

# AGORADA 2005

Bruxelles, 1/2 Décembre 2005

## EVALUATION DES INTERVENTIONS EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT REGIONAL

### Document de Travail du Secrétariat

Traditionnellement, l'évaluation de l'activité des ARD ou de l'intervention des pouvoirs publics en matière de développement régional se limite au recensement des emplois créés ou maintenus.

Les mutations (prévisibles) engendrées par la globalisation de l'économie d'une part et par la recherche de gains de compétitivité d'autre part devraient inciter les managers publics et bailleurs de fonds à définir d'autres paramètres que celui de l'emploi afin d'évaluer l'impact de leurs actions. Ces paramètres seraient ainsi mieux en adéquation avec les enjeux du développement endogène pour les cinq à dix prochaines années.

On trouvera ci-après quelques suggestions quant à d'éventuels paramètres à prendre en compte dans ce nouveau contexte :

- le retour sur investissement
- le coût d'opportunité
- le ratio "qualité / prix"
- la valeur ajoutée
- la satisfaction de la clientèle
- la mesure des écarts par rapport aux objectifs
- l'effet de levier sur l'investissement privé
- la contribution au changement du tissu socio-économique régional
- le développement durable.

Certains outils doivent être considérés comme "ex ante", d'autres comme "ex post". Il faut souligner que le rôle principal des ARD est de modifier ou d'améliorer les conditions-cadres dans lesquelles opère le tissu socio-économique d'une région. Ceci signifie examiner comment les intervention englobent les objectifs politiques tels que l'entrepreneuriat, l'innovation, l'exploitation des résultats de la RDT, la création d'emploi, etc...

#### **1. LE RETOUR SUR INVESTISSEMENT**

Les dépenses publiques trouvent leur origine dans la fiscalité directe et indirecte qui alimente les budgets.

Tout comme l'entreprise est évaluée sur base du retour sur le capital investi, il serait judicieux

que les actions publiques de soutien à l'économie soient analysées sur base des recettes fiscales qui sont générées par l'action publique. Cette analyse peut se concevoir au niveau des programmes stratégiques et des mesures individuelles mises en œuvre.

On trouvera ci-après deux exemples de retour fiscal d'investissement public sous forme de prise de participation au capital de deux start-ups technologiques. Les exemples se fondent sur des données publiées par le magazine français « L'usine nouvelle » de janvier 2005. On peut estimer comme suit l'impact fiscal d'une prise de participation de 48.766€ par Spiralex Rhône Alpes Création et de 14.976€ par Poitou Charente Innovation.

Calcul théorique du ROI fiscal d'une prise de participation au capital d'une start-up

#### Exemple 1

Société Technovax

Capital initial : 72.000 €

Emploi : 2

Chiffre d'affaires : 300.000 €

Si l'on postule que les salariés sont payés au salaire minimum garanti, les coûts salariaux s'élèvent à  $2 \times 8\text{€}/\text{h} \times 35\text{h} \times 52 \text{ semaines} = 29.120 \text{ €}$ . Les charges professionnelles seront de  $29.120 \text{ €} \times 33\%$ , soit quelque 9.610 €

Si l'on postule que la marge bénéficiaire est de 10% :

Prix de revient = 270.000 €

Achats = 233.270 € ( $272.000 \text{ €} - 38.730 \text{ €}$ )

TVA sur achats =  $233.270 \text{ €} \times 21\% = 48.993 \text{ €}$

Les taxes sont donc au minimum de 58.603 € ( $48.993 \text{ €} + 9.610 \text{ €}$ )

Le ROI fiscal = 3,9

#### Exemple 2

Société Leirias Technologies

Capital initial : 195.065 €

Emploi : 14

Chiffre d'affaires : 450.000 €

Dans cet exemple, les données sont :

Salaires = 203.840 €

Charges sociales = 61.152 €

Marge : 10%

Prix de Revient : 405.000 €

Achats : 140.008 €

TVA = 23.335 €

Le ROI fiscal = 1,7

Le concept de retour sur investissement peut également s'appliquer pour mesurer le nombre d'emplois soutenus ainsi que la croissance créée dans l'économie régionale.

