

6. ANNEXE : LES ETUDES D'EVALUATION REALISEES PAR LES DIRECTIONS REGIONALES DE L'INSEE.

Bourgogne : « L'aide ARDAN aux entreprises en Bourgogne », Fabien LOONES et Xavier MIGIEU, *INSEE Bourgogne – Dimension*, N° 111, Juillet 2004.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=22&ref_id=8126

Midi-Pyrénées : « Les aides aux investissements améliorent les performances des entreprises », Benoît MULKAY (INSEE), Chantal GAUTHIER (DRIRE) et Jean-François MARFAING (DRIRE), *INSEE Midi-Pyrénées – 6 Pages*, N° 78, Janvier 2005.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=7&ref_id=8592

Lorraine : « L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises (ACCRE) : un effet limité en Lorraine », William ROOS et Laurent AUZET, *INSEE – Economie Lorraine*, N° 17, Janvier 2005.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=17&ref_id=8581

Rhône – Alpes : « Aides aux PME : des effets positifs sur l'emploi et la valeur ajoutée », Sabine GUILLAUME et Pierre MAURIN, *INSEE Rhône-Alpes – La Lettre*, N° 47, Novembre 2005.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=8&ref_id=9543

Basse-Normandie : « L'impact de trois aides aux entreprises – Seules les entreprises les plus dynamiques en profitent vraiment », Bruno DARDAILLON, *INSEE Basse-Normandie – Cent pour Cent*, N° 154, Février 2006.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=11&ref_id=9749

Bourgogne : « Aide au recrutement de personnel d'encadrement : un impact positif à court terme », *INSEE Bourgogne – Dimension*, N° 131, Mai 2006.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=22&ref_id=9993

Bourgogne : « L'aide à l'amélioration de l'outil de production : l'investissement est payant », Fabrice LOONES, *INSEE Bourgogne – Dimensions*, N° 140, Décembre 2006.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=22&ref_id=11722

Limousin : « Les aides régionales aux entreprises », Olivier BARLOGIS et Régina PAGNOUX, *INSEE Limousin – Focal*, N° 36, Mars 2007.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=9&ref_id=11091

Lorraine : « L'aide ARDAN : un véritable coup de pouce », Laurence LABOSSE et Yann KUBIAK, *INSEE Lorraine – Economie*, N° 102, Octobre 2007.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=17&ref_id=11746

Basse-Normandie : « Le programme Objectif 2 de la Basse-Normandie de 2000 à 2006 », Michel MOISAN, *INSEE Basse-Normandie – Cent pour Cent*, N° 175, Décembre 2007.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=11&ref_id=11988

Franche-Comté : « Les entreprises industrielles recevant une aide publique s'en sortent mieux », Lauris BOUILLON, Christian GUERRAZ, Sophie SENCEY, Philipp DANNECKER (Développement 25) et Jean-Christophe JACQUIN (Conseil Général du Doubs), *INSEE Franche-Comté – L'essentiel*, N° 111, Janvier 2009.
http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=16&ref_id=14282

L'EVALUATION D'AIDES DIRECTES AUX PME : LE DEROULEMENT D'UNE EVALUATION EN REGION RHONE-ALPES

ERIC MONNIER¹⁴

En 2005, le nouvel exécutif régional en Rhône-Alpes est décidé à tenir son engagement électoral de supprimer le dispositif, mis en place par la précédente majorité, d'aides directes aux PME à fort potentiel de développement.

Néanmoins, il est convenu de surseoir à la décision de suppression pour vérifier l'efficacité réelle de cette politique notamment en matière de création d'emplois. L'évaluation a été conduite dans des délais très courts tout en étant particulièrement soignée compte tenu de la polémique dont elle était l'objet. Les travaux ont permis de nourrir les débats démocratiques sur des bases factuelles, et ont conduit à la refonte de la politique régionale pour en préserver les aspects les plus positifs.¹⁵

1. LE CONTEXTE DE LA POLITIQUE EVALUEE

La Région Rhône-Alpes est l'une des pionnières en matière d'évaluation. Depuis plus de 12 ans, les élus, de tous bords politiques, ont déjà participé à une ou plusieurs évaluations et sont disposés à en reconnaître l'utilité. De plus, la Région dispose d'un service de contrôle de gestion et d'évaluation considéré comme fiable et utile par les partis politiques.

