



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

Chaire Politique locale et Evaluation

Expertise de l'Evaluation spécifique du Fonds de promotion de l'économie (FPEN), Période 2006 à 2008 du Département de l'économie du canton de Neuchâtel

Octobre 2009

Prof. Katia Horber-Papazian

Jan Ehrler

Table des matières

1	Mandat d'étude	3
2	Critères d'analyse : standards d'évaluation de la SEVAL	3
3	Résultats de l'analyse	3
3.1	Identification des conflits d'intérêts	3
3.2	Documentation de l'objet analysé	4
3.3	Description des objectifs et de la démarche	4
3.4	Identification des parties prenantes et groupes concernés	5
3.5	Sources d'information digne de foi et informations valides et fiables	6
3.6	Caractère clair et complet du rapport	6
3.7	Transparence et fondement de l'appréciation	7
3.8	Conclusions motivées	8
4	Atteinte des objectifs de l'évaluation	9
5	Recommandations	9
6	Documents analysés	10

1 Mandat d'étude

Mme Sophie-Hélène Bataïni, cheffe de l'Office du développement économique et régional (ODER) du canton de Neuchâtel, a demandé à l'Unité de politique locale et d'évaluation des politiques publiques de l'Idheap de donner un avis externe sur le rapport « Evaluation spécifique du Fonds de promotion de l'économie (FPEN), Période 2006 à 2008 » que l'ODER est en train de préparer. L'unité s'est engagée à analyser la qualité méthodologique et la cohérence des recommandations en fonction des éléments analysés dans le rapport.¹

Préalablement à la présentation des résultats d'analyse, nous souhaitons saluer la réalisation d'une évaluation interne qui est un moyen intéressant de garantir la bonne gestion de l'action publique et qui est particulièrement difficile à mener dans le cadre de politique incitative.

2 Critères d'analyse : standards d'évaluation de la SEVAL

Le document remis a été analysé sur la base de la sélection suivante des standards d'évaluation définis par la SEVAL (Société suisse d'évaluation)²:

- Identification des conflits d'intérêts
- Documentation de l'objet analysé
- Description des objectifs et de la démarche
- Identification des parties prenantes et groupes concernés
- Sources d'information digne de foi et informations valides et fiables
- Caractère clair et complet du rapport
- Transparence et fondement de l'appréciation
- Conclusions motivées

3 Résultats de l'analyse

3.1 Identification des conflits d'intérêts

Définition du critère d'analyse :

Les conflits d'intérêts entre l'évaluateur(trice) et l'objet évalué sont abordés de manière ouverte et franche, afin qu'ils portent aussi peu atteinte que possible à la procédure et aux résultats de l'évaluation.

Le rapport étudié restitue les résultats d'une évaluation interne puisque les évaluateurs sont rattachés à la même administration qui gère le FPEN qui fait l'objet de l'évaluation. Cette démarche se justifie par plusieurs raisons : bonnes connaissances préalables de l'objet d'évaluation, contacts établis avec les parties prenantes, bonnes

¹ Email de confirmation du 5. 10. 2009 adressé à Mme Sophie-Hélène Bataïni

² Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL), Thomas WIDMER, Charles LANDERT, Nicole BACHMANN, 2000. (http://www.seval.ch/fr/documents/SEVAL_Standards_2001_fr.pdf)

connaissances des données et statistiques au sein de l'administration.

L'inconvénient principal de l'évaluation interne réside dans le risque de manque de recul et d'indépendance de la part des évaluateurs face aux acteurs et aux objets évalués. Les personnes ayant réalisé l'évaluation ainsi que leur fonction doivent alors être clairement mentionnés, ce qui n'est actuellement pas le cas.

3.2 Documentation de l'objet analysé

Définition du critère d'analyse :

L'objet d'évaluation est décrit et documenté de manière claire et précise, afin qu'il puisse être identifié sans ambiguïté.

L'introduction du rapport (p.2) rappelle que selon le planning du comité de pilotage de l'évaluation des subventions, le fonds de promotion de l'économie fait l'objet d'une évaluation spécifique pour les années 2006-2008.

