

Evaluation de la contribution de l'axe prioritaire 1 « Economie 2020 » à la réalisation des objectifs fixés dans le programme opérationnel FEDER 2014-2020 « Wallonie-2020.EU »

Résumé exécutif

Dans le cadre de la programmation 2014-2020 des Fonds structurels européens, la Wallonie bénéficie des interventions communautaires au titre de deux catégories de régions, à savoir les 'Régions en transition' pour les provinces de Hainaut, Liège, Namur et Luxembourg et les 'Régions les plus développées' pour le Brabant wallon. Les moyens financiers alloués à la Wallonie dans le cadre du FEDER pour la programmation 2014-2020 s'élèvent à 682 millions d'euros.

Par le biais de l'axe 1 « Economie 2020 », la Wallonie vise un renforcement de la compétitivité des PME wallonnes grâce à une densification et une diversification du tissu des PME et une meilleure productivité du travail. Ainsi, l'axe 1 vise plus spécifiquement :

- Le soutien à l'esprit d'entreprise, l'accroissement du nombre et du taux de survie des PME par des mesures de soutien à l'investissement (mesure 1.1.1), de capital et crédits dans les entreprises, les spin-off et les spin-out (mesure 1.1.2), la création ou requalification de ZAE dans une logique de transition vers une économie bas carbone (mesure 1.1.3) ou l'animation économique (mesure 1.1.4)
- La croissance des PME à haut potentiel par l'animation économique proactive (mesure 1.2.1)
- La stimulation des performances économiques des entreprises par la mise en œuvre de l'économie circulaire (mesure 1.3.1) et le développement de ZAE à haute qualité environnementale (mesure 1.3.2).

Dans ce contexte, la Région wallonne (représentée par le Département de la Coordination des Fonds Structurels), conformément au Règlement (CE) 1303/2013 (art. 56), a commandé une évaluation *in itinere* de l'impact des mesures mises en œuvre au travers de l'axe prioritaire 1 « Economie 2020 » du PO FEDER 2014-2020. Cette évaluation porte sur la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2018. La mission du consultant s'est déroulée d'avril 2019 à avril 2020.

Le référentiel qui a été retenu et validé pour mener à bien la présente évaluation repose sur la logique d'intervention de l'axe 1 et sur un nombre défini de questions évaluatives à traiter. Pour mener à bien l'évaluation, plusieurs méthodes ont été mobilisées : analyses de données quantitatives, entretiens et focus groups avec les bénéficiaires, entretiens téléphoniques et enquêtes en ligne. L'ensemble de ces informations ont été consolidées afin de pouvoir formuler l'ensemble des constats d'évaluation.

Le but de cette évaluation *in itinere* était donc d'évaluer la contribution de l'axe 1 à la réalisation des objectifs du PO FEDER 2014-2020, en ce compris l'analyse des résultats actuels de la mise en œuvre des projets.

Un niveau d'atteinte des résultats variable

A l'issue de cette évaluation *in itinere*, les **résultats engendrés** et la contribution des mesures de l'axe 1 à la réalisation du PO sont relativement variables d'une mesure à l'autre et offrent dès lors une image diversifiée. Relevons en effet, d'une part, des mesures relativement structurées, dont le succès est observé au cours des différentes programmations et qui ont fait l'objet d'améliorations continues et, d'autre part, des mesures plus récentes et destinées à un nombre plus limité de bénéficiaires et qui ont connu des retards très importants dans leur mise en œuvre. Ainsi, les mesures relatives au financement des

investissements des entreprises, au financement par le capital ou le micro-crédit et à l'animation économique ont atteint et même dépassé les objectifs qui avaient été définis à l'horizon 2018 ; les résultats définis pour ces mêmes mesures à l'horizon 2023 devraient être largement atteints au regard du rythme actuel de leur mise en œuvre. A contrario, les mesures relatives à la requalification des zones d'activité économiques (ZAE) et la mesure relative à la promotion de l'économie circulaire ont connu des retards particulièrement importants et les résultats obtenus à ce stade sont bien en-deçà des résultats escomptés. Leur rythme de mise en œuvre devra s'accélérer au cours de la seconde partie de la programmation pour atteindre les objectifs définis à l'horizon 2023.