Suite aux dernières élections, les partis de gauche et écologiste ont obtenu la majorité au Conseil Régional après une gestion de plusieurs décennies des partis de droite. La Région mène, depuis 9 ans, une politique d'aide aux entreprises appelée « Contrat Régional Objectif Croissance ». Elle vise à soutenir les PME industrielles ayant un projet qui représente, pour l'entreprise candidate, un saut stratégique (évolution des produits en vue de la conquête de nouveaux marchés) et technologique (développement de savoir-faire et acquisition de technologie). Ces aides supposent un projet dont le coût total est supérieur à 300 K€, hors immobilier, et sont plafonnées à 160 K€ (300 K€

pour les start-up des biotechnologies et du numérique).

Elles se décomposent en subventions pour les investissements matériels ; pour les études d'acquisition de nouvelles technologies (Atout) et le conseil en design/création ; pour le recrutement de cadres, notamment export ou design. En contrepartie de l'aide reçue, les PME aidées doivent prendre des engagements contractuels en terme de maintien ou création d'emplois et de gestion des ressources humaines.

Lors de la campagne électorale le Parti socialiste s'est explicitement engagé à faire disparaître cette politique suspecte « d'ultra libéralisme » car elle conduirait à attribuer des subventions à des entreprises à fort potentiel¹⁶. Dès leur victoire électorale, le nouvel exécutif demande aux services de mettre fin à ces subventions sur la base de deux arguments : un fort effet d'aubaine probable (les PME pouvant trouver des financements bancaires par ailleurs) et le risque d'effet de déplacement (autrement dit de distorsion de concurrence au profit des PME

¹⁴ Professeur associé à l'Université de Genève et Président d'Euréval

¹⁵ Ce texte s'appuie sur notre communication reproduite dans les Actes du 7ème colloque de la SFE : Le citoyen, l'élu, l'expert, sous la direction de Henri Jacot et Annie Fouquet, société Française de l'évaluation, paru à l'Harmattan, 2007

¹⁶ Qualifiées de « championnes régionales » ; cette politique a inspiré une initiative nationale portée par OSEO en faveur des « gazelles » !

subventionnées qui conduirait à détruire des emplois dans les entreprises non aidées).

Toutefois les responsables opérationnels font valoir que cette politique est probablement la plus efficace pour la création d'emplois en région. Une évaluation est alors engagée.

L'exercice est piloté par un comité comprenant des élus de la majorité et de l'opposition, et des partenaires tels que le Conseil Économique et Social Régional, la Banque de France, les services de l'État pour l'industrie et l'innovation.

Les principales questions posées sont les suivantes : En quoi l'intervention régionale a-t-elle été déterminante dans la réussite des projets des entreprises aidées ? Dans quelle mesure les projets aidés ont-ils permis la création d'emplois et à quel prix ? Quels ont été les effets sur le tissu économique et l'environnement local ?

2. LA METHODE UTILISEE PAR EUREVAL

Une mission d'enquête directe auprès des bénéficiaires est confiée, après mise en concurrence, à notre équipe de consultants Euréval avec pour contrainte de produire des conclusions en 5 mois.

Question 1 : En quoi l'intervention régionale a-t-elle été déterminante dans la réussite des projets d'entreprise ?		Poids
	Critères	
C1	Production d'un effet de levier de l'aide régionale dans le bouclage du plan de financement du projet	29,4
C2	Maintien durable d'une situation financière saine des entreprises après le projet	15,0
C3	Réalisation d'un saut stratégique et/ou technologique significatif grâce au projet aidé	27,2
C4	Développement des emplois dans les entreprises aussi bien quantitativement que qualitativement	13,9
C5	Amélioration des compétences au sein de l'entreprise en lien avec le projet (formation du personnel)	14,5
Total		100

Le Président du Comité d'évaluation prenant acte des tensions manifestes entre élus a demandé et obtenu des services régionaux qu'ils passent commande, en parallèle à cette première mission, d'une deuxième évaluation confiée à l'INSEE pour mesurer les impacts sur l'emploi des aides CROC sur base de modèles économétriques permettant une analyse comparative des entreprises aidées et non aidées (voir article de B. Mulkay).

Les informations collectées sont soumises à un comité de cinq experts qui rédige des conclusions provisoires, lesquelles sont ensuite discutées en profondeur au sein du comité de pilotage jusqu'à obtention d'une vision partagée sur les impacts réels du dispositif.

Avant toute collecte d'information, nous avons demandé au Comité de Pilotage de préciser les critères de jugement à utiliser et leur pondération. Ainsi par exemple pour la première question évaluative, les débats animés avec une méthode *ad hoc* ont permis de dégager 2 principaux critères de réussite de l'action régionale : l'effet levier sur le bouclage de plan de financement et le saut stratégique et/ou technologique réalisé grâce à l'aide reçue.

