

CAHIER DE ReCHERCHE

JUIN 1996



N° 87

LA CONSTRUCTION DES OBJECTIFS D'UNE
MESURE DE POLITIQUE D'EMPLOI :
L'HISTOIRE DE L'AIDE AUX CHÔMEURS
CRÉATEURS D'ENTREPRISE

Anne-Lise AUCOUTURIER

Département "Évaluation des Politiques Sociales"

CRÉDOC

L'ENTREPRISE DE RECHERCHE



**LA CONSTRUCTION DES OBJECTIFS D'UNE MESURE DE
POLITIQUE D'EMPLOI
L'HISTOIRE DE L'AIDE AUX CHÔMEURS CRÉATEURS
D'ENTREPRISE**

ANNE-LISE AUCOUTURIER

Chargée de recherches CREDOC - CNRS

Département Évaluation des Politiques Sociales

JUIN 1996

142, rue du Chevaleret
7 5 0 1 3 - P A R I S

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. TRAVAIL ET CRÉATION D'ENTREPRISE AU DÉBUT DU SIÈCLE	5
I.1. LA PROMOTION DE LA CRÉATION D'ENTREPRISE NE FAIT PAS PARTIE DES MISSIONS TRADITIONNELLES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL.....	5
I.2. LES MYTHES DE L'ENTREPRISE OUVRIÈRE.....	8
II. L'AMBIGUÏTÉ FONDATRICE DE L'AIDE AUX CHÔMEURS CRÉATEURS D'ENTREPRISE ..	13
II.1. LE "TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE"	13
<i>II.1.a. Un contexte de restructurations industrielles très présent</i>	13
<i>II.1.b. Les débuts du "traitement social du chômage"</i>	16
<i>II.1.c. Une adoption finalement assez pragmatique</i>	19
II.2. LES ATTENTES AUTOUR DE LA CRÉATION D'EMPLOIS.....	21
<i>II.2.a. Une mesure initialement destinée aux cadres</i>	21
<i>II.2.b. Favoriser l'initiative individuelle ou collective ?</i>	22
<i>II.2.c. La valorisation des "PME"</i>	24
<i>II.2.d. Une attente illusoire dès le départ</i>	26
II.3. 1984 : LE TRAITEMENT SOCIAL DE MASSE.....	30
<i>II.3.a. L'UNEDIC rend à l'État ce qui lui appartient</i>	30
<i>II.3.b. Le profil idéal du chômeur créateur d'entreprise s'élargit</i>	31
<i>II.3.c. L'ACCRES devient une aide à guichet ouvert</i>	33
III. 1987-1993 : LA PERMANENCE D'UN ARRANGEMENT	36
III.1. UN VÉRITABLE DROIT CONTESTABLE	37
III.2. L'INCITATION EST-ELLE DEVENUE UNE AIDE ?	41
III.3. L'ABANDON PROGRESSIF DE LA LOGIQUE DE CAPITALISATION DES DROITS.....	45
ÉPILOGUE	47
CONCLUSION	50
BIBLIOGRAPHIE	52
LEXIQUE DES SIGLES	55

INTRODUCTION

Lorsqu'il s'agit d'évaluer une mesure de politique publique, le problème de la définition et de la reconnaissance préalables des objectifs de cette mesure est posé. Ce problème est en général insoluble, étant profondément indissociable de la démarche même de l'évaluation en cours. Il est le plus souvent résolu par la construction, explicite ou implicite, d'une ou plusieurs hypothèses sur ces objectifs : "le dispositif a pour objectif de créer des emplois" ou "de faire sortir -pour un certain temps à mesurer- des personnes du chômage", ou encore "de bousculer les files d'attente en favorisant les 'plus défavorisés' sur le marché du travail"... C'est à partir de ces hypothèses que l'évaluation est menée, ce sont elles qui sont testées.

Il s'agit ici de revenir sur cette démarche elle-même en prenant au sérieux, et au pied de la lettre, l'interrogation sur les objectifs poursuivis par un dispositif public. Pour cela, il faut reconstituer le processus qui a conduit à l'adoption et aux modifications de la mesure, et le situer dans son contexte politique et institutionnel. Quels étaient les objectifs des penseurs et des rédacteurs de la loi instituant la mesure, à quelle théorie économique, à quelle idéologie politique, faisaient-ils référence, quelles étaient les contraintes institutionnelles qui ont donné sa forme à cette initiative ? Ces questions renvoient à ce qu'on appelle en Droit une interprétation téléologique mais l'application juridique peut s'appuyer sur d'autres formes d'interprétation, s'attachant par exemple aux termes employés dans la loi. L'étude des textes fondant ou modifiant le dispositif, et de la manière dont ils ont été interprétés, est donc un élément important de la construction des objectifs d'une mesure publique.

On se propose ici de mettre en oeuvre une approche historique de l'évolution des textes et de leurs interprétations et résultats sur une mesure de la politique de l'emploi assez ancienne pour avoir une histoire, et assez originale au sein du dispositif des politiques d'emploi pour que cette histoire soit intéressante : l'Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise (ACCRE). La recherche s'appuie sur l'étude des débats parlementaires lors de l'adoption de la loi, de l'évolution des textes (lois, décrets et circulaires), de leur appropriation et des formes

d'évaluation mises en oeuvre, ainsi que sur des entretiens avec des responsables de l'ACCRE à la Délégation à l'Emploi, service du Ministère du Travail responsable de la gestion des mesures de politique d'emploi, et dans les Directions Départementales du Travail¹.

Pour comprendre en quoi l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise est une mesure originale au sein du Ministère du Travail, il faut remonter au début du siècle à la constitution de ce Ministère. L'élaboration progressive du dispositif entre 1977 et 1984 montre qu'il peut donner lieu à des interprétations multiples, parfois contradictoires mais qui toutes font référence à un modèle "industriel" de la relation de travail salarié. A partir de 1987, on peut considérer que l'ACCRE trouve un régime permanent qui la constitue, jusqu'en 1993, en une aide faisant l'objet d'un véritable droit contestable.

¹ Je tiens ici à remercier en particulier M. Patrick RANCHON de la Délégation à l'Emploi qui m'a accordé un long entretien sur le passé de l'ACCRE. Les faits et opinions avancés n'engagent que moi.

I. TRAVAIL ET CRÉATION D'ENTREPRISE AU DÉBUT DU SIÈCLE

I.1. LA PROMOTION DE LA CRÉATION D'ENTREPRISE NE FAIT PAS PARTIE DES MISSIONS TRADITIONNELLES DU MINISTÈRE DU TRAVAIL

La naissance du Ministère du Travail en 1906 peut être lue comme le résultat d'efforts en vue de distinguer le travail du commerce et de l'industrie. C'est en s'extrayant du Ministère du Commerce, de l'Industrie et des Colonies que le Ministère du Travail et de la Prévoyance a conquis -de haute lutte- son identité. En effet, il ne semblait pas évident, au tournant du siècle, qu'il faille participer, de quelque manière, à l'émancipation des travailleurs. C'est d'abord une volonté d'observation des résultats des premières lois sociales (la loi sur la durée du travail de 1848) et de la situation sociale en général qui conduisit à créer en 1891 un Office du Travail qui a pour objet de rassembler des statistiques sur la population ouvrière et les "rapports entre ouvriers, employés et patrons" afin d'en informer le Ministre du Commerce, de l'Industrie et des Colonies.

Le travail pose des problèmes particuliers, mais qui sont encore liés à la politique industrielle et commerciale². Ainsi, l'enquête menée par l'Office du Travail en 1891 s'efforce-t-elle de privilégier une approche par établissement industriel, à l'inverse d'une recension de la richesse nationale par secteur (ou par branche) : c'est "en pensant la grande entreprise que s'élaborent les catégories institutionnelles autour de la question du travail"³. Cette enquête aurait pu informer sur l'organisation industrielle mais il semble qu'aient été privilégiées les informations sur la durée du travail et le niveau de rémunération. Il n'est ainsi par exemple pas

² Jules ROCHE, Ministre du Commerce, détermine ainsi les objectifs de l'Office du Travail : "[l'Office] devra déterminer, dans la mesure du possible, les motifs de l'accélération et du ralentissement de la production dans les diverses branches de l'industrie, les résultats de la concentration ou de la diffusion des capitaux, les effets des associations patronales et ouvrières, les causes et les conséquences des crises industrielles et des conflits entre patrons et salariés, la variation de l'offre et de la demande de bras, le mouvement réel des salaires par comparaison avec le coût de la vie ouvrière, la marche des institutions de crédit, d'épargne, de prévoyance, des sociétés coopératives de consommation et de production, etc". Cité par TOURNERIE (1971).

³ LUCIANI (1992).

possible d'analyser les situations de sous-traitance ou de travail "à l'entreprise", ni la présence du marchandage⁴.

C'est finalement la nécessité d'application de la législation du travail naissante, le dynamisme propre des lois sociales, qui constitueront progressivement un budget du Travail⁵. La création du Ministère du Travail s'est ainsi faite par autonomisation par rapport à la sphère commerciale, et cette autonomisation est liée au développement de l'industrie. Ainsi, le corps des inspecteurs du travail, créé en 1874 à l'occasion de la loi sur le travail des enfants dans l'industrie, à l'origine rattaché au Ministère du Commerce, a-t-il toujours géré ses sous-effectifs en visitant plutôt les usines, employant plus d'ouvriers, que les petits ateliers⁶. Les petites entreprises sont ainsi dès l'origine exclues du champ de compétences du Ministère du Travail.

Après 1906, le Ministère du Travail se fixe deux missions : la poursuite de la réglementation du travail (le contrat de travail, la rétribution, la durée du travail, les conventions collectives...) et l'aménagement de la prévoyance sociale avec l'instauration des retraites ouvrières et paysannes. Ainsi, l'établissement de la distinction entre contrat de travail et contrat de louage de service, a-t-il définitivement orienté les missions du Ministère du Travail vers les problèmes du salariat et de lui seul.

L'émergence du Ministère du Travail s'est accompagnée d'une évolution parallèle des catégories statistiques. L'"invention du chômage"⁷, défini à partir de cette époque comme perte d'un emploi salarié, n'est ainsi possible que s'il existe une définition claire du travail salarié⁸. De même, la distinction entre maître et compagnons se transforme lentement dans la relation employeurs - salariés pour créer l'opposition des catégories de salariés et non-salariés. Avant la fin du XIXème siècle, on ne distinguait en effet pas clairement dans les statistiques, au sein

⁴ LUCIANI (1992).

⁵ TOURNERIE (1971).

⁶ TOURNERIE (1971), p.145.

⁷ SALAIS, BAVEREZ & REYNAUD (1986).

⁸ DESROSIERES (1993), p.313.

des métiers ou des professions, entre patrons et salariés⁹. Les recensements de 1896 à 1936 font état d'une catégorie importante d'"isolés" regroupant des tout petits producteurs marchands sans salariés, agricoles, artisanaux ou commerciaux et des ouvriers à domicile. Le Droit du travail et la fiscalité participent à la disparition des ces états intermédiaires entre salariat et non-salariat, qui ne sont pas repris dans les nouvelles grilles établies en terme de formation. A partir des années 1940, les nomenclatures de personnes et d'entreprises sont distinguées, ce qui n'était pas le cas auparavant, et la distinction entre salariés et non salariés structure fortement la nomenclature socio-professionnelle française¹⁰.



Au total, la naissance du Ministère du Travail peut être lue comme inscrite dans un vaste effort pour structurer la relation de travail autour du travail industriel en établissements passant par un contrat de travail...¹¹. La constitution du Ministère passe en particulier par le rejet des formes de travail intermédiaires entre travail salarié et non salarié et du lien initial entre travail et commerce. La promotion de la création d'entreprise est donc loin de faire partie des missions traditionnelles du Ministère du Travail. Comment une mesure comme l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise a-t-elle pu, soixante-dix ans plus tard, y naître et s'y développer ?

⁹ DESROSIERES (1993), p.325.

¹⁰ DESROSIERES (1993).

¹¹ SALAIS (1992).

I.2. LES MYTHES DE L'ENTREPRISE OUVRIÈRE

L'idée de l'accession ouvrière au contrôle d'une entreprise est pourtant présente depuis longtemps dans le débat politique français. Si en 1906, les présidents de Chambre de Commerce s'opposent à un projet de réduction de la durée du travail, c'est parce que "limiter à 10 heures le travail de l'homme, c'est décréter que le salarié restera toujours dans un état d'infériorité, c'est lui défendre de s'élever et de devenir patron"¹². Cette forme de promotion sociale par la création d'entreprise est cependant toujours demeurée à l'état de mythe, aucune initiative politique importante n'ayant été prise, par quelque Ministère, pour instaurer un encouragement public spécifique.

En revanche, d'autres visions, collectives, de l'entreprise ouvrière ont connu une réalisation un peu plus concrète. Au tournant du siècle, on s'interroge sur la forme que peut prendre l'organisation de la production. Cette période de transformations conduit à envisager des évolutions diverses, parmi lesquelles la réglementation du travail salarié ne constitue qu'une possibilité. Une autre conception séduit les libéraux et certains socialistes. Yves GUYOT, qui avait été pendant quatre ans Ministre des Travaux Publics, la présente en 1900 comme une "organisation commerciale du travail" au Parti Ouvrier Libéral belge¹³. Il s'agissait de militer pour la création de sociétés commerciales de salariés qui auraient comme objet de placer leur travail. Dans cette conception marchande de l'économie, le contrat de travail est un contrat d'échange qui porte sur le produit du travail, entre individus égaux et libres. Il ne s'agit pas de marchandage (interdit depuis 1848) puisqu'il n'y a pas d'exploitation des ouvriers. S'appuyant sur les chiffres de l'Office du Travail, il rejette les associations de production, les syndicats (intermédiaires irresponsables), l'arbitrage et la conciliation, la participation aux bénéfices et le "système individuel" globalement comme anti-économique et générateur de conflits. Il ne s'agit pas ici de promotion sociale mais plus généralement d'organisation de la relation de travail. Les

¹² Cité par TOURNERIE (1971), p.279.

¹³ GUYOT (1900).

libéraux belges y voient même le moyen d'"effacer cette lutte des classes qu'on essaie de créer et de multiplier partout dans notre pays".

