

Évaluation d'impact portant sur le volet Entreprises des Programmes Opérationnels FEDER-FSE 2014-2020 Franche-Comté Massif du Jura et Bourgogne

Synthèse de l'évaluation

Cette évaluation, réalisée par EDATER, s'inscrit dans le cadre des obligations réglementaires en matière d'évaluation des fonds européens, et qui imposent à l'ensemble des Autorités de Gestion de « faire la preuve » de l'impact du programme 2014-2020 et ce, de façon « systématique ». Cette évaluation porte sur le volet compétitivité des deux Programmes Opérationnels (PO) FEDER-FSE Bourgogne et Franche-Comté Massif du Jura 2014-2020.

Pour le PO Franche-Comté Massif du Jura, au sein de l'axe 1 : « Assurer un développement et la pérennité de l'économie franc-comtoise en soutenant l'innovation, la recherche et la compétitivité des secteurs de production et de service », deux Objectifs Spécifiques (OS) sont concernés :

- ✓ OS 1.3 : accroître le nombre de créations et de transmissions/reprises d'entreprises
- ✓ OS 1.4 : soutenir l'investissement matériel et immatériel des entreprises et des filières

Pour le PO Bourgogne, au sein de l'axe 1 « Pour une croissance intelligente », deux Objectifs Spécifiques sont concernés :

- ✓ OS 1.3 : accroître le nombre de créations et de transmissions/reprises d'entreprises
- ✓ OS 1.4 : soutenir l'investissement matériel et immatériel des entreprises et des filières

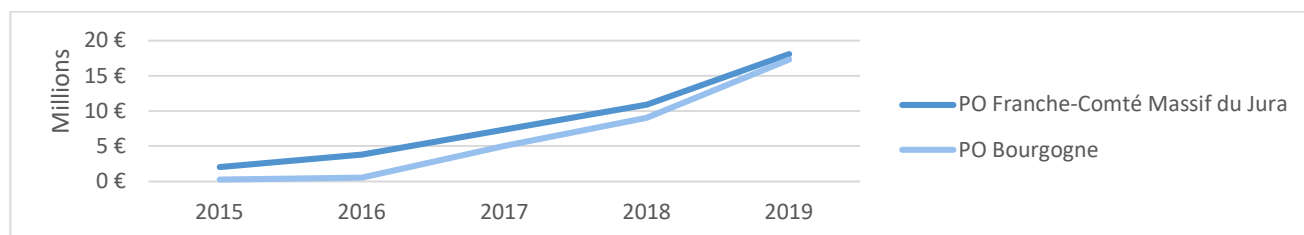
Elle vise à examiner les effets des deux PO sur la création-transmission-reprise d'entreprises et la compétitivité des PME¹.

Les investigations ont principalement mobilisé une valorisation de données sur les entreprises bénéficiaires², une enquête auprès de 154 entreprises bénéficiaires, deux études de cas et des entretiens. Du fait de la mise en œuvre récente de certains dispositifs, le périmètre de bénéficiaires « exploitables » pour les investigations a dû être ajusté en fonction des types d'interventions et des deux programmes.

1/ Une programmation retardée par des réorientations stratégiques et une certaine instabilité du cadre réglementaire

Les niveaux de programmation³ sur ces OS 1.3 et 1.4 s'élevaient à 69% pour le PO Franche-Comté Massif du Jura et un peu plus de 72% pour le PO Bourgogne fin 2019. Les niveaux de paiement⁴ étaient quant à eux inférieurs à 50%.

Montants programmés sur les OS1.3 et 1.4 des PO (compétitivité des PME)



¹ Une autre évaluation a été réalisée en parallèle sur les objectifs (OS1.1 et 1.2) lié à la recherche et l'innovation

² Recroisement des données Régions avec les bases d'entreprises SIREN et RNCS

³ Montants programmés / maquette prévue

⁴ Montants payés / montants programmés

Au delà du retard général sur la mise en oeuvre des programmes européens, la programmation sur les OS régionaux « compétitivité » révèle certains enjeux rencontrés dès le démarrage des programmes :

- ✓ Des choix initiaux d'interventions, reposant notamment sur des opérations collectives (soutien au filière, incubateurs, etc.) dont l'opportunité de soutien via le FEDER a rapidement été remise en cause du fait de l'encadrement réglementaire⁵ et des conditions de financement⁶ ;
- ✓ Une technicité et des lourdeurs sur les instruments financiers, renforcées par une incertitude réglementaire⁷, conduisant à privilégier la seule mobilisation d'un Fonds préexistant en Franche-Comté
- ✓ Le basculement entre le FSE national et le PO régional Bourgogne qu'à partir de 2018 sur l'accompagnement à la création ;
- ✓ Des subventions d'investissement au départ non envisagées sur le PO Franche-Comté Massif du Jura (programmation effective qu'à partir de mi-2016).