En ce qui concerne la croissance créée dans l'économie régionale, les ARD peuvent entreprendre une analyse basée sur le bilan des entreprises qui bénéficient de leur soutien. Les ARD peuvent comparer les tendances des performances d'un échantillonnage d'entreprises soutenues et d'entreprises non soutenues. IGRETEC (B) et ALMI Företagspartner (S) ont tous les deux découvert que les entreprises qui ont été aidées présentent un meilleur bilan que les autres. Les ARD ne peuvent évidemment pas revendiquer toute la croissance, mais une contribution à cette meilleure situation compétitive peut au moins être attribuée aux services fournis par les ARD.

## 2. LE COUT D'OPPORTUNITE

Le coût d'opportunité couvre la notion soit d'agir au lieu d'attendre ou encore de choisir un mode d'intervention plutôt qu'un autre.

L'évaluation des actions menées par les ARD à la lumière de ce concept prendra en compte des paramètres tels que :

- ✓ L'action est-elle toujours justifiée par rapport aux besoins réels et non ceux supposés des bénéficiaires potentiels ?
- ✓ Les bénéficiaires perçoivent-ils de réels avantages de l'action ou sont-ils mus par un effet d'aubaine ?
- ✓ L'activité menée est-elle stratégie pour l'ARD ou est-elle une aubaine ?
- ✓ Le coût de la mise en œuvre est-il justifiable par les effets bénéfiques obtenus (par exemple, réponse à une défaillance de marché, sensibilisation à un concept novateur, besoin de solvabilité du segment de marché, ...) ?
- ✓ Le coût de la mise en œuvre peut-il être réduit par des alliances avec d'autres partenaires (économie d'échelle) ou en la sous-traitant voire en la fusionnant avec d'autres mesures existantes ? L'action se superpose-t-elle à d'autres ou fait-elle double emploi avec des mesures existantes ?
- ✓ L'octroi de subventions est-il justifié ? Ne serait-il pas utile, du point de vue des dépenses publiques, d'envisager une intervention sous forme de prêts, éventuellement à taux bonifiés, voire d'avances remboursables ?

L'analyse des réponses à ces questions peut se traduire en flux financiers qui sont donc susceptibles d'un ROI fiscal ou le calcul d'un ratio "qualité-prix" appelé "value for money" en anglais.

## 3. LE RATIO "QUALITE-PRIX"

Le recours à la notion de "qualité-prix" suppose une réflexion détaillée en ce qui concerne les avantages comparatifs des différents modes d'intervention :

- ✓ subventions, prêts, garanties, bonifications d'intérêts
- ✓ taux de subvention octroyés
- ✓ services communs, services "taillés sur mesure"
- ✓ coût par emploi créé par une PME aidée ou par un investissement direct étranger
- ✓ intervention directe ou outsourcing.

Les ARD devraient être capables de démontrer quels sont les projets ou programmes qui génèrent un bon ratio "qualité-prix" en faisant se rencontrer les desiderata de leurs actionnaires.

Par exemple, cette approche devrait aider à résoudre la question suivante: "Est-il préférable de donner des subventions aux universités afin qu'elles puissent développer des programmes en faveur des PME ou de donner de l'argent aux PME pour qu'elles puissent acheter des services aux universités ?"

En vue de mesurer le coût d'opportunité on se basera sur les marches d'une échelle de la valeur ajoutée des outils du développement régional.

Ces marches ont été établies selon les deux critères suivants :

1. Avantages comparatives d'investir dans l'outil
2. Contribution de l'outil à mener la région dans une économie de la connaissance.