Sur ce thème, la gauche, quant à elle, défend plutôt la coopérative ouvrière. Ces préoccupations sont reprises dans des lois qui autorisent les coopératives ouvrières, y compris les coopératives de main d'oeuvre, en 1919. Cependant, la loi sur les conventions collectives, votée la même année¹⁴, aura un retentissement beaucoup plus large que la coopérative ouvrière, qui reste un élément marginal dans l'organisation collective du travail. Le traitement collectif du travail, reconnu par tous comme une nécessité au début du siècle, est finalement plutôt passé par le contrat de travail et la réglementation du travail que par la promotion de la société commerciale de travail ou de la coopérative ouvrière.



Au total, l'entreprise ouvrière, quelle que soit la forme qu'on lui prête, est restée une utopie de l'organisation du travail et n'a jamais vraiment connu de concrétisation de l'ampleur qu'en espéraient les libéraux et certains socialistes au début du siècle. L'existence d'une préoccupation autour de la création d'entreprise par des ouvriers, évacuée du Ministère du Travail qui se constitue autour de la réglementation du travail salarié, ne s'incarne pas non plus dans la politique d'un autre Ministère. Cette idée n'a cependant jamais disparu totalement du débat politique, demeurant une référence suffisamment floue pour faire l'objet d'un consensus.

En 1977, au moment de la naissance de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, les thèmes mobilisés sont assez différents des termes du débat du début du siècle : il ne s'agit plus ni de promotion sociale, ni de construction d'une nouvelle forme de relation de travail mais de reclassement et de création d'emplois. Entre 1920 et 1975 en effet, le travail salarié "industriel" est devenu une norme ; il constitue l'unique référence lorsqu'il s'agit d'emploi ou de chômage¹⁵.

¹⁴ DIDRY (1994).

¹⁵ SALAIS, BAVEREZ & REYNAUD (1986).

C'est dans le cadre des premières crises auxquelles ce modèle est confronté que naît l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, en même temps que le "traitement social du chômage".

**1977 : DEUX CIRCULAIRES INSTITUENT UNE PROCÉDURE D'AIDE À LA CRÉATION
D'ENTREPRISE PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI**

L'idée initiale de l'instauration d'une aide en faveur de chômeurs désireux de créer leur entreprise n'a pu être datée et attribuée précisément. La légende dit que Raymond BARRE, Premier Ministre, chahuté par des chômeurs lors d'un voyage "en province", leur suggéra de plutôt créer leurs propres entreprises. Il semblerait cependant que cette déclaration¹⁶ soit en fait postérieure. Le fait est que des aides à la création d'entreprise par les cadres demandeurs d'emploi sont instituées, dans le cadre d'une procédure expérimentale, par une circulaire de janvier 1977¹⁷, signée par le Ministre du Travail, Christian BEULLAC et le Ministre de l'Economie et des Finances, Michel DURAFOUR. Outre la possibilité d'accès à des prêts financés sur emprunts nationaux, il s'agissait alors du maintien de six mois maximum d'allocations publiques de chômage pour les "cadres demandeurs d'emploi et assimilés" créant une entreprise industrielle, commerciale ou artisanale. Les professions libérales étaient exclues, de même que les associations. Le système de maintien du statut du demandeur d'emploi est une façon simple d'instituer à la fois une aide financière à la création d'entreprise et une exonération de charges. L'aide financière est d'un montant limité puisque seule la partie *publique* des allocations chômage est concernée (cela représentait à l'époque 3 à 4.000 Francs au total).

Très rapidement, dès août 1977, une seconde circulaire¹⁸ modifie le dispositif pour l'ouvrir à d'autres catégories de salariés (agents de maîtrise, techniciens, etc.). Outre l'ouverture à des qualifications plus larges, la circulaire d'août 1977 permet à certaines professions libérales de profiter des aides, lorsqu'il s'agit d'activités d'étude ou de conseil pour le compte des entreprises. Médecins et avocats restent exclus mais l'exercice d'une activité indépendante de services aux entreprises fait donc partie des entreprises encouragées. La circulaire précise que les licenciés en préavis inscrits à l'ANPE peuvent bénéficier de ces dispositions.

¹⁶ reprise par Hector VIRON, sénateur communiste, le 30 octobre 1980, lors de la discussion sur l'instauration définitive de la loi sous la forme : "Il faut un certain aplomb pour déclarer que 'les chômeurs devraient chercher à créer leur entreprise plutôt que de se borner à toucher des indemnités de chômage'. C'est pourtant ce qu'a déclaré le Premier ministre voilà quelques mois à Lyon (...)". Et par Daniel LE MEUR, député communiste, le 26 novembre 1980, lors de la discussion sur l'instauration définitive de la loi sous la forme : "De quel cynisme ne faut-il pas faire preuve pour déclarer, ainsi que l'a fait M. le Premier Ministre : 'les chômeurs devraient chercher à créer leur entreprise plutôt que de se borner à toucher des indemnités de chômage' !".

¹⁷ Circulaire DE n°3 du 14 janvier 1977.

¹⁸ Circulaire DE n°26 du 31 août 1977.

LES LOIS DU 3 JANVIER 1979 ET DU 22 DÉCEMBRE 1980

Le 3 janvier 1979 est promulguée une loi qui institue la procédure pour deux ans : "l'allocation [d'aide publique] (...) dont bénéficient les salariés involontairement privés d'emploi qui, (...) soit à titre individuel, soit dans le cadre d'une société ou d'une SCOP, créent ou reprennent, à condition d'en exercer effectivement le contrôle, une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole avant la fin de la période d'indemnisation prévue par le régime d'assurance (...), est maintenue dans la limite des droits restant à courir, sans pouvoir excéder les six premiers mois de leur nouvelle activité. Le paiement de cette allocation est effectué en une fois, immédiatement après la constatation juridique de la création ou de la reprise d'activité de l'entreprise". Le montant de ce versement anticipé par les ASSEDIC de 180 jours d'allocations chômage est d'environ 4.000 Francs au 1er janvier 1980. Les personnes concernées continuent à être affiliées pendant six mois au régime dont elles relevaient et bénéficient des prestations d'assurance maladie, maternité, invalidité, décès et vieillesse servies aux demandeurs d'emploi sans devoir cotiser à ces assurances ni pour les allocations familiales.

La loi du 22 décembre 1980 institue définitivement le droit à continuer de bénéficier des allocations en l'élargissant à "l'exercice d'une autre profession non salariée", c'est-à-dire à toutes les activités indépendantes, y compris les professions libérales, mais non les associations. Les personnes qui perçoivent (ou sont susceptibles de percevoir) une allocation de chômage quelle qu'elle soit peuvent bénéficier de l'aide ; il n'y a donc plus de conditions de délais ; le type d'allocation perçue détermine le calcul de l'allocation versée, qui correspond toujours à six mois d'indemnisation et peut varier entre 4.525 et 87.000 Francs. La simple constatation par le DDTE de la création, reprise ou de l'exercice de l'activité non salariée suffit à déclencher le versement des allocations. Les modalités d'exonérations sont précisées et élargies aux accidents du travail mais le principe reste le même : les bénéficiaires sont considérés comme des chômeurs indemnisés. La définition de la condition de contrôle de l'entreprise est donnée, pour les sociétés, dans le décret d'application n°81-53 du 23 janvier 1981. Le salarié créateur ou repreneur doit détenir au minimum la moitié du capital ou en détenir au minimum un tiers et exercer dans l'entreprise une fonction de dirigeant (ces fonctions sont listées). Le texte adopté est inscrit à l'article L. 351-22 du Code du Travail.

II. L'AMBIGUÏTÉ FONDATRICE DE L'AIDE AUX CHÔMEURS CRÉATEURS D'ENTREPRISE

Au moment de la naissance de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, le débat autour du chômage, qui constitue une réalité très présente, et qui prend de l'ampleur, a lieu en des termes qui appartiennent directement au modèle industriel de la relation de travail. La création d'entreprise par des chômeurs peut dans ce cadre être envisagée selon deux points de vue : à une conception en termes "économiques", avec pour objectif la création d'emplois, s'oppose une approche "sociale", en termes de "reclassement" des chômeurs. Ces conceptions sont toutes deux cohérentes avec une approche du chômage dont les causes sont "économiques" et extérieures et dont les solutions résident dans l'attente de créations d'emplois industriels après restructurations : dans ce cadre, le "traitement social du chômage", qui naît à cette époque, a pour objectif d'atténuer les effets sociaux passagers des transformations en cours.

II.1. LE "TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE"

II.1.A. UN CONTEXTE DE RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES TRÈS PRÉSENT

Les débats parlementaires qui ont lieu au sujet de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise (fin 1978 et 1980) montrent que le problème du chômage est abordé en référence à l'emploi industriel et aux restructurations industrielles en cours. Le premier projet de loi est discuté en décembre 1978. La loi est discutée aux mêmes séances que des lois sur les entreprises de travail temporaire, le CDD, la mobilité géographique des salariés, l'apprentissage. Les débats au sujet de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ne font cependant pas référence à la notion de flexibilité du travail, bien que l'opposition évoque la précarisation instituée par toutes ces lois.

Au Sénat, Raymond BARRE est présent à la discussion, qui devient un prétexte pour évoquer les difficultés du Nord - Pas de Calais et les nécessités d'adaptation industrielle face au "drame du sous-emploi". BARRE distingue à ce sujet nettement la "crise technique" et la "crise humaine" ; il évoque longuement la sidérurgie et "les conséquences sociales et régionales de ce bouleversement économique de dimension mondiale" et propose des mesures permettant de les supporter "sur le plan régional et humain" : "il est possible de ne pas procéder purement et simplement à des licenciements, mais de faire en sorte que les suppressions d'emplois puissent s'accompagner de mesures qui rendent plus supportable et plus humaine la cessation d'activité au sein des entreprises sidérurgiques (...)" [en apportant] "un maximum de solutions individuelles". Le problème du "potentiel économique des zones touchées" est envisagé uniquement sous l'angle industriel : fonds spécial d'adaptation industrielle, conversion industrielle, aménagement du territoire pour faciliter les implantations industrielles, rocade minières, canaux, autoroutes, zone industrielle, renforcement du potentiel industriel, décision de "créer plus de 10.000 emplois industriels directs"... font l'objet d'une longue énumération.

A l'Assemblée, les socialistes ne dissocient pas la "lutte pour l'emploi" du "développement industriel". La création d'entreprise, par des cadres, est vue comme une "aventure industrielle". Pour le communiste Maurice ANDRIEUX, la transformation du chômeur en créateur d'entreprise relève de la magie. Elle n'est tout simplement pas concevable. Avec beaucoup d'éloquence, il décrit ainsi le licencié d'USINOR transformé d'un coup de baguette magique en un P.D.G. heureux et comblé, l'ouvrière du textile devenue membre influent du cercle des femmes chefs d'entreprise et suggère que ce "nouveau miracle" permettrait "de régler non seulement l'épineux problème du chômage dans son entier mais encore celui du salariat et du patronat et qui sait, cet autre, le plus douloureux pour vous, de l'antagonisme des classes ?"¹⁹.

¹⁹ Il reprend ainsi de manière négative un des arguments libéraux du début du siècle.

Lors de la seconde discussion de la loi, en novembre 1980, Hector VIRON, sénateur communiste, relève le peu de portée de la loi en matière de création d'emplois : s'agissant d'Entreprises Individuelles, sans salariés, "peut-on décemment parler de créations d'entreprise ?" et conclue : "ce n'est pas avec des moyens aussi dérisoires, qui font beaucoup plus appel à la 'débrouillardise individuelle' qu'à des solutions d'ensemble, que l'on résoudra le problème du chômage en France. Donner à ce pays industriel qu'est la France la perspective artisanale n'est pas une vue conforme aux possibilités industrielles du pays". De même à l'Assemblée, Daniel LE MEUR, député communiste, affirme que le Ministre tente, par cet "appel au système D", de "culpabiliser les chômeurs et de les rendre responsables de leur situation", stigmatise l'insignifiance de la solution alors qu'il faudrait "bâtir une puissante industrie moderne". Le débat s'est donc légèrement déplacé entre 1978 et 1980. Il porte plus directement sur le dispositif comme solution au chômage. Le projet reste cependant, pour les communistes, "illusoire" en terme de création d'emplois et "coûteux pour la collectivité". Si les exemples les plus parlants sont extraits de l'argumentaire communiste, il faut cependant remarquer que cette référence incessante à l'emploi industriel n'est jamais contestée par aucun autre parlementaire.

Le contexte de la création de l'aide aux créateurs d'entreprise est donc celui des restructurations industrielles : il s'agit, pour la droite, de procéder à des licenciements inéluctables afin d'améliorer la compétitivité des entreprises et de redéployer l'industrie française, pour retrouver une croissance de l'emploi et, pour la gauche, de protéger ces mêmes entreprises industrielles.

II.1.B. LES DÉBUTS DU "TRAITEMENT SOCIAL DU CHÔMAGE"

Ces considérations "économiques" sont liées à des considérations "sociales" (ou "régionales" ou "humaines", dans le vocabulaire de Raymond BARRE) : il faut gérer les conséquences humaines de ces restructurations. Cette "gestion des restructurations" passe par les préretraites et l'existence d'allocations chômage. Mais, à partir de la fin des années soixante-dix, ces moyens sont jugés insuffisants. Le chômage prenant de l'ampleur, en particulier pour certaines catégories de populations, la problématique de l'adéquation emploi - formation se faisant jour, il ne suffit plus de verser un "revenu de remplacement" aux "travailleurs privés d'emploi". Les premières volontés d'"activation des dépenses passives" se manifestent. En 1979 sont créés les "stages Barre", qui inaugurent une longue série de mesures individuelles de politique d'emploi, qui se multiplieront surtout au début des années quatre-vingt. Dans ce contexte, l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise peut être considérée, comme y invitait le discours de Raymond BARRE en 1978, comme une des "solutions individuelles" proposées.

La loi qui remplace en 1979 les circulaires ne réserve plus la procédure aux seuls cadres : outre que cette notion n'a pas de sens juridique et que le "ciblage" d'une loi n'était à l'époque pas chose courante²⁰, le dispositif n'apparaissait pas devoir leur être absolument réservé. L'adoption de la loi de 1979 s'inscrit dans la continuité de la mise en place d'un "traitement social du chômage", déjà initié par les "stages Barre". Lors de la seconde discussion de la loi, en novembre 1980, André DELEHDDE, député socialiste, évoque la multiplication possible des dégrèvements de cotisations sociales dans la logique de ce qui est proposé pour l'ACCRE et craint ce report des charges sur l'UNEDIC et la Sécurité Sociale. En effet, les exonérations de cotisations n'étaient pas à l'époque chose courante ; c'est à l'inauguration d'un mode d'action des politiques d'emploi que nous assistons.

