient, à l'avenir, créer des emplois pour d'autres travailleurs. Elle a été mise en place en 1986 sous le nom d'«allocation de transition» et a été adaptée en 2003, 2006 et 2011. Elle continue d'apporter un soutien aux chômeurs pour la création d'entreprise.

Fondement

Les imperfections du marché financier et la discrimination potentielle à l'égard des chômeurs figurent parmi les raisons régulièrement invoquées pour justifier la mise en place de subventions de démarrage pour les demandeurs d'emploi. Ces problèmes peuvent entraîner un taux insuffisant de création d'entreprise ou conduire à l'établissement d'entreprises sous-capitalisées (Meager, 1996; Perry, 2006). Les subventions de démarrage visent à pallier les difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi pour obtenir des financements à la création d'entreprise, en couvrant les frais de subsistance et les cotisations de sécurité sociale lors de la phase critique de fondation de la société. En plus d'encourager la création de nouvelles entreprises, ce type de soutien permet aux bénéficiaires qui établissent leur propre société d'améliorer leur employabilité, leur capital humain, ainsi que leurs réseaux sur le marché du travail lors de la période de travail indépendant. Ainsi, même en cas d'échec, ils seront plus en mesure de trouver un emploi salarié. En outre, les subventions de démarrage peuvent se révéler bénéfiques d'un point de vue macroéconomique, puisque l'arrivée de nouvelles sociétés favorise généralement la concurrence, l'innovation et la productivité des entreprises. Les investissements réalisés dans les sociétés émergentes gérées par les personnes sortant du chômage peuvent s'avérer particulièrement efficaces en période de récession économique, car les nouvelles entreprises sont susceptibles de devenir un moteur important de la reprise économique et du retour à la croissance. Les économies confrontées à une crise économique et des taux de chômage élevés se trouvent face à un défi, mais également à une opportunité pour entreprendre de nouvelles activités.

En effet, tandis que la demande est faible, l'offre d'employés qualifiés prêts à créer leur entreprise ou à travailler dans de nouvelles sociétés augmente (Fritsch e.a., 2015).

Le programme vise en premier lieu à couvrir les frais généraux de subsistance et les cotisations de sécurité sociale lors des étapes initiales du travail indépendant, au moment où l'entreprise n'est peut-être pas encore capable de générer un revenu suffisant. L'objectif global de ce mécanisme consiste, d'une part, à améliorer la probabilité de survie lorsque l'entreprise est vulnérable et, d'autre part, à permettre aux individus de percevoir un salaire décent grâce à leurs activités indépendantes, dès qu'ils ont surmonté la période initiale de la création d'entreprise. De cette manière, le gouvernement vise à assurer l'insertion professionnelle des citoyens et à favoriser leur maintien à long terme sur le marché du travail. Ainsi, un retour à un emploi salarié est également considéré comme une réussite (voir notamment Caliendo et Kritikos, 2009a).

Bien que les mécanismes de soutien à la création d'entreprise à destination des chômeurs soient largement répandus dans le monde entier, ils restent un élément relativement secondaire des politiques économiques. D'aucuns critiquent ce genre de programmes en raison du faible impact qu'ils peuvent engendrer au niveau économique (Shane, 2009). Toutefois, le recours à ce type d'initiatives en Allemagne depuis de nombreuses années s'est révélé positif.

Activités

Avant 2003, l'allocation de transition (Gründungszuschuss), mise en place en 1986, constituait le seul programme de soutien aux chômeurs souhaitant créer leur propre entreprise. Les bénéficiaires de cette indemnité percevaient, pendant 6 mois, un montant équivalent à celui qu'ils auraient reçu en prestations de chômage (auquel s'ajoutait une allocation forfaitaire égale à 68,5% de cette somme pour couvrir les cotisations de sécurité sociale). L'allocation de transition a été assortie d'un deuxième programme en janvier 2003, la subvention de démarrage (Existenzgründungszuschuss, Ich-AG), qui consistait en l'octroi d'une somme forfaitaire mensuelle de 600 euros la première année, 360 euros la deuxième année et 240 euros la troisième année. Les deux mécanismes faisaient l'objet d'une campagne médiatique nationale.

