

Les subventions aux projets régionaux permettent-elles le développement économique du canton et des régions ?

L'efficacité du SPECo à mesurer la performance des projets régionaux et leur contribution aux objectifs de développement économique fixés par le canton et les régions.



Rapport n°30

du 25 février 2015

Le présent rapport a été approuvé par la Cour des comptes le 25 février 2015.

La Cour rappelle que le présent rapport est destiné à analyser une situation et à informer le public. Il ne saurait interférer ou se substituer à des enquêtes administratives ou pénales.

La Cour formule les réserves d'usage pour le cas où des documents, des éléments ou des faits ne lui auraient pas été communiqués, ou l'auraient été de manière incomplète ou inappropriée, éléments qui auraient pu avoir pour conséquence des constatations et/ou des recommandations inadéquates.

Lausanne, le 25 février 2015

Photo de couverture :
www.codev.ch

RÉSUMÉ

PRÉAMBULE

Lorsqu'il a adopté la Loi sur l'appui au développement économique (LADE), entrée en vigueur le 1er janvier 2008, le législateur vaudois a apporté trois changements cardinaux au système antérieur d'aide à l'économie vaudoise.

Primo, le canton s'est doté d'un **outil simple et souple** : une loi-cadre à décliner, qui remplaçait les sept textes légaux préexistants. Secundo, en adéquation avec la Nouvelle politique régionale de la Confédération, le nouveau système vaudois vise un changement de culture : mettre fin à l'arrosage financier au profit d'une démarche **axée sur les résultats**. Il ne s'agit plus de donner simplement de l'argent public à celui qui le demande, mais à soutenir des projets générateurs de **valeur ajoutée**. Tertio, soumettre les subventions LADE au respect de la Loi sur les subventions (LSubv) entrée en vigueur le 1er janvier 2007.

Par la suite, le Conseil d'Etat a adopté une politique d'appui au développement économique (PADE) destinée à déterminer les enjeux et les axes stratégiques du canton en la matière. Déployée dès 2012, la PADE constitue aussi le fondement des conventions-programmes passées avec la Confédération permettant d'obtenir des subsides fédéraux.

Plus de six ans après l'entrée en vigueur de ce nouveau système, la Cour des comptes a décidé d'analyser si et dans quelle mesure **l'application** de cette nouvelle politique publique est performante. Pour ce faire, elle a choisi d'auditer **le champ des subventions accordées aux projets régionaux** entre 2008 et 2014. Faute de données disponibles lui permettant de procéder à un audit direct, elle a passé par l'examen du système de pilotage du service chargé d'octroyer des subventions au titre de la LADE, à savoir le Service de la promotion économique et du commerce (SPECO).

RÉSULTATS DE L'AUDIT

Les résultats de l'audit révèlent qu'au-delà de l'excellent travail fourni par les acteurs cantonaux et régionaux impliqués dans le processus, la mise en œuvre opérationnelle de la LADE et de la PADE dans le domaine du développement régional doit encore être améliorée, tant au niveau de la déclinaison de la stratégie en objectifs opérationnels mesurables et utilisables pour l'évaluation des projets régionaux, qu'au niveau des outils de contrôle et de reporting, dans un sens davantage axé sur les résultats.

Dans ce but, les modalités d'exécution de la LADE et de la PADE doivent absolument être précisées, en particulier dans un règlement d'application de la loi, toujours pas en vigueur depuis l'introduction de la loi au 1^{er} janvier 2008.

Si la souplesse de la LADE permet de tenir compte de la diversité à la fois des régions et des projets qui y sont développés, elle doit s'accompagner d'une grande exigence dans la sélection et l'évaluation des projets et le contrôle de leur mise en œuvre. La vérification de la conformité et de la régularité est une étape nécessaire, mais pas suffisante. Le service doit également s'assurer que les projets participent à la réalisation du but suprême poursuivi par la LADE, à

savoir « soutenir la promotion et le développement économique du canton et des régions propres à maintenir ou créer de la valeur ajoutée » (art. 1 LADE).

Même si le SPECo déclare apprécier de manière intrinsèque les résultats potentiels d'un projet lorsqu'il octroie la subvention, la Cour estime que les processus de travail examinés dans le cadre de l'audit ne permettent pas de démontrer **explicitement** la contribution des projets régionaux au développement économique régional¹. Une approche orientée résultats devrait être formalisée et un reporting approprié mis en place, de manière à permettre le pilotage de la politique de subventionnement des projets régionaux et s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés, sur la base d'informations probantes.