²⁰ SUPIOT (1994) en cite cependant comme premier exemple les "stages Barre" de 1979 (p.96) mais c'est une jurisprudence de 1983 du Conseil Constitutionnel qui permet aux pouvoirs publics de distinguer parmi les chômeurs des catégories différentes *dès lors que l'objectif de l'action législative est "d'assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre possible d'intéressés"* (p.224).

Dans les années quatre-vingt en effet, la "politique de l'emploi" se constitue par la création d'un ensemble de mesures ciblées sur divers publics. Ses principes d'action sont anticipés par Didier BARIANI, rapporteur du projet de loi sur l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise à l'Assemblée, lorsqu'il affirme que "si l'on estime, et telle est ma position, que tout ce qui peut, en tout ou en partie, contribuer à diminuer le nombre de chômeurs, dans telle ou telle catégorie, est une bonne mesure en soi, et qu'il n'existe pas de miracle, des dispositions ponctuelles, visant telle ou telle catégorie de salariés, telle ou telle activité, sont les bienvenues. Finalement, ces mesures peuvent constituer un ensemble cohérent, de nature à diminuer, sinon fortement, du moins sensiblement le chômage en France".

Au cours de la même discussion, Philippe SÉGUIN, quant à lui, considère que cette mesure marque un tournant important en direction de la mise en oeuvre d'une "politique spécifique de l'emploi qui supprime trois goulets d'étranglement qui gênent l'adéquation de l'offre et de la demande : les déficiences des moyens de placement, les insuffisances de notre appareil de formation, les effets pervers de notre système d'indemnisation." A ce sujet, il se félicite de ce qu'on mette à la charge de l'UNEDIC "ce qui est, en fait sinon en droit, une contribution à une réinsertion des chômeurs sur le marché du travail" et stigmatise la structure paritaire et son immobilisme. Il semble ainsi être le premier militant de fond de l'activation des dépenses d'indemnisation, penchant pour leur prise en charge par l'État plutôt que par un organisme paritaire. Il introduit un amendement attribuant la décision d'attribution au Directeur Départemental du Travail et de l'Emploi.

La discussion sur le problème de savoir sur qui doit reposer la charge de la mesure est âpre. Depuis le début de son existence par circulaires, l'UNEDIC a refusé de participer au système, qu'elle estime contradictoire avec la règle de non cumul des allocations. C'est pourquoi il ne pouvait alors porter que sur la partie publique des allocations de chômage. Les ASSEDIC assuraient cependant la gestion des dossiers et pouvaient intervenir par l'intermédiaire de leurs fonds sociaux, ce qui a été très peu fait. Au moment du vote de la loi,

l'absence de consultation des partenaires sociaux est déplorée par plusieurs parlementaires, y compris le rapporteur du Sénat : il y a selon lui un problème de charge supplémentaire pour les ASSEDIC et un problème d'ingérence législative. Le Ministre souligne l'augmentation de l'aide accordée, qui sera dorénavant "égale à la capitalisation de six mois des allocations de chômage auxquelles le salarié aurait pu prétendre, s'il était resté demandeur d'emploi". Il est formellement opposé au transfert de la charge financière vers l'État, qui participe déjà au financement de l'UNEDIC : "cette solution [le financement par l'UNEDIC] répond parfaitement au principe de solidarité qui préside à ce projet et marque l'intérêt que tous les français doivent porter au reclassement des travailleurs privés d'emploi et à la création d'entreprises, car ce sont ces entreprises nouvelles qui créeront les emplois de demain. (...) une aide qui n'est que la capitalisation de droits qu'ils se sont ouverts par leur travail et les cotisations qu'ils ont versées". Les partenaires sociaux n'ayant pas pris l'initiative de négocier, il leur impose de ne pas être "une simple caisse qui versera aux chômeurs une allocation étatique" mais de "mettre à la disposition de ces derniers les moyens dynamiques de leurs reclassement". Pour imposer cette solution, après une très longue discussion où il se voit opposer la mesquinerie de l'État, le Ministre invoque l'article 40 qui déclare irrecevable un amendement qui aboutit à la création de nouvelles dépenses non compensées par de nouvelles ressources.

Finalement, dans ce dispositif, la demande est instruite par les DDTE et les ASSEDIC procèdent aux versements de l'aide financière selon la réglementation de l'UNEDIC. Les partenaires qui en assurent paritairement la gestion se trouvent obligés d'appliquer et de financer une loi qu'ils n'ont pas voulue. Outre son imposition unilatérale, différentes raisons motivaient en effet la méfiance des partenaires sociaux vis à vis de cette mesure. Du côté des représentants des salariés, elle est vécue comme un détournement de l'esprit de l'indemnisation, telle qu'elle a été négociée et promulguée en 1958 : assurer un revenu de remplacement à un

travailleur privé d'emploi et non favoriser les créations d'entreprises²¹. Du côté des représentants patronaux, la crainte de l'ouverture à des non professionnels de la gestion d'entreprise, de "cannibalisme" d'anciennes entreprises par de nouvelles ne respectant pas nécessairement les règles implicites ou explicites de la concurrence, de déstabilisation de certains secteurs, sont des considérations qui les conduisent à ne pas être plus favorables à cette mesure.

Le "traitement social du chômage" devait passer par une "activation des dépenses passives". C'était bien l'esprit de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise telle qu'elle a été définitivement adoptée en décembre 1980 : la prime perçue par le bénéficiaire est une capitalisation de ses droits acquis ; l'UNEDIC est poussée par l'État à financer la mesure, mais y reste fortement hostile. Cette volonté gouvernementale de responsabilisation de l'UNEDIC n'aboutira cependant jamais et la politique de l'emploi restera finalement une affaire d'Etat.

II.1.C. UNE ADOPTION FINALEMENT ASSEZ PRAGMATIQUE

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise a été d'abord créée par circulaire, sans loi, et a fonctionné selon ce mode pendant deux ans. Environ 600 personnes en ont bénéficié pendant cette période²². Le terme de "procédure expérimentale" renvoie à cette volonté de ne pas instituer d'emblée un système. Le gouvernement se laissait ainsi la possibilité de l'abandonner à tout moment. La première loi, votée en janvier 1979, est adoptée dans une relative indifférence, pour légaliser une situation délicate, et provisoirement, sans être "codifiée". Elle ne satisfait réellement personne -les rapporteurs ont une opinion très mitigée du projet de loi- mais ne rencontre pas d'opposition forte. Le rapport de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, fait par Alain MADELIN, insiste sur le caractère "léger" des circulaires

²¹La méfiance des partenaires sociaux et des gouvernements socialistes vis à vis de type de mesure a persisté : Ainsi, en 1989, lors du vote d'un projet de loi sur l'essaimage présenté par Jean-Pierre SOISSON dans le plan emploi, le rapporteur, socialiste, de la commission, a dit la méfiance des partenaires sociaux et du PS par rapport aux risques de licenciements abusifs.

²² PERKER (1981).

dérogeant aux principes de la Sécurité Sociale : l'exonération avait ainsi laissé des créateurs sans couverture sociale. Après deux ans de fonctionnement par circulaire, il devenait donc nécessaire d'édicter une loi : le premier passage au Parlement (décembre 1978) a même donné lieu à une "déclaration d'urgence" et la loi avait un effet rétroactif. Le simple constat de bon fonctionnement, et de faible coût, de la procédure ont ainsi pu conduire à son adoption.

Deux ans plus tard, le Parlement dispose de premiers bilans qui conduisent à adopter définitivement la mesure essentiellement parce qu'elle semble rencontrer un certain succès, tout en restant d'un impact limité : rien ne s'oppose à ce qu'on prolonge l'expérience. Deux ans après le premier vote, la loi est donc rediscutée par le Parlement. Le nombre de bénéficiaires est bien supérieur aux 1.000 prévus lors de la première discussion (22.900 bénéficiaires sur deux ans, selon Henriette PERKER, chargée de mission à la Délégation à l'Emploi). Le projet de loi se fonde sur ces chiffres pour affirmer que "cette procédure répond donc à un besoin exprimé par certains demandeurs d'emploi désireux de fonder leur propre entreprise". A l'Assemblée, Didier BARIANI, rapporteur, se félicite de l'extension du dispositif et propose donc de le "codifier". De même, le rapport du Sénat présente la loi sous l'angle de la réinsertion professionnelle des chômeurs tout en relevant "le faible impact de la loi sur la population en quête de travail" (15.800 bénéficiaires pour 1.500.000 demandeurs d'emploi).



L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise participe à la naissance de la politique d'emploi : "traitement social du chômage" et "activation des dépenses passives" sont deux concepts à l'ordre du jour. En janvier 1979 et en décembre 1980, c'est une petite mesure que les parlementaires adoptent essentiellement parce qu'elle est de coût nul, semble bien fonctionner et répondre à une certaine demande. La mesure s'inscrit aussi cependant dans un contexte où des attentes en termes de créations d'emplois sont nécessairement présentes.

II.2. LES ATTENTES AUTOUR DE LA CRÉATION D'EMPLOIS

Le second versant de la nécessité d'un traitement social du chômage est celui de la création d'emplois salariés. Les débuts de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise révèlent une attente de création significative de postes par les entreprises ainsi créées. Cette attente se conjugait avec la possibilité de maintien d'emplois salariés industriels en cas de reprises collectives d'entreprises. Elle se prolonge et se transforme au début des années quatre-vingt avec la valorisation de la PME en tant que gisement potentiel d'emplois, alors même que cet espoir s'est déjà révélé ne pas correspondre à la réalité de la création d'entreprise. Les arguments autour de la création d'emplois ont été mobilisés en même temps que ceux qui portaient sur le traitement social du chômage ou sur les reclassements.

II.2.A. UNE MESURE INITIALEMENT DESTINÉE AUX CADRES

L'élargissement, dès août 1977, de la procédure à d'autres catégories de salariés (agents de maîtrise, techniciens, etc.) que les cadres "dans la mesure où leur formation et leur expérience professionnelle les rend aptes à la direction d'une entreprise" montre que la restriction initiale reposait en partie sur le postulat que les cadres avaient, plus que d'autres, une expérience de direction ou un niveau de qualification qui les prédisposait à la gestion d'une entreprise. Le modèle de référence est donc celui d'une entreprise créée par un véritable entrepreneur différent du simple travailleur. L'attente de création d'emplois est présente mais n'est cependant pas considérée comme le seul enjeu de la mesure. La circulaire du 31 août 1977 précise en effet que "la création d'autres emplois n'est pas une condition indispensable à l'acceptation des dossiers présentés, la circulaire n°3 du 14 janvier 1977 ayant pour objectif de favoriser la création d'*entreprises*²³". Elle ajoute cependant : "Il va de soi qu'elle est de nature à conférer un avantage au projet présenté" et rappelle les aides de l'État aux entreprises créant des emplois.

²³ souligné dans le texte.

II.2.B. FAVORISER L'INITIATIVE INDIVIDUELLE OU COLLECTIVE ?

La notion d'entreprise ouvrière est présente dans l'institution de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise. On la retrouve notamment dans la possibilité de reprise d'une entreprise par ses salariés, largement mise en valeur au moment du premier vote de la mesure.

Dès la seconde circulaire de 1977, le dispositif est ouvert aux reprises d'entreprises. L'insistance sur l'emploi est ici primordiale, il s'agit par là de sauver des emplois : les entreprises concernées doivent être "menacées" (mises en liquidation ou "entreprises industrielles ou artisanales dont les dirigeants sont âgés", le simple rachat d'un fonds de commerce est donc exclu) et "le maintien des emplois existants et les perspectives de développement des emplois devront être considérés". Le "comité départemental pour la promotion de l'emploi" se réunit autour du préfet de département pour conseiller les décisions. Au moment du vote de la loi, le Sénat introduit la notion de contrôle de l'entreprise. Cette notion est pensée comme problématique uniquement dans les cas de reprises, qui sont toujours envisagées comme collectives, alors que, dans le projet de loi d'octobre 1980, rien ne s'oppose à ce qu'il s'agisse de reprises individuelles : "il est apparu nécessaire de préciser la notion de reprise d'une entreprise par les salariés ; celle-ci ne saurait être conçue sans engagement financier, rachat ou participation, entraînant une prise de contrôle effective permettant l'exercice de fonctions de responsabilité".

En décembre 1978, rapportant le premier projet de loi, Alain MADELIN trouve un argument important dans la promotion de la participation, à travers la possibilité de reprise par les salariés de leur entreprise en difficulté. Ceci le conduit à proposer, se fondant sur un exemple de sa région, un amendement permettant d'y inclure les SCOP. Lors de la discussion, le socialiste Guy BÊCHE évoque longuement le "combat des 'LIP'" et l'opposition qu'ils rencontrent pour souligner qu'"il existe d'autres formes de créations d'entreprises qui englobent l'initiative collective et qu'il est nécessaire de prendre en compte, au lieu de considérer

seulement l'initiative individuelle". Il considère que l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ne favorise pas les initiatives collectives, auxquelles le Gouvernement est de toutes façons opposé, en témoignent les difficultés qu'il crée aux 'LIP'.

Au total, la notion de reprise collective, si elle reste un thème valorisé par les divers partis, est plutôt vue comme un moyen de préserver l'emploi que comme une forme intéressante de relation de travail. Elle n'a pas beaucoup de relation avec la vision que pouvaient en avoir GUYOT, ou même les promoteurs de la coopérative ouvrière, au début du siècle.

Le second thème qui peut être rattaché à celui de l'entreprise ouvrière est celui de la promotion sociale et de l'émancipation à travers la création d'entreprise. Resté lettre morte depuis le début du siècle, peut-on le retrouver au travers de la création de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ?

Quelques éléments de débat s'appuient sur ce thème, mais de façon assez floue et rapide. C'est le cas lorsque Robert BOULIN, Ministre du Travail et de la Participation, met en avant dans le projet de loi l'"exercice d'un libre choix entre la recherche d'un nouvel emploi salarié et la faculté de se mettre à son propre compte" ou lorsque André RABINEAU, le rapporteur de la loi au Sénat, présente le projet comme un encouragement à se lancer dans l'"aventure professionnelle de la création d'une entreprise" : "En dépit de ses insuffisances, le projet de loi (...) est de nature à lever les hésitations de certains demandeurs d'emploi. Leur nombre sera sans doute limité, mais ce mouvement permettra de débloquer en partie le manque d'initiative de certains qui hésitent encore à entreprendre une activité indépendante et ainsi à créer de futurs emplois".