L'étude d'Euréval s'est appuyée sur les travaux quantitatifs et qualitatifs suivant :

- Une **analyse des liasses fiscales** de 167 entreprises bénéficiaires de l'aide entre 1997 et 2001. Ce choix a été guidé par la disponibilité des sources d'informations. L'analyse a été effectuée sur les liasses fiscales disponibles entre 1995 et 2003 ; 2 ans avant la date de décision du CROC, à la date de décision et 2 ans après la date de décision.
- Une **enquête par questionnaire en ligne** adressée à des entreprises ayant bénéficié d'une aide sur la période 1999-2002 (65 PME ont répondu soit environ 48% de taux de retour) ; cette période permet un recul nécessaire pour pouvoir observer des effets.
- Une vingtaine **d'entretiens individuels ou collectifs auprès de parties prenantes** (administrations, prescripteurs, établissements financiers afin d'éclairer la dynamique du dispositif, son évolution et les représentations des acteurs.
- **7 entretiens auprès d'entreprises non bénéficiaires**, qui ont renoncé à présenter une demande d'aide après avoir sollicité les services de la Région, afin d'apprécier les effets spécifiques du CROC et sa valeur ajoutée.
- **10 études de cas** sur des projets de PME bénéficiaires illustrant la diversité des problématiques économiques et géographiques ont été réalisées (cf. ci-dessous pour le détail).
- et enfin un **panel d'experts** en économie d'entreprise et développement local a travaillé sur l'ensemble des informations collectées sur base des critères de jugement pondérés.

Parmi les limites méthodologiques des travaux, il faut souligner :

- la difficulté d'avoir accès à certaines informations fiables en raison de leur importance stratégique pour l'entreprise, de la datation des événements (années de référence) ou de l'évolution rapide de leur

situation (CA en hausse ou en baisse rapide).

- la difficulté de dissocier les effets du projet de l'entreprise des effets propres de l'aide reçue en raison d'une part de l'importance de ce type de projet pour des entreprises de cette taille et, d'autre part, du caractère modeste de l'aide octroyée.

A propos de ce deuxième point, soulignons que seule une démarche de comparaison par échantillon témoin aurait permis de mesurer l'impact réel de l'aide. Toutefois, l'analyse par modèle économétrique de l'INSEE permet de fournir une estimation fondée sur une comparaison avec un échantillon statistiquement équivalent.

3. EXEMPLE DE RESULTATS EMPIRIQUES

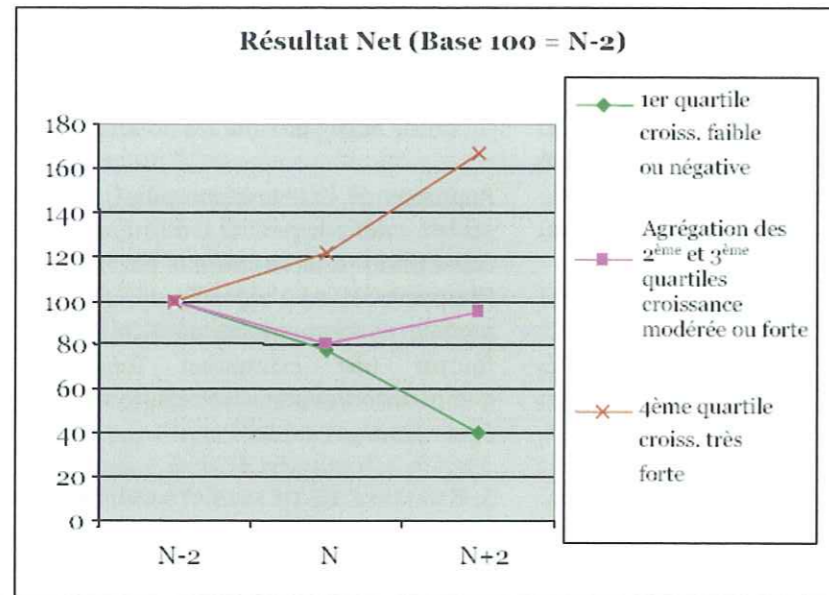
Au final, l'analyse synchronique faite par l'INSEE comparant les PME aidées et non aidées similaires montre qu'environ 2000 emplois nouveaux directs ont été créés (auxquels il faut rajouter les emplois indirects probablement en nombre équivalent).¹⁷ Notre propre enquête par questionnaire tend à confirmer ce résultat.