Le PO Franche-Comté Massif du Jura se caractérise in fine par une certaine multiplicité des types d'interventions (accompagnement à la création, capital-risque et subvention d'investissement), tandis que le PO Bourgogne est marqué par l'utilisation massive de subventions à l'investissement, avec plus de 91% des montants programmés.

2/ Une pertinence et une cohérence globale avérée de la stratégie d'intervention

En dépit de ces changements d'orientation, les programmes s'inscrivent bien dans les priorités d'interventions régionales, en répondant à des faiblesses structurelles identifiées, notamment :

- ✓ Un taux moyen de création d'entreprises le plus bas de France et un taux de défaillance supérieur à la moyenne en début de programmation
- ✓ Un besoin des restructuration / modernisation des TPE et PME, notamment industrielles, pour faire face à l'exposition internationale et créer plus d'emplois

Certains enjeux restent toutefois moins couverts à l'instar du soutien aux filières stratégiques (cf. retrait sur les actions collectives), ou encore le soutien à l'export. L'analyse de la cohérence souligne toutefois que ces enjeux sont couverts hors financement européens. De même, on constate une complémentarité entre les interventions régionales sous forme d'avances remboursables et celles du FEDER sous forme de subventions (OS1.4).

Cette cohérence globale (au sens complémentarité) avec le reste des interventions du PO et des interventions régionales est ainsi vérifiable, mais relativement moins en matière de synergies :

- ✓ Peu de synergies avec l'OT1 des PO « recherche & innovation », car les subventions (OS1.4) ciblent des PME traditionnelles (logique de modernisation) et l'accompagnement ;
- ✓ Une articulation entre l'ensemble des dispositifs de soutien à la création d'entreprises, via la sensibilisation, l'accompagnement, la formation et le financement, qui s'avère difficile à assurer au regard de la multitude de sources de financements (FEDER, FSE, Etat/régions) et d'opérateurs impliqués. D'ailleurs le soutien à des projets multipartenaires, via un chef de file, initialement préconisé pour inciter à la coopération, semble avoir rapidement été mis de côté.

L'enquête réalisée auprès des entreprises bénéficiaires de subvention à l'investissement souligne la bonne réponse aux besoins exprimés, tant en termes de dépenses éligibles que de modalités de financement. Selon les répondants de l'enquête réalisée, les modalités d'intervention apparaissent ainsi suffisamment adaptées pour 84% des répondants, ce qui est satisfaisant au regard des contraintes liées aux Fonds européens.

⁵ Non-reconduction du régime "actions collectives" NN 120/90 en 2015 pour un cadre plus contraignant

⁶ Basculement des financements nationaux du FUI aux financements PIA apportant une concurrence avec le FEDER

⁷ Adoption très tardive du règlement OMNIBUS relatif à la délégation de gestion à une banque publique)

Concernant les opérations d'accompagnement à la création d'entreprises, on observe des changements, au gré des appels à projets annuels, du cadre d'intervention (notamment sur le régime d'aide retenu), ayant créé une certaine instabilité, voire incompréhension sur les périmètres de dépenses éligibles et justificatifs à fournir. De même, les calendriers de mise en œuvre reflètent un décalage significatif entre la réalisation physique et administrative des opérations, induisant un risque financier important pour les porteurs.

3/ Des interventions qui présentent un effet levier et des résultats positifs en matière de croissance et d'emplois

3.1 Focus sur l'accompagnement à la création (OS1.3, analyse uniquement sur Franche-Comté)

23 opérations d'accompagnement ont été soutenues depuis 2015, portées par huit différents opérateurs régionaux notamment les consulaires (y.c. Agriculture) et BGE. La logique d'intervention apparaît assez large, hormis 4 opérations visant des publics spécifiques⁸ et 5 opérations visant le domaine spécifique de l'ESS.

Les remontées de données sur 12 opérations, principalement portées par la chambre régionale des métiers (en partenariat avec la CCI) et BGE permettent d'identifier près de 2 800 différentes entreprises créées⁹.

Les créateurs d'entreprises sont moins des femmes (41%) que des hommes (59%)¹⁰, ce qui découle du peu de ciblage des opérations mais également de la forte présence des consulaires (chambre des métiers, de l'agriculture...). On remarque ainsi que le secteur du BTP soit prépondérant parmi les entreprises créées, ainsi que les métiers de bouche ou encore le commerce & réparation d'automobile.

La distribution géographique apparaît quant à elle proportionnelle à la dynamique de création ; une relative intensité d'intervention étant observée sur le Territoire de Belfort, un peu moindre sur le Doubs.