L'ambition de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise n'est donc pas de favoriser l'accès à une forme de travail différente, qu'elle soit individuelle ou collective. Il s'agit bien au contraire de participer au traitement social du chômage et/ou de favoriser la création d'emplois

salariés classiques. Les risques de marchandage et d'externalisation d'une partie des activités de certaines entreprises reportant les charges salariales sur des sous-traitants subordonnés, qui feront partie des principales préoccupations des gestionnaires de la mesure, ne sont par exemple pas évoqués.

II.2.c. LA VALORISATION DES "PME"

Au début des années quatre-vingt, on assiste à une découverte de la petite entreprise comme créatrice d'emploi et plus largement à une valorisation du tertiaire, dépassant la vision purement industrielle de l'emploi qui avait encore cours dans les années soixante-dix. C'est à cette époque que sont créées l'ANCE, le CEPME²⁴ et les Boutiques de Gestion (issues d'une initiative privée en 1979).

Depuis la fin des années soixante-dix, se répand l'idée du "small is beautiful"²⁵. En 1982, l'activité intellectuelle est intense autour du thème des PME²⁶. En période de crise, les PME sont plus dynamiques, plus rentables et... créent plus d'emploi que les grandes entreprises. Cette idée découle d'analyses sur la concentration du système productif qui montrent que *la part* des petites unités de production dans l'emploi global a augmenté depuis 1974, tandis que celle des grandes unités a diminué²⁷. Ces résultats sont issus d'un article, rédigé par un Administrateur de l'INSEE conseiller technique au cabinet de Valéry GISCARD D'ESTAING, qui a été largement repris : son propos (ce sont les petites unités qui créent le plus d'emplois en période de crise) a souvent été confondu avec l'idée selon laquelle "les petites entreprises créent des emplois".

²⁴ Cf. le lexique des sigles.

²⁵ selon le titre d'un livre de SCHUMACHER (1978).

²⁶ Le numéro 148 d'*Économie et Statistique* comprend un dossier sur "Les PME face aux grandes entreprises", un colloque "PME et développement" a lieu à l'Université Paris Dauphine... Cf. la bibliographie de l'article de DELATTRE (1982) dans *Économie et Statistique*.

²⁷ DIDIER (1982).

La reprise parallèle de la création d'entreprises a conduit à assimiler un peu rapidement les nouvelles entreprises à de "véritables gisements d'emplois", alors même que l'appareil statistique ne permettait pas d'apprécier avec précision le nombre de créations d'entreprises et de nouveaux emplois²⁸. Bref, les PME et leurs entrepreneurs sont à la mode, et sont supposés créateurs d'emploi. Il paraît donc logique que cette attente se retrouve dans la vision que peuvent avoir les parlementaires des entreprises qui seront créées avec l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise.

Selon Robert BOULIN, Ministre du Travail en 1978, le projet de loi vise à "favoriser la création d'entreprise et donc le renouvellement du tissu économique du pays". Alain MADELIN, quant à lui, dans une optique libérale, est favorable à tout ce qui peut encourager la création d'entreprise, mais juge globalement la loi trop compliquée et insuffisante, tant son champ que les montants concernés, et propose donc qu'elle soit provisoire en attendant un projet de plus grande ampleur. Il considère fondamentalement que le principe du projet de loi se justifie par "le fait qu'un salarié involontairement privé d'emploi qui décide de créer une entreprise consent un effort important, qui est utile à la collectivité toute entière puisqu'il va peut-être donner naissance à une activité économique nouvelle, laquelle sera créatrice d'emplois. Cet effort mérite donc d'être encouragé. En outre il en résulte une économie pour la collectivité (...) [qui] cesse de lui verser toute une série d'allocations".

A l'opposé, le socialiste Guy BÊCHE souligne que le projet s'adresse à quelques cadres privilégiés, qui détiennent "le privilège de l'aventure industrielle que vous voulez promouvoir". Dans le même registre, Hector VIRON, sénateur communiste, s'insurge contre ce projet de loi, qui ne touchera que des cadres. Le secrétaire d'Etat à la Formation Professionnelle, Jacques LEGENDRE, rappelle qu'il s'agit d'une "réponse partielle" insérée dans d'autres initiatives telles que des formations, la création de l'ANCE en 1977, des fonds de garantie, mesures fiscales... etc.

²⁸ MOURIAUX (1994).

Le chef d'entreprise est vu comme un homme qui dispose de qualités particulières. Le rapport du Sénat relève ainsi l'insuffisance de la durée d'exonération, ainsi que l'absence de protection contre le risque accident du travail, d'autant plus qu'"un homme qui accepte de prendre la charge d'une entreprise aura un comportement plus responsable et donc plus prudent qu'un autre". La loi mérite selon le rapporteur d'être pérennisée, parce qu'elle représente "un espoir dans les forces de création et de réaction contre l'adversité des salariés privés d'emploi". En 1980, le Ministre du Travail, Jean MATTÉOLI, insiste sur l'intérêt de favoriser "la création d'un très grand nombre d'entreprises de petite taille ou de taille moyenne"²⁹ : "de telles mesures s'inscrivent bien dans la tendance normale de l'évolution économique de notre pays, où, en premier lieu, les emplois agricoles sont remplacés par des emplois industriels et où, une fois atteinte cette phase industrielle, ces mêmes emplois industriels sont progressivement remplacés par des emplois de secteur tertiaire". La création d'emplois par ces entreprises est aussi mise en valeur par Didier BARIANI, rapporteur à l'Assemblée : "il est intéressant de noter que plusieurs de ces créations se sont accompagnées d'embauche et ont donc présenté un effet multiplicateur en matière d'emploi. Malheureusement, ce nombre est resté assez faible (...). Ces créations d'emploi, même si elles sont peu nombreuses, ne sont pas à négliger".

II.2.D. UNE ATTENTE ILLUSOIRE DÈS LE DÉPART

De fait, les entreprises créées avec l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ne seront jamais les gisements d'emplois qu'on pouvait espérer. Ce ne sont pas des "PME" mais des toutes petites entreprises. Elles ne sont pas créées par des entrepreneurs qualifiés, elles n'embauchent que très peu, comme du reste la très grande majorité des créations d'entreprise... et cela était visible dès le départ. En effet, dès le second vote de la loi en 1980, des éléments sont disponibles sur le profil des entreprises créées avec l'aide et de leurs créateurs. Ils ont été

²⁹ On ne parlait pas encore couramment de "PME", et encore moins de "TPE". Le premier article d'*Économie et Statistique* employant l'abréviation "PME" date de janvier 1978 (BROCARD & GANDOIS).

recueillis par Henriette PERKER, chargée de mission à la Délégation à l'Emploi, et sont repris dans les rapports parlementaires. A la demande de la DE, les DDTE ont, outre des bilans semestriels, réalisé une enquête au cours de l'été 1980 auprès de près de 4000 (environ 40 %) des bénéficiaires de 1979.

L'enquête permet de connaître grossièrement les secteurs d'activité (50 % tertiaire, 23 % industriel, 24 % BTP, 3 % agricole), les statuts (73 % d'entreprises individuelles, 1 % de SCOP, dont il est précisé qu'elles concernent 10 % des bénéficiaires). Un portrait du créateur d'entreprise, allocataire de la loi du 3 janvier 1979, est brossé (14 % de femmes, 74 % de "personnels qualifiés" : OQ, techniciens, agents de maîtrise, cadres, 12 % de reprises, plus de 10 % des entreprises créées dans le secteur des métiers l'ont été par des bénéficiaires, 74 % d'entreprises sans salariés). On a donc un portrait qui trace déjà les grandes lignes de ce que resteront majoritairement les bénéficiaires de l'ACCRE et qui ne correspond pas à la création d'entreprises à fort niveau d'embauche par des cadres qui était envisagée lors du premier texte. Le rapporteur souligne que : "les seules difficultés liées au démarrage de l'entreprise n'expliquent pas cette tendance car les perspectives d'embauche ne sont pas plus satisfaisantes. (...) Les créateurs d'entreprise sont, dans leur majorité, prêts à prendre un risque à condition de le prendre seuls et ils hésitent à accepter la charge supplémentaire que représentent les salariés".



C'est la considération que "la création d'entreprise pouvait constituer un moyen efficace de reclassement des travailleurs privés d'emploi" et le succès du dispositif (3.600 bénéficiaires au 1er semestre 1979, 5.600 au 2ème semestre 1979, 6.600 au 1er semestre 1980) qui ont conduit à proroger le dispositif en le rendant "encore plus incitatif"³⁰. Les résultats sont en effet considérés comme "très satisfaisants" en raison de l'"audience beaucoup plus importante

³⁰ Circulaire DE n°16 du 20 février 1981.

que celle qui avait été obtenue par la loi du 3 janvier 1979³¹. Les évaluations mobilisées pour faire adopter définitivement la loi sont essentiellement celles du nombre de bénéficiaires, avec pour objectif d'augmenter encore ce nombre. Il apparaît en effet d'ores et déjà que les entreprises créées ne correspondent pas au modèle industriel de la firme, que les bénéficiaires créent d'abord et uniquement "leur propre emploi". Mais ce dispositif rencontre "un besoin existant" parmi les demandeurs d'emploi d'âge moyen et de qualification moyenne et cette seule considération, ajoutée à la blancheur de l'opération financière, suffit à en valider l'intérêt. En 1981, Henriette PERKER conclut ainsi son article : "l'aide à la création d'entreprise par les demandeurs d'emploi, qui avait été instituée dans une relative indifférence, a pris peu à peu une part importante dans le reclassement des demandeurs d'emploi".

Au total, des attentes en termes de reclassement et de créations d'emplois sont présentes lors de l'adoption des lois sur l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise. Mais celle-ci reste un petit dispositif, adopté essentiellement parce qu'il semble bien fonctionner et est de faible coût, même avec l'augmentation des montants concernés par l'aide.

³¹ PERKER (1981).

LA RÉFORME DE 1984 : OUVERTURE DU DISPOSITIF

En 1984, la réforme de l'UNEDIC³², qui finançait le dispositif, a remis en cause l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise. Cette réforme se fait par décret³³. L'article L. 351-24 du Code du Travail, issu de l'ordonnance réformant l'UNEDIC, stipule : "Les bénéficiaires d'un des revenus de remplacement prévus à l'article L. 351-2 qui, lorsqu'ils créent ou reprennent, à condition d'en exercer effectivement le contrôle, une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, soit à titre individuel, soit sous la forme d'une société commerciale ou coopérative, ou qui entreprennent l'exercice d'une autre profession non salariée, ont droit à une aide de l'État (...)". Elle transfère la charge du dispositif à l'État et l'étend aux allocataires des régimes de solidarité et d'insertion, qui bénéficient d'une prime fixe de 8.000 Francs (200 allocations de solidarité³⁴). Pour les autres, le calcul de la prime dépend "d'une part du temps écoulé depuis l'inscription comme demandeur d'emploi et d'autre part des références de travail antérieures"³⁵. L'aide est ainsi ouverte à tous les demandeurs d'emploi indemnisés ou susceptibles de l'être (l'inscription à l'ANPE n'est pas obligatoire, le demandeur peut être en préavis de licenciement). L'exonération de cotisations conserve la forme d'un maintien de la couverture sociale antérieure (sauf pour la retraite complémentaire). Toutes les formes juridiques d'entreprises sauf les associations et les GIE sont permises ; toutes les activités sont permises. La demande doit être déposée avant la création de l'entreprise. La circulaire de novembre 1984³⁶ précise que l'aide doit être affectée directement à l'exercice de la nouvelle activité et que cela pourra être vérifié. Une majoration est instituée en cas de création d'un emploi salarié (CDI à temps plein) supplémentaire dans les six mois³⁷.

³² Ordonnance n°84-198 du 21 mars 1984.

³³ Décret n°84.525 du 28 juin 1984.

³⁴ Ce minimum passera à 250 fois l'allocation de solidarité, soit 10.350F en novembre 84. Le maximum passe de 30.000F à 41.400F. L'évolution du montant de l'allocation journalière portera en 1985 ces montants à 10.750 et 43.000 Francs. Ils ne seront ensuite pas réévalués avant 1991.

³⁵ Article L. 351-24 du Code du Travail.

³⁶ Circulaire DE n°44/84 du 29 novembre 1984.

³⁷ Au départ pour les personnes relevant du régime de base uniquement, puis pour tous, à partir de novembre 1984. La majoration est alors au maximum de 20.700F. Elle pourra atteindre 21.500 Francs de 1985 à 1993.

II.3. 1984 : LE TRAITEMENT SOCIAL DE MASSE

Entre 1981 et 1984, la mesure a fonctionné sans modifications. Après avoir augmenté progressivement entre 1979 et 1982 de 9.000 à 40.000 par an, le nombre de bénéficiaires se stabilise entre 35 et 40.000³⁸. En 1984, à l'occasion de la réforme de l'assurance chômage, l'État reprend en main la gestion et le financement de l'ACCRES. C'est l'occasion pour le Ministre du Travail de promouvoir fortement la mesure. Il s'agit alors de faire sortir un maximum de personnes du chômage. Les considérations sur la création d'emploi ou la survie des entreprises créées semblent moins importantes durant cette période. C'est plutôt son rapport coût - bénéfice avantageux qui est le moteur de son expansion.

