



## LES PLATES-FORMES D'INITIATIVE LOCALE (PFIL) : DES ACTEURS PERFORMANTS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Commission des finances

Rapport d'information de M. Roger Besse, sénateur du Cantal,  
rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires »

Rapport n° 258 (2006-2007)

### Présentation

En application de l'article 57 de la LOLF, la commission des finances a confié à M. Roger Besse, rapporteur spécial de la mission « Politique des territoires », une mission de contrôle sur les plates-formes d'initiative locale (PFIL).

Cette mission s'est traduite, à la fois, par des auditions et par des contrôles sur pièces et sur place. En particulier, **M. Roger Besse s'est rendu dans les locaux de huit plates-formes** : à Aix-en-Provence, Limoges, Lyon, Marseille, Paris et Vannes ; outre-mer, à la Guadeloupe et à la Martinique.

Les PFIL sont des **associations de type « loi de 1901 »**. Les premières ont été créées au début des années 1980. **Fédérées au sein du réseau « France Initiative »** depuis 1986, elles sont aujourd'hui au nombre de 236, implantées sur l'ensemble du territoire national.

L'objet des plates-formes consiste dans le **soutien à la création et à la reprise d'entreprises**. Outre un **rôle de conseil** auprès des porteurs de projets, elles assurent principalement leur mission au moyen de **prêts à taux zéro**, dits « prêts d'honneur », qui engendrent un **effet de « levier » pour d'autres financements**.

La création et le maintien d'activités représentent une composante essentielle pour toute politique d'aménagement du territoire fructueuse. La mission de M. Roger Besse a amplement confirmé l'utilité des PFIL en ce domaine.

Fin 2005, le bilan de l'activité de l'ensemble des plates-formes, **depuis 1986**, se présentait comme suit :

- **60.000 entreprises** accompagnées et financées ;
- **396,6 millions d'euros de prêts d'honneur** engagés ;
- **1,7 milliard d'euros de prêts bancaires** associés à ces prêts d'honneur ;
- **133.700 emplois directs** engendrés au démarrage des entreprises ainsi aidées.

En 2005, les PFIL ont soutenu **10.900 entreprises** : **7.950 créations et 2.950 reprises**, soit respectivement 3,5 % et 7,2 % du total national en ce domaine.

Les entreprises aidées ont engendré, globalement, **23.600 emplois**.

Le **taux de pérennité à trois ans des entreprises allocataires d'un prêt d'honneur atteint 84 %**, contre un taux national de 64 %.

Le **coût d'un emploi créé par une entreprise aidée par les PFIL est estimé, en moyenne, à 1.120 euros**.

M. Roger Besse a observé **un réseau désormais parvenu à sa maturité**, tant sur le plan de la couverture géographique que sur celui des méthodes de travail. Par delà la diversité des situations, qu'implique une organisation fortement décentralisée, il a vérifié **la force de l'engagement et le professionnalisme des animateurs des plates-formes**. Le financement dont bénéficient ces dernières, enfin, lui est apparu, globalement, comme satisfaisant.

Son rapport formule plusieurs préconisations, destinées à encourager le perfectionnement, encore possible, de ces acteurs performants de l'aménagement du territoire que sont les PFIL. ■

## I. Un réseau aujourd'hui parvenu à sa maturité

### Un soutien efficace à la création et à la reprise d'entreprises

#### ► Un accompagnement de qualité des porteurs de projet

Chaque porteur de projet fait l'objet d'un **accompagnement personnalisé, assuré gratuitement** par les PFIL. Ce conseil, qui peut prendre la forme d'un « **parrainage** » par un **dirigeant d'entreprise**, tend à permettre, *in fine*, la complète autonomie de l'entrepreneur.

En 2005, les PFIL ont accueilli et orienté **44.500 projets**, soit un ratio annuel de 188,5 projets par plate-forme.

Après les réorientations nécessaires, **17.200 projets ont été montés**, soit 72,9 projets par plate-forme.

■ Cependant, le **taux global de « parrainages » au sein des plates-formes n'atteint qu'à peine le tiers des projets soutenus**. Compte tenu de l'atout important que constitue le parrainage pour un jeune entrepreneur, **M. Roger Besse en préconise le développement**, ce qu'il revient à « France Initiative Réseau » (FIR), tête du réseau des PFIL, de promouvoir.

#### ► Un prêt déterminant par son effet de « levier » pour d'autres financements

Le prêt d'honneur accordé par les PFIL s'apparente à un **micro-crédit**. Consentit à **titre personnel** à l'entrepreneur, ce prêt est en principe remboursable sur deux ou trois ans. Il est entièrement **gratuit, sans exigence d'intérêts ni de caution**.