La politique de la promotion économique du canton de Neuchâtel, financée par le FPEN³, a fait l'objet de trois rapports d'évaluation⁴ et de trois rapports d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil (2003, 2006, 2008)⁵. Avec ces différents documents, cette politique peut être considérée comme étant suffisamment documentée. Le Rapport d'évaluation du FPEN mentionne ces sources d'information, mais aucun chapitre n'est cependant consacré à une synthèse des informations très vastes contenues dans les divers rapports préexistants.

Afin de situer l'Evaluation du FPEN et de mettre en évidence son apport original, un résumé de l'organisation de la gestion du FPEN, des différents enjeux et des difficultés de la promotion économique soulevés par d'autres études mériterait d'être intégré au rapport. Par ailleurs, il serait souhaitable de partir du principe que le rapport doit également être compris par des non initiés à la thématique ce qui justifierait également une présentation d'une vue d'ensemble de la situation.

Le chapitre 6 introduit un nouvel objectif qui est celui d'évaluer des politiques publiques. Il est surprenant dans le cadre d'une évaluation spécifique d'un fonds, qui est une ressource d'une politique publique, qu'un chapitre soit consacré à l'évaluation de la politique qui bénéficie du fonds. L'évaluation de la politique de promotion économique devrait faire l'objet d'une étude approfondie en tant que telle.

3.3 Description des objectifs et de la démarche

Définition du critère d'analyse :

Les objectifs, les questions et la démarche de l'évaluation sont documentés avec suffisamment de précision pour qu'on puisse les identifier et les apprécier.

Deux objectifs de l'évaluation du FPEN peuvent être dégagés dans le chapitre introductif :

³ Art. 9, Loi sur la promotion de l'économie cantonale (900.1)

⁴ Un mandat d'analyse du DEWS confié à l'Institut de recherche d'économie régionale (IRER) de l'Université de Neuchâtel ; une étude de l'impact de la promotion exogène neuchâteloise confiée au Professeur J.-L. Juvet; une évaluation du soutien étatique à l'économie, confiée à une commission consultative et pilotée par Compas Management. (Source : Rapport 06.039)

⁵ Rapports 03.014, 06.039 et 08.049

- Evaluer toutes les subventions conformément à l'art. 12 de la loi sur les subventions jusqu'à la fin de l'année 2010. (chapitre 1.1 Evaluation globale)
- Analyser si les instruments de promotion économique utilisés correspondent aux besoins des bénéficiaires et dans quelle mesure il est nécessaire de les adapter à la situation actuelle. (chapitre 1.2 Conception du rapport)

Le premier objectif découle d'une décision du Conseil d'Etat conforme aux exigences légales, alors que le fondement du deuxième objectif n'est pas transparent tout aussi pertinent soit-il. La question se pose alors de savoir, pourquoi d'autres objectifs de la promotion économique fixés dans les textes légaux ou dans les rapports d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil n'ont pas été retenus dans cette évaluation dans le but de déterminer, s'ils ont ou pas été atteints.

Par ailleurs, il n'y a aucune question d'évaluation explicitement mentionnée qui permettrait de concrétiser et d'opérationnaliser les deux objectifs de l'évaluation poursuivis par la définition d'instruments de saisie et d'analyse de l'information. La démarche, les méthodes et les critères d'analyse ne sont pas décrits. Il s'agit là d'une lacune importante de cette évaluation qui ne permet pas au lecteur de suivre et par là de reconstruire le raisonnement de l'évaluateur et de distinguer le fondement des jugements émis. Pour éviter tout doute quant au fondement des résultats d'évaluation, une démarche claire, transparente et systématique doit être d'une part explicitée puis adoptée. Il est par ailleurs surprenant qu'apparemment aucun bénéficiaire n'ait été interrogé alors que l'évaluation visait à s'assurer que les instruments correspondaient à leurs besoins.

3.4 Identification des parties prenantes et groupes concernés

Définition du critère d'analyse :

On identifie les personnes concernées par l'objet évalué et par là par l'évaluation, de manière à prendre en compte leurs intérêts, points de vue et besoins.

Pour cette évaluation les parties prenantes doivent être clairement identifiées. Plusieurs questions pourraient être abordées quant à cette thématique :

- Quels sont les acteurs actifs dans la politique de subventionnement, quels sont ceux qui en sont les bénéficiaires, selon quels critères sont-ils choisis ?
- Certaines branches de l'économie sont-elles plus soutenues que d'autres ?
- Quels sont les acteurs ou domaines d'activités qui bénéficient d'une aide sur la base d'une décision politique sans application des procédures établies, pourquoi ces exceptions ?