II.3.A. L'UNEDIC REND À L'ÉTAT CE QUI LUI APPARTIENT

La réforme de l'UNEDIC de 1984, qui, par la création du régime de solidarité, impliquait une réforme de l'ACCRES, a été l'occasion pour les partenaires sociaux de rendre à l'État ce qui lui appartenait. Ils ont à ce moment refusé de continuer à financer l'ACCRES. La charge du dispositif est donc transférée à l'État. Les allocataires des régimes de solidarité et d'insertion bénéficient d'une prime fixe mais basée sur le montant de l'allocation journalière. Pour les autres, on garde un principe de dégressivité en fonction de l'ancienneté au chômage, qui n'est plus alors qu'une mémoire du principe de capitalisation (de versement anticipé des allocations). C'est dorénavant bien une prime qui est versée, même si son calcul est compliqué. Outre cet effet de mémoire, le principe de dégressivité était plutôt jugé intéressant pour les Finances car il signifiait une sortie plus rapide du chômage et limitait l'indemnisation. Il ne correspondait pas à une analyse de l'éventuel effet positif pour l'entreprise d'une création plus rapide. En cas de cessation d'activité, les droits restant au créateur se réinscrivant au chômage

³⁸ Les chiffres concernant le nombre de bénéficiaires de l'ACCRES sont issus des publications régulières du SES : Bilans de l'emploi, Premières Informations ou Premières Synthèses, qui font annuellement le point sur la mesure et le profil des ses bénéficiaires.

sont affectés au remboursement de l'aide³⁹. Le lien avec l'assurance chômage reste donc fort. La forme juridique est dorénavant définie négativement : toutes les formes ou presque sont permises ; toutes les activités sont permises⁴⁰. La condition de dépôt préalable de la demande est rendue un peu plus stricte mais garde une certaine souplesse. La demande comprend pour la première fois une note sur l'activité envisagée, un compte de résultat prévisionnel et un plan de financement, ceci afin que les DDTE puissent s'assurer que le demandeur "paraît à même d'assurer le maintien en activité de l'entreprise" pendant la durée qui correspond au calcul de la prime. L'ANCE et d'autres partenaires (Boutiques de Gestion par exemple) peuvent participer à l'examen des demandes. Les crédits sont imputés sur le chapitre " Fonds National de Chômage " seul chapitre évaluatif du ministère du Travail, qui concerne l'indemnisation en régime de solidarité. Ils ne pouvaient être limitatifs, l'aide étant un droit. Le soutien à l'entreprise et la création d'emplois ne sont toutefois pas des concepts abandonnés puisque l'aide doit être affectée directement à l'exercice de la nouvelle activité et qu'une majoration est instituée en cas de création d'un emploi salarié supplémentaire. Ces dispositions ne seront cependant jamais vraiment d'une grande effectivité, par manque de contrôles pour la première et par le peu de succès rencontré par la seconde.

II.3.B. LE PROFIL IDÉAL DU CHÔMEUR CRÉATEUR D'ENTREPRISE S'ÉLARGIT

La circulaire de 1984⁴¹, qui met en place les nouvelles dispositions de l'ACCRE, précise que le maintien du dispositif est justifié par le fait que "le bilan de l'application (l'augmentation du nombre de bénéficiaires⁴²) et les résultats satisfaisants observés en terme de maintien en activité des entreprises ont prouvé que la création d'entreprise trouve sa place parmi les mesures destinées à favoriser le reclassement des travailleurs privés d'emploi".

³⁹ Cette disposition a été assouplie pour les prétendants à l'AB en novembre 1984.

⁴⁰ mais la circulaire DE n°34 du 9 août 1984 précise que "les devins, interprètes de songes et autres prédicateurs d'avenir ne sauraient bénéficier de cette aide dans la mesure où ils se livrent à des activités qui, quoique tolérées, n'en sont pas moins pénalement réprimables".

⁴¹ Circulaire DE n°34/84.

⁴² 9.200 en 1979, 13.800 en 80, 29.400 en 81, 39.900 en 82, 42.000 (estimation) en 1983 selon la circulaire.

En effet, une enquête réalisée en 1982 auprès de 6.000 bénéficiaires de 1981⁴³, non plus par la DE mais par le Service des Études et des Statistiques du Ministère du Travail, calculait un taux de cessation d'activité un an après la création, tout en précisant qu'il devait être "relativisé en fonction du nombre important de non réponse (31 %)". L'idée retenue est que "un an après leur création, la plupart des entreprises (8/10) sont encore en activité". L'enquête confirmait en outre que les créateurs étaient souvent des ouvriers qualifiés licenciés économiques, disposant de peu de moyens et que les entreprises créées étaient des Entreprises Individuelles dont moins de 7 % avaient créé au moins un emploi. Le profil des bénéficiaires et des entreprises est suivi et publié régulièrement par le SES.

En 1984, il ne s'agit plus de rêver à des créations d'emploi en grand nombre mais de justifier l'existence d'une mesure qui participe avec d'autres au "dynamisme de notre pays". Ainsi Michel DELEBARRE, Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle préface-t-il un numéro spécial de la Revue Française des Affaires Sociales consacré à la promotion de l'emploi et initiatives locales : "(...) l'Administration "sociale" a sa pleine part dans la promotion d'une nouvelle génération d'entrepreneurs. (...) L'effet économique et social [du développement des initiatives locales] dépasse largement le nombre des emplois qu'il crée ou conforte à court terme. (...) Tous les agents des services doivent dorénavant considérer que leur efficacité se mesure aussi au nombre d'emplois viables qu'ils aident à créer ou à maintenir. (...) Cet appui [doit] contribuer à la création d'un environnement favorable aux promoteurs de petits projets". L'exemple américain est mis en avant⁴⁴. L'image d'un "nouvel entrepreneur"⁴⁵ local est valorisée, parfois liée à l'idée que ce sont les petites entreprises qui créent des emplois (avec référence à l'article de DIDIER). Les chômeurs

⁴³ BLOCH-MICHEL, MAYO & ROGNANT (1983).

⁴⁴ aussi bien dans l'article de DIDIER (1982), qui cite largement les économistes américains que dans celui de LE MAROIS & RAMAGE (1984). Cela apparaît quelque peu paradoxal dans la mesure où, en 1987/88, des experts américains viendront en France et en Grande-Bretagne afin de préparer l'expérimentation des deux systèmes, français et anglais, dans deux États d'Amérique. Grâce à l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, la France a en effet été pionnière dans le domaine de la promotion de la création d'entreprise (cf. WILSON & ADAMS, 1994).

⁴⁵ DOUEB (1984), président de l'Institut de Valorisation des Économies Locales.

créateurs sont inclus dans ce groupe des "nouveaux entrepreneurs"⁴⁶. Lors d'un bilan du dispositif antérieur destiné à encourager son maintien, les résultats de l'enquête du SES sont présentés sous un jour assez différent⁴⁷ : "faute de l'existence de ce dispositif, 75 % d'entre eux n'auraient pas franchi le pas de la création d'entreprise et les taux d'échec, et donc de retour au régime d'assurance chômage, sont tout à fait limités. Le coût net pour le régime était donc en tout état de cause marginal".

II.3.c. L'ACCRE DEVIENT UNE AIDE À GUICHET OUVERT

L'élargissement du champ de la mesure et l'augmentation du nombre de bénéficiaires sont les principaux objectifs de la réforme de 1984. En effet, outre qu'elle maintenait et élargissait le dispositif, la circulaire prévoyait le lancement de campagnes d'information par l'ANPE et les différents partenaires concernés. L'enquête de 1982 relevait en effet le caractère incitatif du dispositif (ou du moins de la situation de chômage) et mettait en avant l'insuffisance d'information sur l'aide, principale critique formulée par les bénéficiaires, outre son montant insuffisant.

En 1985, 18.000 chômeurs ont suivi des sessions de sensibilisation à la création d'entreprise. Le "renouveau de l'esprit d'entreprise" est "relayé par les médias"⁴⁸. La promotion est assurée sur le thème "créez votre entreprise, l'État fera le reste". L'attribution de l'aide est automatique et la demande simple (un formulaire à remplir). Le nombre de bénéficiaires augmente très fortement : 37.400 en 1983, 35.000 en 1984, 70.000 en 1985. Au milieu de l'année 1985, les crédits évalués sont épuisés ; le Ministère du Travail demande une rallonge au Budget, qui l'accorde. En 1986, le nombre de bénéficiaires atteint 71.500. L'aide est

⁴⁶ LE MAROIS & RAMAGE (1984), Boutiques de Gestion.

⁴⁷ MAUGUEN (1984), chargé de mission à la DE. Selon lui, 28 % des entreprises ont créé au moins un emploi salarié, ce qui, alors qu'il s'appuie sur la même enquête, est différent du chiffre publié par le SES...

⁴⁸ DOSSOU & FOLQUÈS (1986).

devenue une aide à guichet ouvert, un droit que l'État ne peut refuser⁴⁹ et dont il ne contrôle pas l'attribution. Le SES conclut ainsi le bilan pour 1986 : "l'instauration de cette aide a eu un impact publicitaire incontestable et a contribué à un réveil de l'esprit d'entreprise chez les demandeurs d'emploi, comme à une sensibilisation du service public de l'emploi aux enjeux de la création d'entreprise. Enfin, le nombre élevé de bénéficiaires atteste de la réussite du dispositif au regard de son objectif premier qui était de contribuer directement à la sortie du chômage". Comme on l'a vu, cette position est justifiée par un certain pragmatisme quant à la rentabilité de la mesure en termes de sortie du chômage, quel que soit le profil des bénéficiaires et des entreprises créées. Cependant, l'extension du dispositif à l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés ne modifie pas profondément le profil des créateurs et des entreprises⁵⁰.



La naissance et l'instauration de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise ont mobilisé des arguments de diverses natures. Née avec les premières mesures de "politique d'emploi" au moment où la considération "sociale" du reclassement des travailleurs licenciés prend de l'importance, l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise pouvait aussi bien être valorisée du côté, plus "libéral" ou plus "économique", du soutien à la création d'entreprises. Cette double approche est présente dès sa conception. C'est cependant pour des raisons plus pragmatiques de faible coût et de rentabilité évidente qu'elle a été pérennisée et développée, alors même que les premiers résultats d'enquêtes ne validaient pas les attentes en termes de création d'emploi⁵¹. L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise s'inscrit dès ses origines dans une tension, qui peut être perçue comme une contradiction, entre la nécessité d'une intervention publique générale sous forme de loi et l'initiative individuelle et privée qu'est la création d'une entreprise⁵². Ainsi,

⁴⁹ Les quelques litiges portés devant les tribunaux concernent surtout le non respect de la condition préalable de dépôt. Dans les autres cas (en particulier relatifs au contrôle de l'entreprise), l'État est souvent perdant. Dans sa décision n°98.406 du 12 octobre 1992 portant sur une décision de novembre 1985, le Conseil d'Etat précise : "le préfet (...) ne disposait d'aucun pouvoir d'appréciation pour attribuer ou refuser l'aide".

⁵⁰ DOSSOU & FOLQUÈS (1987).

⁵¹ L'instauration d'une prime supplémentaire pour l'embauche d'un salarié ne changera pas grand chose à cette situation.

⁵² même si cette dimension individuelle est modérée par la possibilité de reprises collectives d'entreprises, qui restera tout à fait marginale, et par la référence à l'"entreprise ouvrière".

lors de la discussion de la loi, André DELHEDDE, député socialiste, parle-t-il de "la contradiction contenue dans un projet qui veut promouvoir le sens de la responsabilité et de l'initiative privée et qui commence par assurer une protection frileuse aux candidats à la libre entreprise". Les discussions sur le fait de savoir si les allocations doivent être obligatoirement investies dans le capital de l'entreprise, comme le soutient par exemple Alain MADELIN⁵³, ou peuvent être considérées comme un "complément de revenus", comme le soutient le Ministre du Travail, illustrent l'ambiguïté fondatrice de la mesure, entre aide à l'entreprise et aide à la personne et montrent comment différents registres ont pu être mobilisés dès le départ.

⁵³ qui avait proposé en 1978 un amendement -refusé- tendant à ce que "le paiement de ces allocations est versé en une fois sous la forme d'un capital qui doit être investi dans l'entreprise ou l'activité".

III. 1987-1993 : LA PERMANENCE D'UN ARRANGEMENT

Entre 1984 et 1986, l'ACCRES est définitivement instituée comme une aide d'Etat, un droit pour les chômeurs indemnisés désireux de créer leur entreprise. Grâce à l'ouverture plus large du dispositif et à la publicité dont il profite, le nombre de bénéficiaires a doublé par rapport à la période précédente pour atteindre 70.000 en 1985 et 1986. Or, les crédits évalués sont épuisés en milieu d'année et le Budget rechigne à accorder les nécessaires rallonges budgétaires. Par ailleurs, la Délégation à l'Emploi reçoit des lettres de créateurs qui ont saisi cette dernière chance de travailler et y ont tout perdu ; ils accusent l'État de les avoir poussé à créer et de ne pas leur avoir "donné le marché avec l'aide"⁵⁴. L'État ne pouvait pas "faire le reste", contrairement à ce qui était proclamé lors de la campagne de promotion.

De plus, l'existence de ce droit à une aide ne satisfait pas les DDTE et la DE, qui aimeraient avoir un droit de regard sur les projets et ne pas financer n'importe quoi, presque sans aucun contrôle, qui ont parfois l'impression d'envoyer ces personnes droit à l'échec. Ce droit à l'aide occulte selon elles la nécessité de remplir des conditions de réussite. C'est cependant le nécessaire renouvellement de la demande de rallonge budgétaire (1,1 Milliard prévu, 2 Milliards dépensés) qui va déclencher une réforme. En mars 86, le Budget remplace dans la loi de Finances rectificative le terme "bénéficiaire" par "peuvent bénéficier", sans en avertir le Ministère du Travail. Le Conseil d'État rejette cependant cette transformation, arguant du fait qu'elle n'est pas nécessaire. Il préconise de fixer par décret des conditions d'application de la loi. Le Budget donne alors un an au Travail pour faire la réforme qui permette le passage en crédits limitatifs et lui fixe un objectif de 15 à 20 % de refus d'attribution. Il n'y aura donc pas de nouvelle loi mais un décret et l'aide reste un droit. C'est de cet arrangement entre Ministères que naît la réforme la plus importante de l'ACCRES, qui

⁵⁴ Ce danger avait été relevé en 1980 par le rapporteur au Sénat qui parlait du "risque de désillusion" lié au côté "dernier recours pour se réinsérer dans le système productif" de la création ainsi que de la rancœur qui peut naître chez ceux qui, "interprétant mal une certaine information gouvernementale, pensent qu'ils peuvent créer leur entreprise sans apport financier personnel".

transforme la mesure en un véritable droit contestable, et qui fonctionnera presque sans modifications jusqu'en 1993.