En 2005, les PFIL ont engagé **9.650 prêts d'honneur** au total, soit un ratio, sur l'année, de 40,9 prêts par plate-forme.

Le montant moyen de ces prêts était de 7.350 euros. Cumulés, ils correspondaient à un montant de **71,1 millions d'euros**.

**A trois ans, le taux de recouvrement des prêts par les plates-formes est de 96,1 %.**

La sélection des projets allocataires d'un prêt d'honneur est rigoureuse. Aussi, ce prêt représente avant tout un « **certificat de crédibilité** » pour les projets soutenus.

Il en résulte donc un **effet de « levier »**, **important**, pour d'autres financements.

En 2005, **87 % des projets auxquels un prêt d'honneur a été accordé ont, en outre, bénéficié d'un prêt bancaire**, d'un montant moyen de 52.400 euros.

De la sorte, **pour 1 euro consenti sous forme de prêt d'honneur, 6,8 euros de prêt bancaire ont été obtenus**.

■ Lors de ses contrôles sur pièces et sur place, M. Roger Besse a constaté que plusieurs plates-formes avaient mis en œuvre **certaines « bonnes pratiques »**, qui restent isolées (telles que l'organisation de « séminaires » réguliers à destination des entrepreneurs). Ces initiatives particulières des PFIL **pourraient faire l'objet d'une publicité plus systématique**, en vue de généralisations éventuelles. Dans cette perspective, **FIR est invitée à en intensifier le recensement**, et la diffusion de cette information au sein du réseau. ■

### Une couverture territoriale étendue

#### ► L'importance du maillage territorial des PFIL

Les **236 PFIL** existantes couvrent **plus de 80 % du territoire**. Cette implantation, dessinée spontanément au gré des initiatives locales, représente **383 points d'ancrage locaux**. Leur accroissement continu (+ 16 % entre 2003 et 2006) est le signe de la **vitalité du réseau « France Initiative »**.

■ La couverture territoriale de ce réseau comporte encore **quelques lacunes** :

- trois sur quatre des départements de la Bourgogne (**la Côte-d'Or, la Saône-et-Loire, l'Yonne**) et le **Territoire-de-Belfort** se trouvent dépourvus de PFIL ;

- dans les départements dont les plates-formes ont un périmètre d'intervention calqué sur le territoire d'EPCI, des « **zones blanches** » subsistent, correspondant aux communes non membres de ces groupements ;

- outre-mer, on relève l'absence de plate-forme en **Nouvelle-Calédonie**, en **Polynésie française** et à **Saint-Pierre-et-Miquelon**.

### ► *L'heure des premières mesures de rationalisation du réseau*

Depuis 2006, l'ensemble des PFIL, en métropole, fait l'objet d'une **coordination au niveau régional**. De même, les plates-formes de l'outre-mer se sont regroupées en association.

■ Pour M. Roger Besse, il convient d'**approfondir ces expériences, encore récentes, de rationalisation du réseau**. Parallèlement aux coordinations régionales, en vue d'économies d'échelle, il recommande les **fusions de plates-formes**, chaque fois qu'une association, au besoin dotée de plusieurs antennes, peut assurer seule la couverture d'un territoire. ■

## **II. Des plates-formes différentes au service d'un même engagement**

### **Une grande variété de situations**

#### ► *Chaque PFIL est unique dans l'exercice de son rôle*

**La taille moyenne des entreprises aidées est de 2,2 employés**. Mais, de l'entreprise unipersonnelle à la PME d'une quinzaine de salariés, toutes les hypothèses se rencontrent.

**Les créations ex nihilo représentent 70 % des projets soutenus, les reprises 27 %**, les entreprises en « primo-développement » (ayant plus d'un an d'existence) 3 %.

Les créateurs sont accueillis plus ou moins tôt, par les plates-formes, dans l'élaboration de leur projet.

Les entreprises soutenues par un prêt d'honneur des PFIL relèvent notamment :

- de **services aux particuliers (33 %)** ;
- du **commerce (29 %)** ;
- de **services aux entreprises (13 %)** ;
- du secteur de la **construction (14 %)** ;
- de l'**industrie (7 %)**.

Quatre plates-formes à compétence régionale sont spécialisées dans le soutien à la **création d'entreprises innovantes** (en Aquitaine, Auvergne, Ile-de-France et Languedoc-Roussillon).

#### ► *Chaque PFIL est unique par son organisation*

**79 % des PFIL se trouvent matériellement adossées à d'autres structures** (collectivités territoriales, chambres consulaires, agences de développement économique et comités d'expansion, pépinières d'entreprises...).

**52 % des PFIL**, par délégation, **mobilisent d'autres outils financiers que le prêt**

d'honneur (avances remboursables EDEN, prêt à la création d'entreprise, contributions du Fonds de garantie à l'initiative des femmes, aides spécifiques des collectivités territoriales).