La nouvelle subvention de démarrage (tout comme l'ancienne allocation de transition) s'apparente à plusieurs programmes en vigueur dans d'autres pays, tels que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suède et les États-Unis. Plus récemment, de nouveaux programmes ont été mis en place au Royaume-Uni, en Finlande et en France. Le système allemand se distingue des programmes semblables instaurés au sein de l'Union européenne par le nombre de bénéficiaires des deux mécanismes (il convient de préciser que les citoyens devaient choisir un seul des deux programmes). Entre 2003 et 2006, environ 1 million de personnes ont participé à ces mécanismes. Par ailleurs, en 2010, la subvention de démarrage fraîchement réformée a enregistré 150 000 inscriptions. En 2012, après une nouvelle révision et une baisse du chômage, le nombre d'entreprises créées par d'anciens chômeurs dans le cadre de ce programme est descendu à 20 000.

Étant donné que les deux mécanismes (la subvention de démarrage et l'allocation de transition) diffèrent sensiblement du point de vue de l'aide financière et de la durée, ils ont attiré des profils de personnes différents. Les participants à l'allocation de transition étaient plus instruits et percevaient de meilleurs revenus par le passé (ce programme était plus intéressant pour eux, étant donné que la subvention était calculée sur la base du montant des indemnités de chômage); les bénéficiaires de la subvention de démarrage, quant à eux, étaient en moyenne moins qualifiés et présentaient un bilan relativement mauvais sur le marché du travail. En 2006, les deux programmes ont été fusionnés sous l'appellation de nouvelle subvention de démarrage (Gründungszuschuss), qui est décrite de manière plus détaillée dans cette section.

De 2002 à 2011, ces mécanismes disposaient d'un budget annuel se situant entre 1,5 et 3,5 milliards d'euros et comptaient entre 100 000 et 250 000 participants par an. Selon les statistiques officielles (issues du «microrecensement»), entre 300 000 et 400 000 entreprises ont été créées chaque année lors de cette période. Dès lors, les sociétés émergentes fondées par des chômeurs représentaient une part considérable des créations d'entreprise annuelles. Globalement, le nombre d'entreprises créées était également supérieur à la moyenne. En outre, pendant cette période, l'Allemagne comptait entre 2,1 et

4,6 millions de demandeurs d'emploi. Ainsi, entre 3% (au plus fort du programme) et près de 10% de l'ensemble des chômeurs ont eu recours au mécanisme chaque année. En fait, ce programme se caractérise par une flexibilité intégrée, ce qui signifie que les dépenses varient en fonction du cycle du chômage, à savoir des dépenses élevées lors de périodes de taux de chômage élevés, ou faibles en cas de taux de chômage faibles. En effet, les subventions de démarrage se révèlent particulièrement attrayantes lorsque le chômage est important et que les opportunités d'emploi sont rares (Fritsch e.a., 2015).

Le programme assure un soutien financier aux chômeurs (et aux personnes menacées de chômage) qui souhaitent créer leur propre entreprise. Le régime public d'assurance-chômage couvre les 6 premiers mois de travail indépendant (et peut être prolongé jusqu'à 9 mois supplémentaires). Lors des 6 premiers mois, le bénéficiaire perçoit un montant équivalent à celui qu'il aurait reçu en prestations de chômage; une somme de 300 euros par mois est ajoutée pour couvrir les cotisations de sécurité sociale. Le paiement de la somme forfaitaire de 300 euros peut être prolongé de 9 mois supplémentaires si le travail indépendant constitue l'occupation principale de la personne et qu'elle est en mesure de prouver ses activités entrepreneuriales.

Pour bénéficier de cette subvention, l'individu doit être éligible aux prestations de chômage depuis au moins 150 jours et il doit présenter un plan d'affaires qui a été approuvé par une chambre de commerce ou une institution similaire. Cet organisme externe doit évaluer la viabilité du projet d'entreprise tel qu'envisagé dans le plan, ainsi que sa capacité à générer un revenu de base suffisant pour le demandeur. Par ailleurs, les entreprises émergentes ne sont soutenues que si elles ont été planifiées en tant qu'occupation principale.

Pendant longtemps, les chômeurs bénéficiaient automatiquement de la subvention s'ils remplissaient les conditions. Une modification apportée à la fin de 2011 a changé la subvention en un droit discrétionnaire. L'approbation externe du plan d'affaires doit désormais être assortie de l'accord d'un travailleur social de l'agence locale de l'emploi. Cette réforme s'explique en grande partie par la nécessité de réduire les dépenses publiques. Après cet amendement, les agences locales de l'emploi ont limité l'octroi des subventions de démarrage et le nombre d'entreprises soutenues est passé de 120 000 en 2011 à 20 000 en 2012, un bas niveau qui est resté semblable en 2013.