L'analyse de la pérennité à 3 ans des entreprises aidées révèle un taux de 78%, supérieur à la moyenne nationale (75% pour les entreprises créées en 2014).

Concernant la nature juridique des entreprises créées, 71% le sont sous la forme d'entrepreneur individuel, donc potentiellement des autoentrepreneurs. Si les entreprises créées accompagnées ont un caractère employeur dans 18% des cas, il convient de souligner qu'au niveau national moins de 10% des créations sont employeuses au moment de leur création. L'effet en matière de création et de pérennisation d'emplois est donc réel.

3.2 Focus sur les instruments financiers : Invest' PME Création (OS1.3)

Cet outil de capital-risque concentre ses interventions sur les start-ups. Ces entreprises bénéficient souvent de subventions, voire d'avances remboursables (Région ou Bpifrance) mais ont des difficultés à mobiliser des financements privés du fait de la faible présence de Business Angels sur le territoire et de l'inadéquation de l'offre en prêts bancaires à ce stade de développement.

Les retours concernant le Fonds Création 4 (création 5 ayant été abondé très récemment par les PO) sont :

- ✓ 19 levées de fonds sur 16 entreprises différentes, pour près de 5,7 millions d'euros ;
- ✓ Un ticket moyen d'investissement de 290K€, soit près de 320K€ ;
- ✓ Un ciblage effectif sur les filières stratégiques régionales, hormis sur la transition énergétique & écologique ou encore l'agro-transformation du fait de la faible présence de start-ups dans ces secteurs ;
- ✓ A ce stade, 1 entreprise revenue à perte, 2 entreprises liquidées et 1 entreprise en risque de défaillance, 5 ou 6 entreprises avec un fort potentiel de croissance avéré ;
- ✓ Une forte progression du CA : +650 K€ en moyenne par entreprise, multiplié par 4,5 au bout de 4 ans ;

⁸ Publics en difficulté via les opérations de l'ADIE ou entrepreneuriat féminin via Initiative Doubs

⁹ Il est important de noter que toutes ces entreprises n'ont pas nécessairement bénéficié d'un accompagnement sur la durée mais potentiellement d'une seule séance anté-crédation (diagnostic et conseil juridique).

¹⁰ Les opérations portées par Coopilote et Initiative Doubs présentent une large majeure partie de créatrice

- ✓ 142 emplois au total créés chez les entreprises du portefeuille depuis leur première levée de fonds ;
- ✓ Un coefficient de retour potentiel inférieur à 1 (cf. valorisation des entreprises) ;
- ✓ Des sorties sous la forme de rachat par un groupe pour environ 75% des opérations, 25% en développement endogène de l'entreprise (rachat des parts par les créateurs).

3.3 Focus sur les aides à l'investissement (OS1.4)

154 entreprises différentes avaient bénéficié fin 2019 d'aides à l'investissement. Si le montant moyen d'aide s'élève à plus de 165K€, la moitié des dossiers présente un montant d'aide inférieur à 100K€. Ces montants sont limités mais on observe que la plupart des entreprises bénéficiaires relève de la petite entreprise.

Les retours d'enquête¹¹ permettent d'estimer un effet d'aubaine inférieur à 10%, proche des taux observés sur d'autres dispositifs d'aides directes mais qui reste significatif.

Ces aides contribuent significativement à la sécurisation du projet (pour 80% des répondants) et à l'augmentation du montant total d'investissement (68%). L'effet de levier financier est notamment assuré via la mobilisation de prêts bancaires complémentaires dans plus de 92% des cas. Dans leur majorité, les répondants considèrent d'ailleurs que la subvention a facilité la mobilisation de financements privés.

Ces aides présentent un effet structurant sur l'outil de production (innovation, augmentation des capacités de production, augmentation de la VA) mais avec des stratégies parfois limitées à de la simple modernisation. Les effets sur la stratégie commerciale (renforcement de la position sur leur marché historique ou sur de nouveaux segments) apparaissent plus marqués avec des taux de retours positifs de 80 à 90%. L'aide ne permet pour autant de passer un cap à l'international que pour 22% des entreprises.

Les retours d'enquête et la valorisation des données RNCS soulignent une amélioration de l'activité économique des entreprises aidées et une plus-value en termes d'emplois à court terme :

- ✓ Une augmentation significative du CA à court terme pour 42% des bénéficiaires (retour enquête),
- ✓ +17% de CA un an après octroi de l'aide, bien au-dessus des évolutions régionales (données RNCS)
- ✓ 70% des répondants ayant créé de l'emploi (74% si accroissement des capacités de production)
- ✓ Près de 2 emplois créés en moyenne par entreprise bénéficiaire depuis octroi de l'aide
- ✓ Une amélioration des conditions de travail du personnel pour près de 92%
- ✓ 70,8% déclarent avoir eu un besoin spécifique de formation à la suite de cet investissement

Un effet emploi positif malgré des difficultés à l'embauche, mises en avant par plus des trois quarts des répondants : manque d'attrait financier, concurrence avec le travail transfrontalier, inadéquation de la formation / perte de savoir-faire...