La Cour encourage le SPECo à poursuivre les démarches déjà initiées à ce jour et à mettre en œuvre les recommandations du présent audit. Les organismes de développement régionaux doivent être partie prenante de cette évolution, l'Etat attendant qu'ils jouent un rôle actif dans le lancement et l'accompagnement de projets (PADE, p. 17).

Les constatations et les recommandations de la Cour sont présentées dans le tableau ci-après.

REMERCIEMENTS

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes tient à remercier toutes les personnes qui lui ont permis de réaliser cet audit. Elle souligne la disponibilité de ses interlocuteurs, de même que la diligence et le suivi mis à la préparation et à la fourniture des données et des documents requis.

Ces remerciements s'adressent en particulier à Monsieur Lionel Eperon, chef du Service de la promotion économique et du commerce, et à ses collaboratrices Mesdames Véronique Martrou et Sandra Mordasini. La Cour remercie également pour leur disponibilité et la qualité des échanges les responsables des dix organismes régionaux qui ont reçu l'équipe d'audit.

¹ La LSubv prévoit d'ailleurs en son art. 27 al. 2 : « L'autorité compétente (*pour l'octroi des subventions*) met en place une procédure de suivi et de contrôle des subventions **sous l'angle de leur adéquation aux principes définis par la loi.** »

TABLEAU DES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

DES OBJECTIFS DÉFINIS PAR L'ÉTAT AUX OBJECTIFS DES PROJETS

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
1	ASSURER PLUS DE COHÉRENCE ENTRE LES OBJECTIFS DE DIFFÉRENTS NIVEAUX		35-37
	<p>La multiplicité des objectifs définis dans la LADE, la PADE et les stratégies régionales, non reliés entre eux, crée une dilution de la volonté politique quant aux résultats concrets attendus de la politique d'appui aux projets régionaux.</p> <p>Les projets s'inscrivent généralement bien dans les stratégies régionales et/ou dans un des axes de la PADE (objectifs intermédiaires). Mais leur contribution directe au développement économique et durable de la région (valeur ajoutée) n'est pas étayée.</p>	<p>A l'instar de ce qui se fait pour la mise en œuvre cantonale de la politique régionale de la Confédération², un plan de mise en œuvre régional de la politique cantonale devrait être établi, assorti d'objectifs et d'indicateurs, et servir de base à la convention signée entre le canton et les organismes de développement régionaux.</p> <p>Pour un projet régional, s'inscrire dans une stratégie régionale et dans un axe de la PADE devrait être une condition nécessaire, mais pas suffisante. Celui-ci devrait aussi démontrer explicitement comment il contribue à créer (ou maintenir) de la valeur ajoutée et de l'emploi.</p> <p>L'annexe II propose des pistes de réflexion vers une meilleure cohérence des objectifs.</p>	
2	FIXER DES OBJECTIFS SMART		38
	<p>Les objectifs définis par l'Etat et les régions sont rarement mesurables. En conséquence, ceux-ci ne disposent pas d'une définition claire et précise des résultats à atteindre, leur permettant d'évaluer l'efficacité des subventions aux projets régionaux.</p>	<p>Les objectifs fixés devraient respecter les critères SMART³ et être de préférence assortis d'indicateurs, de manière à pouvoir mesurer les résultats atteints par les subventions aux projets développés sous l'impulsion des régions. Les objectifs pourraient être spécifiques aux différents types de territoires identifiés dans la PADE⁴.</p> <p>Cette recommandation s'applique aux objectifs définis dans la PADE, mais également par analogie à ceux définis dans les stratégies régionales et aux objectifs spécifiques des projets régionaux.</p>	

² Le Canton a élaboré un Programme cantonal 2012-2015 de mise en œuvre (PMO) de la politique régionale (LPR). Celui-ci sert de base à la convention-programme signée entre le Canton et la Confédération pour la même période. Le PMO se réfère à la PADE, mais il met en évidence les axes spécifiques visés par la LPR.

³ Voir Annexe I.

⁴ Une analyse SWOT a d'ailleurs été effectuée par type de territoire : les agglomérations, les centres cantonaux, les territoires péri-urbains et ruraux, les territoires de montagne.