LA RÉFORME DE 1987 : L'AIDE PERD SON CARACTÈRE AUTOMATIQUE

C'est un décret d'application⁵⁵ qui institue la réforme de 1987, destinée à faire diminuer un nombre de bénéficiaires jugé trop élevé. Ce décret précise que "la demande doit être accompagnée d'un dossier permettant d'apprécier la réalité et la consistance du projet (...); ce dossier doit comporter des indications précises sur le contenu du projet, les conditions d'acquisition des actifs, les apports de fonds propres et les concours financiers nécessaires pour assurer l'exploitation de l'entreprise". Il institue un comité départemental composé du TPG, du DDTE, du DDAF, du directeur de la Banque de France et de quatre "personnalités qualifiées, désignées (...) en raison de leur expérience dans le domaine de la création et de la gestion d'entreprise" qui donne son avis au Commissaire de la République qui statue finalement sur le droit à l'aide et délivre une attestation d'admission au bénéfice de l'aide. Le texte de la loi (article L. 351-24 du Code du Travail) n'est pas modifié.

III.1. UN VÉRITABLE DROIT CONTESTABLE

Les solutions à la crise de 1986 sont proposées par la Délégation à l'Emploi. Le décret de mars 1987 institue un dossier économique et un comité départemental chargé de vérifier, outre les éléments d'éligibilité et de contrôle de l'entreprise, la "réalité et la consistance du projet". Sans remettre en cause le principe du droit à l'aide, cette solution permet un contrôle et une sélection des projets à l'échelon départemental et instaure dans le même temps une forme d'autosélection⁵⁶ qui limite le nombre de demandes par la nécessité de formaliser le

⁵⁵ Décret n°87-202 du 26 mars 1987.

⁵⁶ Ce concept est emprunté à un rapport comparatif de la Banque Mondiale (WILSON & ADAMS, 1994) qui le désigne sous le vocable de "self-screening".

projet. Le terme "réalité" renvoie, dans l'esprit du Délégué à l'Emploi, à une comparaison avec la réalité d'une grossesse : c'est la présence effective d'un projet, défini par le dossier, qui est jugée. Pour fixer le contenu du dossier, la DE pensait nécessaire de consulter un banquier. Dans son appréciation d'un projet, celui-ci a d'abord mis en avant le face à face avec le futur créateur, ce qui n'était pas d'une grande aide pour fixer les éléments du dossier mais a poussé à créer le comité départemental.

Les comités sont mis en place pour répondre à cette nécessité d'une proximité mais aussi par volonté de limiter le contentieux : en effet, la DE anticipait avec cette réforme une augmentation du contentieux qui ne pouvait auparavant porter que sur les délais et les conditions de contrôle et peut dorénavant concerner les notions beaucoup plus délicates de "réalité et consistance". La mise en place de ces comités permettait en outre à l'Administration d'éviter l'accusation de non compétence dans le jugement porté sur les projets⁵⁷. Les comités ont donc à la fois pour rôle de fournir des bases de décision et de limiter le contentieux. C'est la raison pour laquelle il fallait qu'ils soient mixtes, avec des personnalités qualifiées (chambres consulaires, boutiques de gestion...), les représentants de l'Administration et le payeur. La Banque de France a initialement été invitée pour représenter une sensibilité financière et non, comme elle le fait, pour rejeter les projets dont le porteur a été interdit bancaire. Le préfet suit l'avis de la commission qui l'éclaire. De coût direct nul, les comités évitaient ainsi pas mal d'ennuis.

Philippe SEGUIN, alors Ministre du Travail, résumait ainsi l'intérêt de la réforme : "La sélection des projets se fera en deux temps : d'abord par le candidat lui-même. Le dossier de demande, qui est très pédagogique, doit lui permettre d'apprécier lui-même les chances de succès de son projet. Ensuite, nous comptons beaucoup sur le rôle des personnalités qualifiées qui viendront des organismes sociaux, professionnels, directement concernés par la création d'entreprise (...) [qui] sauront donner des conseils décisifs aux candidats créateurs. (...) Je sais

⁵⁷ L'Administration britannique, qui a mis en place en 1983 le "Business Start-Up Scheme", s'est en revanche toujours refusée à juger les projets de création.

parfaitement que le fait de 'se mettre à son compte' constitue un changement très important dans la vie professionnelle d'une personne, qu'elle soit salariée ou chômeuse. Nous avons créé un environnement favorable à ce changement. Les créateurs d'entreprise que nous aiderons ne seront plus seuls, comme par le passé, face à leur projet"⁵⁸.

Le contentieux a malgré tout été important (1.500 à 2.000 recours hiérarchiques par an) mais restait gérable. Il a, en général, été tranché par la DE de bonne foi, sauf exceptions. Il est par exemple arrivé que l'activité (bâtiment) et la consonance du nom (turque ou arabe) soient interprétées par la DE comme des signes suffisants pour présumer d'une activité de sous-traitance exclusive déguisée, sans pouvoir établir de lien de subordination, et qu'elle rejette alors le dossier sous des motifs fallacieux. Il faut cependant attendre une note technique⁵⁹ du 8 avril 1993 pour que des consignes concernant les refus d'attribution soient explicitées. Cette note se fonde sur la jurisprudence constituée depuis 1987 pour insister sur la nécessité de motivation de l'acte administratif et donner des exemples de bonnes et de mauvaises motivations qui peuvent porter sur la réalité et la consistance du projet appréciées à partir des éléments figurant dans le dossier déposé, sur la conformité à la réglementation du secteur d'activité, sur le dépôt tardif de la demande, sur les liens familiaux (qui ne constituent pas un motif suffisant), sur la location-gérance et la sous-traitance (idem mais la note donne des éléments pour contourner ce principe), sur le contrôle du capital, et sur les "activités de nature particulières" (donnant là aussi des motifs pour refuser l'aide à des activités licites de type parapsychologie, astrologie, Minitel rose...).

Avant 1987⁶⁰, les litiges portés devant les Tribunaux Administratifs concernaient essentiellement des questions de délais⁶¹ ou d'éligibilité. Quelques-uns pouvaient porter sur la

⁵⁸ Interview à *Défis*, mars 1987.

⁵⁹ DE n°93/17.

⁶⁰ C'est-à-dire entre 1984 et 1986. Nous n'avons trouvé aucune décision portant sur la période antérieure à 1984.

⁶¹ La condition de dépôt préalable de la demande était d'application souple jusqu'en 1984 : la circulaire DE n°16 du 20 février 1981 précise que les cas de dépassement devront être examinés avec bienveillance par les DDTE "compte tenu des difficultés liées à tout début d'activité". En revanche, après cette date, de nombreuses décisions de Tribunaux Administratifs (15 sur la quarantaine de décisions portant sur la période précédant 1987) donnent tort au demandeur qui n'a pas respecté cette condition.

notion de contrôle de l'entreprise, voire l'activité⁶², mais la défense du Ministère était alors beaucoup plus délicate à établir. Après cette date, le nombre de recours contentieux se multiplie avec le nombre de rejets. Les motifs⁶³ de rejet sont très variés ; ils sont indiqués sur une lettre qui précise également obligatoirement les moyens de recours. Petit à petit se forme une pratique administrative d'attribution de l'aide et de motivation de la décision. Les agents des DDTE, qui ne sont a priori ni juristes ni spécialistes de la gestion d'entreprise, se forment sur le tas et se spécialisent⁶⁴. Une jurisprudence importante se constitue⁶⁵. En effet, s'il est difficile de contester un motif de non éligibilité, le demandeur est en revanche facilement en désaccord avec le jugement porté sur la réalité ou la consistance de son projet. Ainsi, le contentieux juridique administratif de l'ACCRES est-il essentiellement lié à "l'appréciation préfectorale de la consistance et de la réalité du projet ou de l'autonomie de l'entreprise"⁶⁶. C'est en cela qu'on peut dire que se constitue un véritable droit contestable, qui implique à la fois le demandeur dans son projet et l'Administration dans sa décision.

A partir de cette réforme, le nombre de bénéficiaires est en diminution : 65.000 en 1987, 57.000 en 1988. En 1989, Jean-Pierre SOISSON souhaite redonner une impulsion à la mesure sous forme d'une circulaire incitant à améliorer la qualité des services rendus aux porteurs de projets de création, à augmenter leur nombre⁶⁷ et à réduire les délais d'instruction (par la création d'un comité restreint). A la DE, un chargé de mission qui venait du privé (un ancien comptable) crée le Chèque Conseil, mesure destinée à aider les bénéficiaires de l'ACCRES à recourir à des conseils fiscaux, financiers, de gestion... Cette mesure ne prendra pas un grand

⁶² Une décision du Conseil d'Etat concerne un magnétiseur, à qui l'aide a été refusée car son activité constitue un exercice illégal de la médecine.

⁶³ La modification en 1986 d'une loi de 1979 a rendu obligatoire la motivation des décisions administratives (DRAGO, 1988).

⁶⁴ Une responsable de l'ACCRES en DDTEFP depuis les débuts de la mesure nous a expliqué que son travail était passé d'un simple transfert aux ASSEDIC, avant 1984, à une lourde gestion manuelle de bordereaux et dossiers à recopier, avant de devenir un examen approfondi des dossiers, pour lequel elle utilise son expérience préalable dans le privé, et une gestion informatisée des paiements. Tous les agents des DDTEFP rencontrés nous ont dit s'être formés principalement sur le tas, parfois avec l'aide des autres membres du comité, à l'examen des dossiers et à la rédaction des lettres de rejet.

⁶⁵ Nous avons recensé un minimum de 650 décisions de Tribunaux Administratifs concernant l'ACCRES postérieures à 1987.

⁶⁶ ARTUS (1995).

⁶⁷ Les crédits votés pour 1989 permettent autant d'attribution qu'en 1985, c'est-à-dire environ 70.000. L'enveloppe financière négociée avec le Budget est, en effet, restée depuis 1986 fixée à 2,2 Milliards.

essor (7 à 8.000 chèquiers délivrés par an). Malgré cela, le nombre de bénéficiaires continue de décroître jusqu'en 1990 : 52.000 en 1989, 44.000 en 1990 et 1991.

III.2. L'INCITATION EST-ELLE DEVENUE UNE AIDE ?

Dans la théorie économique, on peut définir une incitation en ce que c'est une mesure qui vise à modifier les systèmes de préférences des agents économiques afin d'augmenter les préférences pour un choix jugé souhaitable ou de créer une préférence pour ce choix. Une aide en diffère en ce qu'elle se contente de faciliter la réalisation de ce choix. Si elle réussit, une politique d'incitation peut soit prendre fin, soit se transformer en aide⁶⁸. Sans chercher à formaliser le problème en termes strictement économiques, il est intéressant, au sujet de l'ACCRE, de se demander si l'instauration de cette mesure et son développement ont simplement accompagné un mouvement "naturel" de créations ou s'ils ont contribué à rendre plus crédible le passage du chômage à la création d'entreprise⁶⁹.

Lors de la première loi instituant l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise pour deux ans, le rapporteur au Sénat a pu insister, statistiques à l'appui⁷⁰, sur la modestie du projet qui "se contente d'accompagner un mouvement spontané des salariés chômeurs vers une activité professionnelle indépendante". Le montant de l'aide et la portée du dispositif étaient alors largement inférieurs à ce qu'ils sont devenus en 1981 et surtout après 1984. Le même rapporteur relevait, deux ans plus tard, "une pénétration positive de l'idée" de création d'entreprise par les demandeurs d'emploi. Avec la réévaluation du montant des allocations concernées, puis avec l'élargissement et la promotion du dispositif, en particulier par l'ANPE, on peut en effet penser, a posteriori, que le dispositif a contribué à diffuser l'information de l'existence, pour un chômeur, de cette possibilité.

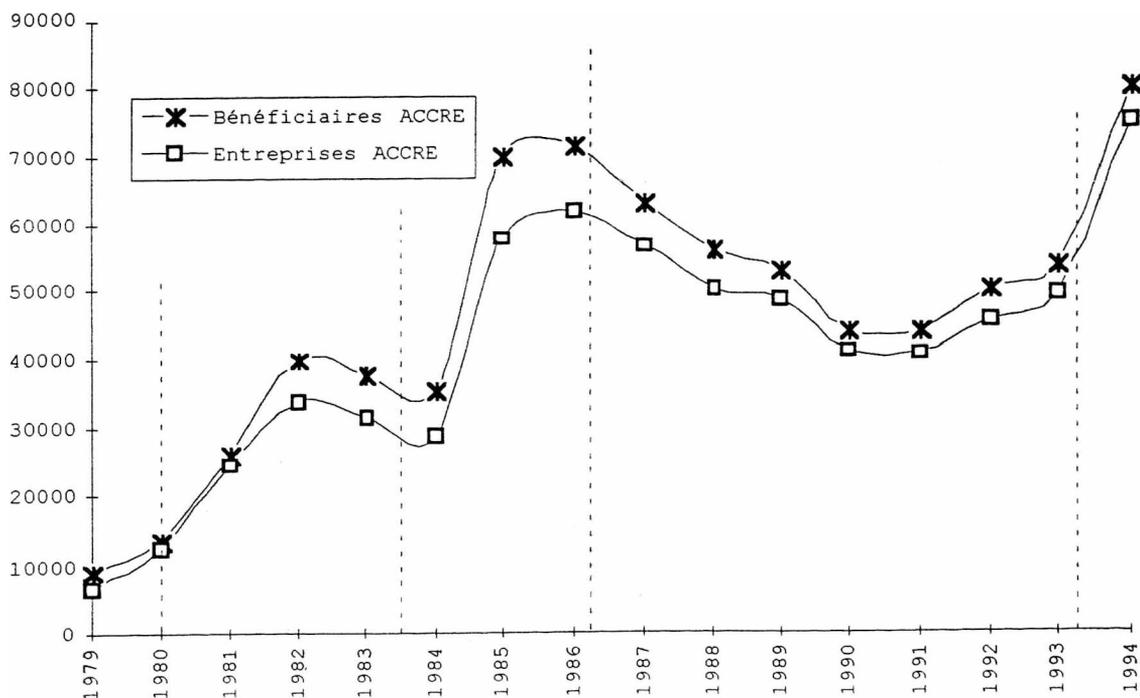
⁶⁸ FUNK, QUIER-VALETTE & FAVEREAU (1987).

⁶⁹ On ne cherche pas ici à calculer un "effet d'aubaine" mais on s'intéresse au contraire à un possible effet de long terme de la mesure.

⁷⁰ Les "statistiques" mobilisées sont celles des immatriculations INSEE comparées à 60 demandes du département du Nord.