La réponse à ces questions est importante pour fonder notamment la recommandation de révision de la loi faite en p. 21.

3.5 Sources d'information digne de foi et informations valides et fiables

Définition du critère d'analyse :

Les sources d'information utilisées dans une évaluation sont décrites avec suffisamment de précision pour qu'on puisse apprécier la justesse des informations.

La procédure de récolte d'informations est choisie ou développée puis appliquée de manière à garantir la validité et la fiabilité des interprétations dans la perspective de l'objectif donné.

Sans aucunement remettre en cause la probité et la déontologie de l'évaluateur(trice), il est important de signaler que sans mise en évidence systématique du corpus analysé, il est difficile d'établir sur quoi se basent les jugements. Ainsi lorsque par exemple en p. 11 il est dit sous la rubrique respect des conditions et des critères d'octroi que les critères sont respectés, il serait important de savoir si cette affirmation est basée sur l'analyse de l'ensemble des dossiers concernés, d'une partie d'entre eux ou sur la certitude que lorsqu'il y a analyse des dossiers les personnes qui octroient un soutien financier se réfèrent aux conditions et critères. Se référer est une chose, encore faut-il être certain que ces critères sont interprétés de la même façon. Or rien ne nous dit si l'analyse a traité de cette question centrale.

Le rapport d'évaluation devrait également comporter une liste des documents analysés et une liste des personnes interrogées (si cela a été fait).

Quelques points concrets sont à soulever :

- Des chiffres non contrôlés sont mis en évidence (p. 21, 4ème paragraphe).
- Il est dit que les moyens juridiques ont été insuffisants (p. 25). En quoi et pourquoi ?
- Sur la page 15, les principes d'opportunité sont énoncés, il est possible de déduire de la façon dont ils sont présentés que l'évaluateur(trice) tend à démontrer quelque chose (en plus). Que veut-on démontrer ?
- Sur la page 21, on parle de bonne gouvernance en vertu de laquelle l'Etat ne peut être juge est partie ; il serait intéressant de définir ce que l'on entend par bonne gouvernance.

3.6 Caractère clair et complet du rapport

Définition du critère d'analyse :

Les rapports d'évaluation décrivent l'objet d'évaluation et son contexte, de même que les objectifs, questions, procédures et résultats de l'évaluation, dans le souci de mettre à disposition les informations essentielles sous une forme facilement compréhensible.

La structure du rapport recèle un certain nombre de problèmes :

- La définition des objectifs n'est pas clairement formulée. Un objectif est indiqué dans le chapitre « 1.1 Evaluation globale » et le deuxième dans le chapitre « 1.2 Conception du rapport ».
- Le chapitre « Analyse des résultats » précède le chapitre « Evaluation des politiques publiques », alors que ce dernier apporte des éléments nouveaux qui devraient être pris en compte dans l'analyse des résultats.
- Les recommandations (5.3 Propositions) sont formulées avant le chapitre « Evaluation des politiques publiques » ayant pour but d'apporter des informations supplémentaires. Les recommandations devraient être présentées à la fin du rapport après tous les chapitres d'analyse et de synthèse.

- Le chapitre 4 décrit les procédures d'attribution des soutiens. Il n'est cependant pas mis en lien avec le schéma figurant sur la page 13.
- Des questions budgétaires et l'évolution du nombre des bénéficiaires des subventions sont (uniquement) mentionnées dans le chapitre 4 « Respect des principes applicables en matière de législation ». Ces éléments cruciaux mériteraient d'être traités dans des chapitres à part et de manière plus détaillée.
- Les chapitres 3 et 4 traitent tous les deux du respect des critères légaux. Pourquoi les aspects de légalité et de régularité sont-ils traités dans deux chapitres différents ?

3.7 Transparence et fondement de l'appréciation

Définition du critère d'analyse :

Les perspectives et raisonnements sur lesquels se fonde l'interprétation des résultats sont décrits de telle sorte que les bases des jugements de valeur apparaissent clairement.

