



Rapport d'observations définitives

AGENCE DE DEVELOPPEMENT POUR LA NORMANDIE

(Département du Calvados)

Exercices 2016 à 2018

Observations délibérées le 13 février 2020

SOMMAIRE

Synthèse	1
Principales recommandations	1
Obligation de faire	1
I. RAPPEL DE LA PROCEDURE	2
A. Principaux points examinés	2
B. Contrôles antérieurs	3
C. Méthode de contrôle	3
II. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE	3
A. La création et l'organisation de l'agence.....	3
1 - L'organisation antérieure.....	3
2 - L'objet statutaire de l'agence et les délégations de gestion	3
3 - La reprise de certaines activités antérieures.....	4
4 - Les organes de l'agence.....	4
5 - Le respect des règles et des principes déontologiques	5
B. Le fonctionnement de l'agence	5
1 - Le siège et les locaux.....	5
2 - Les effectifs.....	6
3 - La gestion des agents contractuels.....	7
4 - Le temps de travail.....	8
5 - Les conventions passées avec des tiers.....	9
6 - Le guichet unique.....	10
III. LE BUDGET, LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE	11
A. La prévision budgétaire	11
B. La fiabilité des comptes.....	11
1 - Le respect du principe de l'image fidèle	11
2 - La comptabilisation des dépenses de personnel	12
3 - Le rattachement des charges à l'exercice.....	12
4 - Les restes à réaliser et les engagements.....	12
C. La section de fonctionnement	13
1 - Les recettes de fonctionnement	13
2 - Les dépenses de fonctionnement	14
3 - Le résultat de fonctionnement.....	15
4 - La gestion des autorisations d'engagement (AE).....	15
D. La trésorerie	16
IV. LA MESURE DE LA PERFORMANCE	17
A. Une obligation statutaire	17
B. La méthode de l'AD Normandie	17
C. La pluralité des indicateurs	18
1 - La proportion d'entreprises aidées.....	19
2 - Les effets sur l'emploi	20
3 - Les effets sur les investissements étrangers	20
4 - Le coût de la création d'emplois supporté par l'agence	21

SYNTHÈSE

Créée en 2016, l'agence de développement pour la Normandie est un établissement public administratif chargé par le conseil régional d'une mission d'aide au développement économique des entreprises implantées dans la région. Forte de 56 agents en mars 2019, dont 13 agents mis à sa disposition par la région, elle dispose d'un siège à Colombelles, dans l'agglomération caennaise, et d'une antenne à Saint-Étienne-du-Rouvray, près de Rouen. Essentiellement financée par la région Normandie, l'agence, qui dispose d'un budget de 9 M€ en 2018, ne constitue pas le guichet unique pour les entreprises qui avait inspiré sa mise en place.

Il appartient à la région de s'interroger sur les conditions de fonctionnement d'une structure qui consacre 55 % de son budget à ses charges de gestion, et 45 % aux aides économiques. L'expérience acquise au cours des trois exercices écoulés montre, en particulier, la nécessité d'une adaptation des moyens aux besoins réels en locaux sur les deux sites normands et pour les locaux sous-loués à Paris. La progression des effectifs totaux de l'agence (+ 7,6 % de 2016 à 2019) doit également être maîtrisée, même si la masse salariale progresse moins depuis 2017. La masse salariale des agents non titulaires a augmenté beaucoup plus rapidement que celle des agents titulaires, en dépit d'un effort de modération salariale mis en œuvre depuis 2016 dans un but d'harmonisation.

Les comptes ne fournissent qu'une image incomplète de l'activité de l'établissement, en particulier pour sa mission d'instruction de certains dossiers d'apport en capital pour le compte de la société anonyme Normandie Participations, qui est parallèle à celle des aides financières directes.

Le dispositif d'évaluation de l'action de l'ADN, qui demeure embryonnaire, mériterait de reposer sur des objectifs et indicateurs précis, à définir en accord avec la région, dont l'agence est un opérateur.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Optimiser les implantations immobilières et les surfaces de locaux en fonction des besoins constatés de l'agence, tant à Colombelles qu'à Saint-Étienne-du-Rouvray et à Paris ;
2. clarifier par voie de convention ou d'avenant les conditions de coopération entre ADN et Normandie Participations en ce qui concerne le travail exécuté par les chargés d'affaires de l'agence au profit de la SAS et réciproquement.

OBLIGATION DE FAIRE

3. Appliquer les statuts en rejetant une demande d'aide financière aux entreprises dont un dirigeant est administrateur.

I. RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de l'agence de développement pour la Normandie (ADN) pour les années 2016 à 2018. Par lettre en date du 4 février 2019, le président de la chambre en a informé M. Hervé Morin, président. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 26 juin 2019 entre M. Morin et le rapporteur.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 25 juillet 2019, ses observations provisoires relatives à la gestion de cet établissement public administratif, qui ont été adressées le 8 octobre 2019 à l'ordonnateur. Le même jour, des extraits du rapport d'observations provisoires ont été également adressés, chacun pour ce qui le concerne, au président du conseil régional de Normandie, au président de la chambre de commerce et d'industrie de région, au président de la SAS Normandie Participations, ainsi qu'à deux membres du conseil d'administration de l'ADN.

Par courrier du 9 décembre 2019, enregistré au greffe le 12 décembre 2019, l'ordonnateur a apporté sa réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre. Le président du conseil régional a répondu le 8 décembre 2019 à la chambre, par courriel enregistré le 9 décembre 2019, doublé d'un courrier signé le 13 décembre suivant, enregistré le même jour au greffe. Le président de la CCI de région a adressé sa réponse le 6 décembre 2019, enregistrée le 9 décembre 2019 au greffe.

Ni la SAS Normandie Participations, ni les deux administrateurs n'ont adressé de réponse à la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 13 février 2020, le présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport a été communiqué au président en fonctions, auquel est jointe sa réponse qui engage sa seule responsabilité. Il devra être communiqué par le président à l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

A. Principaux points examinés

Le contrôle des comptes et de la gestion a été conduit, de façon à examiner en particulier :

- l'organisation et le fonctionnement de l'agence ;
- la fiabilité de ses comptes ;
- sa situation financière ;
- la gestion des aides aux entreprises et leur conformité aux règles sur les aides d'Etat ;
- l'efficacité de la structure mise en place.

B. Contrôles antérieurs

Le 9 novembre 2012, la chambre a arrêté un rapport d'observations relatif à la Mission régionale pour l'innovation et l'action de développement économique (MIRIADE), régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et émanation de l'ex-région de Basse-Normandie. Le groupement d'intérêt public SEINARI, qui exerçait une activité similaire en Haute-Normandie, n'a pas fait l'objet d'un contrôle de la chambre.

La chambre a arrêté, les 1^{er} et 2 avril 2019, ses observations définitives relatives aux comptes et à la gestion de la région Normandie et des régions Haute-Normandie et Basse-Normandie au cours des exercices 2014 à 2017, dans le cadre d'un rapport qui faisait mention du rôle de l'ADN.