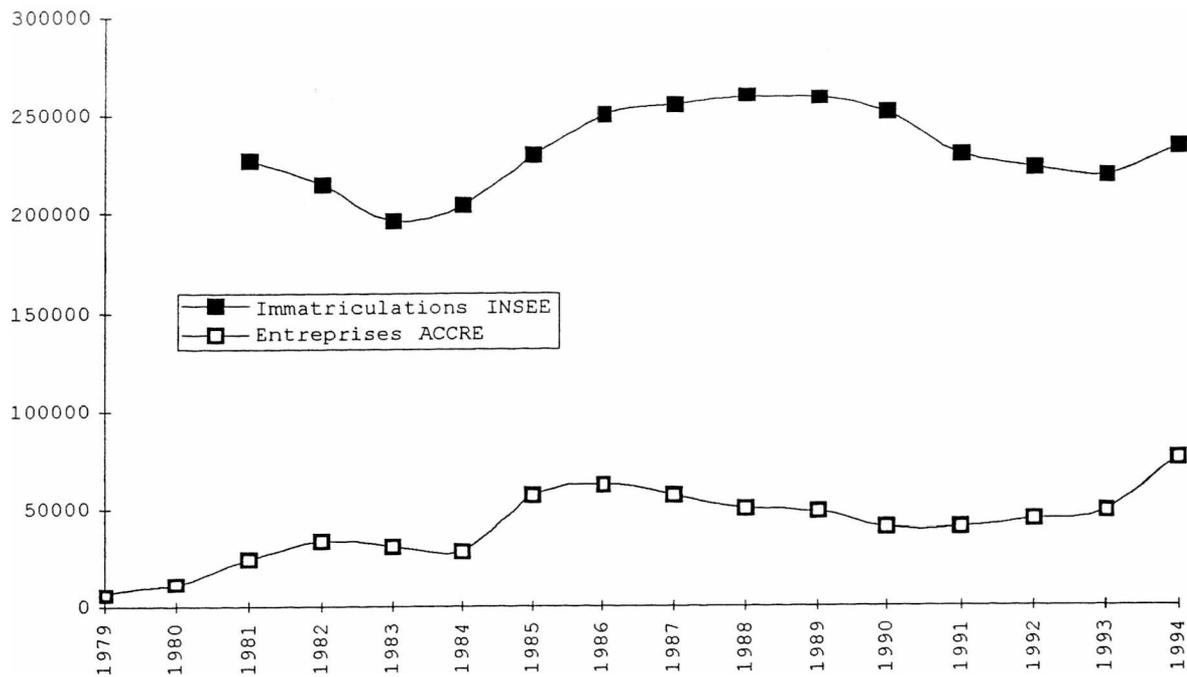
L'augmentation du nombre de bénéficiaires jusqu'en 1987 peut être rapprochée de l'augmentation du nombre des demandeurs d'emploi et de l'augmentation parallèle des créations d'entreprise mais globalement, "les installations de chômeurs ont augmenté moins vite que le chômage lui-même" entre 1965-70 et 1980-85⁷¹ alors que la part des entreprises liées à l'aide dans le total des nouvelles immatriculations s'est accrue : il semble donc bien que l'aide ait eu un effet propre d'incitation. Après la réforme de 1987, le nombre de bénéficiaires décroît puis semble se stabiliser autour de 50.000 par an et la part des créations liées à l'aide dans le total des immatriculations autour de 20 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ACCRE ET PRINCIPALES RÉFORMES DE LA MESURE



⁷¹ LAULHE (1988).

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ENTREPRISES LIÉES À L'ACCRE ET D'IMMATRICULATIONS INSEE



On peut ainsi penser que jusqu'en 1987, l'aide a effectivement agi comme une incitation, encourageant un nombre toujours plus important de chômeurs à créer leur entreprise, ce qui conduit à se poser des questions quant au devenir des entreprises ainsi créées et de leurs créateurs, mais aussi quant à la volonté politique, manifestée par l'intervention du Budget, de continuer dans cette voie. Après cette date, le dispositif cherche à accompagner et à encourager un nombre plus limité de créations en prenant en considération la solidité des projets. Il change donc profondément de nature.

En 1987, le SES réalise pour la première fois une enquête sur le devenir des entreprises créées en 1982 et 1983. Alors que les précédentes se situaient au mieux un an après la création, cette enquête permet, grâce à une recherche approfondie, de calculer un taux de survie à quatre

ou cinq ans⁷². En 1989 est mis en place un appareil statistique basé sur les fiches individuelles de demande d'aide, qui permet de disposer d'informations plus détaillées sur les créateurs et leurs entreprises et surtout de croiser ces informations. Le profil des bénéficiaires ne se modifie pas beaucoup : la part des femmes augmente régulièrement pour atteindre environ 25 %, le niveau de qualification a plutôt tendance à augmenter avec la diffusion du chômage... mais les créateurs restent majoritairement des ouvriers qualifiés ou employés d'âge moyen licenciés économiques. De même, si les SARL progressent régulièrement, les Entreprises Individuelles restent largement majoritaires ; les secteurs des services marchands et du commerce sont dominants et en expansion, au détriment du bâtiment. En 1991, une seconde enquête cinq ans après⁷³ permet de confirmer que le profil des créateurs et des entreprises aidées est proche de celui de la totalité des créations d'entreprise, observées par l'INSEE⁷⁴ et par le CEE⁷⁵. Le "taux de survie" s'avère proche de celui des créateurs non aidés, c'est-à-dire environ 50 % à cinq ans, sans qu'il soit possible de préciser ce résultat⁷⁶.



La préoccupation d'évaluation de la mesure dans ses diverses dimensions est donc de plus en plus présente. Elle passe par un suivi des créateurs à moyen terme et non plus uniquement par un comptage du nombre de bénéficiaires et d'éventuels emplois créés. Cette préoccupation ne s'est cependant pas accompagnée de réelles modifications en ce qui concerne le suivi des créateurs par l'Administration. Le comité départemental n'a pas toujours aidé, comme le souhaitait Philippe SEGUIN les créateurs à "préciser leur projet, l'élaborer", ni ne les a "accompagnés dans leur démarche". Les Directions Départementales du Travail n'ont en général pas jugé que cet accompagnement relevait de leurs compétences et ont tourné leur énergie vers un examen sérieux des dossiers, incitant les demandeurs à réfléchir sur leur dossier.

⁷² DOSSOU (1988).

⁷³ AUCOUTURIER & DANIEL (1993).

⁷⁴ VIENNET (1989, 1990, 1991).

⁷⁵ BRUN & MOURIAUX (1993).

⁷⁶ AUCOUTURIER (1994).

D'autres acteurs ont contribué à développer assistance et suivi aux créateurs inexpérimentés⁷⁷. L'ACCRES est toujours restée une mesure ponctuelle, intervenant au moment de la décision de création et visant d'abord à faire sortir ses bénéficiaires du chômage, conformément à son implantation au sein du Ministère du Travail. Elle a malgré tout, avec l'examen de la réalité et de la consistance des projets, incontestablement gagné en crédibilité.

III.3. L'ABANDON PROGRESSIF DE LA LOGIQUE DE CAPITALISATION DES DROITS

Après celle de 1987, le dispositif ne connaît pas de transformation aussi substantielle jusqu'en 1993. Cependant, en 1991, son bénéfice est élargi aux allocataires du RMI, ce qui constitue une exception importante au principe de capitalisation des droits acquis au chômage. Jusqu'en 1984 en effet, l'allocation versée au demandeur correspondait strictement aux droits qui restaient à courir, dans la limite de six mois d'indemnisation, et quel que soit le type d'allocation perçue. C'est ce principe qui garantissait la blancheur de l'opération pour les ASSEDIC, puisqu'elles ne faisaient que procéder à un versement anticipé. En 1984, la création du régime de solidarité, qui permet de continuer à percevoir une allocation alors que ses droits sont théoriquement épuisés, implique de statuer sur le sort de ces nouveaux bénéficiaires potentiels. La prime versée aux bénéficiaires de l'ACCRES est alors le résultat d'un calcul relativement complexe : elle est fixée pour les allocataires des régimes de solidarité et d'insertion à 200 allocations journalières ; elle dépend de la durée des droits accumulés et du temps écoulé depuis l'inscription comme demandeur d'emploi pour les autres. Elle n'est donc plus liée au niveau de salaire antérieur, ce qui resserre l'éventail, mais reste attachée aux droits acquis. Le principe de dégressivité de la prime en fonction des droits déjà perçus est la mémoire de la logique de capitalisation des droits acquis. Ce principe ne sera pas remis en question jusqu'en 1994, même si les montants concernés connaîtront quelques (peu nombreuses) réévaluations. L'ouverture aux allocataires du RMI, qui n'ont pas acquis de droits

⁷⁷ MOURIAUX (1995).

au chômage, est un premier pas vers l'abandon de cette logique. On peut cependant considérer que ces bénéficiaires, qui touchent la même prime forfaitaire que les allocataires du régime de solidarité, s'étaient eux aussi ouverts des droits à une allocation publique : leur accès au dispositif correspond alors à la reconnaissance de ces droits.

A partir de 1991, avec l'ouverture du dispositif aux allocataires du RMI, accompagnée de la revalorisation du montant minimum de l'aide⁷⁸, et l'augmentation du chômage, et en particulier du chômage de longue durée, le nombre de bénéficiaires cesse de diminuer (50.000 en 1992, 53.500 en 1993).



Ici s'arrête cette tentative de reconstitution historique de la naissance et des évolutions d'une mesure de politique publique. Les transformations entreprises en 1994 modifient profondément la nature du dispositif. La phase de transformation entamée avec la loi quinquennale pour l'emploi n'est pas close et ne peut donner lieu, pour peu qu'on considère que les périodes précédentes le puissent, à aucun jugement historique.

⁷⁸ qui passe de 10.750 à 16.125 Francs. Ce montant atteindra ensuite 16.168 Francs.

ÉPILOGUE

La Loi Quinquennale pour l'Emploi, votée en décembre 1993, transforme profondément la mesure en la détachant totalement de son principe fondateur de versement anticipé de droits acquis : la prime devient fixe (32.000 Francs pour tous), et surtout, tous les chômeurs indemnisés ou non, peuvent y prétendre. Ces transformations correspondent en partie à des évolutions envisagées d'assez longue date par la DE. En effet, l'ancienneté et la longévité de la mesure, que les études disponibles contribuent à soutenir⁷⁹, lui permettent d'envisager des réformes pour améliorer son fonctionnement. Le chèque conseil est jugé comme une bonne mesure mais ne rencontre pas le succès escompté ; les délais d'attribution se sont allongés ; la dégressivité de la prime apparaît peu justifiée. Les études ne tranchent pas mais repèrent deux effets possibles à cette dégressivité : créations précipitées pour toucher le maximum, désincitation des créations comme dernier recours. De plus, la DE juge que les dispositifs ACCRE et FDIJ (Fonds Départemental pour l'Initiative des Jeunes) sont partiellement contradictoires : le FDIJ, créé en 1985, permettait aux jeunes, puis (à partir de 1987) aux chômeurs de longue durée et (à partir de 1990) à tous les chômeurs non indemnisés (les femmes en particulier), de bénéficier, sur projet, d'une aide à la création d'entreprise. Cette aide attribuée sur critères, alors que l'ACCRE est de droit, et variable selon les projets, a concerné un nombre limité de projets (6.000 environ par an). Elle était financée sur les crédits des Conventions de Promotion de l'Emploi, ce qui ne satisfaisait pas les gestionnaires de cette mesure.

Proposées au gouvernement par la DE à partir de 1991, ces modifications n'ont cependant pas été engagées avant la Loi Quinquennale pour l'Emploi. L'objectif prioritaire n'est alors pas l'amélioration d'un dispositif qui fonctionne depuis longtemps mais la simplification du système. Celle-ci instaure, à partir d'avril 1994, la fusion de l'ACCRE et du FDIJ, une

⁷⁹ Malgré les difficultés de ce type de calcul, les taux de survie paraissent être de l'ordre de 50 % à cinq ans, ce qui constitue, pour une mesure d'emploi, un taux de reclassement tout à fait respectable en comparaison de son coût relativement faible.

prime unique de 32.000 Francs (qui n'est plus liée au montant de l'indemnité de chômage perçue par le demandeur), porte la durée d'exonération de six à douze mois et permet au créateur échouant dans les douze mois de retrouver le bénéfice de ses droits à l'assurance chômage. Elle ajoute que "l'aide est réputée accordée si un refus explicite n'intervient pas dans le mois qui suit la demande"⁸⁰. Les conditions de contrôle de l'entreprise et de "réalité et consistance" du projet ne sont pas modifiées.

La fusion de l'ACCRES et du FDIJ conduit en fait à élargir le champ des bénéficiaires de l'ACCRES, désormais sollicitable non seulement par les demandeurs d'emploi indemnifiables et les allocataires du RMI mais aussi par toutes les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis six mois. Les conditions de forme juridique, de contrôle, de délai de dépôt de la demande... sont inchangées. Le chèque-conseil peut désormais être utilisé avant la création de l'entreprise, en vue de la préparation du projet, ce qui relance fortement l'intérêt pour cette mesure. La majoration pour création d'un emploi salarié est supprimée et les demandeurs renvoyés aux autres aides à la création d'emploi (exonération à l'embauche du premier salarié).

Les prévisions budgétaires pour 1994 ont été faites à partir d'extrapolations à partir du nombre de chômeurs non indemnifiés et prévoyaient, en comptant sur la sélection des commissions départementales, au maximum 60 à 65.000 bénéficiaires à 32.000 Francs. Or, l'ACCRES est une mesure fondamentalement différente, plus facile d'accès (il n'est pas nécessaire de justifier de l'aide demandée...), et surtout beaucoup plus connue, mieux diffusée que le FDIJ. Avec l'augmentation de la prime, en particulier pour les catégories qui percevaient auparavant la prime plancher, et l'ouverture du dispositif à tous les demandeurs d'emploi de plus de six mois, le nombre de demandes explose dès la mise en oeuvre de la Loi Quinquennale (avril 1994). Vu le délai (peu réaliste) d'un mois imposé à l'Administration, les comités départementaux se trouvent dans une situation où il leur faut traiter plus vite des demandes plus nombreuses et des dossiers plus délicats... Dans certains départements, une partie,

⁸⁰ circulaire DE n°94/17 du 6 juin 1994.

parfois importante, des aides sont accordées implicitement, le dossier n'ayant pas été examiné dans les délais. Le nombre d'aides accordées a été en 1994 d'environ 80.000.