Chapitre 6 « Evaluation des politiques publiques »

Le chapitre 6 intitulé « Evaluation des politiques publiques » aurait dû permettre d'évaluer la pertinence, la cohérence, l'efficacité et la réalisation de tout ou partie des objectifs fixés dans la stratégie de 2006, soit ceux mentionnés à la p. 15 et expliquer les raisons de la non atteinte des objectifs sur la base d'une démarche évaluative rigoureuse, systématique, fondée sur des données explicites et une méthodologie adéquate. A ce stade, le chapitre 6 ne traite que partiellement ou pas les questions posées et fait état d'appréciations non fondées méthodologiquement.

Respects des principes légaux et réglementaires

Sous « Législation cantonale » dans le chapitre « 3.1 Bases légales », il est difficile de savoir si les critères mentionnés sont appliqués pour évaluer l'octroi d'une subvention ou la constitution du FPEN. Par ailleurs, les sources de ces critères ne sont pas explicites. Il est important qu'elles le soient pour rappel, pour ceux qui les connaissent et pour permettre à tous les lecteurs (l'ensemble des membres du Conseil d'Etat et du Parlement) qui ne sont pas des spécialistes du thème de comprendre ce dont il s'agit et quels sont les enjeux liés au respect ou non des principes.

Généralement, le respect de la légalité et de la régularité est affirmé à divers endroits dans le texte, sans démontrer cependant sur quel type d'analyse cette affirmation se fonde.

A la page 21, une incohérence entre la somme à disposition du fonds (1% des dépenses publiques cantonales) et le fait que la promotion économique soit une priorité pour le Conseil d'Etat est affirmée. Qu'est-ce qui fonde ce jugement? Y a-t-il un sous-entendu qui mériterait d'être étayé ?

En page 17, pourquoi donne-t-on l'information sur les subventions accordées aux institutions d'importance et pas sur l'ensemble ? Ce choix devrait être justifié.

Il est dit que les conventions ne sont pas toutes soumises aux mêmes conditions au niveau du montant alloué (p. 12). Ce point mériterait d'être explicité de sorte à permettre des ajustements ciblés.

Principe d'efficacité et de l'économie

Ces deux principes sont traités de façon synonyme et sans être définis de manière explicite (p. 21). Les dépenses sont stables voire en diminution, mais rien dans l'analyse ne permet de dire que ceci permet d'atteindre l'efficacité

souhaitée soit que les besoins des bénéficiaires ont été comblés et que l'économie neuchâteloise est aussi prospère qu'elle pourrait l'être. Il peut aussi s'agir de mesures particulièrement inefficaces dans une situation de conjoncture en baisse et questionner sur la capacité du canton à rebondir et à proposer des mesures plus adaptées.

Risque d'abus et surcharge administrative

Il est mentionné (p.14) que des abus sous forme de fausses informations des entreprises ne sont pas exclus, pourtant l'évaluateur(trice) conclut que les contrôles dans le domaine de la promotion économiques doivent être légers et une surcharge administrative est évoquée sans pourtant être démontrée.

Il est affirmé que les ressources humaines sont insuffisantes pour convaincre un parlement, il faut le prouver et définir en quoi consiste une politique pro active. Qu'apporterait-elle et de combien de personnes aurait-on besoin pour la mener ? (p. 26)

Evolution du nombre de bénéficiaires

Sur la page 18 un tableau met en évidence que le nombre de bénéficiaires a diminué. Il se pose alors la question de savoir, pourquoi ? La politique de promotion a-t-elle changé, l'information quant aux aides était-elle toujours la même ? Qu'a-t-ont fait des sommes budgétées ? L'absence de personnel dans le service peut-elle justifier les résultats mis en évidence ?

Aspects budgétaires

Les comptes et le budget sont présentés ainsi que l'écart budget-comptes sans analyse.

Il y a une évolution dans les budgets et les comptes, mais ces évolutions ne font l'objet d'aucun commentaire (p. 16). Dans certains cas des mandats de prestations existent et dans d'autres pas. Cela fait-il une différence ?

3.8 Conclusions motivées

Définition du critère d'analyse :

Les conclusions tirées dans une évaluation sont expressément motivées, de manière à ce que les parties prenantes et groupes concernés puissent les reconstituer et les apprécier.