Des mesures de soutien par des instruments financiers à l'efficacité prouvée

S'agissant de l'**efficacité** de chacune de ces mesures, celle-ci consiste à mesurer la contribution des résultats à la réalisation des objectifs fixés et elle s'adresse en particulier aux bénéficiaires. Cela implique d'analyser les réalisations, résultats et impacts du programme et de leur conformité avec les objectifs fixés dans le but de comprendre pourquoi ils sont soumis ou susceptibles d'être soumis à des variations.

Sur base des informations récoltées et des données quantitatives obtenues, il apparaît que **la mesure 1.1.1 et la mesure 1.1.2 sont efficaces**. En effet, les objectifs de la mesure 1.1.1 ont été atteints pour la période considérée : les entreprises ont procédé à de nouveaux investissements, ces entreprises ont créé de l'emploi et cela a généralement permis de participer à leur croissance ou à l'extension de leurs activités. En outre, les données montrent que les entreprises soutenues dans le cadre de cette mesure ont un taux de survie de 100%, ce qui est supérieur à la moyenne wallonne. La mesure 1.1.2 peut également être qualifiée d'efficace au regard de la définition susmentionnée, tant pour ce qui concerne le volet capital-risque que pour ce qui concerne le volet micro-crédit. Les objectifs prévus pour cette mesure ont en effet été rencontrés et s'agissant de sa contribution aux résultats attendus et à la logique d'intervention, les entreprises soutenues dans ce cadre ont un accès à des financements privés en raison de l'effet de levier positif de la mesure et peuvent ainsi procéder à de nouveaux investissements. Cela permet la reprise d'entreprises ou encore l'extension d'entreprises existantes. Le taux de survie des entreprises soutenues dans le cadre de cette mesure est également supérieur à la moyenne wallonne (94,5%). La croissance en termes d'emploi semble moins évidente bien que la création d'emploi soit plus dynamique parmi les entreprises soutenues : la relation de causalité ne peut être démontrée de manière totalement univoque. En outre, un effet de temporalité ne doit pas être négligé en termes de création d'emploi et cet indicateur devrait être davantage évalué et analysé à l'issue de la période de programmation dans le cadre de l'évaluation *ex post*.

Une efficacité plus complexe à évaluer pour les mesures d'animation économique

La question de l'efficacité des **mesures 1.1.4 et 1.2.1** est plus complexe à traiter en raison de certains biais méthodologiques dans le cadre du suivi des indicateurs de réalisation liés à ces mesures. Ainsi, ces indicateurs suggèrent une efficacité particulièrement élevée des deux mesures au regard du **nombre de dossiers** réalisés par rapport aux objectifs fixés en début de programmation. Toutefois, ces indicateurs appellent une certaine prudence dans leur interprétation étant donné qu'ils sont davantage liés à une logique de production qu'à une logique d'efficience de la mesure. En outre, l'évaluation a relevé une différence dans l'interprétation des indicateurs, pour laquelle le DCFS a réalisé un travail d'harmonisation. Notons également que **l'ampleur et l'intensité de l'accompagnement** peuvent varier d'un opérateur à l'autre, d'un bénéficiaire final à un autre. De manière globale, l'accompagnement fourni dans le cadre de la mesure 1.1.4 est plus ponctuel que dans le cadre de la mesure 1.2.1.

La mesure 1.2.1 avait pour objectif de répondre à certaines évolutions préconisées par la Commission européenne et à certaines recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation de la précédente programmation, notamment en se focalisant sur **des entreprises à plus haut potentiel de croissance** et en favorisant une professionnalisation de l'accompagnement. Il ressort des analyses effectuées que ce critère de haut potentiel ou de capacité de croissance n'a jamais été clairement défini d'un point de vue opérationnel et que la sélection qui est effectuée est laissée à la discrétion des opérateurs. Dès lors, la **qualité de la sélection est variable** en fonction des opérateurs et est réalisée avec plus ou moins d'intensité. En ce qui concerne l'efficacité de cette mesure, dans sa conception, celle-ci répond bien aux recommandations de la Commission. Pour ce qui est de la mise en œuvre du rôle d'*account manager*, celui-ci n'a pas pleinement atteint les objectifs escomptés, notamment en raison du manque de clarté concernant ce rôle et une mise en œuvre différenciée et variable entre opérateurs. La pertinence d'organiser de telles fonctions à l'échelle locale peut également être posée. Les résultats bruts prévus ont, quant à eux, été atteints et largement dépassés mais se pose la question de l'interprétation des indicateurs utilisés, comme mentionné supra. Les données disponibles suggèrent que le taux de survie des entreprises accompagnées dans le cadre de cette mesure est légèrement inférieur au taux moyen wallon, à savoir de 91,4%. Ceci pourrait s'expliquer par le caractère plus innovant des entreprises visées.

Les principaux résultats qui étaient attendus par la mise en œuvre de la mesure 1.1.4 étaient la création d'entreprises, l'amélioration de leur survie et l'augmentation de l'emploi. Au regard de ces objectifs et ambitions, **la mesure peut être considérée comme partiellement efficace**. Le taux de survie des entreprises accompagnées est en effet supérieur à la moyenne wallonne (95,9%). Toutefois, en matière de création effective d'entreprises, les indicateurs tels que mis en place ne permettent pas d'évaluer dans quelle mesure l'accompagnement a effectivement mené à la création d'une entreprise, les entreprises et les porteurs de projet étant comptabilisés de la même manière et sans distinction par les opérateurs. La question de la création d'emploi n'est pas non plus évidente. Le suivi effectué ne permet pas d'isoler un impact sur l'emploi ni de montrer une croissance en la matière qui serait plus dynamique que pour les autres entreprises wallonnes.

Une efficacité non démontrée à ce stade pour les mesures à visée « environnementale »

Les mesures 1.3.1 et 1.3.2 n'ont pas démontré leur efficacité au cours de cette première partie de la programmation, ces mesures ayant été mises en œuvre avec un retard important. Pour la mesure 1.3.2, ce retard est dû principalement à la longueur des procédures préalables liées à une mise œuvre de projets d'infrastructures. La mesure 1.3.1 n'avait quant à elle pas encore débuté fin 2018. Si les premiers éléments d'information disponibles ainsi que les échanges qualitatifs avec les opérateurs et bénéficiaires laissent penser que ces mesures devraient pouvoir contribuer aux objectifs d'utilisation plus rationnelle des ressources et d'une meilleure performance environnementale des installations des entreprises, aucun élément tangible ne permet de confirmer cette ambition à ce stade.

Des mesures globalement efficaces

S'agissant de l'**efficacité** de chacune de ces mesures, celle-ci consiste à évaluer dans quelle mesure les résultats ont été obtenus à un coût raisonnable.

Les interventions et actions réalisées dans le cadre de l'axe 1 sont des interventions qui existent peu sur le marché de manière similaire, si ce n'est partiellement pour ce qui concerne les interventions en matière de financement des investissements, en matière de capital-risque ou de micro-crédit. Les autres interventions sont plus largement du domaine des instances publiques uniquement. L'efficacité de ces mesures peut donc difficilement être mesurée sur base de comparaison avec le coût d'interventions

similaires sur le marché. Dès lors, elle est davantage **évaluée sous l'angle de l'estimation budgétaire qui avait été effectuée en amont** de leur mise en œuvre et au regard des éventuels effets de levier ou difficultés rencontrés dans la mise en œuvre des mesures et qui ont un impact sur leur efficience.

Concernant les **mesures 1.1.1 et 1.1.2, leur efficience est en ligne avec les objectifs définis** dans le cadre des documents de programmation. L'effet de levier de ces mesures est également intéressant, ce qui les rend relativement efficaces. Notons que pour ce qui est du volet capital-risque de la mesure 1.1.2, le caractère *revolving* de plusieurs types d'intervention permet de réinjecter des fonds en cours de programmation, ce qui induit un effet de levier particulièrement positif.

La mesure de l'efficience des **mesures 1.1.4 et 1.2.1** est davantage complexe à évaluer. Les financements n'allant pas directement aux entreprises, ils ont tendance à contribuer à financer des structures et leur personnel : le lien avec le nombre de dossiers n'est pas direct. D'un point de vue de la consommation budgétaire, les mesures sont **efficaces si l'on s'en tient au ratio entre le budget dépensé et le nombre de dossiers** par rapport aux estimations qui avaient été effectuées en début de programmation.

Pour ce qui concerne les autres mesures, l'efficience ne peut être pleinement évaluée au regard du niveau de mise en œuvre actuel.

Des ambitions cohérentes... mais un manque de recul pour en évaluer les effets et impacts

Les **effets** et l'**impact** des mesures de l'axe 1 concernent l'effet provoqué par celles-ci sur leur environnement et leur contribution au programme opérationnel. Il s'agit, dans la mesure du possible, d'isoler les effets de l'intervention et de comprendre, plus largement, le fonctionnement du programme et les liens de causalité avec les résultats attendus. Les effets des mesures ont été esquissés dans l'ensemble de l'évaluation. Toutefois, les effets et impacts de l'axe 1 ne pourront pleinement être appréhendés qu'à la fin de la période de programmation et dans le cadre de l'évaluation *ex post*. A ce stade, les **effets à moyen et long terme ne peuvent pas encore être perçus ou rendus visibles**.

Les différents objectifs et impacts visés des différentes mesures sont cohérents (cf. infra). Chaque **mesure a un effet et impact en ligne avec les résultats attendus sans pour autant que ce lien soit le seul lien de causalité qui puisse expliquer les résultats**. En d'autres termes, c'est un faisceau d'éléments internes et externes à l'axe 1 qui contribuent à la croissance des entreprises, à leur taux de survie, à l'augmentation des investissements ou encore à l'augmentation du taux d'emploi.

Ainsi, la **mesure 1.1.1** permet de favoriser les investissements des entreprises ainsi que la création d'emploi et génère également davantage d'activités du fait de l'effet de levier vers des financements privés mais également l'extension de capacités des entreprises ou le développement de nouvelles chaînes de production. Le **taux de survie** de ces entreprises est également plus élevé. Pour ce qui est de la **mesure 1.1.2**, des mêmes effets sont identifiés, à l'exception de la création d'emploi qui a un caractère plus indirect. En ce qui concerne les **mesures d'animation économique**, les **impacts et effets sont nettement plus diffus** et difficilement isolables. Les bénéficiaires et bénéficiaires finaux identifient eux-mêmes peu d'impacts directs, qu'il s'agisse de création d'emploi, de mise en réseau des entreprises, de leur pérennité, d'une éventuelle croissance ou augmentation des investissements. Pour ce qui est d'une plus grande compétitivité des entreprises par un fonctionnement plus durable, par une moindre consommation de ressources et d'énergie, les **mesures liées sont à un stade trop précoce** que pour pouvoir identifier un quelconque impact dans le cadre de la présente évaluation. Cette analyse devra faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre de l'évaluation *ex post*.

Un axe prioritaire cohérent, tant à l'interne qu'à l'externe

L'évaluation *in itinere* comprenait également une évaluation de la cohérence interne et de la cohérence externe des mesures de l'axe 1 « Economie 2020 ». La **cohérence interne** vise à évaluer la cohérence des différentes mesures et projets repris au sein de l'axe 1. Il s'agit ainsi d'évaluer la complémentarité entre les différentes mesures et la manière dont celles-ci sont exploitées. La **cohérence externe** porte quant à elle sur la complémentarité de l'axe 1 avec d'autres plans structurels ou d'autres politiques wallonnes, d'autres interventions wallonnes ou européennes, notamment en matière d'animation économique.

A ce titre, l'évaluation *in itinere* montre que les **différentes mesures de l'axe 1 sont cohérentes** entre elles mais également avec les autres axes de la programmation opérationnelle ; la cohérence interne est donc rencontrée. En effet, globalement, l'ensemble des mesures mises en œuvre visent des objectifs similaires et complémentaires qui peuvent se renforcer mutuellement et ainsi renforcer l'impact des mesures sur l'économie wallonne. Les mesures mises en œuvre visent également à répondre aux recommandations de la programmation précédente, bien que les modalités de mise en œuvre des nouvelles mesures ont manqué de précision et de concrétisation en pratique. En d'autres termes, l'ensemble des mesures sont cohérentes dans leur conception et leurs orientations mais la mise en œuvre de certaines de ces mesures (animation économique, économie circulaire et requalification de ZAE) n'a pas été aussi focalisée ou spécifique en pratique et les synergies prévues dans la conception n'ont pas toutes été rencontrées.

La **cohérence externe** est, elle aussi, rencontrée. L'axe 1 est en effet bien en lien avec les autres plans stratégiques de la Wallonie, au titre desquels les plus évidents sont la politique des pôles de compétitivité et du Plan Marshall en général, la stratégie de spécialisation intelligente ainsi que le plan wallon d'investissements. Les objectifs rejoignent également les politiques décidées en matière d'aménagement du territoire ou de soutien à l'économie circulaire. Enfin, l'axe 1 est aussi cohérent avec les ambitions portées par le PO FSE.

Des pistes d'amélioration pour l'avenir

L'évaluation *in itinere* avait aussi pour objectif de formuler des **recommandations** permettant, le cas échéant, une réorientation éventuelle des projets pour la suite de la programmation et orienter la réflexion en vue de la prochaine programmation. Les possibilités de réorientation des mesures d'ici la fin de la période de programmation nous semblent en pratique limitées. Néanmoins, les recommandations suivantes¹ ont été formulées pour le **court terme** :

- Evaluer dans quelle mesure certains moyens ne pourraient pas être réalloués vers les mesures 1.1.1 et 1.1.2, d'autant que les effets de levier de ces mesures sont positifs.
- Apporter des balises aux opérateurs en termes de ciblage des entreprises dites à haut potentiel afin d'avoir une plus grande spécificité dans l'accompagnement proactif.
- Evaluer la possibilité de porter le focus de la mesure 1.1.1 sur certains types de dossiers en raison de la limitation des budgets encore disponibles jusqu'en fin de programmation (i.e. création d'emplois ou effets retours plus rapides).
- Assurer une mise en œuvre effective rapide de la mesure 1.3.1 afin de pouvoir engendrer de premières activités et résultats et pouvoir les évaluer dans les prochains mois et évaluer si cette approche est à soutenir et à encourager dans le cadre d'une prochaine programmation.

¹ Seuls les concepts et thématiques sont présentés dans cette synthèse.

Des **recommandations à moyen et long terme en vue de la programmation suivante** ont été formulées :

- Focaliser l'évaluation *ex post* (ou toute autre évaluation de fin de programmation) sur les impacts à moyen et long terme tels qu'identifiés dans le diagramme logique d'intervention, l'évaluateur disposant alors de davantage de recul et d'une période d'évaluation plus consistante.
- Poursuivre les mesures 1.1.1 et 1.1.2 moyennant, le cas échéant, un nouvel affinement des modes d'intervention (i.e. sélectivité des projets, élargissement éventuel à d'autres instruments financiers).
- Spécifier davantage les mesures d'animation économique, resserrer la typologie de services et affiner les indicateurs liés (le cas échéant, ne conserver qu'une seule mesure) et s'assurer de la mise à disposition des ressources et compétences nécessaires par les opérateurs.
- Définir à minima une méthode ou des critères communs pour mener à bien le screening ou le ciblage des entreprises (i.e. sources d'informations, critères utilisés, priorités, etc.) dans le cadre de la mesure 1.2.1 et réfléchir à la pertinence de définir des priorités à l'échelle de la Région wallonne. Il convient également de revoir le rôle des *account managers*.
- Evaluer s'il est pertinent de conserver une distinction entre les mesures 1.1.3 et 1.3.2 ou de les spécifier davantage et affiner les indicateurs utilisés.

L'ensemble de ces recommandations et réflexions seront à réévaluer à la lumière des résultats obtenus à l'issue de la période de programmation.