Cette situation est bien évidemment intenable d'un point de vue budgétaire. Le Budget exige du Ministère du Travail qu'il procède à une nouvelle réforme. Préparée dans l'urgence, cette réforme fait cependant l'objet d'âpres négociations. En août 1995, la loi de finances rectificative en impose les grands principes : dès septembre, l'aide est réservée aux demandeurs d'emploi de plus de six mois, qu'ils soient ou non indemnisés et le délai d'examen des dossiers est rallongé à trois mois. Il ne s'agit plus d'un droit et la viabilité de l'entreprise pourra être directement examinée. L'aide sera en outre dorénavant modulable en fonction du projet. Des formations et un suivi sont prévus. Les décrets et arrêtés permettant l'application de ces dernières modifications ont été publiés en avril 1996.

CONCLUSION

La plus importante et la plus célèbre des aides à la création d'entreprise dépend du Ministère du Travail, dont les missions sont en général plutôt tournées vers les problèmes des salariés ou des chômeurs. La persistance de cette mesure s'explique par une histoire discrète - l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise a toujours été une petite mesure relativement à d'autres dispositifs de politique d'emploi- mais riche en significations. La constitution progressive de l'ACCRE repose en effet sur la pluralité de sens que cette mesure a pu prendre : elle a été autant une aide à la personne, participant au traitement social du chômage, qu'une incitation à la création d'entreprise, génératrice d'espoirs de création d'emplois.

Cette pluralité constitutive d'objectifs construit un dispositif dont l'évaluation peut reposer sur des critères différents, mettant chacun en lumière une facette de la mesure. L'évaluation est congruente avec les manières de concevoir l'effectivité de la mesure, à un moment de son histoire. Elle peut se contenter d'un simple comptage du nombre de bénéficiaires lorsqu'est mise en avant la nécessité de faire sortir un maximum de personnes du chômage. Elle peut aussi accompagner, voire anticiper, un intérêt pour le devenir des entreprises et des personnes aidées. Cela ne signifie pas que ses *résultats* sont toujours pris en considération, preuve en sont ceux sur la faiblesse des créations d'emplois engendrée par l'ACCRE. Mais elle participe, à sa manière, à la construction des objectifs d'une mesure à un moment donné.

L'histoire de l'ACCRE est aussi celle d'une appropriation, par les personnes chargées de son évaluation, par les agents de l'État qui soumettent son attribution à des contraintes

variées⁸¹, et par des chômeurs qui en attendent une simple aide financière ou un soutien actif dans leur entreprise⁸². En effet, la politique de l'emploi, vue à travers l'histoire de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, ne tend pas nécessairement vers une application uniforme de l'action publique mais peut donner lieu à des interprétations qui, sans être nécessairement contradictoires, peuvent être très différentes.

Popularisée au milieu des années quatre-vingt, l'ACCRE a ensuite contraint l'État à prendre en considération et à examiner de plus près les conséquences de son intervention et les attentes qu'elle participait à créer. La mesure engage l'État (à travers ses représentants) et ses bénéficiaires dans une relation particulière, qui construit, situation par situation, les objectifs du dispositif.

Les turbulences actuelles autour de la notion de travail, et autour de l'ACCRE, invitent à observer son histoire sans la résumer à l'invention d'une mesure qui résoudrait le problème du chômage. Les débats du début du siècle montrent que ses enjeux et ses ambitions peuvent largement dépasser les objectifs ponctuels qui lui ont été fixés au cours du temps. Ses évolutions montrent aussi les limites de ces ambitions. En cela, son évaluation, pour peu qu'elle tente d'éclairer la mesure sous ses multiples facettes, peut participer à la réflexion engagée⁸³ autour des formes que peut prendre la relation de travail, et de la manière dont l'État peut être engagé dans ses transformations.

⁸¹ Ce point sera examiné en détail dans un rapport à paraître pour le Commissariat Général du Plan, intitulé : "De la politique de "plein emploi" à la pluralité des formes juridiques de la relation de travail. Analyse socio-économique de deux expériences : l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise et le rôle du Comité d'Entreprise dans le contrôle des plans sociaux." (AUCOUTURIER & DIDRY).

⁸² AUCOUTURIER, CEALIS & CHARPAIL (1996).

⁸³ par exemple avec les contributions du rapport BOISSONAT (1995), de MEDA (1996) ou de SUPIOT (1994).

BIBLIOGRAPHIE

- ARTUS Didier (1995), *A propos du contentieux administratif de l'aide aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise*, Les Petites Affiches, 6 janvier 1995, n°3.
- AUCOUTURIER Anne-Lise (1994), *Du chômage à la création d'entreprise*, Travail et Emploi n°58, 1/94.
- AUCOUTURIER Anne-Lise (1993), *L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRES) en 1992*, Premières Informations n°357, 6 août 1993.
- AUCOUTURIER Anne-Lise, CEALIS Roza & CHARPAIL Christine (1996), *Itinéraires du chômeur créateur d'entreprise, entretiens, cinq ans après, avec des bénéficiaires de l'ACCRES*, Cahier Travail et Emploi, La Documentation Française, à paraître juillet 1996.
- AUCOUTURIER Anne-Lise & DANIEL Catherine (1993), *Du chômage à la création d'entreprise, rapport de l'enquête ACCRES*, collection des rapports Travail et Emploi, juin 1993.
- BLOCH-MICHEL Catherine, MAYO Moïse & ROGNANT Jean-Yves (1983), *Création d'entreprises par les demandeurs d'emploi*, Bilan de l'emploi 1982, supplément au Bulletin Mensuel des Statistiques du Travail n°104.
- BOISSONAT Jean, dir. (1995), *Le travail dans vingt ans*, Éditions Odile Jacob, 1995.
- BROCARD Renaud & GANDOIS Jean-Marie (1978), *Grandes entreprises et PME*, Économie et Statistique n°96, janvier 1978.
- BRUN François & MOURIAUX Marie-Françoise (1993), *Subsistance ou développement, deux logiques de la création d'entreprise*, rapport 93/4 du Centre d'Études de l'Emploi, mars 1993.
- CHARPAIL Christine & MONCHOIS Xavier (1994), *Les aides à la création d'entreprise en 1993 : ACCRES, FDIJ et Chèque Conseil*, Premières Synthèses n°59, 18 juillet 1994.
- CHARPAIL Christine (1995), *L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRES) en 1994*, Premières Synthèses n°106, 7 août 1995.
- DELATTRE Michel (1982), *Les PME face aux grandes entreprises*, Économie et Statistique n°148, octobre 1982.
- DESROSIERES Alain (1993), *La politique des grands nombres, histoire de la raison statistique*, La Découverte, 1993.
- DIDIER Michel (1982), *Crise et concentration du système productif*, Économie et Statistique n°144, mai 1982.
- DIDRY Claude (1994), *La construction juridique de la convention collective en France : 1900-1919*, Thèse de doctorat de sociologie, EHESS, 21 décembre 1994.

DOSSOU Félix (1988), *L'impact de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise : de nombreux bénéficiaires, des entreprises viables*, Bilan de l'emploi 1987, Dossiers Statistiques du Travail et de l'Emploi n°43-44, octobre 1988.

DOSSOU Félix & FOLQUÈS Didier (1986), *L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise en 1985 : bilan de la réforme de 1984*, Bilan de l'emploi 1985, Dossiers Statistiques du Travail et de l'Emploi.

DOSSOU Félix & FOLQUÈS Didier (1987), *Bilan de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise*, Bilan de l'emploi 1986, Dossiers Statistiques du Travail et de l'Emploi n°34-35, octobre 1987.

DOUEB Raphaël Martin (1984), *Les nouveaux entrepreneurs ou l'économie renaissante*, Revue Française des Affaires Sociales, numéro spécial "Promotion de l'emploi et initiatives locales", juillet-septembre 1984.

DRAGO Roland (1988), *Droit administratif et Administration*, Les notices de la Documentation Française, 1988.

FOLQUES Didier (1985), *L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise en 1983*, Dossiers Statistique du Travail et de l'Emploi n°11, avril 1985.

FOLQUÈS Didier & VILLALARD Jean (1989), *L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise en 1988*, Bilan de l'emploi 1988, Dossiers Statistiques du Travail et de l'Emploi.

FUNK Edouard, QUIER-VALETTE Suzanne & FAVEREAU Olivier (1987), *Incentive policy concept and principle with an application to small scale enterprises in Togo*, paper prepared for the seminar of professor Nicolas STERN, The London School of Economics and Political Sciences, 2nd march 1987, ronéo LAREA, Université Paris X.

GUYOT Yves (1900), *L'organisation commerciale du travail*, Publications du "Siècle", Paris, 1900.

LAULHE Pierre (1988), *Se mettre à son compte : des installations plus nombreuses mais plus fragiles*, Économie et Statistique n°209, avril 1988.

LE MAROIS Henri & RAMAGE Alain (1984), *Le nouveau public des entrepreneurs*, Revue Française des Affaires Sociales, numéro spécial "Promotion de l'emploi et initiatives locales", juillet-septembre 1984.

LUCIANI Jean (1992), *Enquête sur les salaires et la durée du travail*, in "Histoire de l'Office du Travail (1890-1914)", Syros-Alternatives, 1992.

MAUGUEN Yves (1984), *La création d'entreprise par les demandeurs d'emploi*, Revue Française des Affaires Sociales, numéro spécial "Promotion de l'emploi et initiatives locales", juillet-septembre 1984.

MEDA Dominique (1996), *Le travail, une valeur en voie de disparition*, Aubier, 1996.

MONCHOIS Xavier (1992), *L'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise*, Bilan de l'emploi 1991, Dossiers Statistiques du Travail et de l'Emploi n°80-81, septembre 1992.

MOURIAUX Marie-Françoise (1994), *Nouvelles entreprises : des emplois créés, déplacés ou sauvés ?*, Travail et Emploi n°58 1/94.

MOURIAUX Marie-Françoise (1995), *Croyance, expérience, évaluation : l'évolution de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise*, in "Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs", Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi n°34, PUF, 1995.

PERKER Henriette (1981), *Les aides à la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi*, Droit Social n°6, juin 1981.

RONCIN Alain (1982), *L'engagement des PMI dans l'exportation*, Économie et Statistique n°148, octobre 1982.

SALAI Robert, BAVEREZ N. & REYNAUD Bénédicte (1986), *L'invention du chômage*, PUF, 1986.

SALAI Robert (1992), *La construction des catégories de Droit et d'observation - introduction*, in "Histoire de l'Office du Travail (1890-1914)", dir. Jean LUCIANI, Syros-Alternatives, 1992.

SCHUMACHER E.F. (1978), *Small is beautiful*, Le Seuil, 1978.

SES (1983), *Les chômeurs créateurs d'entreprise en 1982*, Dossiers Statistique du Travail et de l'Emploi n°1.

SES (1990), *Bilan de l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise en 1989*, Premières Informations n°177, juin 1990.

SES (1991), *L'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise*, Premières Informations n°233, juillet 1991.

SUPIOT Alain (1994), *Critique du Droit du travail*, PUF, mai 1994.

TOURNERIE Jacques-André (1971), *Le Ministère du Travail (origines et premiers développements)*, Cujas, 1971.

VASSILLE Laurent (1982), *Les PME : fragilité financière, forte rentabilité*, Économie et Statistique n°148, octobre 1982.

VIENNET Henri (1989), *Créations et reprises d'entreprise en 1985 : les acteurs et leur projet*, INSEE Résultats n°41, novembre 1989.

VIENNET Henri (1990), *Survivre : premier souci des jeunes entreprises*, INSEE Première n°110, novembre 1990.

VIENNET Henri (1991), *Créer ou reprendre une entreprise*, INSEE Première n°159, septembre 1991.

WILSON Sandra & ADAMS Arvil V. (1994), *Promotion of self-employment : experience in OECD and transitional economies*, ESP discussion paper series n°30, Education and Social Policy Department, The World Bank, June 1994.

LEXIQUE DES SIGLES

AB	Allocation de Base
ACCRE	Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise
ANCE	Agence Nationale pour la Création d'Entreprise
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi
ASSEDIC	Association pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CE	Conseil d'Etat
CEPME	Crédit d'Équipement des Petites et Moyennes Entreprises
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et des Forêts
DDTE	Direction Départementale du Travail et de l'Emploi
DE	Délégation à l'Emploi
EI	Entreprise Individuelle
FDIJ	Fonds Départemental pour l'Initiative des Jeunes
GIE	Groupements d'Intérêts Économiques
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
MPE	Mission Promotion de l'Emploi de la Délégation à l'Emploi
OQ	Ouvriers Qualifiés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
RFAS	Revue Française des Affaires Sociales
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SARL	Société à Responsabilité Limitée

SCOP	Société Coopérative Ouvrière de Production
SES	Service des Études et des Statistiques du Ministère du Travail
TA	Tribunal Administratif
TPE	Très Petites Entreprises
TPG	Trésorier Payeur Général
UNEDIC	Union pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce

CAHIER DE RECHERCHE

Récemment parus :

Évaluer ou les efforts de la Métis

Michel LEGROS - n°80 (1995)

**L'analyse de réseau comme approche des processus
d'interaction des acteurs sociaux**

Bruno MARESCA et Elisabeth SIÉCA - n°81 (1995)

Analyse textuelle et structures narratives de récits

Valérie BEAUDOUIN - n°82 (1995)

Les inégalités en France : évolution 1980-1994

Franck Berthuit, Ariane DUFOUR et Georges HATCHUEL - n°83
(1996)

**Un tour d'horizon des aspirations et des valeurs des
Français**

Franck BERTHUIT - n°84 (1996)

**Visualisation graphique pour l'analyse exploratoire des
données**

Christine HENRIOT et Marie-Odile SIMON - n°85 (1996)

**Construction et analyse des compétences dans le
secteur éducatif et social**

Patrick DUBÉCHOT - n°86 (1996)

Président : Bernard SCHAEFER Directeur : Robert ROCHEFORT
142, rue du Chevaleret, 75013 PARIS - Tél. : (1) 40.77.85.01

ISBN : 2-84104-062-3

CRÉDOC

Centre de recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie