

Régime de prestations sociales pour les travailleurs indépendants (BBZ), Pays-Bas

Cette étude de cas présente un programme d'aide intégré pour les demandeurs d'emploi souhaitant créer une entreprise. Il prévoit des formations, des activités de coaching et de mentorat, des subventions, des services de conseil en entreprise et une allocation de transition. La description porte sur les objectifs, le fondement, les activités et l'impact du projet. Elle aborde également les défis rencontrés lors de la mise en œuvre de ce système de soutien et examine les conditions permettant de transférer cette approche à un autre contexte.

Objectifs

Le «Bijstandverlening aan zelfstandigen» (BBZ) («Régime de prestations sociales pour les travailleurs indépendants») a été instauré afin d'aider les bénéficiaires d'allocations sociales à créer une petite entreprise et devenir indépendants. Les gouvernements municipaux recourent à cet instrument pour soutenir les nouveaux entrepreneurs, par le biais de formations, de coaching et d'un appui financier. L'objectif général du projet consiste à favoriser l'emploi et réduire le nombre de personnes dépendant des indemnités de chômage.

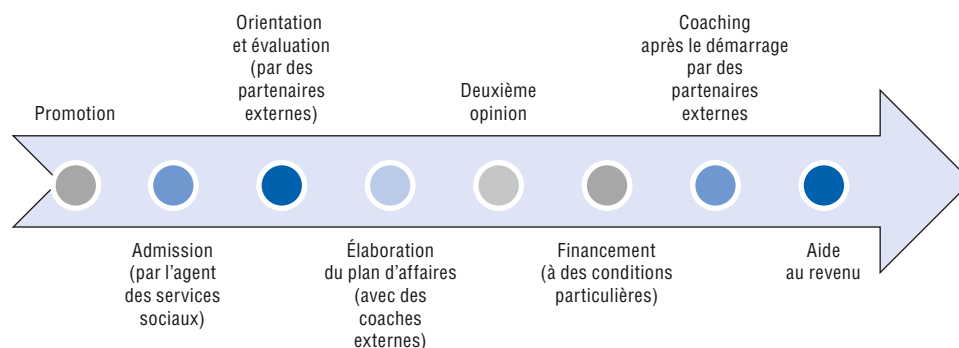
Fondement

Le BBZ a été créé par le gouvernement national, en 1996, comme une solution potentielle au taux de chômage élevé. Il se poursuit à l'heure actuelle. Il est géré par les municipalités, qui engagent des prestataires privés de services d'aide aux entreprises, des conseillers en entreprise et des coaches pour fournir les services. Les municipalités utilisent quelquefois cet instrument pour mobiliser certains groupes cibles spécifiques parmi les chômeurs de longue durée. Il est souvent lié à un projet local qui implique des acteurs externes disposés à cofinancer ce genre d'initiatives [c'est-à-dire qu'il s'inscrit généralement dans le cadre de projets du Fonds social européen (FSE)].

Activités

Le BBZ offre une gamme complète d'activités visant à aider les chômeurs ou autres bénéficiaires d'allocations sociales à créer leur propre entreprise. Le processus compte 8 étapes distinctes (graphique 16.1). La grande majorité des participants recourent à l'ensemble des services, bien qu'ils n'y soient pas contraints. Il faut environ 9 mois à un participant pour achever le processus et créer son entreprise.

Graphique 16.1. Le processus du BBZ



La première étape du processus concerne la promotion du mécanisme. Des informations générales sur le programme sont transmises aux groupes cibles par l'intermédiaire des municipalités (le département des affaires sociales). Le gouvernement national met à disposition des sites internet, des dépliants et des brochures visant à expliquer le système, ses procédures et ses conditions. Les municipalités sont libres de choisir les moyens de diffusion de l'information aux clients potentiels. Des partenariats avec des organismes paraétatiques (chambres de commerce, agences d'aide aux entreprises, etc.) sont généralement créés afin d'élargir la portée des activités de sensibilisation.

Le département des affaires sociales, au niveau municipal, est chargé de mener le processus de sélection. Les agents municipaux conduisent les entretiens d'admission, conformément à un processus systématisé et documenté qui est expliqué aux clients potentiels dans un manuel (Divosa, 2010). Ces entretiens visent à évaluer le potentiel de création d'entreprise et de travail indépendant. Par ailleurs, les agents des services sociaux peuvent orienter les clients vers des agences spécialisées (privées et paraétatiques) dans le domaine de la formation et du conseil. Dans certaines municipalités, les travailleurs sociaux reçoivent une formation spéciale sur la manière de conduire ces entretiens, mais elle n'est pas dispensée systématiquement à travers le pays.

Lors de la troisième étape, les participants reçoivent des services d'orientation et une formation en entrepreneuriat. Les agences qui dispensent la formation et les services de conseil en entreprise procèdent à une évaluation plus approfondie du potentiel entrepreneurial des clients, en se concentrant sur leur expérience, leurs compétences et leurs besoins. Elles développent leur propre processus pour réaliser ces évaluations. L'orientation dure en moyenne 12 heures, réparties sur 4 à 6 jours. Le processus d'orientation peut comprendre une courte formation d'introduction à l'entrepreneuriat. Lors de cette étape, il arrive également que certains clients se rendent compte que le travail indépendant ne leur convient pas, et ils peuvent dès lors se retirer du programme. Au terme de ce processus, les agences transmettent leurs recommandations à l'agent des services sociaux sur le maintien du participant au sein du programme.

Les clients qui poursuivent le mécanisme d'aide passent à la phase d'élaboration du plan d'affaires, lors de laquelle ils reçoivent un soutien individuel pour développer les plans d'affaires et de financement. Les services d'aide sont fournis par des organismes du secteur privé engagés par les municipalités. À ce stade, les clients peuvent obtenir un crédit préliminaire de faible montant — de 2000 euros au maximum — pour financer des activités spécifiques, telles que l'analyse du marché ou des formations supplémentaires dans le domaine technique ou en gestion. Ce crédit sera inclus dans le montant total du prêt après approbation des plans d'affaires et de financement.

Lorsqu'un projet potentiel faisable est finalisé, la municipalité peut soumettre le plan d'affaires à un acteur externe pour une deuxième opinion. Ce second avis est requis pour les personnes souhaitant obtenir un prêt de plus de 10000 euros. Pour les emprunts de moins de 10000 euros, les municipalités s'adressent généralement à un acteur externe pour une seconde opinion, bien que cela ne soit pas obligatoire. Dans la majorité des cas, elles ont recours à l'agence nationale privée pour les petites et moyennes entreprises (PME), IMK Advies.

Après l'obtention du second avis positif, les clients ont droit au financement de la municipalité. Il s'agit d'un prêt subordonné d'un montant maximal de 35 130 euros, à un taux d'intérêt annuel de 8 % depuis le 1^{er} juillet 2009. Le taux précédent s'élevait à 5 %. Pour les propriétaires de petites entreprises existantes menacées de faillite, un crédit maximal de 189 000 euros peut être octroyé. Dans la plupart des cas, les participants reçoivent des prêts de moins de 20 000 euros. Les prêts subordonnés sont partiellement garantis par les actifs de la société et le délai de remboursement est généralement fixé à 5 ans. Pour avoir droit à cet emprunt, les clients doivent être dans l'impossibilité d'obtenir des financements auprès de toute autre banque ou institution financière officielle. Les prêts sont gérés par les municipalités et la comptabilité est effectuée sur la base des décaissements et encaissements plutôt que sur les transactions. Chaque année, le gouvernement national (par le biais du ministère des affaires sociales et de l'emploi) rembourse aux municipalités un montant maximal équivalent à 75 % des crédits en cours.

Après la création de l'entreprise, les clients peuvent recevoir une aide au revenu. Les municipalités concluent généralement des accords spéciaux pour permettre le maintien du paiement de leurs prestations sociales pendant 1 an. Cette période peut être prolongée de 3 ans au maximum. Cette allocation de transition sera déduite du revenu net généré par l'entreprise. De même, les chômeurs peuvent percevoir 54,9 % de leurs indemnités de chômage pendant la même période.

Les clients dont le plan d'affaires a été approuvé — et qui bénéficient donc soit d'un prêt, soit d'une aide au revenu — obtiennent également des services de coaching et de conseil en entreprise pendant la période de démarrage et jusqu'à 12 mois au maximum. Le soutien individuel est géré par le consultant en entreprise et porte généralement sur l'évaluation des coûts et la tarification, le respect des obligations administratives, les taxes sur le revenu et sur les ventes, la planification des liquidités, ainsi que la vente et le marketing. Cet appui est assuré par des professionnels travaillant pour des prestataires privés de services d'aide au développement des entreprises ou des organismes paraétatiques engagés par les municipalités. Les municipalités versent une somme forfaitaire préétablie pour ces services.

Partenaires du projet

Le ministère national des affaires sociales et de l'emploi supervise la mise en œuvre globale de la mesure politique, joue le rôle d'organisme de financement et procède à des évaluations régulières et des activités de contrôle de la qualité.