Financement du projet

Le coût moyen par personne du programme se situait entre 11 000 et 13 000 euros entre 2002 et 2011, en fonction du montant individuel des prestations de chômage (qui dépend des revenus professionnels précédents) et de l'autorisation de prolongation de la subvention de 9 mois supplémentaires.

L'instrument peut être considéré comme relativement peu onéreux, étant donné que la plupart des personnes resteraient au chômage pendant une période de temps équivalente, voire plus longue, et bénéficieraient de la même somme d'argent en indemnités. La subvention est prélevée de l'assurance-chômage obligatoire.

Défis rencontrés

Les mesures d'incitation financière en faveur de la création d'entreprise par des chômeurs soulèvent plusieurs préoccupations. Tout d'abord, les bénéficiaires pourraient devenir indépendants même en l'absence d'aide financière. Il s'agit des effets d'aubaine, qui sont généralement difficiles à estimer. Une autre préoccupation est liée aux effets de déplacement, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les entreprises soutenues s'emparent de l'activité des sociétés existantes ou non subventionnées. Enfin, les entreprises peuvent également remplacer des employés par des travailleurs indépendants subventionnés (des pseudo-indépendants), c'est-à-dire des travailleurs qui donnent l'impression d'être indépendants, mais qui, dans la pratique, sont des employés. Sur des marchés du travail très réglementés, de tels effets de substitution peuvent jouer un certain rôle.

D'aucuns soutiennent par ailleurs que les nouvelles entreprises gérées par des chômeurs seront moins productives et moins susceptibles de créer des emplois, car elles ont été établies en réponse à un besoin et une opportunité. Cependant, les études d'évaluation révèlent que, en Allemagne, environ 85% des sociétés émergentes sont nées à la suite d'une opportunité ou ont été motivées à la fois par

une opportunité et par une nécessité (Caliendo e.a., 2006; Caliendo e.a., 2007; Caliendo et Kritikos, 2009a; 2009b; 2010; Caliendo et Künn, 2011; Caliendo e.a., 2012).

La mise en œuvre de tels mécanismes pose des défis supplémentaires. La principale difficulté rencontrée au sein du système allemand réside dans la sélection d'organismes externes qualifiés capables d'analyser correctement les plans d'affaires des demandeurs pour évaluer leur potentiel à générer un salaire de base suffisant pour le candidat. En Allemagne, les chambres de commerce, les conseillers fiscaux et les institutions similaires ont été chargés d'assumer cette tâche. Ils doivent trouver le juste équilibre et prendre des décisions qui ne soient ni trop strictes, car ils risqueraient de refuser des propositions qui auraient pu porter leurs fruits, ni trop laxistes, car ils pourraient accepter des plans d'affaires qui n'ont que peu de chances de générer un revenu décent pour le demandeur.

Une seconde difficulté rencontrée au niveau de la mise en œuvre consiste à garantir que les institutions choisies n'ont aucun intérêt personnel motivant l'approbation ou le refus d'un plan d'affaires. Par exemple, les chambres de commerce pourraient chercher à «protéger» les sociétés existantes sur le marché et être, dès lors, trop strictes. Les conseillers fiscaux, quant à eux, étaient plus susceptibles d'être trop laxistes, puisque, en acceptant toutes sortes de plans, ils auraient peut-être réussi à générer de futurs clients. L'analyse de l'expérience allemande révèle que la qualité des plans d'affaires n'a probablement joué qu'un rôle mineur. En revanche, il semblerait que le plan d'affaires ait surtout permis de réduire la probabilité des effets d'aubaine, étant donné les efforts que les candidats ont dû déployer pour son élaboration et son approbation.

La mise en œuvre soulève également la question cruciale de déterminer si la subvention de démarrage doit être accordée automatiquement en cas de respect de toutes les conditions ou si elle doit faire l'objet d'une décision discrétionnaire de la part des travailleurs sociaux (de l'agence de l'emploi). En Allemagne, à la suite de la dernière réforme, le droit à la subvention de démarrage a été remplacé par une décision discrétionnaire du travailleur social du service local de l'emploi. Depuis lors, le nombre de fondateurs d'entreprise soutenus a chuté considérablement. Toutefois, si l'objectif est de promouvoir le programme à grande échelle, les données empiriques révèlent qu'il est plus efficace de proposer la subvention comme un droit (c'est-à-dire sans évaluation supplémentaire de la part du travailleur social local). Parallèlement, les conditions d'accès doivent être suffisamment strictes pour garantir un processus d'autosélection efficace.