C. Méthode de contrôle

Le rapporteur a consulté l'ensemble des dossiers d'instruction des dossiers d'aide traités au cours de la période. De plus, pour examiner le déroulement de la procédure et les principaux éléments de sélection, 37 dossiers d'instruction « impulsion export individuel » sur 134 ont été étudiés (pour 2018).

II. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'AGENCE

A. La création et l'organisation de l'agence

1 - L'organisation antérieure

En Basse-Normandie, la région avait institué la MIRIADE, régie dotée de l'autonomie juridique et financière, dotée de recettes de fonctionnement de 2,7 M€ en 2015.

En Haute-Normandie, un groupement d'intérêt public « Normandie Seine Incubation » (SEINARI) exerçait des compétences similaires et gérait un incubateur d'une quinzaine d'entreprises ; ses recettes de fonctionnement s'élevaient à 2 M€ en 2015.

2 - L'objet statutaire de l'agence et les délégations de gestion

a - *L'objet de l'ADN*

Par délibération du 24 mars 2016, le conseil régional a créé un établissement public local dénommé « Agence de développement pour la Normandie » (ADN). L'agence a pour but de devenir l'interlocuteur régional unique des entreprises, notamment pour leurs projets industriels, d'innovation, de développement et d'internationalisation, pour la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, de l'innovation et de l'international (SRDEII), et pour les échanges entre la région et ses partenaires économiques.

Le conseil régional confie à l'ADN « la gestion du service public administratif de promotion du développement économique de la région » (article 2).

Pour les projets de toutes les entreprises ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques, à l'exclusion des aides à la formation, l'ADN instruit les demandes et prépare les décisions d'attribution d'aides financières de la région. Dans le cadre de délégations de gestion (cf. *infra*), elle paye les aides financières au nom de la région. Enfin, elle suit les dossiers ayant donné lieu à une aide par la région et évalue leur impact (article 2.1.1).

L'agence exerce en parallèle trois autres missions (articles 2.1.2, 2.1.3 et 2.1.4) :

- elle assure la promotion économique du territoire régional au niveau national et international ;
- elle anime la coordination des acteurs du développement économique et de l'innovation, notamment en liaison avec les pôles de compétitivité, les filières industrielles régionales, les collectivités, les EPCI et les réseaux consulaires ;
- elle réfléchit à la mise en place d'un outil de participation au capital des entreprises.

La dernière mission citée n'a plus lieu d'être depuis la création de la SAS Normandie Participations en septembre 2016.

b - Les délégations de gestion

L'ADN bénéficie de mandats de délégation de gestion de la part de la région dans les domaines suivants :

- impulsion export individuel et impulsion conseil, par délibération de la commission permanente du conseil régional du 4 juillet 2016 et par convention de mandat du 17 août 2016 ;
- impulsion transition numérique, par délibération du conseil régional du 9 avril 2018 et convention de mandat du 16 juillet 2018.

3 - La reprise de certaines activités antérieures

Les statuts de l'ADN sont inspirés de ceux de la MIRIADE Normandie, dont elle a repris 24 agents. La MIRIADE était une régie d'innovation.

L'ADN a également repris la partie développement des activités du groupement d'intérêt public SEINARI, ainsi que 9 agents.

4 - Les organes de l'agence

L'ADN comprend deux organes collégiaux. Le conseil d'administration est composé de 14 conseillers régionaux et de 12 personnalités qualifiées, tous désignés par le conseil régional sur proposition de son président. Les administrateurs, dont le mandat est exercé à titre gratuit, sont nommés pour la durée du mandat régional restant à couvrir. Les compétences du conseil consistent notamment :

- à élire le président de l'agence ainsi qu'un ou plusieurs vice-présidents ;
- à voter le budget et le compte administratif ;
- à créer les emplois de l'agence.

Le directeur général de l'ADN, ancien directeur général de la MIRIADE, assiste aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

Le directoire consultatif est composé de chefs d'entreprise, choisis et nommés par le président, qui exercent leurs missions à titre gratuit. Animé par le directeur, il a pour mission de proposer au président des axes d'action.

De plus, par délibération n° 16-03 du 9 juin 2016, le conseil d'administration de l'ADN a créé une commission spécialisée, le conseil territorial.

L'avenir de ces deux organes difficiles à réunir, et institués finalement dans un but assez similaire pour associer des décideurs économiques dans l'élaboration de la stratégie de l'agence, soulève une interrogation. Il pourrait être envisagé soit de les fusionner, soit de les alléger, la représentation des chefs d'entreprise pouvant être assurée au sein même du conseil d'administration à travers les personnalités qualifiées.

Le président est chargé de l'exécution des décisions du conseil d'administration. Il peut notamment déléguer sa signature au directeur.

Il reçoit délégation du conseil d'administration pour préparer, passer, exécuter et régler les marchés passés selon la procédure adaptée et peut, sur avis conforme du comptable, créer des régies de recettes et d'avances. Aucun régime d'incompatibilité n'est prévu dans les statuts.

Le directeur, désigné par le conseil régional sur proposition du président de celui-ci, est nommé par le président de l'agence. Ses fonctions sont incompatibles avec les mandats de parlementaire français ou européen, et avec un mandat d'élu local dans la région, ainsi qu'avec un intérêt quelconque dans les entreprises en rapport avec l'agence. Il ne peut y occuper des fonctions ou assurer des prestations pour leur compte. Il assure le fonctionnement de l'agence.

5 - Le respect des règles et des principes déontologiques

Parmi les administrateurs nommés comme personnes qualifiées, figurent deux dirigeants d'entreprises ayant bénéficié, au cours de la période sous revue, d'aides de l'ADN.

L'article 4.2 des statuts ne permet pas d'occuper une fonction dans une entreprise en rapport avec l'agence. Dans ce cas, « *l'intéressé est déchu de son mandat, soit par le conseil d'administration à la diligence de son président, soit par le préfet agissant de sa propre initiative ou sur proposition du président du conseil régional* ».

La chambre rappelle à l'agence qu'elle ne peut attribuer une aide financière à une entreprise dont un dirigeant est administrateur, et qu'il lui revient d'aménager les statuts afin de prévenir les risques de conflit d'intérêts.

B. Le fonctionnement de l'agence

1 - Le siège et les locaux

Le siège de l'ADN est situé dans l'agglomération de Caen, à Colombelles (Calvados), sur le campus Effscience. Y sont affectés 31 agents employés en propre, soit environ 72 % des effectifs rémunérés par l'agence ; avec les agents mis à disposition, l'effectif est de 38 agents, soit près de 68 % de la communauté de travail.

La région est propriétaire des locaux à Colombelles, qu'elle met à la disposition de l'agence dans le cadre d'une convention du 6 septembre 2016. Ces locaux représentent, sur trois niveaux, 1 550 m², incluant un amphithéâtre de plus de 400 m².

L'agence dispose d'un second site de bureaux à Saint-Etienne-du-Rouvray (Seine-Maritime) dans le technopôle du Madrillet (Innovapôle 76). Ce site, loué à la CCI Seine Mer

Normandie (cf *infra*, conventions passées avec des tiers), a fait l'objet d'une convention de service d'une durée de trois ans à compter du 1^{er} juillet 2016, approuvée par délibération du conseil d'administration du 9 juin 2016. Douze agents y sont présents, soit près de 28 % des effectifs propres de l'agence, et, avec les agents mis à disposition, 32 % de l'effectif total. L'effectif présent à Saint-Etienne-du-Rouvray (18) a donc progressé de 38 % par rapport à 2016.