Les employés des départements municipaux des affaires sociales et de l'emploi sont les principaux responsables de l'exécution du programme. Ils identifient les clients potentiels et approuvent les candidats retenus pour le programme. Les municipalités sont chargées du financement, y compris l'octroi et la gestion des prêts. Dans certains cas, les banques municipales aident les municipalités à gérer les crédits.

Les municipalités sous-traitent les prestataires privés de services d'aide au développement des entreprises et les organismes paraétatiques pour fournir les services. Elles sont libres de décider des termes du contrat avec les prestataires de services pour la formation et le conseil en entreprise. Un grand nombre d'entre elles ont recours à des contrats d'avance sur honoraires (par le biais d'appels d'offres restreints ou ouverts) conclus avec un ou deux prestataire(s) de services pour une période de temps déterminée.

Des prestataires privés externes de services d'aide au développement des entreprises (IMK Advies, entre autres) et les partenaires paraétatiques (notamment les chambres de commerce) sont engagés pour approuver les clients potentiels et leur plan d'affaires.

Évolution du projet

Ces dernières années, un certain nombre de modifications majeures ont été apportées. Tout d'abord, le programme a été progressivement décentralisé et les municipalités ont acquis un plus grand contrôle sur la mise en œuvre. Par conséquent, un nombre croissant de partenaires ont été impliqués dans le programme et les municipalités ont renforcé leur collaboration afin de réaliser des économies d'échelle et de mieux exploiter les connaissances et les expériences disponibles au niveau local.

Entre 2009 et 2011, un projet pilote a été mis en place pour tester un système de soutien diversifié en faveur des demandeurs d'emploi, qui comprenait un mécanisme de garanties pour favoriser l'octroi de crédits aux chômeurs, ainsi que des formations et des activités de conseil en entreprise. Ce projet n'a pas réussi à encourager les banques à prêter à ce groupe cible.

Enfin, les montants versés pour les formations et les services d'aide ont été adaptés régulièrement pour prendre en compte l'évolution du marché et les variations du budget du gouvernement national.

Le programme a en outre été utilisé pour offrir un soutien aux entrepreneurs seniors établis confrontés à des difficultés temporaires (les plus de 55 ans qui n'avaient reçu aucune allocation sociale depuis au moins 10 ans), et pour aider les entrepreneurs établis qui possédaient des entreprises non rentables à réduire progressivement leurs activités.

Financement du projet

En 2012, le coût total du BBZ s'élevait à 40,4 millions d'euros (tableau 16.1). Près de trois quarts des fonds ont été alloués à l'aide au revenu. 21 % du budget a été utilisé pour couvrir les coûts de mise en œuvre (gestion et services d'aide au développement des entreprises) et 7 % pour le financement des activités de prêt.

Tableau 16.1. **Financement du gouvernement national en faveur du BBZ, 2012**

Catégorie	Montant en euro	% du total
Aide au revenu du BBZ pour les chômeurs de longue durée qui créent une petite entreprise ou se lancent comme indépendants	29 000 000 euros	72 %
Financement du BBZ — versement net après déduction des remboursements effectués la même année pour les prêts des années précédentes	3 000 000 euros	7 %
Coûts de mise en œuvre, y compris la formation et le coaching (au prorata, coûts d'exécution pour les autres groupes que les chômeurs exclus: 60 %)	8 400 000 euros	21 %
	40 400 000 euros	

Le financement du BBZ provient du budget du ministère des affaires sociales et de l'emploi. Au fil des ans, plusieurs municipalités se sont engagées dans des projets spécifiques s'adressant à des groupes particuliers (par exemple les jeunes, les femmes et les immigrés), qui ont été cofinancés par les fonds du BBZ, du FSE ou d'autres fonds de l'Union européenne. Ces projets étaient majoritairement mis en place à l'échelle locale. Le BBZ n'a reçu aucun financement des fonds de l'Union européenne de manière régulière.

Le détail des dépenses liées aux services de soutien révèle que le coût total de la prestation des services d'aide au développement des entreprises (à savoir les activités de coaching et de conseil) s'élevait à 9 650 euros (tableau 16.2).