En 2005, **702 personnes**, au total, ont travaillé à titre non bénévole au sein des PFIL, pour un total de **468 équivalents temps plein annuel**. En moyenne, ainsi, **chaque plate-forme dispose de 2 permanents en équivalent temps plein**. Cependant, le quart des PFIL emploie moins de 1 équivalent temps plein.

**51 % des agents** (mais ne correspondant qu'à 32 % des équivalents temps plein), **sont mis à disposition des PFIL**, pour les deux tiers d'entre eux à titre gracieux. Ces mises à disposition, en majorité, émanent des chambres de commerce et d'industrie et des collectivités territoriales.

■ M. Roger Besse, constatant la forte **disparité des régimes de travail du personnel**, d'une plate-forme à l'autre, voire au sein d'une même plate-forme, **préconise la mise en place d'un référent statutaire commun** au réseau. Il soutient l'initiative de FIR, qui a élaboré un projet en ce sens. ■

### **Un engagement fort et constant**

#### ► *Les garanties d'une indépendance*

La composition du conseil d'administration d'une PFIL n'est pas identique à celle du **comité d'agrément** des prêts d'honneur. Ce n'est donc pas le même collège qui gère la plate-forme et qui accorde les prêts.

La présence d'**élus** à ces comités d'agrément est proscrite.

Les membres du conseil d'administration et du comité d'agrément représentent les différents **milieux professionnels**.

### ► Le souci d'une utilité optimale

Chaque PFIL est susceptible de nouer des partenariats avec l'ensemble des agents économiques. Ce faisant, au plan local, des **complémentarités, des synergies se créent**.

Les PFIL défendent une « éthique » en direction des créateurs d'entreprises : **l'autonomie de choix des porteurs de projet est toujours respectée**.

### ► Le rôle déterminant des bénévoles

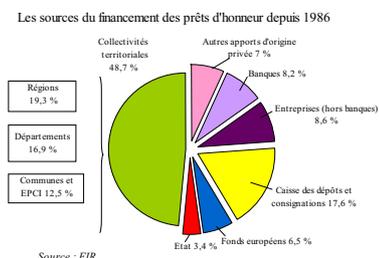
En 2005, pas moins de **12.200 personnes physiques** sont intervenues, à titre gratuit, au bénéfice des PFIL. **En moyenne, environ 53 bénévoles participent à l'activité d'une plate-forme**. Les partenariats de bénévolat noués par les PFIL sont très nombreux (en 2005, **1.214 partenariats pour l'accueil des porteurs de projets**).■

## III. Un financement globalement satisfaisant

### Des budgets importants pour les prêts d'honneur

► A l'issue de 2005, **163 millions d'euros** ont été mobilisés par les PFIL pour alimenter les fonds de prêts d'honneur, soit **41 %** de l'ensemble des fonds collectés depuis l'origine du réseau. Les contributeurs publics ont participé à hauteur de **62 %**, dont **51 %** pour les collectivités territoriales.

Depuis 1986, le financement des prêts d'honneur relève pour **59 % de subventions publiques et pour près de la moitié du soutien des collectivités territoriales**. Les apports de la Caisse des dépôts et consignations en constituent près de **18 %**.



### Des budgets convenables pour le fonctionnement des plates-formes

► En 2005, le financement du réseau « France Initiative » a représenté **23,7 millions d'euros**, dont 1,9 million d'euros pour FIR.

Le **budget moyen d'une plate-forme** s'élève ainsi à **101.200 euros**, dont 17.200 euros de mises à disposition gratuites par ses partenaires. Il **repose à près de 84 % sur des fonds publics et pour 51,5 % sur l'engagement des collectivités territoriales**.

■ **Une marge de croissance de l'activité des PFIL existe** : en 2005, seuls 76 % des fonds de prêts d'honneur collectés ont été effectivement engagés par les plates-formes.

En vue d'accompagner cette évolution souhaitable, M. Roger Besse préconise de systématiser, sous l'impulsion de FIR, le **recours à des conventions, entre les collectivités territoriales ou services publics locaux et les PFIL, afin de développer les mises à disposition d'agents** auprès de ces dernières.■



#### Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Secrétariat de la Commission des finances  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.23.43  
Télécopie : 01.42.34.26.06

#### Président

**M. Jean Arthuis**  
Sénateur (UC-UDF) de la Mayenne



#### Rapporteur spécial

**M. Roger Besse**  
Sénateur (UMP) du Cantal



Le présent document et le rapport n° 258 (2006-2007) sont disponibles sur Internet

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :  
Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : [espace-librairie@senat.fr](mailto:espace-librairie@senat.fr) - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06