**Tableau n° 1 : Répartition fonctionnelle et géographique des agents
(effectifs totaux, incluant les agents mis à disposition)**

Service	Colombelles (Calvados)	Saint-Etienne- du-Rouvray (Seine- Maritime)	Total
Direction générale	4	0	4
Normandie développement	14	8	22
Normandie territoires et réseaux	6	6	12
Projets transversaux	1	1	2
Fonctions supports	13	3	16
Total	38	18	56

Source : CRC d'après l'ADN

Les chargés d'affaires des deux sites ont des compétences sectorielles en principe régionales, mais certains secteurs se répartissent sur des territoires restreints. Si l'agence distribue la charge de travail avec pragmatisme, les sites ne disposent pas d'une compétence sectorielle ni même géographique (le site de Saint-Etienne-du-Rouvray travaille à 32 % sur des dossiers de Basse-Normandie et le site de Colombelles à 37 % sur des affaires haut-normandes).

Cette double localisation appelle une réflexion au regard de son coût, de l'utilisation des locaux et des gains d'efficacité qui pourraient résulter d'une plus grande spécialisation des agents. Si l'ordonnateur affirme, en réponse à la chambre, que les locaux normands de l'agence sont pleinement occupés, aucun élément ne vient cependant étayer l'optimisation de l'utilisation de l'auditorium de Colombelles, au moment où l'Agence fait part du projet de création d'une nouvelle antenne au Havre.

Parallèlement aux deux sites normands, l'ADN sous-loue des bureaux à Paris, au 55 avenue Kléber. Le contrat de sous-location, du 26 juin 2017, fixe le loyer trimestriel à 22 500 € TTC (loyer + charges), soit 7 500 € TTC par mois.

Grâce à cette implantation parisienne, les entreprises normandes qui le souhaitent peuvent disposer de locaux temporaires par l'agence.

La partie sous-louée comprend trois bureaux. Les réservations ont été inférieures en moyenne à 41 par mois depuis la mi-2017. Une telle utilisation plaiderait pour une réduction à deux bureaux de la surface sous-louée. Pour répondre à la nécessité d'une optimisation, un déménagement dans un autre local parisien est prévu par l'ordonnateur.

Une réflexion plus globale mériterait d'être conduite sur les économies et l'efficacité qui pourraient résulter d'une adaptation des locaux, particulièrement étendus, aux besoins réels de l'établissement public.

2 - Les effectifs

Fin 2018, l'ADN indique employer 44 agents sur 49 emplois budgétaires permanents, tous recrutés à temps complet : il s'agit de l'effectif rémunéré en propre par

l'agence. La filière administrative emploie 24 agents et la filière technique 20 agents (dont 19 ingénieurs, ingénieurs principaux et un ingénieur en chef hors classe).

Ces effectifs n'incluent pas les 13 agents mis à disposition et rémunérés par la région, conformément aux conventions individuelles de mise à disposition. Ce renfort est resté stable depuis juillet 2016, à l'exception d'un renouvellement opéré entre septembre 2018 et février 2019. En tout, ce sont 56 agents (en mars 2019) qui travaillent à l'agence, conformément à l'organigramme, l'effectif rémunéré par l'ADN étant alors de 43.

La progression de cet effectif total depuis 2016 (+ 7,6 %) a concerné l'ensemble de la structure. Elle n'a touché que les effectifs propres de l'agence.

Tableau n° 2 : Les effectifs par service

Service	Organigramme 2016	Organigramme 2019
Direction générale	3	4
Normandie développement	23	22
Projets territoires et réseaux	11	12
Projets transversaux	0	2
Fonctions supports	15	16
Total	52	56

Source : ADN

Outre la progression des effectifs, il convient de noter la part majoritaire des agents contractuels (61 % de l'effectif de travail, soit 34 agents). La répartition par catégorie de la fonction publique et par type d'emploi est la suivante :

Tableau n° 3 : Titulaires et contractuels par catégorie

	Titulaires recrutés	Mis à disposition	CDD	CDI	CDI mis à disposition
A	6	8	23	7	0
B	2	2	1	2	1
C	2	2	0	0	0
Sous-total	10	12	24	9	1
Total			56		

Source : ADN

La proportion élevée d'agents de catégorie A (78,5 %) s'explique par la spécificité du métier de chargé d'affaires en matière de développement économique. En majorité, les personnes recrutées sont de niveau master 2 et doivent être immédiatement opérationnelles pour pouvoir répondre aux chefs d'entreprise.

3 - La gestion des agents contractuels

Les agents contractuels sont majoritaires au sein des effectifs de l'agence : 34 sur 56 en 2019, soit 60,7 %. Cette proportion a été plus élevée dans le passé (79 % en moyenne entre 2016 et 2018, et 73 % en moyenne sur la période 2013-2016 pour la MIRIADE).

a - *Le recrutement*

L'ADN mentionne la difficulté de recruter des fonctionnaires pour le métier de « développeur économique ». Si elle est soumise à une contrainte consistant à attirer des profils spécialisés, en revanche elle a privilégié le recrutement des chargés d'affaires par voie de contrats à durée déterminée limités à trois ans alors que ces emplois nécessitent un fort investissement préalable. Un tel parti, qui est susceptible d'entraîner une instabilité de l'effectif et une perte de compétences, mériterait un réexamen de son bien-fondé à la lumière des trois premières années d'expérience.

Les services indiquent que les agents contractuels recrutés au titre de l'article 3-3 2° de la loi du 26 janvier 1984, l'ont été parce qu'il n'existerait pas d'agents titulaires capables d'occuper de manière permanente l'emploi de chargé d'affaires. Ceci représente 24 personnes en 2018 (près de 43 % de l'effectif total et 70 % des agents contractuels).

Les agents contractuels de l'ADN sont employés dans le cadre de contrats de droit public. Ils ne sont donc pas soumis à une convention collective particulière, mais aux principes du droit de la fonction publique.

b - Les rémunérations

La forte augmentation de la somme des rémunérations et des régimes indemnitaires de l'ensemble du personnel, entre 2015 et 2016, année de la création de l'ADN, provient du doublement des effectifs au second semestre 2016. La somme des rémunérations et des régimes indemnitaires augmente de 28,47 % avec la répartition suivante : + 8,84 % pour les agents titulaires et + 39,08 % pour les agents non titulaires.

On observe une masse salariale hors charges en forte augmentation jusqu'en 2017, mais on constate depuis lors un net fléchissement (+ 2,51 % entre 2017 et 2018).

La masse salariale des agents non titulaires a progressé beaucoup plus rapidement de 2016 à 2018 (+ 29,08 %) que celle des agents titulaires (+ 11,60 %), occasionnant une dépense supplémentaire de plus de 300 000 € sur la période.

La rémunération moyenne mensuelle des agents contractuels, sur la base des temps pleins, s'élève à 4 153 € en 2016, 3 884 € en 2017 et 3 672 € en 2018.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette diminution :

- jusqu'au 30 juin 2016, tous les contractuels de l'agence étaient de catégorie A. A compter du 1^{er} juillet 2016, deux agents de catégorie B ont été intégrés à l'ADN (ex-agents de SEINARI, en CDI de droit public). De plus, en 2018, un agent de catégorie B et un agent de catégorie C ont été employés en renfort pendant respectivement 8,5 mois et 7,5 mois. L'intégration ou le recrutement d'agents B et C a donc contribué à faire diminuer la moyenne mensuelle des rémunérations brutes sur la période ;
- un renouvellement a été constaté entre fin 2016 et mi-2018 au sein des effectifs de l'ADN, avec le départ de plusieurs agents (par démission ou départ en retraite), qui avaient parfois des niveaux de salaire élevés, et qui ont été remplacés en majorité par des agents en début de carrière (d'où une différence de coût salarial entre les agents qui sont partis et les nouveaux agents recrutés) ;
- l'évolution constatée traduit aussi les efforts de modération salariale mis en œuvre par la direction de l'ADN depuis sa création en 2016, avec l'objectif d'harmoniser les salaires au sein de la structure, tout en préservant les possibilités de mobilité extérieure des agents, et en respectant les contraintes budgétaires fixées par la région.

La chambre relève que dans le cadre d'un établissement public, le recours préférentiel à des contrats à durée déterminée de brève durée pose question au regard de la nécessité de pourvoir des emplois stables et quant à l'optimisation de l'investissement initial consenti par les nouveaux entrants.

4 - Le temps de travail

Le temps de travail des agents de l'ADN (1 607 heures) résulte d'un règlement adopté en 2016, dont les principes et la mise en œuvre n'appellent pas d'observation.

5 - Les conventions passées avec des tiers

Hors la convention passée avec la région pour le site de Colombelles et avec la CCI Rouen métropole pour le site de Saint-Étienne-du-Rouvray, l'agence a conclu deux conventions :

- une première, passée avec la CCI de région le 22 septembre 2016, intitulée « convention cadre de partenariat » ;
- une autre, dénommée « protocole d'accord *team* France export Normandie », signée le 17 septembre 2018 avec l'État, représenté par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et par la préfète de région, ainsi qu'avec Business France et la CCI de région.

a - *Les conventions passées avec la CCI de région*

La convention de 2016 avec la CCIR se fixe pour objet notamment de développer les échanges d'informations en matière d'intelligence économique du territoire, de convenir d'indicateurs communs de suivi, de résultats et de performance, et surtout de collaborer étroitement, via CCI International Normandie, son pôle international, pour accompagner les entreprises à l'exportation.

La convention de 2018 désigne l'accélérateur export de l'ADN comme guichet unique pour les entreprises à l'exportation, avec l'appui de Business France et de la CCI de région Normandie (engagement n°1).

Aucune de ces deux conventions ne comporte d'obligation pour l'établissement public en ce qui concerne le financement d'opérations de la CCI de région. La convention de 2016 prévoit, en son point 3, que « *l'AD Normandie s'engage à soutenir (dans le cadre des limites du règlement Impulsion Export) toute entreprise éligible rentrant dans les objectifs de ladite convention* », par référence au projet européen « PME 3000 » de formation à l'entrepreneuriat.

b - *Les conventions avec Normandie Participations (NP)*

L'établissement public (l'agence) et la société anonyme simplifiée (NP) partagent les mêmes locaux à Colombelles et mènent des missions étroitement complémentaires.

Tandis que l'ADN apporte des solutions aux entreprises en « bas de bilan », l'autre (NP) agit sur le « haut de bilan ». Au cours de leurs missions, les chargés d'affaires de l'ADN identifient les entreprises qui seraient susceptibles d'être intéressées par un soutien de Normandie Participations. Une même veille est assurée pour l'ADN par les chargés d'affaires de Normandie Participations.

Deux conventions ont été signées entre l'ADN et Normandie Participations.

L'ADN et Normandie Participations ont signé le 30 octobre 2016 une convention de mise à disposition de moyens immobiliers, mobiliers et immatériels.

Une participation financière est demandée à Normandie Participations au titre des dépenses prises en charge pour son compte par l'Agence : électricité, eau, ménage, utilisation des véhicules de service de l'agence, connexion internet, téléphonie fixe, copieurs, forfaits des téléphones mobiles.

Pour 2018, le montant de cette dépense a été évalué à 9 064 € TTC par avenant n° 2 du 1^{er} juillet 2018.

Préalablement, l'ADN a aussi apporté à Normandie Participations un soutien initial en matière de fonctions support (principalement gestion administrative, financière et RH), celle-ci n'ayant pas au départ la taille critique pour justifier un recrutement dans ce domaine.

Ce soutien a été formalisé par la signature d'une convention du 1^{er} juin 2017. Cette convention prévoyait le paiement par Normandie Participations d'une contribution forfaitaire de 20 000 € à l'ADN, correspondant à la valorisation du temps passé par les agents de l'ADN en soutien de Normandie Participations. La SAS a payé au titre de cette convention 11 667 € en 2017 et 10 000 € en 2018.

Cette convention a été résiliée à la date du 1^{er} juillet 2018, la SAS ayant recruté un salarié sur un poste de responsable gestion, pour assurer la gestion administrative, financière et de ressources humaines.

En revanche, le travail d'instruction passé par les chargés d'affaires de l'ADN au profit de Normandie Participations pour identifier les opérations de « haut de bilan » et le concours réciproque des chargés d'affaires de NP pour les aides « impulsion » de l'ADN ne font l'objet d'aucune convention. La chambre suggère que cette clarification intervienne.

6 - Le guichet unique

Alors que la création de l'ADN était censée permettre l'identification d'un « guichet unique », il existe en réalité trois personnes morales à vocation régionale en Normandie compétentes pour la décision et le mandatement des aides régionales aux entreprises :

- la région, pour les aides aux entreprises en difficulté (dispositif ARME : attributions, redressement, mutations économiques), les aides « impulsion développement », « impulsion environnement », « impulsion innovation » et « actions collectives internationales », « impulsion export collectif » ;
- l'ADN pour les autres subventions de type « impulsion » : « impulsion export individuel », « impulsion conseil stratégique », « impulsion conseil technique », « impulsion transition numérique » ;
- Normandie Participations, société par actions simplifiées qui intervient par la prise de participation dans le capital des entreprises (« haut de bilan »).

L'agence dispose de deux délégations de gestion accordées par le conseil régional : impulsion export individuel et impulsion conseil d'une part, impulsion transition numérique d'autre part.

Pour les prêts à taux zéro, ainsi que pour les autres dispositifs « impulsion » pour lesquels l'établissement public n'a pas reçu délégation, celui-ci assure l'instruction des dossiers et la transmission au conseil régional des rapports d'instruction avant décision. De plus, l'ADN coopère étroitement avec Normandie Participations pour l'étude et le suivi des projets des entreprises, mais une partie des demandes initiales et des dossiers d'instruction ne transite pas par l'agence.

Une telle répartition des activités entre la SAS Normandie Participations et l'ADN n'est pas conforme aux statuts qui prévoient que « l'agence est l'interlocuteur unique des entreprises de production industrielle et de services à l'industrie pour le financement de leurs projets de développement et d'innovation sur le territoire normand » (article 2.1-1).

III. LE BUDGET, LES COMPTES ET LA SITUATION FINANCIERE

A. La prévision budgétaire

Comparées aux réalisations, les prévisions budgétaires de l'ADN présentent une faiblesse récurrente en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. Le taux de réalisation moyen de ces dépenses est de 70 %, alors que, depuis 2017, le montant moyen de celles-ci semble se stabiliser autour de 8 ou 9 M€ par an. Comme le remarque l'ordonnateur dans sa réponse, une sous-réalisation parallèle est observée en recettes.

De ce fait, les décisions modificatives prises en 2017 et 2018 n'auraient pas été nécessaires, le montant inscrit au BP étant supérieur de plus de 4 M€ aux dépenses réelles en 2017, et de 1,3 M€ en 2018.

La chambre invite l'agence à parfaire ses prévisions de dépenses de fonctionnement, notamment en ciblant mieux l'enveloppe annuelle de dépenses d'aide aux entreprises (c/6574), dont la réalisation s'est révélée inférieure à 60 % des crédits inscrits en 2017 et 2018. L'expérience de plus de trois années quant aux dispositifs et à la durée des programmes d'aide doit permettre maintenant de mieux ajuster ces prévisions.

B. La fiabilité des comptes

1 - Le respect du principe de l'image fidèle

L'agence a été créée pour constituer le « guichet unique » des entreprises normandes sollicitant un concours public régional pour appuyer leur croissance.

L'exposé des motifs de la délibération du conseil régional n°AP-D-16-03-2 du 24 mars 2016 énonce que « *l'ambition portée par cette agence sera de devenir l'interlocuteur régional unique des entreprises* ». L'article 2.1-1 des statuts de l'ADN précise que « *l'agence est l'interlocuteur unique des entreprises de production industrielle et de services à l'industrie pour le financement de leurs projets de développement et d'innovation sur le territoire normand* ». Il indique que « *pour les aides aux entreprises ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques* », l'agence est également chargée, notamment, « *le cas échéant, du paiement des aides financières au nom et pour le compte de la région* ».

Parallèlement, l'agence précise que le dispositif de soutien aux entreprises passe surtout par les prêts à taux zéro (PTZ), pour lesquels l'effet levier serait plus élevé. Les rapports d'activité 2016 (avril 2016-avril 2017) et 2017 mentionnent le « prêt croissance TPE » comme outil majeur de la courbe de développement d'une entreprise. Le rapport 2017 indique que « la grande majorité de ces aides se font sous la forme de prêt » (70 % contre 61 % en 2016) et non de subventions.

Or, bien que l'instruction et le suivi de ces prêts (article 2.1 des statuts), qui font partie intégrante du travail de développement économique, soient confiés à l'ADN, les comptes de l'établissement public ne retracent aucune prestation fournie à la région dans ce domaine, ni aucune quote-part de charge de personnel afférente à l'instruction des PTZ. C'est la région qui, au terme de l'instruction de l'ADN, décaisse ces prêts et se charge ensuite de leur recouvrement.

Dans les rapports d'activité, l'effet levier de l'ADN est rapporté aux prêts dont les avances sont mandatées par la région.

Les prestations de service assurées par les chargés d'affaires de l'ADN pour Normandie Participations n'apparaissent pas non plus dans les comptes.

Ainsi, en dépenses comme en recettes, les comptes produits ne fournissent qu'une image incomplète de l'activité globale de l'établissement public.

Il appartient à l'ADN de veiller à la rémunération de ses prestations, en isolant leur coût et en les facturant aux personnes morales bénéficiaires.

2 - La comptabilisation des dépenses de personnel

Aucune remarque n'est à formuler sur les conditions de comptabilisation des rémunérations principales et des régimes indemnitaires des agents rémunérés par l'ADN.

3 - Le rattachement des charges à l'exercice

L'ADN procède au rattachement des dépenses à l'exercice. Sur la période 2016-2018, les rattachements de mandats ont été effectués sur les charges à caractère général (chapitre 11) à hauteur de 23 364,18 € en 2016, 29 320,34 € en 2017 et 26 745,67 € en 2018.

Aucun rattachement de titre de recette ne s'est révélé nécessaire.

4 - Les restes à réaliser et les engagements

Les documents budgétaires et les comptes administratifs de l'agence ne font pas mention de restes à réaliser en dépenses et en recettes. Une telle dérogation est prévue par l'instruction M71 (tome 2, titre 4, ch. 1, § 2.3.2.6, p. 304) : « En principe, les crédits de paiement compris dans une autorisation d'engagement et une autorisation de programme non mandatés en fin d'exercice ont vocation à tomber ».

« Toutefois, il est admis que les régions puissent définir des règles régissant les modalités de report des crédits de paiement correspondant à des autorisations de programme votées, affectées et engagées, dans leur règlement budgétaire et financier. »

L'exception prévue par l'instruction au « principe » de clôture des crédits de paiement en fin d'exercice ne concerne que les autorisations de programme.

« Les reports de crédits de paiement d'une année sur l'autre constituent une exception. Ils doivent être limités à des cas de retards de travaux ou pour solder des programmes en cours. »

Les programmes d'aide de l'agence, qui courent en moyenne sur quatre ans, doivent à un moment donné être soldés d'un point de vue comptable, mais sont inscrits dans le cadre d'autorisations d'engagement que ne vise pas l'instruction.

Lorsque les crédits de paiement sont inscrits dans des autorisations d'engagement et correspondent à des crédits engagés dans des programmes d'aide économique pouvant durer généralement de deux à quatre ans, aucun dispositif automatique visant au respect comptable des engagements pris n'est prévu par l'instruction budgétaire et comptable.

Car même si, en application des dispositions en vigueur, les CP « tombent » en fin d'exercice, l'engagement demeure, sur des montants significatifs.

**Tableau n° 4 : Dépenses engagées non mandatées en 2018 (c/6574)
sur les engagements nouveaux de 2018**

	Engagements 2018 (E)	Paiements 2018 sur crédits engagés en 2018 (P)
Impulsion conseil stratégique	1 316 777,19	455 293,00

Impulsion conseil technique	6 750,00	6 750,00
Impulsion export	3 852 057,10	1 528 744,00
Impulsion transition numérique	7 865,00	4 950,20
Total	5 183 449,29	1 995 737,20
Crédits engagés non mandatés (E – P) = 3 187 712,09		

Source : CRC d'après l'ADN

Pour le compte 6574 qui recense les aides aux entreprises, les dépenses engagées non mandatées sur engagements nouveaux de l'année 2018 s'élèvent à la fin de cet exercice à près de 3,2 M€. S'y ajoutent les dépenses non mandatées sur les engagements des exercices précédents. Bien qu'il ne s'agisse pas juridiquement de restes à réaliser, l'ADN doit annuler les crédits non mandatés puis les réinscrire au budget en année n+1 ou ultérieure.

C. La section de fonctionnement

1 - Les recettes de fonctionnement

Tableau n° 5 : Les recettes de fonctionnement

Montant en milliers d'euros	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Dotations et subventions reçues	5 272	9 203	8 767	+28,9 %
<i>dont région</i>	5 007	8 727	8 406	+ 29,6 %
<i>dont autres organismes</i>	265	476	361	+ 16,7 %
Autres produits de gestion courante	32	156	164	+ 126,4 %
Total produits de gestion	5 304	9 359	8 931	+ 35,9 %
Atténuations de charges	20	27	24	
Total recettes réelles	5 324	9 386	8 955	+ 35,8 %
<i>part région</i>	95,0 %	94,8 %	95,9 %	

Source : CA, CG

La région apporte à l'ADN environ 95 % de ses recettes de fonctionnement dans le cadre d'une subvention forfaitaire et de versements liés aux dispositifs d'aides.

Les autres organismes publics qui lui accordent des dotations et subventions sont les suivants : l'Etat (FNADT), l'Union européenne (Interreg) et la BPI.

Quelques autres recettes de fonctionnement proviennent d'entreprises pour la participation à des salons tels qu'« industrie du futur » (projets 3D, objets connectés, réalité augmentée).

La répartition des dotations de la région entre, d'une part, le financement des aides aux entreprises et, d'autre part, la prise en charge de la structure, qui n'est pas prévue dans la nomenclature M71, est opérée par le conseil régional au vu des perspectives de masse salariale, d'une part et de consommation des autorisations d'engagement, d'autre part.

2 - Les dépenses de fonctionnement

Les charges de personnel (ch. 012), qui ont connu une sensible progression entre 2016 et 2017 compte tenu de la montée en puissance des effectifs et des missions de l'agence, présentent la particularité d'inclure une part significative de frais de personnel affecté à l'ADN par la région Normandie (compte 6215), qui a doublé de 2016 à 2018.

Tableau n° 6 : Charges de gestion

Montant en milliers d'euros	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Charges de personnel (ch 012)	2 456	3 351	3 363	+ 18,4 %
Achats et charges externes	871	1 106	1 386	+ 26,1 %
Participations et interventions (cadre d'une AE)	1 247	3 439	4 057	+ 96,9 %
Autres charges	57	20	194	+ 452,5 %
Total charges de gestion	4 631	7 916	9 000	+ 42,3 %
Dotations aux amortissements et provisions	21	0	26	
Charges courantes non financières	4 652	7 916	9 026	

Source : comptes administratifs

Le compte 6574 retrace les subventions de fonctionnement octroyées à titre habituel aux personnes de droit privé, en l'espèce les entreprises aidées par les dispositifs Impulsion conseil stratégique (en forte progression), Impulsion conseil technique (en déclin) et Impulsion export (en forte hausse). Ce poste 6574 est celui qui a le plus progressé de 2016 à 2018 en montants.

Tableau n° 7 : Aides versées aux entreprises par l'ADN

Détail compte 6574	2016	2017	2018
Solde anciens dossiers MIRIADE I. Conseil gérés hors AE	17 502,00		
Subventions de fonctionnement I. Conseil stratégique	344 493,48	698 270,33	1 028 046,40
Subventions de fonctionnement I. Conseil Technique	39 543,93	95 850,00	26 270,00
Subventions de fonctionnement I. Export	845 927,21	2 644 486,08	3 002 579,43
Total	1 247 466,62	3 438 606,41	4 056 895,83

Source : ADN

Les charges de personnel ont fortement progressé jusqu'en 2017, à l'instar des effectifs, pour se stabiliser depuis cette date, alors que les subventions « impulsions » versées aux entreprises continuent à s'accroître rapidement (+ 17,9 % de 2017 à 2018). Les prévisions de la DM1 du budget 2019 prolongent cette tendance et font passer le compte 6574 à 6 100 000 € (alors que la prévision de dotation reçue au compte 74 progresse peu, de 8 767 000 € réalisés en 2019 à 8 833 916 €).

L'ADN rembourse à la région les sommes dues comme « personnel extérieur au service » (compte 621).

La masse salariale des agents mis à disposition par la région a fortement progressé en 2017 mais s'est stabilisée depuis lors (environ 740 000 € en 2018).

Tableau n° 8 : Frais de personnel affecté à l'ADN par la région

En euros	2016	2017	2018
Compte 6215 / rémunérations des agents mis à disposition par la région	363 952	783 321	739 795

Source : paie régionale et ADN

Les frais de fonctionnement de la structure (charges courantes et de personnel) représentent 55 % des charges de gestion de l'agence, 45 % étant destinés aux aides économiques.

3 - Le résultat de fonctionnement

Tableau n° 9 : Résultat de fonctionnement de l'ADN

En milliers d'euros	2016	2017	2018
Dépenses réelles	4 632	7 916	9 026
Recettes réelles	5 324	9 386	8 954
Résultat de l'exercice	692	1 470	- 72
Opérations d'ordre	- 21	- 20	- 26
Résultat reporté	734	1 406	2 856
Résultat cumulé	1 405	2 856	2 758

Source : comptes administratifs

Le résultat courant est globalement positif, sauf en 2018, exercice qui accuse un léger déficit, plus que compensé par le report antérieur. Le résultat cumulé s'établit ainsi à 2,7 M€ fin 2018.

Alors que les dépenses ont poursuivi leur hausse en 2018 (+ 14 % par rapport à 2017), les recettes ont baissé par rapport à 2017 (- 4,6 %). Cette baisse s'explique par le souci de la région d'ajuster le montant des acomptes versés à l'agence en fonction des besoins réels de cette dernière.

4 - La gestion des autorisations d'engagement (AE)

Les crédits d'intervention de l'agence sont consommés, procédure par procédure, dans le cadre d'autorisations d'engagement. Le rythme d'instruction, de lancement et d'exécution des projets aidés conduit à une consommation des autorisations d'engagement sur quatre ans environ, comme en témoigne en particulier le dispositif « impulsion export » (taux de consommation des AE 2016 de 74 % à fin 2018).

Tableau n° 10 : Utilisation des autorisations d'engagement

	2016	2017	2018
AE votées dans l'année	3 010 000	7 900 000	7 700 000
AE affectées non couvertes par des CP mandatés au 31/12	1 925 439	5 585 496	5 939 893

Source : comptes administratifs

Le rapport d'activité 2017 indique, pour les « impulsions export », un montant d'aides *attribuées* qui correspond au montant voté mais ne donne aucune indication sur le montant *versé* au cours de l'exercice, celui-ci, inférieur de plus de moitié, étant le cumul des paiements sur AE 2016 et sur AE 2017. Les rapports d'activité pourraient davantage mettre

l'accent sur les crédits réellement utilisés que sur les montants d'AE : la part de ceux-ci qui restent à financer par des CP a encore fortement progressé en 2018 alors que le vote de nouvelles AE a décliné.

D. La trésorerie

Tableau n° 11 : Trésorerie de l'ADN

Au 31 décembre	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 430 045	2 877 728	2 856 305	41,3 %
- Besoin en fonds de roulement	- 28 553	692 520	- 297 591	222,8 %
= Trésorerie nette	1 458 598	2 185 208	3 153 896	47,0 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	116,9	101,4	127,9	4,6 %
<i>Dont trésorerie active</i>	1 458 598	2 185 208	3 153 896	47,0 %

Source : CRC d'après le compte de gestion

La trésorerie de l'agence qui, au 31 décembre 2018, demeurait abondante (plus de quatre mois de charges, au lieu de trois fin 2017), a été sensiblement réduite au premier semestre 2019, atteignant 1 017 227 € au 20 juin 2019, soit 1,3 mois. Elle dépend étroitement du rythme de versement des dotations et participations reçues de la région.

L'agence considère que la trésorerie cible doit être de 1,6 M€ en fin d'exercice. Comme la région verse habituellement son premier acompte de dotation au cours de la deuxième quinzaine de février, il faut que l'ADN ait au 1^{er} janvier un montant de trésorerie représentant au minimum deux mois de dépenses afin de ne pas être en cessation de paiements en février. Sur la base du budget primitif 2019 de l'ADN (9,5 M€), cela représente donc 1,6 M€.

La situation excédentaire en trésorerie, en début d'année, conjoncturelle, s'explique principalement par les modalités de versement des dotations de la région sur les dispositifs Impulsion Export et Impulsion Conseil.

Ces modalités de versement sont prévues ainsi :

- un acompte de 40 % du montant total attribué à la signature de la convention financière ;
- des acomptes complémentaires à la demande de l'ADN, lorsque le précédent acompte a été consommé en totalité par l'ADN ;
- le solde calculé au prorata du montant dépensé sur l'ensemble de l'exercice par l'ADN.

Au 1^{er} janvier 2019, la trésorerie intègre ainsi plus d'un million d'euros d'avance de trésorerie de la région sur les dispositifs Impulsion export et conseil.

La variation de trésorerie entre le 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} janvier 2019 s'explique aussi par les décalages entre les dates de paiement des dépenses et les dates de perception des recettes sur le fonctionnement de l'ADN, hors dispositifs Impulsion export et conseil.

Si l'on neutralise à la fois ces décalages dépenses/recettes sur le fonctionnement de l'ADN et les avances de trésorerie de la région sur les dispositifs d'aide, la trésorerie de l'ADN s'établit à un niveau stable entre 2018 et 2019, et proche de la cible de 1,6 M€ :

au 1^{er} janvier 2018 : 2 185 k€ - 1 094 k€ + 693 k€ = 1 784 k€

au 1^{er} janvier 2019 : 3 150 k€ - 1 010 k€ - 298 k€ = 1 842 k€

Afin de revenir dès 2019 à un niveau de trésorerie conforme à la cible, l'ADN a fortement réduit ses demandes d'acompte sur les dispositifs Impulsion export et conseil, ce qui a permis une baisse continue de la trésorerie, pour atteindre un montant de 1 M€ au 30 juin 2019.

D'un commun accord avec la région, l'ADN a prélevé également sur son fonds de roulement en 2019 pour autofinancer 300 k€ de dépenses sur diverses actions.

Enfin, les modalités de versement des acomptes sur les dispositifs Impulsion export et conseil seront revues en 2020, pour limiter les excédents de trésorerie liés au versement de ces acomptes sans toutefois mettre en difficulté l'ADN (par exemple, l'acompte initial sera fixé à 30 % du montant total attribué, au lieu de 40 %).

IV. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

A. Une obligation statutaire

L'article 2.1-1 des statuts de l'AD Normandie indique, pour les aides au développement des entreprises, à l'exception des aides à la formation, que l'agence est chargée « de l'évaluation des impacts des aides accordées ».

Cette démarche est d'autant plus nécessaire que l'agence, qui apparaît comme un opérateur de la région, créé par celle-ci pour porter une politique publique, dispose de moyens importants dont il lui appartient de rendre compte.

B. La méthode de l'AD Normandie

La démarche de mesure de la performance demeure embryonnaire.

Les critères d'évaluation des aides « impulsion » pour l'ADN sont les suivants :

- impact de l'aide pour la création de valeur de l'entreprise : croissance du chiffre d'affaires et création d'emplois ;
- effet de levier du dispositif ;
- promotion et communication sur les dispositifs ;
- délais de mise en œuvre des aides.

Il existe, pour les dispositifs Impulsion export et Impulsion conseil, un bilan fourni par les entreprises sur les projets aidés. Le modèle d'évaluation est soumis à l'entreprise, qui s'engage à y répondre en sollicitant l'aide.

Cependant, pour Impulsion conseil, ce questionnaire de deux pages cherche principalement à évaluer la qualité du conseil apporté ou du processus d'aide ; il ne porte que de manière sommaire sur l'impact de l'aide en termes de lancement d'un investissement, de cofinancement et de domaines de gestion interne de l'entreprise que la prestation d'ADN aurait permis d'améliorer.

Pour Impulsion export, le chiffre d'affaires export réalisé durant le programme aidé, la communication ou la distribution d'informations (indicateurs chiffrés), ainsi que les impacts du recrutement, sont notamment sollicités.

Une évaluation a également été menée auprès des entreprises bénéficiaires d'aides octroyées en 2016-2017. Ce sondage a été réalisé entre octobre et décembre 2018 par ADN auprès de 734 entreprises aidées, dont 455 ont répondu.

Le même sondage mentionne qu'en moyenne, les entreprises aidées indiquent une progression induite de leur chiffre d'affaires de près de 23 %, mais ce résultat cache une grande disparité. En effet, sur 278 entreprises, seulement 111 enregistrent une hausse de leur chiffre d'affaires supérieure ou égale à 20 %.

Le nombre total d'emplois créés sur 455 entreprises aidées atteint 929.

Les rapports d'activité d'ADN présentent chaque année un bilan qui retrace les montants d'aides attribuées par an, incluant les prêts et les subventions, et faisant ressortir un taux d'intervention moyen par rapport à l'investissement total. Ces données pluriannuelles, différentes des sommes versées pendant l'exercice, ne sont pas accompagnées d'une étude sur l'impact réel des aides. L'investissement total indiqué n'est qu'une donnée prévisionnelle déclarée par l'entreprise pour solliciter l'aide. Le bilan chiffré ne mentionne pas les créations d'emplois réalisées, ne serait-ce qu'au cours de l'exercice précédent.

Il est prévu en 2020 une analyse extérieure de la Banque de France pour mesurer l'impact des dispositifs (l'étude portera sur l'analyse d'entreprises aidées et non aidées).

En définitive, la définition des critères d'évaluation de l'impact des aides financières reste à perfectionner. Il apparaît que les réponses des entreprises en termes d'évolution du chiffre d'affaires sont peu exploitables, et que l'évaluation du délai d'instruction des demandes, des créations d'emplois induites et des investissements réalisés ne fait pas l'objet d'une exploitation synthétique et publique de la part d'ADN.

La chambre invite l'agence à mettre en place, en lien avec la région, une démarche structurée d'évaluation de la performance, fondée sur des données objectives.

C. La pluralité des indicateurs

A défaut d'évaluation fiable de l'activité de l'agence, la chambre s'est attachée à rassembler des éléments susceptibles d'éclairer les performances de l'ADN.

1 - La proportion d'entreprises aidées

Il existe 233 877 établissements (ou entreprises) ayant en 2018/2019 leur siège social dans la région d'après la CCI Normandie¹, sur 252 840 établissements.

Si l'on retire de cette population d'établissements les entreprises du commerce (42 190 établissements), de l'artisanat (57 235), de la construction (24 730 établissements) et de l'agriculture (35 400 exploitations) qui n'entrent pas, de fait, dans les cibles principales de l'ADN, les établissements susceptibles d'être aidés par l'agence sont de l'ordre de 74 000.

Le nombre d'entreprises financièrement aidées par an par l'agence au nom de la région, au moyen des dispositifs « impulsion » dont elle a délégué de gestion², déduction faite des projets d'entreprises aidées plus d'une fois dans l'exercice, a évolué comme suit :

Tableau n° 12 : Entreprises normandes aidées par l'ADN

	2017	2018	2019
total établissements	243 900	248 100	252 840
% sièges	92	92,5	92,5
entreprises normandes	224 388	229 492	233 877
-artisanat	60 900	55 300	57 235
-agriculture	35 400	35 400	35 400
-construction	24 100	24 500	24 730
-commerce	41 900	42 300	42 190
entreprises susceptibles d'être aidées	62 088	71 992	74 322
entreprises aidées	138	352	312
% d'entreprises aidées	2,2 p. mille	4,9 p. mille	4,2 p. mille

Source :

- CCIR, *La Normandie en chiffres et en cartes*, éditions 2017, 2018 et 2019. Les données sont relatives à l'année précédant l'édition.

- CRC d'après l'ADN (ont été déduits du nombre de projets aidés les projets dont le nombre total est supérieur à un par entreprise et par an)

La proportion cumulée sur trois ans des entreprises aidées parmi l'ensemble des entreprises susceptibles de recevoir une aide financière de l'ADN est de l'ordre de 1 %.

Les aides d'ADN sont toutefois inégalement réparties.

Entre 2016 et 2018, 149 entreprises ont ainsi reçu chacune plusieurs aides de l'ADN sous forme « impulsion conseil » et/ou « impulsion export », pour un total de 326 projets.

La proportion d'entreprises aidées par rapport à l'ensemble des entreprises régionales susceptibles d'être aidées par l'ADN, d'un ordre de grandeur de 1 % sur trois ans, ne prend pas en considération le nombre significatif des entreprises ayant bénéficié de plusieurs subventions au cours des trois années écoulées pour des projets distincts, phénomène qui réduit la part des entreprises pouvant recevoir une aide (18,5 % des entreprises aidées).

¹ CCI Normandie, *La Normandie en chiffres et en cartes* : panorama économique 2019. Les données sont afférentes à l'année précédant l'édition.

² Par construction, n'entrent pas dans cette évaluation les dispositifs non gérés par l'agence et auxquels elle participe à des titres divers : outils de garantie publique gérés par BPI notamment, outils de haut de bilan via Normandie Participations, et aides « impulsion » gérées directement par la région (impulsion développement, impulsion innovation, impulsion environnement, impulsion immobilier).

L'ordonnateur évoque la possibilité d'utiliser un autre indicateur, fondé sur le nombre des entreprises accompagnées par l'agence. Cet indicateur cumule en réalité au numérateur les entreprises ayant bénéficié des aides de la région, notamment par le dispositif ARME, ou ayant reçu un financement de la Banque publique d'investissement (BPI), et celles ayant reçu une aide de l'agence proprement dite. De plus, il ne prend en compte au dénominateur que la population des entreprises contactées par l'ADN. Il ne peut donc servir d'indicateur de performance de l'ADN.

2 - Les effets sur l'emploi

Selon l'INSEE (bilan économique annuel), la croissance de l'emploi en Normandie a été la suivante :

- . + 0,5 % en 2016, soit + 3 700 salariés ;
- . + 0,6 % en 2017, soit + 4 000 salariés ;
- . + 0,3 % en 2018, soit + 3 000 salariés.

Le sondage effectué par l'ADN entre octobre et décembre 2018 a permis de dénombrer précisément 929 emplois créés jusqu'en décembre 2018 dans les entreprises aidées par l'agence dans le cadre d'aides octroyées en 2016 et 2017. Cet effectif peut être comparé, d'une part, à l'effectif total de ces entreprises aidées (11 772 salariés), d'autre part à la croissance régionale de l'emploi en 2017 et 2018, années au cours desquelles les programmes d'aide ont engendré leurs principaux effets jusqu'à la date du sondage.

3 - Les effets sur les investissements étrangers

Avec une « intensité des investissements internationaux »³ de 0,4 environ en 2018⁴, la région Normandie se classe parmi les trois dernières régions métropolitaines quant à ce critère. 896 emplois ont été ainsi créés ou maintenus dans la région, soit environ deux fois moins qu'en Pays de la Loire (1 776).

Selon l'agence, 2 179 emplois ont été créés ou maintenus en 2017 grâce aux investissements étrangers.

L'ADN déploie une activité « invest » pour favoriser l'implantation d'entreprises étrangères sur le territoire régional. Il existe plus de 550 établissements liés à des capitaux étrangers en Normandie, représentant près de 38 000 emplois⁵.

L'agence, en liaison avec l'agence nationale Business France, contribue à la prospection et à l'accueil des entreprises étrangères en Normandie. Elle accompagne les entreprises à capitaux étrangers implantées.

Il serait utile que l'ADN, dans son rapport d'activité, précise son rôle et son impact dans les dispositifs en vigueur, notamment pour expliquer les performances qu'elle affiche pour 2017 en termes d'investissement et les résultats médiocres de l'année 2018.

³ Nombre de projets d'investissement étranger pondéré par le PIB régional.

⁴ Journal des entreprises, juin 2019.

⁵ ADN, rapport d'activité 2017.

4 - Le coût de la création d'emplois supporté par l'agence

Sur la base des 929 emplois créés par les entreprises aidées financièrement par l'ADN en 2016-2017 (sondage de la fin 2018), il est possible de calculer un coût moyen, pour le budget de l'agence hors coût de structure, des créations d'emploi.

Tableau n° 13 : Coût de la création d'emplois supporté par l'agence

	2016	2017	2018
Participations et interventions c/6574	1 247	3 439	4 057
Subventions de fonct. aux personnes de droit privé c/ 6574 (€)	1 247 467	3 438 606	4 056 896
Nombre d'emplois créés sur la base des aides 2016-2017		929	
Coût cumulé 2016 et 2017		4 686 073	
Coût de la création aidée d'emplois supporté par l'agence 2016-2017		5 044	

Source : comptes de gestion et, pour, les emplois créés, sondage ADN

Ce coût de la création d'emplois pourrait être mis en regard du coût moyen pour l'Etat d'un contrat aidé en 2016 : 8 250 €⁶, quand bien même l'objet et les modalités des aides diffèrent.

La chambre incite en définitive l'ADN à se doter d'outils internes d'évaluation complets, conformes à ses statuts et adaptés aux enjeux de sa gestion.

⁶ Cour des comptes, Rapport public annuel 2018, La mise en œuvre des contrats aidés : un recentrage nécessaire sur l'objectif d'insertion professionnelle.