Dernier élément, mais non des moindres, un tel instrument n'aura qu'un impact minime sur le chômage s'il est mis en place de manière isolée et si les mesures complémentaires nécessaires ne sont pas appliquées. Ainsi, il ne faut pas que ce genre de programme remplace d'autres réformes. En Allemagne, le succès de la subvention de démarrage s'explique par la mise en œuvre parallèle d'une réforme profonde du marché du travail.

Impact

La nouvelle subvention de démarrage et ses prédécesseurs ont fait l'objet d'évaluations approfondies de courte durée et également sur le long terme (Caliendo e.a., 2006; Caliendo e.a., 2007; Caliendo et Kritikos, 2009a; 2009b; 2010; Caliendo et Künn, 2011; Caliendo e.a., 2012). Le taux de survie représente un premier élément permettant de mesurer la réussite des nouvelles entreprises. Des études récentes estiment que 56 mois après le démarrage, les taux de survie des entreprises se situent entre 55% et 70%, en fonction du genre et des régions. Une analyse antérieure des taux de survie (indépendamment de la situation professionnelle précédente) révèle une probabilité de survie de 50% après 5 ans. Cependant, les fermetures d'entreprises ne doivent pas toutes être considérées comme des échecs, étant donné qu'un des objectifs secondaires du régime d'aide est la réinsertion professionnelle des individus. Entre 20 et 23% des participants ont trouvé un emploi permanent en temps voulu, ce qui signifie que seule une faible proportion des bénéficiaires sont redevenus chômeurs ou inactifs.

Jusqu'à 40% des fondateurs comptaient au moins 1 salarié. Ils employaient en moyenne entre 2,6 et 5,1 personnes. En moyenne, chaque subvention a mené à la création de 1 emploi supplémentaire; dès lors, pour 100 000 entreprises subventionnées, 100 000 postes supplémentaires ont été créés.

La comparaison, grâce à des méthodes d'appariement statistique, de la performance des participants à la subvention de démarrage avec un groupe de contrôle d'autres demandeurs d'emploi

révèle un impact extrêmement positif du programme. Les participants sont restés environ 20 mois de plus sur le marché du travail (en tant que travailleurs indépendants ou salariés) et percevaient des revenus mensuels supérieurs de 700 euros (pour les hommes) et 300 euros (pour les femmes) par rapport au groupe de contrôle.

Les effets d'aubaine correspondent à la proportion de bénéficiaires qui auraient créé leur propre entreprise même s'ils n'avaient pas reçu le soutien du gouvernement et qui auraient survécu aux étapes initiales du travail indépendant, sans l'aide financière. Les effets d'aubaine ont été estimés récemment à 15%.

Les effets de déplacement et de substitution qui nuisent aux entreprises existantes semblent également être limités. Étant donné que le programme n'assure un revenu de transition aux bénéficiaires que pendant une courte période de temps, il leur est difficile de porter préjudice aux autres entreprises en proposant des produits à prix sacrifiés.

L'analyse longitudinale indique que, lors de la première année de l'entreprise, la majorité des fondateurs perçoivent des revenus plus faibles par rapport à leur salaire antérieur d'employé (ce qui correspond aux prévisions et justifie le programme en question). Les années suivantes, dans plus de la moitié des nouvelles entreprises, les participants recevaient un revenu plus élevé en tant qu'indépendants que celui qu'ils percevaient durant leur occupation salariée précédente.

Conditions pour le transfert

L'abondance des données d'évaluation disponibles révèle un certain nombre de facteurs clés de réussite du programme, qui peuvent se révéler utiles pour la mise en place de subventions de démarrage dans d'autres pays:

1. *Couvrir les frais de subsistance.* La durée du soutien financier ne doit être ni trop courte, ni trop longue. L'expérience allemande prévoit une période de 6 à 15 mois, avec des versements équivalents aux prestations de chômage que les participants recevraient.
2. *Utiliser un mécanisme de sélection.* L'obligation d'élaborer un plan d'affaires et de le faire approuver par une tierce partie permet de garantir que seuls les individus qui souhaitent réellement créer une entreprise ont accès au programme. Il convient dès lors de veiller à ce que les acteurs externes soient impartiaux lors de l'approbation des plans d'affaires. Il faut avant tout que les conditions d'accès, qu'il s'agisse de l'élaboration d'un plan d'affaires ou autre, conduisent à une autosélection efficace au sein du programme. Les efforts nécessaires à l'élaboration et l'approbation du plan d'affaires doivent être suffisamment exigeants pour garantir une autosélection et éviter les effets d'aubaine.
3. *Manifester un engagement fort.* Une autre condition essentielle du programme concerne le renoncement des participants à leurs prestations de chômage en échange de leur intégration au programme. L'expérience allemande suggère qu'un taux de 1 pour 1 est adéquat. Cela témoigne de leur engagement et garantit que les individus ne cherchent pas seulement à prolonger au maximum la durée de leurs allocations.
4. *Mener des campagnes de promotion.* La question de la promotion du programme représente un autre élément clé. En Allemagne, les subventions de démarrage sont utilisées par un nombre considérable de personnes, alors que les autres pays connaissent une participation équivalant à seulement 10%, voire moins, de celle enregistrée en Allemagne. Il semble que des efforts de sensibilisation soient nécessaires pour promouvoir les subventions publiques. En Allemagne, l'aide à la création d'entreprise comme moyen de réinsertion professionnelle a été largement promue dans les journaux et autres médias de masse. Par ailleurs, les bureaux de chômage ont diffusé régulièrement des annonces pour sensibiliser les demandeurs d'emploi à l'existence de ces programmes d'aide.
5. *Reconnaître que tout le monde n'est pas un entrepreneur.* Il ne faut pas oublier que les chômeurs ne sont pas tous susceptibles de devenir indépendants ou entrepreneurs. Par conséquent, des conditions d'accès restrictives sont nécessaires pour garantir l'efficacité et les retombées positives d'un tel programme. Pour favoriser la croissance des entreprises nouvellement établies et pour soutenir les entrepreneurs qui manifestent l'ambition de créer de plus grandes sociétés, ce genre de programme peut être assorti d'un soutien initial et continu, tel que des services de coaching.

Références

- Caliendo, M., Hogenacker, J., Künn, S., et Wießner, F. (2012), «Alte Idee, neues Programm: Der Gründungszuschuss als Nachfolger von Überbrückungsgeld und Ich-AG», *Journal for Labour Market Research*, vol. 45, p. 99-123.
- Caliendo, M., et Kritikos, A. (2010), «Start-ups by the Unemployed: Characteristics, Survival and Direct Employment Effects», *Small Business Economics*, vol. 35, p. 71-92.
- Caliendo, M., et Kritikos, A. (2009a), «Die reformierte Gründungsförderung für Arbeitslose — Chancen und Risiken», *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, vol. 10, p. 189-213.
- Caliendo, M., et Kritikos, A. (2009b), «I Want to, But I also Need to: Start-Ups Resulting from Opportunity and Necessity», Discussion Paper n° 4661, IZA Bonn.
- Caliendo, M., Kritikos, A., Steiner, V., et Wießner, F. (2007), «Existenzgründungen: Unterm Strich ein Erfolg», *IAB-Kurzbericht 10/2007*.
- Caliendo, M., Kritikos, A., et Wießner, F. (2006), «Existenzgründungsförderung in Deutschland, Zwischenergebnisse aus der Hartz-Evaluation», *Journal for Labour Market Research*, vol. 39, p. 505-531.
- Caliendo, M., et Kuenn, S. (2011), «Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity», *Journal of Public Economics*, vol. 95, p. 311-331.
- Fritsch, M., Kritikos, A., et Pijnenburg, K. (2005), «Business Cycles, Unemployment and Entrepreneurial Entry», *International Entrepreneurship and Management Journal*, vol. 11, p. 267-286.
- Meager, N. (1996), «From Unemployment to Self-Employment: Labour Market Policies for Business Start-up», *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, édité par Schmidt, G., O'Reilly, J., et Schomann, K., p. 489-519, Edward Elgar.
- Perry, G. (2006), «Are Business Start-up Subsidies Effective for the Unemployed: Evaluation of Enterprise Allowance», Working paper, AUT: Auckland.
- Shane, S. (2009), «Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy», *Small Business Economics*, vol. 33, p. 141-149.



Extrait de :
Inclusive Business Creation
Good Practice Compendium

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/9789264251496-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE/Union européenne (2016), « Nouvelle subvention de démarrage, Allemagne », dans *Inclusive Business Creation : Good Practice Compendium*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264261426-13-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.