Sous le point « 5.3 Propositions », différentes recommandations ont été formulées.

Certaines de ces propositions reprennent des éléments abordés dans le rapport (allègements des contrôles fastidieux), d'autres relèvent des thèmes non traités dans le texte (orientation de l'action sur les secteurs traditionnels, modification du règlement d'application de la loi pour intégrer les nouvelles formes de soutien).

La proposition d'orienter l'action vers les secteurs de la micro et la nanotechnologie semble avoir été reprise du rapport d'information 08.049 p. 20⁶ sans cependant qu'il y ait une indication de la source et que l'analyse de l'évaluation n'aborde ce thème.

Etant donné que les démarches méthodologiques mises en œuvre ne sont pas présentées et que l'évaluation de l'efficacité et l'efficience n'ont pas été effectuées, il n'est pas possible de qualifier les recommandations avancées

⁶ « 4.2.2 Valoriser le transfert technologique en micro et nanotechnologie et énergie »

dans le chapitre 5.3 comme étant motivées et fondées. Ceci par conséquent ne permet pas au lecteur de se prononcer sur les ajustements proposés.

4 Atteinte des objectifs de l'évaluation

La question de la légalité/régularité de l'octroi des subventions a été abordée dans deux chapitres. Selon les évaluateurs(trices) elle a été respectée. Rien en l'état ne fonde cette appréciation.

En ce qui concerne le deuxième objectif, force est de constater qu'il n'a pas été traité. A aucun endroit la mise en perspective entre les mesures de promotion économique et les besoins des bénéficiaires n'a été effectuée et aucune analyse des besoins n'est présentée.

Les objectifs de la promotion économique décrits en p. 15 sous le chapitre 4.1 n'ont également pas été évalués.

L'effet d'aubaine, un élément crucial de chaque évaluation d'une politique incitative n'a également pas été traité. Cela présupposerait cependant de mesurer l'impact des instruments de promotion économique financés.

En conclusion de cette analyse, nous souhaitons une fois encore insister sur le fait que la réalisation d'une évaluation interne est une tâche difficile et ambitieuse principalement lorsqu'il s'agit d'une mesure incitative.

5 Recommandations

Deux options sont envisageables.

Si le rapport doit correspondre aux standards d'évaluation, il faudrait :

- limiter le champ d'évaluation
- clarifier la formulation des objectifs de l'évaluation
- opérationnaliser les objectifs à travers la définition de questions d'évaluation
- élaborer un concept d'évaluation avec des instruments de saisie et d'analyse d'information qui permettent de répondre aux questions d'évaluation
- vérifier si les ressources humaines, en compétences et/ou financières mises à disposition permettent de mettre en œuvre le projet d'évaluation élaboré
- expliciter la démarche méthodologique dans le rapport d'évaluation
- citer systématiquement les sources d'information et les bases de données de l'analyse
- formuler les recommandations sur la base des résultats présentés dans le rapport

Une autre possibilité pourrait consister à changer le nom du rapport et en faire un rapport d'information. Dans ce cas de figure le chapitre « 6 Evaluation des politiques publiques » devrait être supprimé et une clarification de la structure serait souhaitable. La démarche de l'analyse de légalité/régularité devrait par contre être explicitée.

Nous espérons que les remarques présentées dans ce rapport sont utiles à leurs utilisateurs et nous nous tenons entièrement à leur disposition pour en discuter.

6 Documents analysés

- Evaluation périodique des subventions de l'Etat de Neuchâtel : Evaluation spécifique du Fonds de promotion de l'économie (FPEN) : Période 2006-2008, 2 novembre 2009
- Promotion économique : Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'analyse de la situation économique, la stratégie en matière de promotion économique et ses structures du 29 septembre 2008 (08.049)
- Promotion économique : Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à l'évaluation de la stratégie, des résultats, des instruments et des structures de la promotion économique neuchâteloise du 13 septembre 2006 (06.039)
- Loi sur la promotion de l'économie cantonale (900.1) du canton de Neuchâtel
- Règlement d'application de la loi sur la promotion de l'économie cantonale (900.10) du canton de Neuchâtel
- Standards d'évaluation de la Société suisse d'évaluation (Standards SEVAL), Thomas WIDMER, Charles LANDERT, Nicole BACHMANN, 2000