4/ Conclusions et recommandations pour la prochaine programmation

4.1 Conclusions générales et spécificités par programme

Avec un taux de création de près de 20% en 2019, la Région Bourgogne-Franche-Comté se situe désormais au-dessus de la moyenne nationale (17,9%). De même, les entreprises (hors auto entreprises) de la Région connaissent un taux de survie à 5 ans (2010 – 2015) désormais similaire à la moyenne nationale (60%). S'il est difficile de mesurer la plus-value réelle du programme à cette évolution régionale, les interventions d'accompagnement ont naturellement contribué à cette tendance mais de manière dispersée.

¹¹ 139 entreprises effectivement contactées sur les 154 bénéficiaires. 101 réponses complètes obtenues, soit un taux de retour de 72,6% et une représentativité totale de plus de 65% de l'ensemble des bénéficiaires.

L'abondement dans l'outil de capital-risque Invest' PME apparaît également justifié au regard du manque de financements privés sur ces cibles d'entreprises, du caractère risqué des investissements mais présentant une plus-value significative pour l'émergence de start-ups régionales. Une limite actuelle de cet outil réside dans son orientation très en amont (amorçage), ne permettant pas d'accompagner les start-ups dans la durée, celles-ci se faisant généralement racheter par un groupe. L'outil ne permet pas non plus d'investir dans des secteurs clés régionaux plus matures.

Les aides à l'investissement présentent également des retours positifs, permettant l'évolution du tissu de petites entreprises industrielles et de la création d'emploi. Certaines de ces aides apparaissent toutefois limitées au regard des enjeux de transition industrielle via l'innovation et la croissance de PME, ouvertes à l'international.

L'impact des deux programmes apparaît relativement différencié du fait de logiques d'intervention et niveaux de programmation divergeant :

- ✓ Sur le PO Franche-Comté Massif du Jura : une plus-value peut être observée sur les deux Objectifs Spécifiques du programme. En matière de création (OS1.3), cette contribution passe par l'outil de capital-risque « Invest'PME Création » et les opérations d'accompagnement à la création ; bien que le cadre d'intervention FEDER concernant ce dernier type d'opération ait manqué de la stabilité. La contribution sur l'OS1.4 est également avérée bien qu'un peu plus tardive que pour le PO Bourguignon.
- ✓ Sur le PO Bourgogne : du fait de la programmation très tardive et limitée sur l'OS1.3, l'effet du programme est donc concentré sur l'OS 1.4 avec une centaine de PME soutenues. L'effet levier est particulièrement mis en avant chez ces bénéficiaires qui ont par ailleurs quasi-systématiquement bénéficié d'une avance remboursable (financement Région).

4.2 Enjeux et préconisation pour le programme 2021-2027

Le prochain programme régional devrait s'inscrire dans la lignée du précédent en matière d'orientation stratégique et de concentration financière (au moins 40% sur la thématique innovation & compétitivité, 30% sur la transition énergétique et écologique). L'activité entrepreneuriale et l'indice de compétitivité régionale des petites et moyennes entreprises restent des sujets prioritaires pour la Région, comme pour la France entière.

Les préconisations issues de cette évaluation portent sur les trois axes d'intervention actuels, dont la cohérence et l'efficacité peuvent encore être renforcées :

- ✓ Une restructuration de l'approche régionale sur le soutien à la création, via un cadre d'intervention unique et sécurisé (ex. sur un OS) ainsi qu'une logique d'intervention et un pilotage précis en matière de parcours création et de responsabilité de chacun des opérateurs clés ;
- ✓ Un élargissement maîtrisé des interventions en ingénierie financière (sous réserve des conclusions de l'évaluation ex-ante), pour assurer le décollage et la pérennisation des entreprises innovantes sur le territoire, y compris sur des projets plus ambitieux ainsi que la possibilité d'atteindre des entreprises plus traditionnelles via des interventions en prêts & garantie, voire quasi-fonds propres ;
- ✓ L'intégration des subventions à l'investissement comme un outil ciblé de la politique régionale, permettant de financer des projets de développement dans leur ensemble et en appliquant des contraintes proportionnées aux projets, notamment sur la possibilité d'intervenir en fonds Région uniquement pour les plus petits projets (et à 100% FEDER sur les plus ambitieux).