En réponse à la question posée par l'exécutif régional, l'évaluation conclut que le coût par emploi créé est de l'ordre de 10.000 € alors que les primes à la création d'emploi allouées par la Région sont 20% plus coûteuses.

A partir de ces résultats très globaux on peut affirmer que l'efficacité de cette aide aux PME est satisfaisante. Toutefois la réalité est plus nuancée lorsque l'on procède à des analyses typologiques (dynamique, types de projets...) pour voir comment la politique produit des effets spécifiques discriminants. L'expérience montre en effet que les moyennes peuvent masquer des différences importantes d'un « bénéficiaire » à l'autre : l'effet peut être bénéfique pour certaines et néfaste pour d'autres entreprises subventionnées.

¹⁷ En ce qui concerne les emplois indirects, il n'existe pas de modélisation et Euréval s'est appuyé sur les travaux existants qui affirment que, pour un emploi direct, il y a création d'emplois indirects chez les sous-traitants de la PME et les fournisseurs de biens et services aux nouveaux employés.

Graphique 2 : Evolution comparée de la rentabilité des entreprises classées par quartile selon la croissance antérieure de leur chiffre d'affaires



Source : Eureval. Analyse des liasses fiscales des PME aidées entre 1997-2001 (n=130)⁵

L'analyse de l'échantillon par quartiles d'évolution de CA¹⁸ fait apparaître des divergences notables en terme de maintien d'une santé financière stable qu'il s'agisse de l'Excédent brut d'exploitation ou de Résultat net.

L'année d'obtention du CROC marque une nette amélioration de l'évolution de la rentabilité des entreprises, à l'exception des entreprises du quartile en "croissance faible ou négative", qui connaît une dégradation des résultats nets. Il ressort de l'évaluation que l'aide de la Région a accéléré la croissance des entreprises déjà performantes et aggravé la situation des entreprises en difficulté : l'aide publique les a entraînés à prendre trop de risques.

L'évaluation montre donc que l'aide a des effets importants sur la création directe d'emploi, avec un coût moyen par emploi avantageux ; cependant le dispositif peut être néfaste pour

certaines entreprises : celles qui « au bord du gouffre font un grand pas en avant » qui les conduit à une faillite rapide¹⁹.

4. QUELS ENSEIGNEMENTS ?

Dans un contexte très polémique voire idéologique, il peut être judicieux de réaliser des évaluations en parallèle pour s'appuyer sur la forte légitimité d'un institut public indépendant d'une part et, sur le pragmatisme d'une équipe de professionnels de l'évaluation de politique d'autre part. Il existe en effet une bonne complémentarité entre l'INSEE qui dispose d'un accès à des données confidentielles et d'un savoir faire statistique et un cabinet privé ayant l'expérience de l'animation de réflexions collectives à partir d'indices plus ou moins robustes (pratiques incompatibles avec les standards professionnels d'un institut statistique).

¹⁸ Les quartiles ont été déterminés en fonction de l'évolution du chiffre d'affaires entre N-2 et N.

¹⁹ On notera que le dispositif ne prévoyait pas de financer de telles entreprises puisqu'il devait initialement subventionner que des PME à fort potentiel de croissance. Toutefois la commission d'octroi des aides était composée d'élus qui ont progressivement « détourné » le dispositif pour financer PME en difficulté afin, pensaient-ils, de sauver les emplois.

Le processus d'échanges et de débats lors de l'évaluation permet de casser les oppositions polémiques par l'introduction de faits établis, déplaçant ainsi le débat sur des argumentations de fond. Les parties prenantes conviennent grâce aux travaux empiriques que les aides directes aux entreprises ne sont pas bonnes ou mauvaises « en soi », mais qu'il convient de définir des objectifs pertinents et de réajuster le *modus operandi*.

Dans les mois suivant l'évaluation, le dispositif évalué est supprimé et une nouvelle aide est mise en place (« IDÉCLIC stratégie ») qui cible plus

précisément l'aide, et l'inscrit dans une stratégie régionale plus large de développement économique.

Au-delà de ces effets visibles, l'évaluation a certainement apporté une autre forme de dialogue au sein de la Région, capable de traiter collectivement de questions complexes, polémiques, mais trop importantes pour la société pour être abandonnées au jeu des alternances politiques. Ce faisant, l'évaluation permet aussi à l'administration de rendre des comptes aux citoyens.