



# **Support to large enterprises**

## **Final Report – Executive summaries**

### **Work Package 4**

*Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes  
2007-2013, focusing on the European Regional Development  
Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*



# **Support to large enterprises**

Final Report - Executive summaries

## **WORK PACKAGE 4**

Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes  
2007-2013, focusing on the European Regional  
Development Fund (ERDF) and the  
Cohesion Fund (CF)

CCI: 2013CE16BAT033

**EUROPEAN COMMISSION**

Directorate-General for Regional and Urban Policy  
Directorate B - Policy  
Unit B.2 Evaluation and European Semester

*Contact: Daniel Mouqué*

*E-mail: REGIO-EVAL@ec.europa.eu*

*European Commission  
B-1049 Brussels*

***Europe Direct is a service to help you find answers  
to your questions about the European Union.***

**Freephone number (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\* ) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

#### **LEGAL NOTICE**

The information and views set out in this report are those of the author(s) and do not necessarily reflect the official opinion of the Commission. The Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this study. Neither the Commission nor any person acting on the Commission's behalf may be held responsible for the use which may be made of the information contained therein.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016

ISBN 978-92-79-58772-6

doi: 10.2776/959383

© European Union, 2016

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

## Evaluation Final Report

### Ex post evaluation of support to large enterprises

This report is part of a study carried out by a Team selected by the Evaluation Unit, DG Regional and Urban Policy, European Commission, through a call for tenders by open procedure No 2013CE16BAT033.

The consortium selected comprises KPMG Hungary Ltd. (lead partner, Hungary) and Prognos AG (Germany), supported by the European network of KPMG and Idea Foundation (Poland).

#### Authors:

The Core Team comprises:

- Task Leaders: András Kaszap (KPMG Hungary), Jan-Philipp Kramer (Prognos AG)
- Supervision: János Matolcsy (KPMG Hungary)
- Senior experts: Anna Bíró, Dóra Major (both KPMG Hungary), Anja Breuer (Prognos AG), Rafał Trzciński and Stanisław Bienias (both IDEA Foundation)
- Junior Experts: Éva Krisztina Maklári (KPMG Hungary), Cordula Claus and Lukas Nögel (all Prognos AG)
- Project Manager: Andrea Nestor (KPMG Hungary)
- Quality assurance: Anda Berényi (KPMG EU Office), Holger Bornemann (Prognos AG).

**Country team:** Agnieszka Dyoniziak (KPMG Poland), Martin Kavka, Jan Filkuka (both KPMG Czech Republic), Maria Da Costa Pereira, Javier Molero Santos, Natán Diaz Carazo (all KPMG Spain), Nicoletta Minto, Fulvio Pastorelli (both KPMG Italy), Cordula Klaus, Kathrin Enenkel, Jan Kraft, Lukas Nögel (all Prognos AG).

**External experts:** Elliot Stern (University of Bristol, UK), Dirk Czarnitzki (KU Leuven, Belgium), and Alena Zemplerová (Anglo-American University Prague, Czech Republic).

The authors are grateful for the very helpful comments from the EC experts at DG REGIO, particularly to Daniel Mouqué (Evaluation Officer in charge), Mariana Hristcheva, Veronica Gaffey, Kai Stryczynski and Marielle Riché.

They also express their gratitude to Terry Ward (Applica, Work Package 1) for his helpful thoughts throughout the project and particularly to around 200 stakeholders who accepted to respond to the team's questions and contributed to the realisation of the case studies. Furthermore, they express their gratitude to the 40 participants of a one day stakeholder seminar in July 2015, amongst them panellists Carlo Castaldi (Invitalia, Italy), Dirk Czarnitzki (KU Leuven, Belgium), Maciej Gajewski (University of Warsaw, Poland), Peter Keller (Hungarian Economic Development Centre, Hungary) and Javier Revilla Diez (University of Cologne, Germany).

The authors are responsible for any remaining errors or omissions.

Date: 30 March 2016.

## **Table of Contents**

EXECUTIVE SUMMARY .....	8
KURZFASSUNG .....	15
RESUME .....	22

## List of Tables

Table 1: Amount of direct large enterprise support under Cohesion Policy 2007-2013 ....	8
Tabelle 2: Summe direkter finanzieller Förderung von Großunternehmen durch die EU-Kohäsionspolitik 2007-2013 .....	15
Tableau 3: Montant du soutien direct aux grandes entreprises pour la Politique de Cohésion 2007-2013.....	23

## List of Figures

Figure 1: Distribution of large enterprises based on scope of operation and origin .....	9
Figure 2: Array of factors that determined investment decisions of large enterprises.....	11
Figure 3: Influence of ERDF support on large enterprise behaviour. ....	12
Figure 4: Simplified causal chain and effectiveness of support. ....	13
Abbildung 5: Verteilung geförderter Großunternehmen nach Ort und Herkunftsland.....	16
Abbildung 6: Einflussfaktoren auf Investitionsentscheidungen großer Unternehmen .....	18
Abbildung 7: Einfluss der EFRE-Förderung auf das Verhalten großer Unternehmen .....	19
Abbildung 8: Vereinfachte Kausalkette und Effektivität der Förderung .....	20
Figure 9: Répartition des grandes entreprises en fonction de la portée de leurs opérations et origine.....	24
Figure 10: Eventail de facteurs influençant les décisions d'investissement des grandes entreprises .....	26
Figure 11: Influence du soutien du FEDER sur le comportement des entreprises .....	27
Figure 12: Chaîne causale simplifiée et efficacité du soutien.....	28

## EXECUTIVE SUMMARY

This is the Final Report of **Work Package 4** (Support to large enterprises) of the ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, financed by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Eight EU Member States were studied, representing 75% of total spending on enterprise support under Cohesion Policy. Seven of these accounted for the greatest absolute spending on large enterprise support of all EU Member States (**Poland, Germany, Portugal, Spain, Hungary, Italy** and the **Czech Republic**), while **Austria** had the highest proportional spending in this support area.

**Cohesion Policy invested an estimated EUR 6 billion in support of large enterprises over the 2007-2013 period.**

Between 2007 and 2013, the total budget of Cohesion Policy programmes (ERDF/ESF/CF) reached EUR 347 billion, of which EUR 52 billion was allocated to enterprises.<sup>1</sup> EUR 31 billion of this was spent on direct enterprise support. Direct financial support to large enterprises is estimated at **EUR 6 billion** at the EU-28 level based on the verified total of EUR 4.6 billion in spending by the eight countries included in this evaluation. Poland, Portugal and Germany account for half of all large enterprise support within the EU-28.

The estimated amount of EUR 6 billion represents **20% of all ERDF spending on direct enterprise support** in the EU-28 and 2% of the entire Cohesion Policy budget. For the most part, large firms were supported through non-refundable grants, but in four Member States (Italy, Spain, Portugal, Austria), refundable support was also provided in the form of loans (often in addition to non-refundable grants).

**Table 1: Amount of direct large enterprise support under Cohesion Policy 2007-2013<sup>2</sup>**

	Direct enterprise support (EUR million)	Large enterprise support (EUR million)	Share of large enterprise support	Number of projects	Number of firms supported
<b>Poland</b>	6,591	<b>1,153</b>	17%	539	408
<b>Portugal</b>	4,145	<b>1,134</b>	27%	407	319
<b>Germany</b>	3,200	<b>704</b>	22%	763	632
<b>Czech Republic</b>	1,491	<b>467</b>	31%	520	339
<b>Hungary</b>	2,581	<b>453</b>	18%	409	273
<b>Spain</b>	2,543	<b>311</b>	12%	1,269	398
<b>Italy</b>	2,034	<b>243</b>	12%	416	270
<b>Austria</b>	283	<b>133</b>	47%	194	148
<b>Total (8 countries)</b>	22,868	<b>4,598</b>	20%	4,517	2,787
<b>Total (EU-28)</b>	31,233	<b>6,100 (est.)</b>	20% (est.)	6,000 (est.)	3,700 (est.)

Source: KPMG/Prognos (2016), based on data provided by Managing Authorities & own estimates.

The EUR 6.1 billion in large enterprise support was allocated to approximately 6,000 projects, with an average project size of EUR 1 million. In total, roughly **3,700 individual large firms** were supported, each of which implemented 1.6 projects on average (some firms even received funding for 4 to 5 projects). Over 70% of these large enterprises operated in manufacturing industries (NACE C).

Forty-three per cent of the supported legal entities had fewer than 250 employees at the project site. These firms would be defined as SMEs in terms of their employment levels if

<sup>1</sup> Enterprise spending encompasses the following ten expenditure codes as defined in Council Regulation (EC) NO 1083/2006: 03–09, 14–15 and 68.

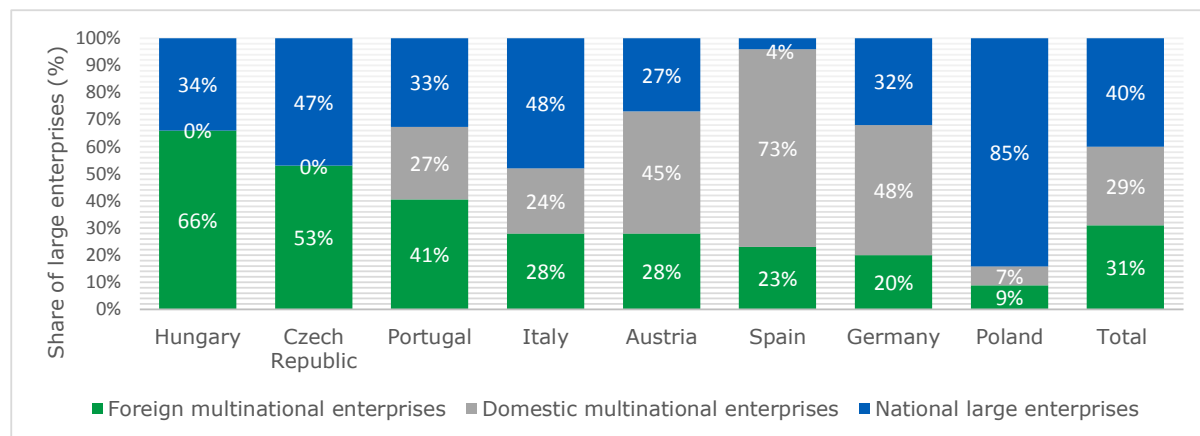
<sup>2</sup> Direct enterprise support: committed support (Cohesion Policy only) on 05, 07 and 08 codes reported by the countries' Managing Authorities; large enterprise support: committed support (Cohesion Policy only) on 05, 07 and 08 codes to projects implemented by large enterprises (data collection at Managing Authorities; primary data sources are the countries' monitoring and information systems).



evaluated solely on the basis of local activities. The majority of these enterprises were subsidiaries of larger corporations and thus were classified as large firms from a funding perspective.<sup>3</sup> Forty-two per cent of the supported legal entities employed 250-999 people at the project site; thirteen per cent of them employed more than 1,000.<sup>4</sup>

With regard to country of origin, the funds were roughly equally distributed among national large enterprises (i.e. indigenous firms), domestic multinational enterprises (i.e. headquartered in the supporting country) and foreign multinational enterprises (i.e. headquartered in a foreign country), however, there were large differences across Member States in this respect (see the figure below). 81% of the supported foreign multinational companies were of European origin.

**Figure 1: Distribution of large enterprises based on scope of operation and origin**



Source: KPMG/Prognos (2016), based on the monitoring systems and public company databases.

Foreign direct investments were identified in all countries except Italy and Spain. They constituted around 5% of the total number of supported large enterprise projects (~ 300 projects).<sup>5</sup>

### Existing studies question the effectiveness of large enterprise support but have not explored the full scope of potential benefits.

Some of the most visible regional development success stories in the EU in the period 2007–2013 have been attributed to attracting large enterprises. Despite these achievements, findings from counterfactual impact evaluations have called into question the impact of public financial support to large enterprises.<sup>6</sup> Since large enterprises are often spatially mobile, previous evaluations have particularly noted that the beneficial outcomes of support to such firms may not remain in the region over the long term.

Against this background, the **objective of this ex post evaluation** was to assess the rationale for, implementation of and evidence of effectiveness of Cohesion Policy support to large enterprises in the 2007–2013 period.<sup>7</sup> In doing so, this evaluation addresses questions about the circumstances and conditions under which EU Cohesion Policy support to large enterprises is desirable and justified.

<sup>3</sup> The Austrian case, for instance, revealed that according to consolidated figures, three quarters of the supported firms in Austria had more than 1,000 employees and only 4.1% fell into the category of 0-249 employees.

<sup>4</sup> Employment data was not available for 2% of the supported large firms.

<sup>5</sup> The share of FDI was estimated on project level, the distribution based on scope of operation (Figure 1) on an enterprise level.

<sup>6</sup> Mouqué, Daniel (2012): What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support? Regional Focus, 02/2012.

<sup>7</sup> Tender Specifications, p. 11.

**A novel evaluation design was chosen to unlock the 'black box' of potential effects resulting from large enterprise support and to determine the contribution of Cohesion Policy.**

At the time the ex post evaluation began, little was known about the full scope of large enterprise support under Cohesion Policy between 2007 and 2013, as there were no aggregated EU level statistics. Therefore, as a first step, we performed **comprehensive data collection** on large enterprise support in the eight selected EU Member States ('taking stock of support'). In the second step, we identified the policy strategies underlying large enterprise support in the eight Member States. The Operational Programmes mostly were not explicit regarding the rationale for large enterprise support (especially as regards the planned direct and indirect benefits). In such cases the intervention logic (or 'Theory of Change') had to be reconstructed based on complementary strategy documents and key informant interviews.

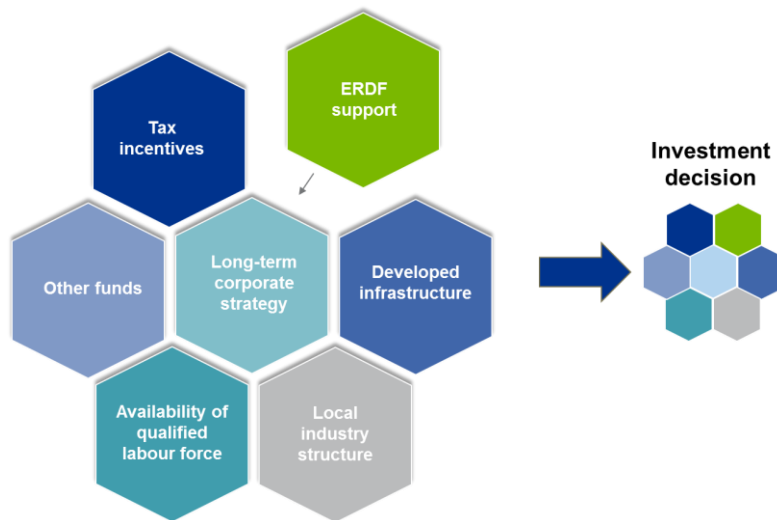
In the third step, we used a **theory-based evaluation** approach to analyse the efficiency and effectiveness of the financial support provided. We applied **Contribution Analysis** in order to deconstruct the complex cause-effect questions surrounding large firm support into micro steps, combine assumptions and external factors into a single framework (Theory of Change) and test four Theories of Change against various information sources. Evidence was collected systematically for each element and cause-effect relationship within the Theory of Change, including inputs, the project, direct effects, indirect and wider benefits, key assumptions, influencing factors and plausible alternative explanations for the observed outcomes. We then made a judgment on whether the desired effects of the projects were realised and whether EU support was part of the 'causal package' that resulted in the projects undertaken by the large firms. Using this approach, we estimated the contribution of support to the planned outcomes, examining whether EU funding had any effect.

The Contribution Analysis was implemented through a **comparative case study design**. This involved eight case studies on the level of individual Operational Programmes in the selected Member States. At the heart of this structure were 45 company case studies that followed a multi-respondent design, with over 130 interviews. The company case studies utilised a systematic framework to assess the contribution of large enterprise support to project implementation and observed outcomes. This combined analytical approach enabled us to form our conclusions on a solid foundation of evidence.

**An array of factors determined the investment decisions of large enterprises in the context of Cohesion Policy support.**

Analysis of the causal package and the roles of other influencing factors revealed that in the case of large enterprises, ERDF support **typically acted as a pre-condition** for these investments, i.e. as a necessary but not sufficient condition for project implementation. As shown in Figure 2, EU support was often only one of many influencing factors of investment decisions, the most important of which were long-term corporate strategy, the availability of transport infrastructure and the local industry structure.

**Figure 2: Array of factors that determined investment decisions of large enterprises**



Source: KPMG/Prognos (2016). Based on empirical evidence from the 45 company case studies.

**In 20% of cases, the desired behavioural change took place and the ERDF support was among the main causes of project implementation.**

The induced behavioural change in these cases constituted considerable changes in the scope and timing of the implementation of strategic projects that would not have been implemented otherwise. This pattern was observed most frequently among large enterprises facing financial problems in the aftermath of the financial crisis.

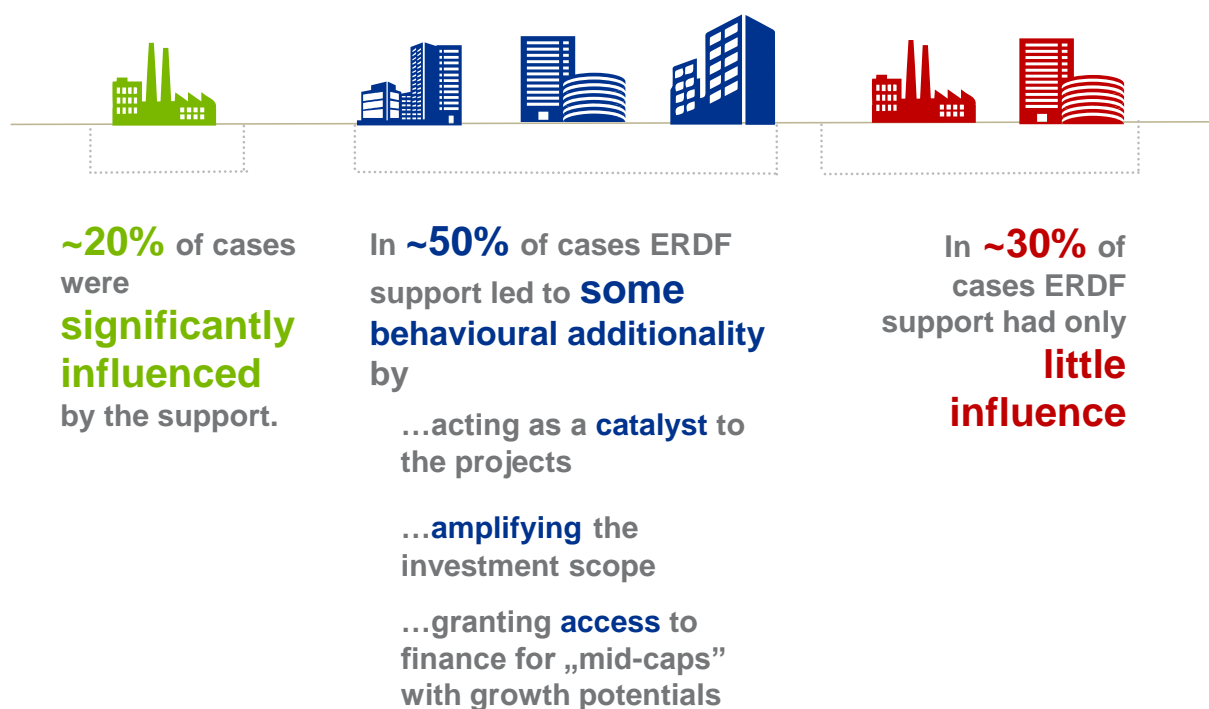
**In 50% of cases, ERDF support was successful in inducing changes in corporate behaviour, particularly influencing the timing and the scope of the implemented projects.**

In 50% of cases, ERDF support was a necessary condition of project implementation and at least some degree of behavioural additionality was induced. Typically, as illustrated in Figure 3 the support often acted as a catalyst to project implementation, leading large firms to invest earlier than planned. Support also affected project scope, notably by influencing firms to add new project activities (e.g. co-operation with other economic actors) or undertakings (e.g. hiring more people, using environmentally friendly technologies).

**In 30% of cases, ERDF support had little influence on the behaviour of large enterprises.**

The evaluation found that in the remaining 30% of cases, EU funding played only a supporting role in project implementation and was not a necessary part of the causal package that led to the investment. In such cases, the influence of ERDF support on large firms' behaviour was little, often because projects were grounded in longer-term corporate plans. Particularly low behavioural additionality was achieved for projects focusing on basic technological upgrades, while behavioural additionality was much higher for large-scale business investments, innovation support and R&D support.

**Figure 3: Influence of ERDF support on large enterprise behaviour.**



Source: KPMG/Prognos (2016), based on empirical evidence from the 45 company case studies.

**Ninety per cent of supported projects had positive direct effects, but – as described above – not all observed outcomes were fully explained by EU support.**

For the majority of projects, both the production capacity and the productivity of the large enterprises have risen, often due to the utilisation of cutting-edge technologies that went beyond simple replacement investments. The creation of jobs was widely achieved at the project level; the projects are reported to have created at least 60,000 new jobs by large enterprises in the eight case study regions. For most firms, there were strong causal linkages between the project and the observed outcomes. Nevertheless, due to the only moderate ability of ERDF support to influence large firms’ behaviour (see Figure 2) the influence of the support was less straightforward.

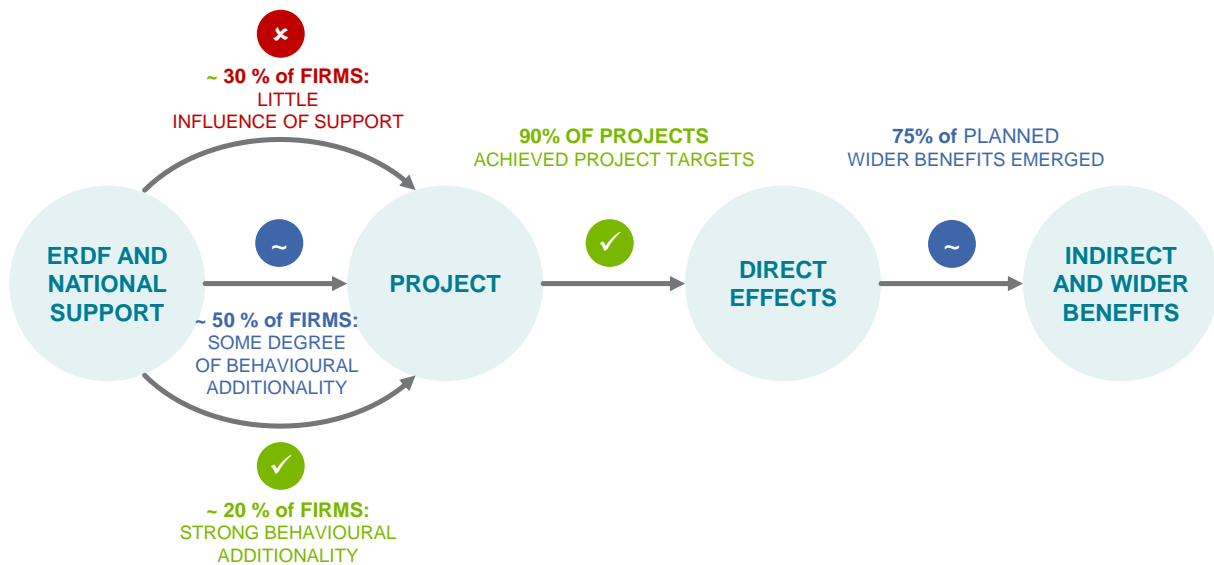
**Where planned, indirect and wider benefits have emerged in 75% of cases; however, in many cases, the lack of planning for indirect and wider benefits and a focus on inputs and direct results prevented the occurrence of such impacts.**

While the achievement of direct results (e.g. an increased demand for jobs) were foreseen in each of the 45 supported projects, indirect and wider benefits were planned less systematically in the case study countries.

Wherever such effects were foreseen, 75% of desired indirect and wider benefits were at least partly induced. Where spillovers to SMEs were expected to take place, the majority of the projects managed to achieve positive effects. There were similar results for improvements in workforce mobility, working culture, business and social infrastructure and attraction of other firms to the region. For these wider benefits to emerge, additional conditions, such as sufficient absorption capacity for new knowledge among the benefiting organisations (e.g. SMEs) and pre-existing collaborative ties, had to be in place. The majority of projects made direct contributions to the export performance of the supported enterprises and thereby contributed to the regional export base. The projects frequently contributed to innovation capacity in the programme area, most directly through the establishment of R&D infrastructure and through involving local partners from universities or SMEs into (global) R&D&I operations.

The conclusions above are illustrated by the following figure.

Figure 4: Simplified causal chain and effectiveness of support.



Source: KPMG/Prognos (2016), based on empirical evidence from the 45 company case studies.

**Long-term sustainability of the large enterprise projects is uncertain, but a good match with local industry structure and longer investment lifecycles can help.**

Projects can be regarded as sustainable if they deliver benefits to the recipients and the region for an extended period after the Commission’s financial assistance has been terminated. In this sense, the analysed projects were largely sustainable within the mandatory five-year grace period. The main explanation for these high sustainability levels lies in stable enterprise structures and direct connections between the supported projects and longer-term strategic plans, leading to low project cancellation rates.

Longer-term sustainability is less clear, due to manifold external factors. In particular, the nature of the investment and the operating history of the large enterprise in the region strongly affected the level of sustainability. In addition, long-term sustainability was found to vary by sectoral features due to differing lengths of investment lifecycles and capital needs (e.g. longer lifecycles in the aviation industry and shorter ones for service centres). Investments in industries with closer ties to the existing industrial structure are expected to achieve higher sustainability. The availability of future public financial support (e.g. grants) was mentioned only as a complementary factor by company representatives. Nevertheless, multiple granting was a common feature of the 2007–2013 period, with the average number of projects reaching 1.6 projects per large enterprise and a range from 1 to 6 projects.

**Cohesion Policy support to large enterprises should be more selective, focusing on attracting investment from third countries, inducing benefits for SMEs and local economies and helping mid-caps obtain financing and growth.**

In the 2007-2013 period, large enterprise support was particularly effective in the following cases:

- **The supported projects managed to induce financial and non-financial benefits for SMEs and the regional innovation system.** Support schemes generated the most added value where, beyond the achieved direct results, wider benefits could be stimulated. The occurrence of these effects was the highest where supported enterprises matched regional industry structure, operated in research intensive industries or established regional ties with local SMEs, research labs and universities through joint projects.

- **The support provided access to financing for mid-caps, allowing them to invest in future growth.** Mid-caps<sup>8</sup>, particularly large firms just above the 250 employee threshold, often suffered from limited access to finance, especially at times of crisis, which would have prevented the implementation of some strategically important projects. ERDF support could achieve high behavioural additionality in such cases, as it was one of the main causes of the investments.
- **The large enterprise invested in the EU instead of a third country.** Added value was achieved at European level when a multinational firm invested in the EU instead of a third country as a result of the ERDF support. Benefits from such FDI could be maximised when the supported enterprises were a good match for the local industry structure and the investment projects could provide opportunities for the establishment of local linkages between the foreign enterprise and regional stakeholders (SMEs, universities, cluster initiatives etc.), which eventually fostered the embeddedness of multinational companies in the regional economy.

**Sustainability of support** could be successfully promoted by regional incentives, supplier development programmes and multiple funding, however only under strict conditions and as part of a long-term strategic approach that supported knowledge-driven development. The case of Styria illustrates how such strategy can support long-term economic development, moving from FDI support and to large-scale business investments and finally to supporting the upgrading of R&D&I capacities and embedding subsidiaries of large enterprises in the regional innovation system. The case also highlighted how important the strategic capacity of Managing Authorities and the various types of intermediaries (e.g. regional development agencies, investment promotion agencies, state investment banks etc.) was in policy development and implementation, including the selection of beneficiaries based on project selection criteria linked to the long-term strategic objectives of the region.

---

<sup>8</sup> Mid-caps are defined to have between 250 and 3,000 employees. See: European Commission (2015): 'Fact Sheet: The Investment Plan for Europe', Brussels.

## KURZFASSUNG

Der vorliegende Abschlussbericht des **Arbeitspakets 4** (Förderung von Großunternehmen) ist eine ex-post Evaluation europäischer Programme im Rahmen der Kohäsionspolitik der Förderperiode 2007–2013, finanziert durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds (KF). Insgesamt wurden acht EU Mitgliedsstaaten untersucht. Auf diese entfielen 75% aller Mittel für Unternehmensförderung der Kohäsionspolitik. Im europäischen Vergleich entfielen die höchsten absoluten Finanzvolumina für die Förderung von Großunternehmen auf sieben der hier untersuchten Staaten (entsprechend der Ausgaben: **Polen, Deutschland, Portugal, Spanien, Ungarn, Italien** und die **Tschechische Republik**). In diesem Förderbereich wies **Österreich** darüber hinaus den höchsten relativen Mittelanteil auf.

**In der Förderperiode 2007-2013 wurden durch die europäische Kohäsionspolitik circa 6 Milliarden EUR in die Förderung von Großunternehmen investiert.**

Im Zeitraum zwischen 2007 und 2013 belief sich das Gesamtbudget aller Programme der Kohäsionspolitik (EFRE/ESF/KF) auf 347 Milliarden EUR, 52 Milliarden EUR wurden für die Unternehmensförderung bereitgestellt.<sup>9</sup> Hiervon wurden 31 Milliarden EUR für die direkte Unternehmensförderung aufgewendet. Die Mittelaufwendung für die direkte finanzielle Förderung von Großunternehmen wurde in den 28 EU Mitgliedsstaaten auf insgesamt rund **6 Milliarden EUR** taxiert. Die in dieser Evaluation untersuchten Mitgliedsstaaten haben hiervon 4,6 Milliarden EUR ausgegeben. Innerhalb der EU-28 Staaten wurde allein die Hälfte dieser Fördermittel in Polen, Portugal und Deutschland ausgegeben.

Der geschätzte Gesamtbetrag von rund 6 Milliarden EUR stellt **20% aller in den EU-28 zur direkten Unternehmensförderung verfügbaren EFRE-Mittel** und 2% des Gesamtbudgets der Kohäsionspolitik dar. Großunternehmen wurden überwiegend durch nicht rückerstattungsfähige Zuschüsse gefördert. In vier Mitgliedsstaaten (Italien, Spanien, Portugal, Österreich) erfolgte die Förderung zudem in Form von Darlehen, wobei nicht rückerstattungsfähige Zuschüsse meist ergänzend eingesetzt wurden.

**Tabelle 2: Summe direkter finanzieller Förderung von Großunternehmen durch die EU-Kohäsionspolitik 2007-2013<sup>10</sup>**

	Direkte Unternehmensförderung (Millionen EUR)	Förderung Großunternehmen (Millionen EUR)	Anteil der Förderung Großunternehmen	Anzahl der Projekte	Anzahl geförderter Unternehmen
<b>Polen</b>	6,591	<b>1,153</b>	17%	539	408
<b>Portugal</b>	4,145	<b>1,134</b>	27%	407	319
<b>Deutschland</b>	3,200	<b>704</b>	22%	763	632
<b>Tschechische Republik</b>	1,491	<b>467</b>	31%	520	339
<b>Ungarn</b>	2,581	<b>453</b>	18%	409	273
<b>Spanien</b>	2,543	<b>311</b>	12%	1,269	398
<b>Italien</b>	2,034	<b>243</b>	12%	416	270
<b>Österreich</b>	283	<b>133</b>	47%	194	148
<b>Total (8 Länder)</b>	22,868	<b>4,598</b>	20%	4,517	2,787
<b>Total (EU-28)</b>	31,233	<b>6,100 (est.)</b>	20% (est.)	6,000 (est.)	3,700 (est.)

Quelle: KPMG/Prognos (2016), auf Basis von Daten der Verwaltungsbehörden der Mitgliedsstaaten sowie eigenen Berechnungen.

<sup>9</sup> Nach der Verordnung des Europäischen Rates (EC) NO 1083/2006 umfassen die Ausgaben zum Zwecke der Unternehmensförderung folgende zehn Ausgabencodes: 03–09, 14–15 und 68.

<sup>10</sup> Direkte Unternehmensförderung: Zugesagte Förderung (nur Kohäsionspolitik) nach den durch die Verwaltungsbehörden genutzten Codes 05, 07 und 08; Förderung von Großunternehmen: Zugesagte Förderung für durch Großunternehmen umgesetzte Projekte (nur Kohäsionspolitik) Codes 05, 07 und 08 (Datenerhebung durch die Verwaltungsbehörden; Primärdatenquellen sind die Monitoring- und Informationssysteme der Mitgliedsstaaten).

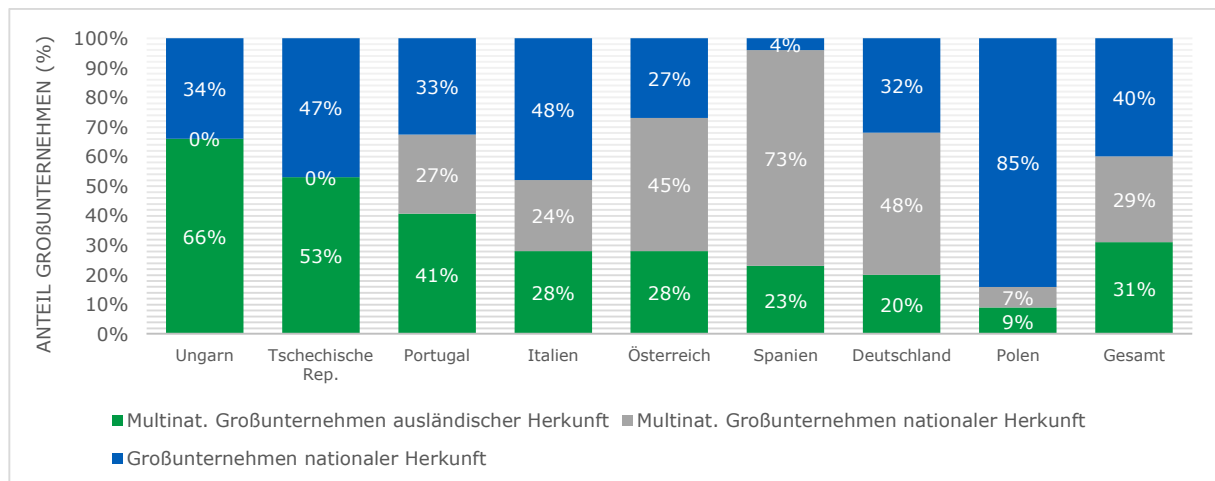


Die im Rahmen der Förderung von Großunternehmen ausgegebenen 6,1 Milliarden EUR wurden an rund 6,000 Projekte mit einem durchschnittlichen Volumen von 1 Million EUR ausgezahlt. In der Summe wurden rund **3,700 Großunternehmen gefördert**, von denen jedes einzelne durchschnittlich 1,6 Projekte umgesetzt hat (darunter haben einzelne Unternehmen Förderung für 4 bis 5 Projekte erhalten). Über 70% dieser Unternehmen sind dem verarbeitenden Gewerbe zuzuordnen (NACE C).

Rund 43% der geförderten Unternehmen hatten weniger als 250 Beschäftigte am jeweiligen Projektstandort. Standortbezogen würden diese Unternehmen somit als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) kategorisiert. Allerdings ist die Mehrheit dieser Betriebs-stätten Bestandteil eines größeren Konzerns und wird somit in der Summe als Groß-unternehmen klassifiziert.<sup>11</sup> Circa 42% der geförderten Unternehmen beschäftigten 250-999 Mitarbeiter am Projektstandort, während lediglich 13% mehr als 1,000 Arbeitnehmer zählen.<sup>12</sup>

Bezüglich der Herkunft der geförderten Unternehmen zeigt sich insgesamt eine gleichmäßige Verteilung: So entfielen in etwa gleichviele Mittel auf Großunternehmen nationaler Herkunft, multinationale Großunternehmen nationaler Herkunft (mit Stammsitz im Förderland) und multinationale Großunternehmen ausländischer Herkunft (mit Stammsitz in einem anderen Land). Gleichwohl zeigen sich diesbezüglich große Variationen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten (siehe Abbildung 1). Insgesamt waren 81% der multinationalen Großunternehmen mit ausländischer Herkunft in Europa beheimatet.

**Abbildung 5: Verteilung geförderter Großunternehmen nach Ort und Herkunftsland**



Quelle: KPMG/Prognos (2016), basierend auf Daten aus öffentlichen Unternehmensregistern und Monitoringsystemen der Verwaltungsbehörden.

Ausländische Direktinvestitionen wurden in allen untersuchten Ländern getätigt, mit Ausnahme von Italien und Spanien. Diese Direktinvestitionen beliefen sich auf etwa 5% aller Förderprojekte für Großunternehmen (~ 300 Projekte).<sup>13</sup>

**Aktuelle Studien stellen die Effektivität der Förderung von Großunternehmen in Frage, ziehen aber nicht die gesamt Bandbreite potentieller Effekte in Betracht.**

Viele bekannte Erfolgsbeispiele der EFRE-Förderung in der Förderperiode 2007-2013 beziehen sich auf die Ansiedlung von Großunternehmen. Dennoch stellen kontrafaktische Evaluationen die positiven Wirkungen öffentlicher Förderung von Großunternehmen in

<sup>11</sup> Die österreichische Fallstudie hat beispielsweise gezeigt, dass bei Betrachtung der Konzernzugehörigkeit etwa dreiviertel der geförderten Unternehmen mehr als 1,000 Mitarbeiter beschäftigten, während lediglich 4.1% der Unternehmen weniger als 250 Arbeitnehmer zählten.

<sup>12</sup> Beschäftigungsstatistiken waren für 2% der geförderten Unternehmen nicht verfügbar.

<sup>13</sup> Der Anteil ausländischer Direktinvestitionen wurde auf Projektebene berechnet, die wirtschaftliche Aktivität auf Unternehmensebene (vgl. Abbildung 1).



Frage.<sup>14</sup> Aufgrund der ausgeprägten räumlichen Mobilität dieser Unternehmen betrachten bisherige Studien vor allem die langfristigen Effekte der Fördermaßnahmen kritisch.

Vor diesem Hintergrund war das Ziel der vorliegenden ex-post Evaluation die Handlungsgrundlagen, die Implementation und die Effektivität der Förderung von Großunternehmen durch die EU-Kohäsionspolitik in der Förderperiode von 2007-2013 zu bewerten.<sup>15</sup> So wird in der Evaluation analysiert, unter welchen Rahmenbedingungen die Förderung von Großunternehmen durch die EU-Kohäsionspolitik wünschenswerte Effekte mit sich bringt und ordnungspolitisch legitimiert ist.

### **Anwendung eines neuartigen Evaluationsansatzes, um die „Black-Box“ potentieller Fördereffekte und den Beitrag von Kohäsionspolitik zu analysieren.**

Da zu Beginn dieser ex-post Evaluation noch keine aggregierten statistischen Daten auf EU-Ebene vorlagen, waren die tatsächlichen Volumina der Förderung von Großunternehmen durch die EU-Kohäsionspolitik unklar. Zunächst wurden daher die **Fördervolumina in den acht untersuchten Mitgliedsstaaten ermittelt**. Anschließend wurden die politischen Strategien der Großunternehmensförderung in diesen Staaten analysiert. Die intendierten direkten und indirekten Effekte der Förderung von Großunternehmen wurden dabei nur von wenigen der untersuchten Operationellen Programme explizit herausgestellt. Daher musste die den Operationellen Programmen zugrunde liegende Interventionslogik in einer Vielzahl von Fällen anhand von ergänzenden Strategiedokumenten und Interviews rekonstruiert werden.

Um schließlich die Effektivität und Effizienz der Förderung von Großunternehmen zu analysieren, wurde ein **theoriebasierter Evaluationsansatz** gewählt. Hierzu wurde die sog. „Contribution Analysis“ genutzt. Dieser Ansatz erlaubt es, die komplexen Wirkungsketten der Förderung von Großunternehmen in einzelne Faktoren und Annahmen zu dekonstruieren und in einem theoretischen Gerüst zu re-kombinieren („Theories of Change“). Auf diese Weise wurden vier verschiedene Ursache-Wirkungsketten getestet. Hierfür wurde systematisch Evidenz für jedes Element gesammelt, einschließlich der Inputs, der Projektspezifika, der direkten, indirekten und weiterreichenden Auswirkungen der Projekte sowie auch von zentralen Annahmen zur Förderwirkung, spezifischen Einflussfaktoren auf die Projekt-Outcomes und anderen plausiblen Erklärungen für die beobachteten Ergebnisse auf Unternehmensebene. Auf dieser Grundlage wurde beurteilt, inwiefern die gewünschten Ziele und Ergebnisse des Projekts erreicht wurden und ob die EU-Fördermittel einen maßgeblichen Beitrag zu den durch Großunternehmen realisierten Projekten geleistet haben. Mit Hilfe dieses Ansatzes wurde schließlich der Beitrag der EU-Förderung zur intendierten Wirkung des jeweiligen Projektes bewertet.

Die Contribution Analysis wurde mittels eines komparativen Fallstudiendesigns umgesetzt. Dieses umfasste zum einen acht Länderfallstudien ausgewählter Operationeller Programme in den jeweiligen Mitgliedsstaaten und zum anderen 45 Fallstudien auf Ebene einzelner Großunternehmen. Für diese wurden rund 130 Interviews mittels eines Multi-Respondent-Designs geführt. Mit Hilfe dieses Analyseansatzes war es möglich, eine fundierte Beurteilung der Beiträge der Fördermittel zur Umsetzung und zu den beobachtbaren Ergebnissen der Projekte vorzunehmen und auf Grundlage der gesammelten Evidenz abschließende Schlussfolgerungen zur Förderung von Großunternehmen zu ziehen.

### **Eine Bandbreite von Faktoren beeinflusste die Investitionsentscheidungen von Großunternehmen im Kontext kohäsionspolitischer Förderung.**

Die durchgeführte Analyse der kausalen Zusammenhänge und der Rolle anderer Einflussfaktoren zeigte, dass die Verfügbarkeit von EFRE-Fördermitteln für Großunternehmen **i.d.R. als eine Vorbedingung für Investitionen** gilt – d.h. zwar als notwendige aber nicht als hinreichende Bedingung für die Projektumsetzung. Wie Abbildung 2 zeigt, stellte die EU-Förderung nur einen unter mehreren Einflussfaktoren

---

<sup>14</sup> Mouqué, Daniel (2012): What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support? Regional Focus, 02/2012.

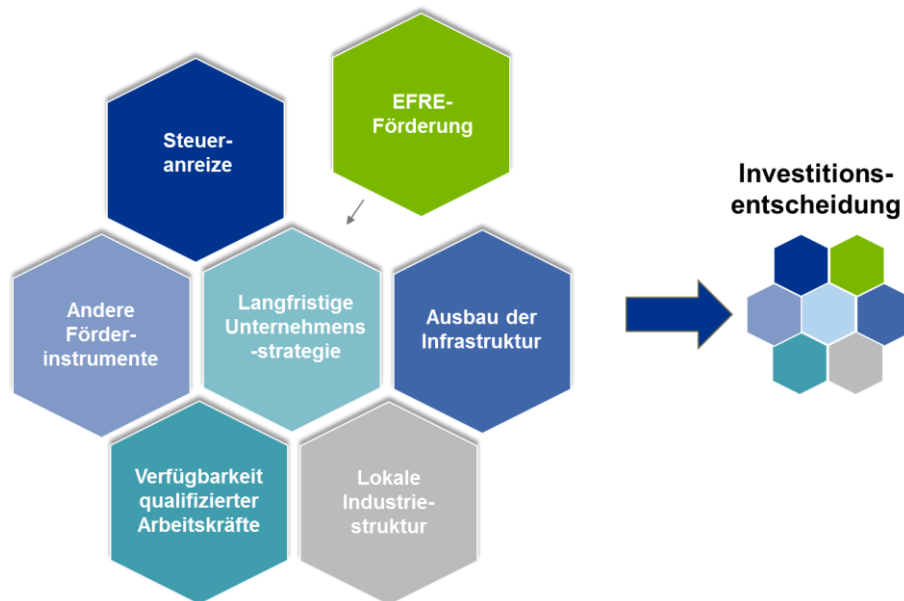
<sup>15</sup> Tender Specifications, S. 11.

auf die abschließende Investitionsentscheidung dar. Als wichtigste Faktoren konnten die langfristige Unternehmensstrategie, die Verfügbarkeit hochwertiger Verkehrsinfrastruktur sowie die lokale Industriestruktur identifiziert werden.

**In 20% der Förderfälle trat die gewünschte Verhaltensänderung ein und die EFRE-Förderung zeigte sich als einer der Haupteinflussfaktoren für die Projektumsetzung.**

Die beobachtete Verhaltensänderung umfasste neben dem Zeitpunkt der Projektumsetzung auch dessen Tragweite. Ohne die Förderung wären die untersuchten Projekte dementsprechend anders bzw. in reduzierter Form umgesetzt worden. Diese Verhaltensadditionalität wurde am häufigsten bei Großunternehmen festgestellt, die sich im Zuge der Finanzkrise mit Finanzierungsproblemen konfrontiert sahen.

**Abbildung 6: Einflussfaktoren auf Investitionsentscheidungen großer Unternehmen**



Quelle: KPMG/Prognos (2016), auf Basis der in 45 Unternehmensfallstudien gesammelten Evidenz.

**In 50% der Fälle beeinflusste die EFRE-Förderung das Investitionsverhalten der Unternehmen, insbesondere den Zeitpunkt und die Tragweite des umgesetzten Projekts.**

Die EFRE-Förderung war in 50% der Förderfälle eine notwendige Bedingung für die Projektumsetzung und induzierte zumindest eine gewisse Verhaltensadditionalität bei den Unternehmen. Dabei wirkte die Förderung typischerweise als Katalysator für die Projektumsetzung, sodass Großunternehmen geplante Projekte früher umsetzten. Die Förderung beeinflusste ebenfalls die Tragweite der Projekte dergestalt, dass zusätzliche Aktivitäten (z.B. Kooperation mit anderen Marktakteuren) oder weiterreichende Projektspezifikationen vorgenommen wurden (z.B. zusätzliche Projekt-Komponenten, Einsatz umweltfreundlicher Technologien).

**Geringfügiger Einfluss auf das Verhalten von Großunternehmen durch die EFRE-Förderung in 30% der Fälle festgestellt.**

Die vorliegende Evaluation zeigt, dass die EFRE-Förderung in den übrigen 30% der untersuchten Förderfälle lediglich eine unterstützende Rolle bei der Projektumsetzung spielte und keinen eindeutig identifizierbaren Einfluss auf die Investitionsentscheidung ausgeübt hat. Der häufigste Grund hierfür lag in der langfristigen strategischen Planung der Großunternehmen. Insbesondere bei Projekten, die auf die Modernisierung von Basistechnologien abzielten, war die durch die EFRE-Förderung induzierte Verhaltensadditionalität gering. Demgegenüber zeigte sich eine signifikant stärkere Beeinflussung der Verhaltensadditionalität bei Großinvestitionen, der Innovationsförderung sowie der Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE).

**Neunzig Prozent der geförderten Projekte hatten direkte positive Effekte, gleichzeitig lassen sich nicht alle beobachteten Effekte auf die EU-Förderung zurückführen.**

In der Mehrzahl der analysierten Projekte stieg sowohl die Produktionskapazität als auch die Produktivität der Großunternehmen, was sich oftmals auf die Einführung moderner Technologien zurückführen lässt; nicht auf einfache Ersatzinvestitionen. Angaben auf Projektebene zeigen, dass durch die Förderung neue Arbeitsplätze geschaffen wurden. Aus den statistischen Daten geht hervor, dass in den acht untersuchten Mitgliedsstaaten insgesamt 60.000 neue Arbeitsplätze durch Großunternehmen entstanden sind. Dabei lässt sich bei der Mehrheit der Unternehmen eine Kausalbeziehungen zwischen den geförderten Projekten und den beobachtenden Ergebnissen feststellen. Gleichwohl ist der unmittelbare Einfluss der EFRE-Förderung auf das Unternehmensverhalten weniger eindeutig.

**Abbildung 7: Einfluss der EFRE-Förderung auf das Verhalten großer Unternehmen**



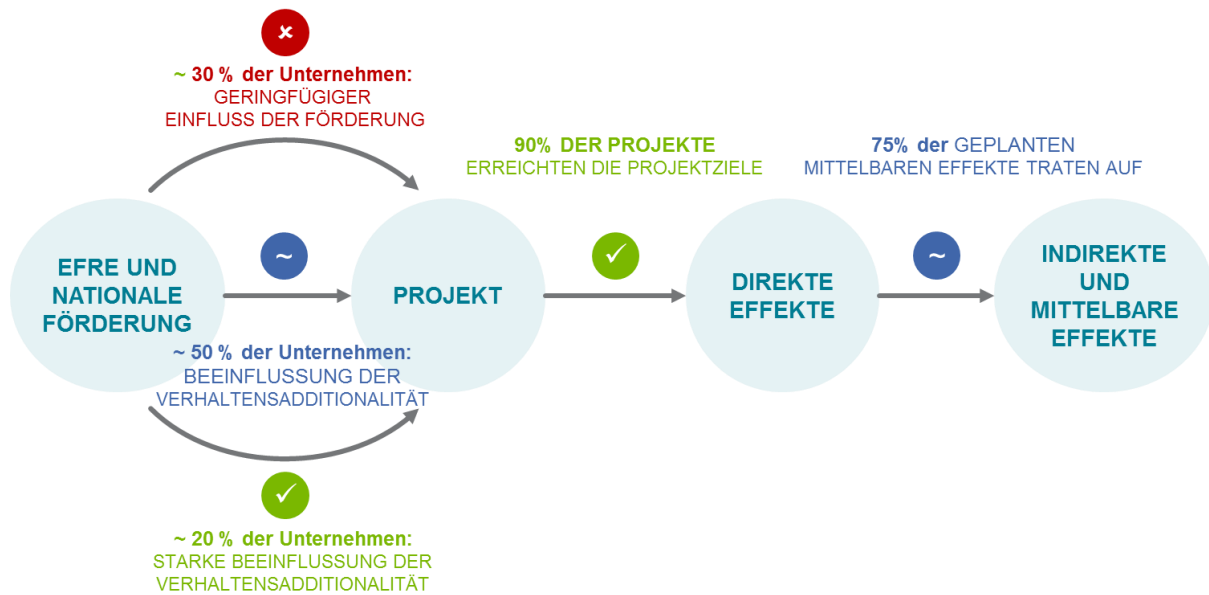
Quelle: KPMG/Prognos (2016), auf Basis der in 45 Unternehmensfallstudien gesammelten Evidenz.

**Bei fokussierten Förderstrategien konnten in 75% der Projekte indirekte und weiterreichende positive Effekte der Förderung festgestellt werden – gleichwohl konnten solche Effekte in vielen Fällen nicht erreicht werden, da die Förderung zu inputorientiert und zu stark auf direkte Effekte ausgerichtet war.**

Während direkte Effekte (z.B. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze) zu den Zielvorgaben jedes der geförderten 45 Projekte gehörten, wurden indirekte und weiterreichende Effekte weitaus seltener in den Projektauswahlkriterien berücksichtigt.

Wurden indirekte Effekte im Projektdesign adressiert, ließen sich diese in 75% der Förderfälle zumindest teilweise beobachten. Wo etwa Spillover-Effekte auf KMU strategisch intendiert waren, konnten diese auch meist nachgewiesen werden. Unter gleichen Vorzeichen lassen sich positive Effekte auf die Arbeitskräftemobilität, die Arbeitskultur, die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur sowie auf die Ansiedlung neuer Unternehmen in der betreffenden Region feststellen.

**Abbildung 8: Vereinfachte Kausalkette und Effektivität der Förderung**



Quelle: KPMG/Prognos (2016), auf Basis der 45 Unternehmensfallstudien.

Gleichwohl sind diese weiterreichenden Fördereffekte an die Existenz gewisser Rahmenbedingungen geknüpft. Hierzu gehören etwa die hinreichende Absorptionsfähigkeit neuen Wissens auf Seiten der profitierenden Unternehmen (z.B. KMU) oder das Bestehen von Kooperationsbeziehungen. Von den Projekten gingen mehrheitlich direkte positive Effekte auf die Exporttätigkeit der geförderten Unternehmen aus, wovon jeweils die gesamte Region profitierte. Ferner wurde durch die Projekte die Innovationsfähigkeit der Unternehmen und der Region gefördert, was sich meist durch den Aufbau von FuE-Infrastruktur und die Einbindung lokaler Partner, wie z.B. Universitäten oder KMU, in die globale FuE Tätigkeit vollzog.

### **Langfristige Nachhaltigkeit der geförderten Projekte von Großunternehmen bleibt unsicher, kann aber durch ein gutes Matching mit der lokalen Industriestruktur und längerfristigen Investitionslebenszyklen gesteigert werden.**

Projekte können als nachhaltig betrachtet werden, wenn sie sowohl den Begünstigten als auch der Region Vorteile bringen, die über den Zeitraum der Förderung hinausreichen. Dieser Definition folgend sind die analysierten Projekte von Großunternehmen innerhalb des verpflichtenden Fünfjahreszeitraums mehrheitlich als nachhaltig zu bewerten. Dieses hohe Nachhaltigkeitsniveau lässt sich im Wesentlichen auf stabile Unternehmensstrukturen sowie direkte Verbindungen zwischen den geförderten Projekten und langfristig angelegter strategischer Planung zurückführen, was in der Konsequenz zu niedrigen Projekt-abbruchraten führte.

Gleichwohl besteht größere Unsicherheit hinsichtlich der langfristigen Nachhaltigkeit, da diese von mannigfaltigen externen Faktoren beeinflusst wird. Dabei wurde das Nachhaltigkeitsniveau insbesondere von der Art der Investitionen und der historischen Verwurzelung der Unternehmen in der Region bestimmt. Darüber hinaus zeigt die Analyse, dass die langfristige Nachhaltigkeit ebenfalls von sektoralen Einflussfaktoren geprägt ist, beispielsweise den unterschiedlichen Lebenszyklen von Investitionen und den variierenden Kapitalbedürfnissen der Unternehmen. So sind bspw. die Lebenszyklen von Investitionen in der Luftfahrtindustrie i.d.R. deutlich länger als im Dienstleistungssektor.

Eine erhöhte Nachhaltigkeit von Investitionen ist speziell in Industrien zu erwarten, die eng mit der lokalen Wirtschafts- und Industriestruktur verflochten sind. In diesem Zusammenhang wurde die zukünftige Verfügbarkeit von Fördermitteln lediglich als ein ergänzender Faktor durch Unternehmensvertreter genannt. Gleichzeitig ist die Förderperiode 2007 bis 2013 durch die häufige Inanspruchnahme mehrerer Förderprogramme charakterisiert, was durch die durchschnittliche Nutzung von 1,6

Projekten pro Großunternehmen und einer gesamten Spannweite von 1 bis 6 Projekten pro Unternehmen unterstrichen wird.

**Förderung von Großunternehmen durch Kohäsionspolitik sollte selektiver werden – verstärkt sollten die Induzierung von Spillover-Effekten auf KMU und die Regionalwirtschaft, die Finanzierung von Projekten von Mid-Caps sowie die Attrahierung von Investitionen aus Drittländern.**

Die Förderung von Großunternehmen im Zeitraum von 2007-2013 erwies sich insbesondere in den folgenden Fällen als effektiv:

- **Die geförderten Projekte sind in der Lage, finanzielle und nicht-finanzielle Vorteile für KMU und das regionale Innovationssystem zu generieren.** Der durch die Förderung höchste zusätzlich geschaffene Nutzen lässt sich dort feststellen, wo über direkte Effekte hinausgehende Vorteile erzielt werden konnten. Diese Effekte traten insbesondere dort auf, wo die geförderten Unternehmen gemeinsame Schnittmengen mit der lokalen Industriestruktur aufwiesen, in wissensintensiven Industrien operierten oder Kooperationsbeziehungen mit lokalen KMU, Forschungseinrichtungen und Universitäten durch gemeinsame Projekte eingingen.
- **Die Förderung eröffnete Mid-Caps (Mittelständlern) Finanzierungsmöglichkeiten, wodurch sie in zukünftiges Wachstum investieren konnten.** Die Finanzkrise hat den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten für Mittelständler mit mehr als 250 Mitarbeitern erschwert, wodurch auch deren Umsetzung von strategisch relevanten Projekten in Frage gestellt wurde. Die EFRE-Förderung konnte in diesem Kontext eine signifikante Verhaltensadditionality bewirken und strategisch relevante Unternehmensinvestitionen anschieben.
- **Großunternehmen investierten in der EU statt in Drittstaaten.** Mit Blick auf die gesamte EU wurde ein Mehrwert erzielt, wenn multinationale Unternehmen aufgrund der EFRE-Förderung in der EU statt in Drittstaaten investierten. Je größer die Schnittmenge zwischen geförderten Unternehmen und lokaler Industriestruktur und je mehr Möglichkeiten für neue Kontakte und Kooperationen zwischen ausländischen Unternehmen und lokalen Stakeholdern (KMU, Universitäten, Clusterinitiativen, etc.) durch die Projekte ermöglicht wurden, desto höher waren auch die zu beobachtenden Effekte ausländischer Direktinvestitionen.

**Die Nachhaltigkeit der Förderung** konnte durch regionale Anreize, Programme zur Entwicklung von Zuliefererbeziehungen und eine breit aufgestellte Förderung durch mehrere Programme verbessert werden - letzteres allerdings unter strikten Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, die in eine Gesamtstrategie zum Ausbau der wissensintensiven Wirtschaft eingebettet sind. Das Beispiel der Steiermark verdeutlicht den Mehrwert eines solchen Vorgehens für die langfristige wirtschaftliche Entwicklung einer Region: von der Förderung ausländischer Investitionen über einzelbetriebliche Großinvestitionen hin zur Weiterentwicklung der Kapazitäten für FuE konnte schließlich eine Einbettung von Großunternehmen in das regionale Innovationssystem erreicht werden. Ferner wird durch dieses Beispiel die besondere Relevanz der strategischen Planung und Implementation von Programmen durch die verantwortlichen Verwaltungsbehörden in Kooperation mit den verschiedenen wirtschaftlichen Intermediären der Region deutlich (z.B. lokale Wirtschaftsförderung, Investitionsförderagenturen, staatliche Investitionsbanken, etc.). Auch die Einbettung der Auswahlkriterien der Fördermittelvergabe in eine langfristige strategische Ausrichtung der Region spielte eine entscheidende Rolle.

## RESUME

Ce document constitue le Rapport Final du **Module de Travail 4** (Soutien aux grandes entreprises) de l'évaluation ex post des programmes de la Politique de Cohésion 2007-2013, financés par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et le Fonds de Cohésion (FC). Huit Etats-membres de l'UE ont été étudiés, représentant 75% des dépenses totales au titre du soutien aux entreprises dans le cadre de la Politique de Cohésion. Sept d'entre eux présentent les dépenses les plus élevées de tous les Etats Membres de l'UE en valeur absolue pour le soutien aux grandes entreprises (à savoir : la **Pologne, l'Allemagne, le Portugal, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie** et la **République Tchèque**). Notons que **l'Autriche** présente la dépense proportionnellement la plus élevée dans ce domaine.

### **L'investissement de la Politique de Cohésion pour le soutien aux grandes entreprises est estimé à EUR 6 milliards pour la période 2007-2013**

Entre 2007 et 2013, le budget total des programmes de la Politique de Cohésion (FEDER/FSE/FC) a atteint EUR 347 milliards, desquels EUR 52 milliards ont été alloués aux entreprises.<sup>16</sup> Le soutien direct aux entreprises a représenté EUR 31 milliards de ce montant. Le soutien financier direct aux grandes entreprises est estimé à **EUR 6 milliards** pour l'UE-28, sur la base d'une enveloppe totale de EUR 4,6 milliards de dépenses établies pour les huit pays inclus dans cette évaluation. La Pologne, le Portugal et l'Allemagne représentent la moitié du montant consacré au soutien aux grandes entreprises dans l'UE-28.

Le montant estimé à EUR 6 milliards constitue **20% de l'ensemble des dépenses du FEDER en soutien direct aux entreprises** dans l'UE-28 et 2% de l'ensemble du budget de la Politique de Cohésion. Les grandes entreprises ont été pour l'essentiel soutenues par le biais de subventions non-remboursables, mais quatre Etats Membres (l'Italie, l'Espagne, le Portugal et l'Autriche) ont également bénéficié d'un soutien remboursable, sous la forme de prêts (qui s'ajoutent souvent aux subventions non-remboursables).

---

<sup>16</sup> Les dépenses allouées aux entreprises comprennent les dix codes de dépenses tels que définis par le Règlement (CE) N 1083/2006 du Conseil : 03-09, 14-15 et 68.



**Tableau 3: Montant du soutien direct aux grandes entreprises pour la Politique de Cohésion 2007-2013<sup>17</sup>**

	Soutien direct aux entreprises (EUR million)	Soutien aux grandes entreprises (EUR million)	Part du soutien aux grandes entreprises	Nombre de projets	Nombre de firmes soutenues
<b>Pologne</b>	6.591	<b>1.153</b>	17%	539	408
<b>Portugal</b>	4.145	<b>1.134</b>	27%	407	319
<b>Allemagne</b>	3.200	<b>704</b>	22%	763	632
<b>République tchèque</b>	1.491	<b>467</b>	31%	520	339
<b>Hongrie</b>	2.581	<b>453</b>	18%	409	273
<b>Espagne</b>	2.543	<b>311</b>	12%	1.269	398
<b>Italie</b>	2.034	<b>243</b>	12%	416	270
<b>Autriche</b>	283	<b>133</b>	47%	194	148
<b>Total (8 pays)</b>	22.868	<b>4.598</b>	20%	4.517	2.787
<b>Total (UE-28)</b>	31.233	<b>6.100 (est.)</b>	20% (est.)	6.000 (est.)	3.700 (est.)

Source: KPMG/Prognos (2016), sur la base de données fournies par les Autorités de Gestion & nos propres estimations.

Le soutien aux grandes entreprises évalué à EUR 6,1 milliards de soutien a été alloué à près de 6.000 projets, dont la taille moyenne est de EUR 1 million. Au total, environ **3.700 grandes entreprises différentes** ont été soutenues, chacune ayant réalisé 1,6 projets en moyenne (certaines firmes ayant même reçu un financement pour 4 à 5 projets). Plus de 70% de ces grandes entreprises opéraient dans l'industrie manufacturière (NACE C).

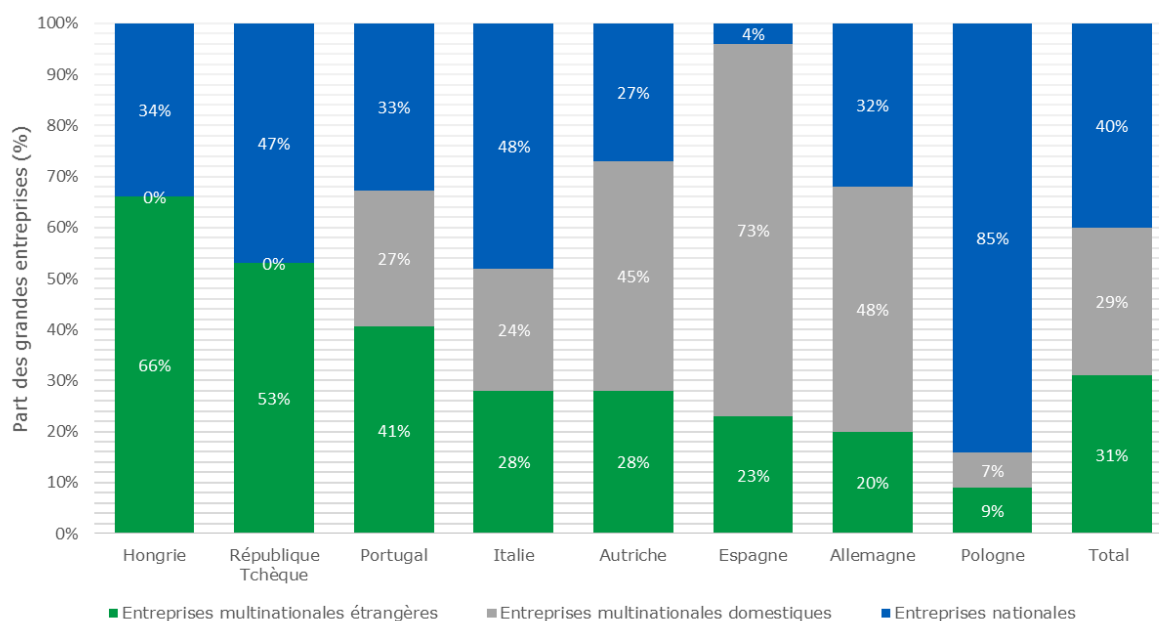
Quarante-trois pour cent des entités soutenues avaient moins de 250 employés sur le site des projet cofinancés. Si elles avaient été évaluées sur la base de leur activité locale uniquement, ces entreprises auraient été définies comme des PME en termes de leur niveau d'emploi. La majorité de ces entreprises était constituée de filiales de plus grandes corporations et a donc été classifiée, dans une perspective de financement, comme grande entreprise<sup>18</sup>. Quarante-deux pour cent des entités légales soutenues employaient de 250 à 999 personnes sur le site du projet cofinancé. Enfin, treize pour cent d'entre elles employaient plus de 1.000 employés<sup>19</sup>.

En ce qui concerne le pays d'origine, les fonds ont été distribués de façon relativement égale entre grandes entreprises nationales (i.e. firmes locales), entreprises multinationales domestiques (i.e. ayant son siège social dans le pays apportant le soutien) et entreprises multinationales étrangères (i.e. dont le siège social est dans un autre pays) bien qu'on observe de grandes différences entre Etats membres à cet égard (voir le graphique ci-dessous). 81% des entreprises multinationales étrangères soutenues étaient d'origine européenne.

<sup>17</sup> Soutien direct aux entreprises : soutien engagé (dans le cadre de la Politique de Cohésion uniquement) au titre des codes 05, 07 et 08 tels que déclarés par les Autorités de Gestion des pays concernés ; soutien aux grandes entreprises : soutien engagé (dans le cadre de la Politique de Cohésion uniquement) au titre des codes 05, 07 et 08 pour des projets mis en œuvre par de grandes entreprises (collecte de données par les Autorités de Gestion ; les systèmes de suivi et d'information des pays constituent les sources de données primaires).

<sup>18</sup> Le cas autrichien, par exemple, révèle que selon les données consolidées, les trois quarts des firmes soutenues en Autriche avaient plus de 1.000 employés et seulement 4,1% entraient dans la catégorie de 0-249 employés.

<sup>19</sup> Les données sur l'emploi n'étaient pas disponibles pour 2% des grandes firmes (entreprises instead, we do not use firmes) soutenues.

**Figure 9: Répartition des grandes entreprises en fonction de la portée de leurs opérations et origine**

Source: KPMG/Prognos (2016), sur la base de systèmes de suivi et de bases de données d'entreprises publiques.

Des investissements directs à l'étranger ont été identifiés dans tous les pays sauf l'Italie et l'Espagne. Ils ont constitué environ 5% du nombre total de projets de grandes entreprises soutenus (ou environ 300 projets)<sup>20</sup>.

### Les études existantes interrogent l'efficacité du soutien aux grandes entreprises mais n'ont pas exploré toute l'étendue de ses effets bénéfiques potentiels.

Certains exemples de réussite les plus visibles du développement régional dans l'UE pour la période 2007-2013 ont été attribués à l'attraction de grandes entreprises. En dépit de ces réussites, les conclusions d'évaluations d'impact contrefactuelles nuancent l'impact du soutien financier public aux grandes entreprises<sup>21</sup>. Les grandes entreprises étant fréquemment plus mobiles dans l'espace, les évaluations précédentes ont en particulier noté que les apports bénéfiques du soutien à de telles firmes peuvent, à long terme, ne pas demeurer dans la région.

Partant de ce constat, **l'objectif de cette évaluation ex-post** a été d'analyser les logiques, la mise en œuvre et les preuves d'efficacité du soutien de la Politique de Cohésion aux grandes entreprises durant la période 2007-2013<sup>22</sup>. Ce faisant, cette évaluation soulève des questions relatives aux circonstances et conditions dans lesquelles le soutien aux grandes entreprises de la Politique de Cohésion de l'UE est souhaitable et justifié.

### Un nouveau concept d'évaluation a été choisi pour déverrouiller la « boîte noire » des effets potentiels résultant du soutien aux grandes entreprises et déterminer leur contribution à la Politique de Cohésion.

Lorsque l'évaluation ex-post a débuté, la portée entière du soutien aux grandes entreprises dans le cadre de la Politique de Cohésion entre 2007 et 2013 était mal connue, compte tenu de l'absence de statistiques agrégées au niveau de l'UE. En

<sup>20</sup> La part des IDE a été estimée au niveau des projets, la répartition en fonction de la portée des opérations (Figure 1) au niveau de l'entreprise.

<sup>21</sup> Mouqué, Daniel (2012): What are counterfactual impact evaluations teaching us about enterprise and innovation support? Regional Focus, 02/2012.

<sup>22</sup> Cahier des Charges, p. 11.



conséquence, nous avons dans un premier temps effectué une **collecte exhaustive des données** sur le soutien aux grandes entreprises dans les huit Etats Membres de l'UE sélectionnés (« état des lieux du soutien »). Dans un deuxième temps, nous avons identifié les stratégies politiques à l'origine du soutien aux grandes entreprises dans les huit Etats Membres. Les Programmes Opérationnels n'étaient en majorité pas explicites en ce qui concerne les raisons du soutien aux grandes entreprises (particulièrement en ce qui concerne les bénéfices directs et indirects recherchés). Dans de tels cas, la logique d'intervention (ou « Théorie du Changement ») a dû être reconstruite sur la base de documents de stratégie complémentaires et/ou d'entretiens avec des informateurs-clés.

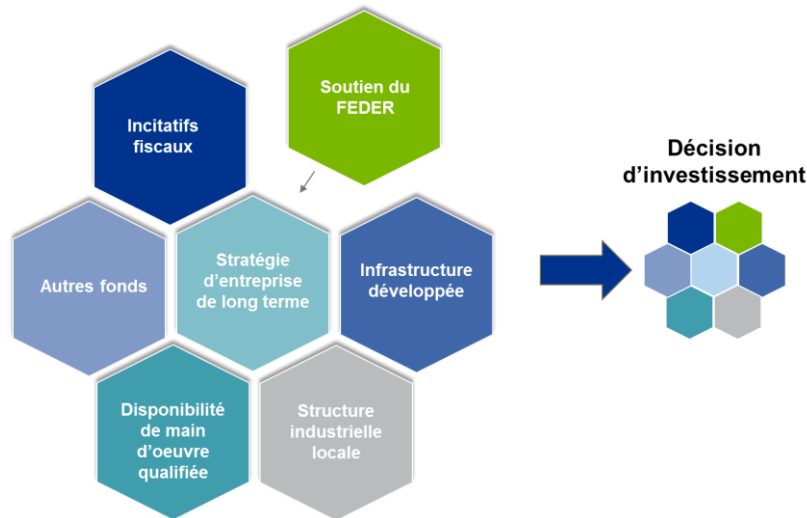
Dans un troisième temps, nous avons utilisé l'approche de **l'évaluation basée sur la théorie** pour analyser l'efficacité et l'efficacités du soutien financier apporté. Nous avons appliqué **l'Analyse des Contributions** afin de déconstruire en micro-étapes les problématiques complexes liant la/les cause(s) aux conséquences entourant le soutien aux grandes entreprises, combiner les hypothèses et facteurs extérieurs en un cadre unique (Théorie du Changement) et tester quatre Théories du Changement auprès de diverses sources d'information. Les données ont été systématiquement collectées pour chaque élément et relation cause-conséquence au sein de la Théorie du Changement, y compris les contributions, le projet, les effets directs, indirects et les bénéfices plus larges, les hypothèses-clés, les facteurs d'influence et les explications alternatives plausibles aux résultats observés. Nous avons ensuite émis un jugement pour établir si les effets recherchés par le projet ont été réalisés et si le soutien de l'UE faisait partie de « l'ensemble causal » donnant lieu à des projets entrepris par les grandes firmes. Utilisant cette approche, nous avons estimé la contribution du soutien aux résultats finaux anticipés et examiné si le financement européen a eu un effet à cet égard.

L'Analyse des Contributions a été appliquée par **l'élaboration d'une étude de cas comparative**. Cela a impliqué huit études de cas au niveau des Programmes Opérationnels dans les Etats membres sélectionnés. Au cœur de cette structure se trouvent 45 études de cas en entreprise impliquant plusieurs répondants, au travers de plus de 130 entretiens. Les études de cas en entreprise s'appuyaient sur un cadre systématique pour analyser la contribution du soutien aux grandes entreprises à la mise en œuvre des projets et aux résultats observés. Cette approche analytique combinée nous a permis d'établir nos conclusions sur une base solide de preuves.

### **Un éventail de facteurs a déterminé les décisions d'investissement des grandes entreprises dans le contexte d'un soutien de la Politique de Cohésion.**

L'analyse de l'ensemble causal et des rôles d'autres facteurs a révélé que dans le cas des grandes entreprises, le soutien du FEDER **agit typiquement comme une précondition** pour ces investissements, c'est-à-dire comme une condition nécessaire mais non suffisante pour la mise en œuvre du projet. Comme illustré dans la Figure 2, le soutien de l'UE a souvent été un facteur parmi de nombreux autres influençant la décision d'investissement, les plus importants étant ceux de la stratégie d'entreprise de long terme, la disponibilité d'infrastructure de transport et la structure industrielle locale.

**Figure 10: Eventail de facteurs influençant les décisions d'investissement des grandes entreprises**



Source: KPMG/Prognos (2016). Sur la base de preuves empiriques provenant de 45 études de cas en entreprise.

**Dans 20% des cas, les changements de comportement souhaités ont eu lieu et le soutien du FEDER était parmi les causes principales de mise en œuvre du projet.**

Le changement de comportement induit dans ces cas-ci consistait en un changement dans l'étendue et l'échéancier de la mise en œuvre de projets stratégiques qui n'auraient sinon pas été mis en œuvre. Ce schéma a été plus fréquemment observé parmi les grandes entreprises faisant face à des difficultés financières dans l'après-crise financière.

**Dans 50% des cas, le soutien du FEDER a réussi à induire des changements de comportement des entreprises, influençant particulièrement les échéances et l'étendue des projets mis en œuvre.**

Dans 50% des cas, le soutien du FEDER était une condition nécessaire à la mise en œuvre du projet et induisait au moins un certain degré d'additionnalité comportementale. Typiquement, comme illustré dans la Figure 3, le soutien a souvent opéré comme un catalyseur de la mise en œuvre des projets, menant les grandes entreprises à investir plus tôt que prévu. Le soutien a également affecté l'étendue des projets, en incitant notamment les entreprises à ajouter au projet de nouvelles activités (par ex. coopération avec d'autres acteurs économiques) ou engagements (par ex. embaucher davantage de personnes ou utiliser des technologies respectueuses de l'environnement).

**Dans 30% des cas, le soutien du FEDER a eu une influence limitée sur le comportement des grandes entreprises.**

L'évaluation a démontré que dans les 30% des cas restants, le financement de l'UE n'a joué qu'un rôle de second plan dans la mise en œuvre du projet et n'était pas un élément essentiel de l'ensemble causal menant à l'investissement. Dans de tels cas, l'influence sur le comportement des grandes entreprises du soutien du FEDER a été limitée, souvent parce que les projets étaient ancrés dans des plans d'entreprise à plus long terme. L'additionnalité comportementale a été particulièrement basse pour les projets axés sur des améliorations technologiques simples, tandis que l'additionnalité comportementale a été bien plus élevée pour les investissements de grande échelle, le soutien à l'innovation et le soutien à la R&D.

Figure 11: Influence du soutien du FEDER sur le comportement des entreprises



Source: KPMG/Prognos (2016), sur la base de preuves empiriques provenant de 45 études de cas en entreprise.

**Quatre-vingt-dix pour cent des projets soutenus ont eu des effets directs positifs, mais, comme décrit ci-dessus, tous les résultats finaux observés n'ont pas été complètement expliqués par le soutien de l'UE.**

Pour la majorité des projets, la capacité de production et la productivité des grandes entreprises ont toutes deux augmenté, souvent en raison de l'utilisation de technologies de pointe allant au-delà de simples investissements de remplacement. La création d'emplois a été largement réalisée au niveau des projets ; la création de nouveaux emplois par les projets des grandes entreprises est estimée à 60.000 dans les huit régions faisant l'objet d'une étude de cas. Pour la plupart des firmes, il y a eu de fortes relations causales entre le projet et les résultats finaux observés. Cependant, en raison de la capacité modérée du soutien du FEDER à influencer le comportement des grandes entreprises (voir Figure 2) l'influence du soutien a été moins évidente.

**Lorsqu'ils étaient planifiés, des bénéfices indirects et plus larges ont émergé dans 75% des cas ; toutefois, dans de nombreux cas, le manque de planification des effets indirects et plus larges ainsi que la concentration sur les contributions et les effets directs ont empêché de créer de tels bénéfices.**

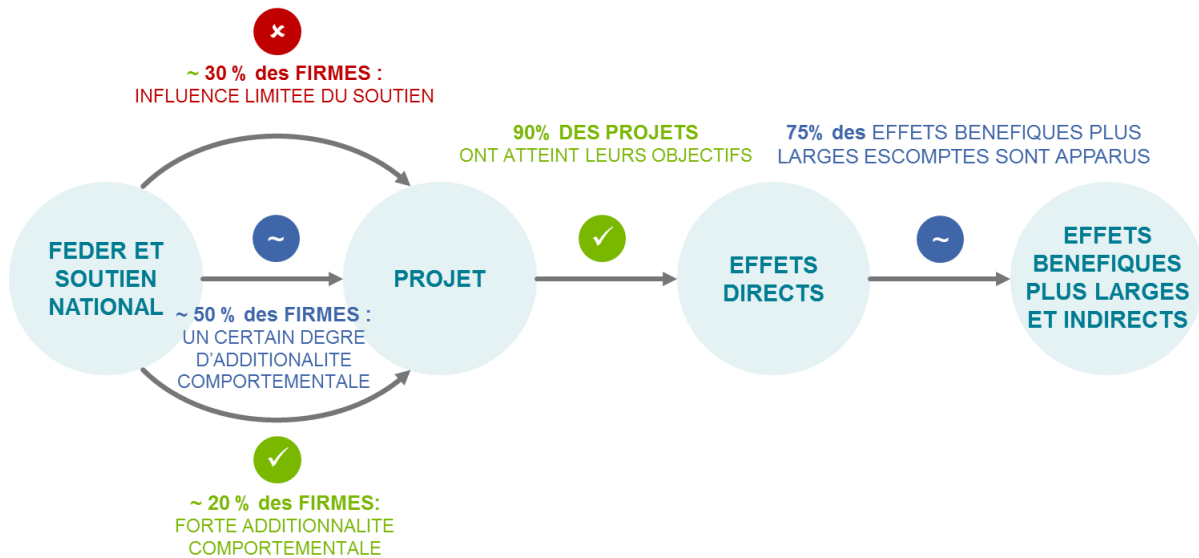
Alors que la production de résultats directs (par ex. un accroissement de la demande d'emplois) a été anticipée pour 45 des projets soutenus, les bénéfices indirects et plus larges ont été moins systématiquement planifiés dans les pays faisant l'objet d'une étude de cas.

Lorsque de tels effets ont été anticipés, 75% des bénéfices indirects et plus larges souhaités ont été au moins partiellement induits. Lorsque des retombées sur les PME étaient attendues, la majorité des projets a réussi à atteindre des effets positifs. Il y a eu des résultats similaires pour l'amélioration de la mobilité du travail, la culture de travail, les infrastructures d'entreprise et sociale et l'attraction d'autres firmes dans la région. Pour que ces bénéfices plus larges émergent, des conditions supplémentaires devaient être mises en place, telles qu'une capacité suffisante d'absorption de nouvelles connaissances parmi les organisations bénéficiaires (par ex. des PME) et des liens collaboratifs préexistants. La majorité des projets a apporté une contribution directe à la

performance des exportations des entreprises soutenues et a ainsi contribué à la base d'exportation régionale. Les projets ont fréquemment contribué à la capacité d'innovation dans le domaine du programme, plus directement pour l'établissement d'infrastructures R&D et par l'association de partenaires locaux issus d'universités et PME à des opérations (globales) de R&D&I.

Les conclusions ci-dessus sont illustrées par la figure suivante.

**Figure 12: Chaîne causale simplifiée et efficacité du soutien.**



Source: KPMG/Prognos (2016), sur la base de preuves empiriques provenant de 45 études de cas en entreprise.

**La durabilité à long terme des projets des grandes entreprises est incertaine, mais une bonne adéquation entre la structure industrielle locale et les cycles d'investissement plus longs peuvent être bénéfiques.**

Les projets peuvent être considérés comme durables s'ils produisent des apports bénéfiques aux bénéficiaires et à la région sur une période étendue suivant la fin de l'assistance financière de la Commission. En ce sens, les projets analysés ont été largement durables au cours de la période de cinq ans ayant suivi. L'explication principale derrière ces hauts niveaux de durabilité tient à des structures d'entreprise stables et des connexions directes entre les projets soutenus et les plans stratégiques de long terme, donnant lieu à de bas taux d'annulation de projets.

La durabilité à plus long terme est moins évidente, en raison de facteurs externes pluriels. En particulier, la nature de l'investissement et les antécédents d'opération des grandes entreprises dans la région ont une incidence forte sur le niveau de durabilité. De plus, il apparaît que la durabilité de long terme varie en fonction des caractéristiques sectorielles, en raison des différences de durée des cycles d'investissement et des besoins en capital (par ex. des cycles plus longs pour l'industrie aéronautique et plus courts pour les centres de services). Les investissements dans les industries ayant des liens plus étroits avec la structure industrielle existante sont susceptibles d'avoir une durabilité plus grande. La disponibilité future du soutien financier public (par ex. des subventions) n'a été mentionnée qu'en tant que facteur complémentaire par les représentants des entreprises. Toutefois, les subventions multiples étaient un élément usuel de la période 2007-2013, avec un nombre moyen de projets atteignant 1,6 projets par grande entreprise et une étendue de 1 à 6 projets.

**Le soutien de la Politique de Cohésion aux grandes entreprises devrait être plus sélectif, se concentrant sur l'attraction d'investissements issus de pays tiers, induisant des effets bénéfiques pour les PME et les économies locales et aidant les entreprises de taille intermédiaire à obtenir du financement et de la croissance.**

Durant la période 2007-2013, le soutien aux grandes entreprises a été particulièrement opérant dans les cas suivants :

- **Les projets soutenus sont parvenus à induire des effets financiers et non-financiers bénéfiques pour les PME et le système régional d'innovation.** Les régimes d'aide ont généré le plus de valeur ajoutée là où, au-delà des résultats directs, des effets bénéfiques plus larges ont pu être stimulés. Ces effets sont survenus le plus fréquemment lorsque les entreprises soutenues correspondaient à la structure industrielle régionale, opéraient dans des industries à forte intensité de recherche ou établissaient des liens régionaux avec les PME locales, les laboratoires de recherche et universités à travers des projets communs.
- **Le soutien a apporté un accès au financement aux entreprises de taille intermédiaire, leur permettant d'investir dans la croissance future.** Les entreprises de taille intermédiaire<sup>23</sup>, et particulièrement les grandes entreprises se situant juste au-dessus du seuil de 250 employés, ont souvent souffert d'un accès au financement limité, surtout en période de crise, qui aurait pu empêcher la mise en œuvre de projets d'importance stratégique. Dans de tels cas, le soutien du FEDER a permis une grande additionnalité comportementale, puisqu'il s'agissait de l'une des principales causes des investissements.
- **Les grandes entreprises ont investi dans l'UE plutôt que dans un pays tiers.** La valeur ajoutée au niveau européen a été créée lorsqu'une firme multinationale a investi dans l'UE plutôt que dans un pays tiers en raison du soutien financier du FEDER. Les effets bénéfiques de tels IDE ont pu être maximisés lorsque les entreprises soutenues correspondaient bien à la structure industrielle locale et que les projets d'investissement créaient des opportunités d'établissement de liens locaux entre l'entreprise étrangère et les acteurs régionaux (PME, universités, initiatives de clusters etc.) ce qui a finalement favorisé l'intégration des entreprises multinationales dans l'économie régionale.

**La durabilité du soutien** a pu être promue avec succès par des incitations régionales, des programmes de développement des fournisseurs et du financement multiple, mais uniquement sous des conditions strictes et dans le cadre d'une approche stratégique de long terme soutenant un développement axé sur la technologie. Le cas de Styria illustre comment une telle stratégie peut soutenir le développement économique à long terme, du soutien aux IDE à des investissements de grande échelle et finalement au soutien à l'amélioration des capacités de R&D&I et l'intégration des filiales de grandes entreprises au système d'innovation régional. Ce cas met également en lumière l'importance de la capacité stratégique des autorités de gestion et des différents types d'intermédiaires (par ex. les agences de développement régional, les agences de promotion de l'investissement, les banques d'investissement d'Etat etc.) pour le développement et la mise en œuvre de la politique, y compris la sélection des bénéficiaires sur la base de critères de sélection des projets liés aux objectifs stratégiques de long terme de la région.

---

<sup>23</sup> Les entreprises de taille intermédiaire sont définies comme ayant entre 250 et 3.000 employés. Voir: Commission Européenne (2015): 'Fact Sheet: The Investment Plan for Europe', Bruxelles.

## HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

### Free publications:

- one copy:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:  
from the European Union's representations ([http://ec.europa.eu/represent\\_en.htm](http://ec.europa.eu/represent_en.htm));  
from the delegations in non-EU countries  
([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm));  
by contacting the Europe Direct service ([http://europa.eu/europedirect/index\\_en.htm](http://europa.eu/europedirect/index_en.htm))  
or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (\*).

(\*). The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

### Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_en.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm)).