Tableau 16.2. **Coût par service d'aide au développement des entreprises du BBZ et nombre de clients annuels, 2012**

Type de service	Coût par type de service par client	Coûts relatifs	Nombre de clients par an (en moyenne)
Coaching et orientation avant démarrage	3 050 euros	31,61 %	5 000
Coaching pour l'élaboration du plan d'affaires	1 800 euros	18,65 %	2 500
Seconde opinion	2 000 euros	20,73 %	2 000
Coaching après démarrage	2 800 euros	29,02 %	1 200
Coût total des services	9 650 euros		

Défis rencontrés

Au fil des ans, les défis suivants sont apparus. En premier lieu, il s'est révélé difficile de déterminer un rapport coût/prix adéquat pour les services d'aide au développement des entreprises. Les prix établis pour ces services sont ajustés régulièrement, mais ces changements demeurent relativement marginaux. Ils représentent actuellement près de 40 % des montants moyens des prêts, ce qui est relativement élevé par comparaison avec d'autres programmes; ce coût se situe généralement à 25 % des investissements. Les prestataires privés de services se sont souvent plaints de prix trop bas et ont fait pression sur les autorités pour les augmenter en échange d'un changement minime du service fourni (Bobbezoo, 2010).

Il s'est également avéré compliqué d'identifier les prestataires de services d'aide au développement des entreprises et d'établir des relations avec eux. Au début du programme (à la fin des années 1990), plus de 20 prestataires étaient impliqués dans le mécanisme. Un grand nombre d'entre eux ont été engagés en tant que coresponsables des projets locaux ou régionaux cofinancés par le BBZ et le FSE (par exemple Emploi). Toutefois, au fil du temps, nombre de ces prestataires n'ont pas réussi à conclure des contrats supplémentaires avec d'autres parties et ils ont donc dû cesser leurs activités à la fin du financement du projet. Par conséquent, le nombre de prestataires de services a diminué considérablement, ce qui risque de nuire à la qualité des services à l'avenir.

La comptabilité du programme a été gérée principalement sur la base des décaissements et des encaissements, une pratique courante pour l'établissement des budgets gouvernementaux. Les municipalités ont été remboursées annuellement du montant net impayé (les prêts octroyés moins les remboursements), ce qui a rendu le suivi de la performance des clients individuels relativement compliqué et fastidieux. Actuellement, les municipalités sont encouragées à mettre en place un système de gestion plus précis.

Le programme a également rencontré des difficultés à s'adapter aux besoins des entrepreneurs. Ces derniers combinent de plus en plus le travail indépendant avec un emploi salarié et d'autres activités. Cette situation se répercute sur les demandeurs d'emploi, car une activité indépendante à temps partiel peut entraîner une suspension des indemnités de chômage, même si l'entreprise ne génère qu'un revenu faible, voire nul.

La société aux Pays-Bas s'est diversifiée, ce qui a contraint les services publics de l'emploi et les prestataires de services d'aide au développement des entreprises à adapter leurs activités et leurs méthodes de sensibilisation. Ils ont dû redéfinir leur modèle d'entreprise et former leur personnel afin de surmonter ces défis.

Très peu d'employés municipaux possèdent une formation en économie ou une expérience en entreprise, ce qui les empêche d'évaluer correctement les compétences entrepreneuriales et les projets d'entreprise des clients. Ils ont également tendance à négliger la supervision et le suivi de la performance des entreprises créées. La formation du personnel sur ces questions n'a pas été dispensée de manière systématique.

Impact

Environ 5 000 personnes par an expriment un intérêt pour le programme et à peu près la moitié d'entre elles participent au processus d'admission (SEO, 2008). Lors de ce processus, environ 20 % renoncent et entre 1 800 et 2 400 personnes par an entament le programme. Entre 900 et 1 200 entreprises sont créées annuellement. Le montant moyen des prêts se situe entre 17 000 euros et 19 000 euros, une somme comparable à la moyenne des crédits octroyés par Qredits, le principal organisme de microfinance aux Pays-Bas.

Selon une évaluation récente (Ecorys, 2011), 72 % des personnes soutenues au titre du BBZ au cours de ces 5 dernières années étaient toujours indépendantes (ou employées) après 3 ans. L'évaluation a procédé à une analyse coût/bénéfice du programme et a révélé un bénéfice net pour la société de 18 900 euros par nouvelle entreprise (tableau 16.3).

Tableau 16.3. **Coûts et bénéfices estimés du BZZ pour chaque nouvelle entreprise**