L'échelle proposée ci-après va de 1 à 5; 1 étant la valeur ajoutée la plus faible.

Marche de l'échelle de valeur	
1.	Subventions et exonérations fiscales aux entreprises multinationales (FDI) Services de type "touch ad go" pour créateurs d'entreprises Création de parcs industriels
2.	Création d'incubateurs et d'immobilier d'entreprises Création de parcs technologiques Services de conseils de base (audit, internationalisation, ... Service de rétention des entreprises
3.	Fonds de garantie Avances remboursables aux PME innovantes Clusters Infrastructures de recherche et d'innovation
4.	Centres techniques et technologiques Services avancés aux PME, y compris "proof the concept" et "investment readiness" Mise en réseau d'entreprises technologiques Centres de logistique
5.	Soutien aux fonds de capitaux à risque (seed, ...) Aides à la prise de brevets et à la commercialisation des résultats de la recherche Soutien aux investissements immatériels (design, droit de la propriété intellectuelle, ...) Interfaces Université / PME Spin-off, spin-out et essaimage Réseaux formels et informels d'acteurs-clés Réseaux de business angels

Toutefois, l'échelle de valeur ne sera efficiente que si et seulement si elle repose sur un environnement favorable s'appuyant sur :

- ✓ une bonne gouvernance
- ✓ le partenariat privé-public
- ✓ une stratégie à moyen terme
- ✓ une vision partagée par tous les acteurs-clés
- ✓ un leadership fort
- ✓ une approche fondée sur une chaîne de valeur permettant de délivrer des services avancés de soutien aux entreprises

#### **4. LA VALEUR AJOUTEE**

Postulant que la compétitivité d'un territoire de tout pays développé se fonde désormais sur:

- l'innovation
- le talent et la qualité des ressources humaines
- les réseaux de coopération
- l'effet de démonstration et de sensibilisation à des méthodologies non suffisamment disséminées dans la région
- l'attraction d'investissements privés
- la contribution à la disparition de défaillances du marché

l'évaluation des actions développées peut se mesurer en termes de valeur ajoutée financière. En plus, il doit être utile de prendre en considération et de chiffrer les bénéfices en termes de développement des capacités d'apprentissage collectif, d'intégration sociale et en matière de protection de l'environnement et des ressources endogènes. Pour être cohérent, il y aura lieu de retrancher de cette valeur ajoutée financière les coûts engendrés par la résistance au

changement des acteurs clés (valeur des aides octroyées au sauvetage d'entreprises) et par les délais de prise de décision.

La contribution d'un programme à la compétitivité et à la rentabilité de l'économie locale peut être mesurée par la valeur ajoutée créée. Ce paramètre concerne souvent les incitants financiers fournis pour les infrastructures locales, les investissements productifs des sociétés et l'innovation. D'un point de vue régional, les tendances année après année constituent les données les plus significatives pour tirer des enseignements.

## **5. LA SATISFACTION DE LA CLIENTELE**

Toute dépense publique en matière de stimulation de l'activité économique devrait être accompagnée d'une étude de satisfaction de la clientèle. L'étude, pour être objective, devrait comporter deux parties, à savoir (i) la satisfaction de la clientèle bénéficiaire, en distinguant la clientèle occasionnelle de la clientèle fidèle, et (ii) l'avis de la clientèle potentielle non bénéficiaire. Cette deuxième partie est essentielle dans la mesure où on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un bénéficiaire d'une subvention publique se déclare globalement satisfait de l'aide publique qu'il a pu obtenir. Comprendre les raisons du non recours au dispositif devient donc plus intéressant.

Même s'ils ne l'étaient pas, rares sont les bénéficiaires qui, par peur de rétorsion, osent proclamer ouvertement leur insatisfaction vis-à-vis du service public. Pour s'en convaincre, prenons pour exemple la gestion désastreuse de certains programmes de la Commission Européenne (retards de paiement, audits et suraudits aux conclusions parfois arbitraires ou dogmatiques, insuffisance des moyens pour se conformer aux ambitions, publication d'appels à propositions à des dates ridicules (31 décembre ou en août) délais de prise de décision, ...) sans que personne n'ose porter plainte auprès de la DG Concurrence pour abus de position dominante, par exemple, ou encore publier un mémorandum objectif dénonçant les dysfonctionnements et frustrations de la clientèle. On peut légitimement supposer que cette attitude est similaire pour tout client de tous les autres échelons administratifs (nationaux, régionaux ou locaux).

L'évaluation de la satisfaction des clients devrait également permettre des analyses comparatives quant aux méthodes de mise en oeuvre (appels d'offres, gestion directe, ...) et à la nature du soutien octroyé : subventions au lieu de prêts avec ou sans conseils et mesures d'accompagnement venant compléter l'octroi d'un financement.

## **6. LA MESURE DES ECARTS PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS**

Une gestion moderne de toute organisation passe désormais par la fixation d'objectifs annuels stratégiques pour celle-ci et d'objectifs spécifiques, soit par centre de compétences soit par individu.

L'évaluation des performances des ARD peut donc s'effectuer sur base des écarts entre les objectifs définis et les résultats atteints et aussi des gains ou surcoûts engendrés.

On notera que Gérard Morange, avec d'autres directeurs d'ARD françaises réunis au sein de l'UCAR, étudie actuellement la possibilité d'octroyer des avantages salariaux aux cadres des ARD en fonction des performances atteintes par rapport aux objectifs fixés. Ces travaux démontrent la pertinence de cette démarche d'évaluation.

## **7. L'EFFET DE LEVIER SUR L'INVESTISSEMENT PRIVÉ**

Face à la réduction des budgets publics ou face à la dispersion de plus en plus grande de l'intervention publique, son efficacité devrait être mesurée en termes d'effet de levier sur l'investissement privé. Les ARD peuvent jouer un rôle important en tant qu'accélérateurs de l'investissement privé, y compris auprès des universités et des centres de recherche.

Cette méthode peut être appliquée à différents niveaux, à savoir :

- (i) le budget d'une ARD ou d'un centre de frais d'une ARD
- (ii) un programme stratégique
- (iii) une mesure déterminée
- (iv) un partenariat privé/public.

L'efficacité du dispositif pourrait également être mesurée sur base de l'effet multiplicateur de l'investissement public initial.

## **8. CONTRIBUTION À LA TRANSFORMATION DU TISSU SOCIO-ÉCONOMIQUE RÉGIONAL**

Les régions européennes ne seront plus à même d'être compétitives si elles ne soutiennent pas la reconversion de leur territoire. Les politiques publiques devront dès lors mesurer la manière dont cette transformation est soutenue plutôt que de compter le nombre d'emplois perdus dans des secteurs traditionnels.

En vue de mesurer cette transformation, les données à collecter pourraient être les suivantes:

- montant des investissements dans les infrastructures de recherche et d'innovation
- soutien à octroyer aux entreprises pour introduire de nouveaux produits et services sur le marché
- nombre d'entreprises aidées à accéder à des financements de RDT ou de transfert de technologie
- nombre d'emplois créés dans de nouvelles activités.
- estimation de la manière dont les entreprises sont impliquées dans la mise en œuvre des politiques.

Les ARD et autres organismes publics doivent détecter les nouveaux besoins et fournir de nouveaux services et activités afin de répondre à ces nouveaux besoins.

## **9. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Un autre critère d'évaluation pourrait être la contribution au développement durable. Les critères suivants à prendre en compte dans ce cas sont :

- Qualité des emplois créés
- Utilisation rationnelle de l'énergie et des ressources naturelles
- Contraintes environnementales
- Nouvelles activités (éco-innovation)
- Égalité des chances (éducation, formation, réinsertion professionnelle).