Coûts/revenus non perçus pour le gouvernement central			
	% de nouvelles entreprises/facteur de correction	Coût moyen par personne	Coût moyen par nouvelle entreprise
Aide au revenu lors de la formation/préparation	160 %	8 800 euros	14 080 euros
Coaching avant démarrage	160 %	3 050 euros	4 880 euros
Crédit préliminaire	15 %	2 000 euros	300 euros
Préparation/coaching pour le démarrage	160 %	1 800 euros	2 880 euros
Seconde opinion	200 %	2 000 euros	4 000 euros
Maintien du paiement de l'aide au revenu/des prestations sociales	100 %	56 000 euros	56 000 euros
Prêts aux entreprises	54 %	18 000 euros	9 720 euros
Coaching après démarrage	45 %	1 200 euros	540 euros
Coûts de mise en œuvre pendant le démarrage	100 %	2 800 euros	2 800 euros
Moins les impôts sur le revenu si la personne était salariée	35 %	25 092 euros	8 782 euros
Coûts totaux			103 982 euros
Revenu — Économies			
	% de nouvelles entreprises/facteur de correction	Coût moyen par personne	Coût moyen par nouvelle entreprise
Montant économisé sur les paiements des prestations sociales	100 %	97 334 euros	97 334 euros
Impôt sur le revenu — salaire en tant qu'entrepreneur	49 %	31 939 euros	15 650 euros
Impôt sur le revenu des employés	4 %	75 276 euros	3 011 euros
Remboursement des prestations sociales	—	—	2 266 euros
Remboursement des prêts	54 %	8 574 euros	4 630 euros
Bénéfices totaux			122 891 euros
Bénéfices nets			18 909 euros

Source: Ecorys, 2011.

Conditions pour le transfert

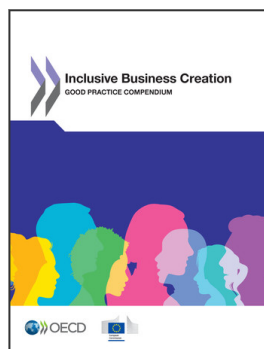
Pour instaurer une mesure similaire dans d'autres pays, les autorités nationales doivent veiller à ce que les conditions suivantes soient remplies:

1. *Prévoir un cadre réglementaire solide.* Il convient de prévoir un cadre régissant les activités économiques (le travail indépendant, les petites entreprises et les microentreprises) qui doivent être mises en place par les clients du programme pour garantir que les bénéficiaires ne sont pas immédiatement sanctionnés (perte des droits aux prestations sociales) dès qu'ils se lancent en tant qu'indépendants.
2. *Fournir des ressources suffisantes pour offrir une gamme complète de services de soutien.* La mesure doit être dotée de ressources financières suffisantes. Chaque service offert doit recevoir un budget important: aide au revenu, services d'aide au développement des entreprises, coûts de mise en œuvre du plan d'affaires, fonds pour le financement des activités indépendantes.

3. *Renforcer la capacité des prestataires.* Si les municipalités ou des organisations locales tierces sont engagées pour gérer le programme, il faudra veiller à ce qu'elles disposent de la formation et des capacités nécessaires. Les partenaires doivent bien comprendre les bénéficiaires potentiels et connaître par expérience la qualité des organismes possibles (privés et paraétatiques) chargés de la mise en œuvre et de la prestation des services d'aide au développement des entreprises. Ils doivent également être capables de gérer (en toute transparence) les procédures d'appel d'offres pour engager les prestataires de services locaux. Néanmoins, il convient de fixer, au niveau central, des prix maximaux pour les services fournis, afin de faciliter le processus d'appel d'offres et de négociation. Cela permettra aux acteurs locaux de se concentrer sur la qualité des services effectués.
4. *Développer un système de suivi complet.* Étant donné le grand nombre de partenaires différents impliqués, il s'avère important d'organiser et d'établir des systèmes de gestion comptable, afin de contrôler les opérations et de superviser les prêts. Ce système doit également comprendre un système de suivi des clients.
5. *Établir un partenariat avec le secteur privé (et paraétatique).* Le recours à des prestataires locaux de services d'aide au développement des entreprises pour les formations en entrepreneuriat et d'autres services liés à la création et au développement des entreprises se révèle utile. Il faut développer un mécanisme de sélection visant à vérifier qu'ils possèdent les compétences nécessaires.

Références

- Bobbezoo, M. (2010), «De kosten van Bedrijfsadvisering in Nederland — Een verkennend onderzoek».
- Ecorys, (2011), *Bbz 2004: uit het startblok — Eindrapport*, commandité par le ministère des affaires sociales et de l'emploi, Rotterdam, Pays-Bas.
- Ministeries van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011), «Evaluatie Microkredietpilots Eindrapport Opdrachtgever», Rotterdam.
- Divosa (2013), *Werkwijzer Levensvatbaarheidsonderzoek en begeleiding Bbz*, disponible à l'adresse suivante: www.divosa.nl (en néerlandais).



Extrait de :
Inclusive Business Creation
Good Practice Compendium

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

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE/Union européenne (2016), « Régime de prestations sociales pour les travailleurs indépendants (BBZ), Pays-Bas », dans *Inclusive Business Creation : Good Practice Compendium*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264261426-19-fr>

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

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

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