DE LA CONFORMITÉ À UNE APPROCHE AXÉE SUR LES RÉSULTATS

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
3	<p data-bbox="219 363 651 387">ADOPTER UNE DÉMARCHE ORIENTÉE RÉSULTATS</p> <p data-bbox="219 416 1081 639">Les processus de travail analysés dans le cadre de l’audit ne sont pas formellement et explicitement orientés résultats, alors même que le but premier de l’outil LADE consiste à créer ou maintenir de la valeur ajoutée. Ne fournissant pas suffisamment d’informations sur les résultats attendus et obtenus par les projets, ils ne permettent pas de démontrer dans quelle mesure les projets régionaux participent à réaliser les objectifs de développement économique de l’Etat.</p> <p data-bbox="219 660 1081 783">Ce constat est valable à toutes les différentes étapes de travail (analyse des requêtes, suivi, reporting, etc.) et pour les différents acteurs impliqués (porteurs de projet, régions, canton). Il est décliné de manière spécifique par les constatations n° 4, 5 et 6.</p> <p data-bbox="219 804 1081 963">Le SPECo considère que, bien que la démarche ne soit pas formalisée, l’excellente connaissance des dossiers par les chef(fe)s de projets du SPECo et par les organismes de développement régional leur permettent d’apprécier de manière intrinsèque et au cas par cas les résultats potentiels des projets subventionnés.</p>	<p data-bbox="1104 416 1821 571">Même si le SPECo applique de manière intrinsèque une approche orientée résultats lorsqu’il octroie des subventions aux projets régionaux, celle-ci devrait être formalisée, tant dans la phase de planification (ex ante), que dans celles de mise en œuvre et d’évaluation des projets (ex post).</p> <p data-bbox="1104 592 1843 719">L’Etat serait ainsi en mesure de s’assurer, sur la base d’éléments concrets et systématiques, que les résultats obtenus par les projets subventionnés contribuent à la réalisation des objectifs fixés dans la LADE, la PADE et les stratégies régionales.</p> <p data-bbox="1104 740 1843 863">Cette recommandation est transversale à l’ensemble des processus d’octroi et de contrôle des subventions et aux différents acteurs impliqués. Elle est déclinée de manière spécifique par les recommandations n° 4, 5 et 6.</p>	39-40

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
4	<p data-bbox="208 320 1093 368">DÉFINIR DES CRITÈRES D'ÉVALUATION OBJECTIFS ET MESURABLES, AXÉS SUR LES RÉSULTATS</p> <p data-bbox="208 368 1093 560">L'évaluation des projets régionaux ne repose pas sur des critères objectifs et mesurables, définis dans un règlement d'application de la LADE et/ou dans des directives internes au SPECo. Ainsi, l'appréciation d'une requête repose de manière essentielle sur l'interprétation des collaboratrices et collaborateurs du SPECo.</p> <p data-bbox="208 560 1093 703">En outre, les critères n'indiquent pas quels doivent être les résultats attendus des projets en matière de développement économique propre à créer et maintenir de la valeur ajoutée, conformément aux principes définis dans la loi (art. 2 LADE).</p> <p data-bbox="208 703 1093 837">Le fait de se concentrer davantage sur le financement et la prestation du projet plutôt que sur son potentiel économique ne permet pas d'optimiser les effets économiques des aides allouées (effet de levier).</p>	<p data-bbox="1093 320 1906 512">Des critères objectifs et mesurables permettant d'évaluer un projet régional et de lui accorder une subvention pourraient être précisés dans un règlement d'application et/ou dans des directives internes au SPECo.</p> <p data-bbox="1093 512 1906 655">Les résultats attendus d'un projet en matière de contribution au développement économique régional devraient constituer un critère déterminant pour l'octroi d'une subvention, ainsi que pour l'importance du montant alloué.</p> <p data-bbox="1093 655 1906 837">Ainsi, le SPECo pourrait mieux cibler l'allocation de ses ressources, et, au final, s'approcher d'une optimisation de l'impact de ses aides sur le développement économique du canton.</p>	41

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
5	<p data-bbox="208 225 1093 256">VÉRIFIER LES RÉSULTATS DES PROJETS ET LEUR CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE</p> <p data-bbox="208 280 1093 376">Les processus d’octroi et de contrôle des subventions aux projets régionaux mis en œuvre au SPECo permettent de s’assurer du respect des engagements financiers et de la conformité de la mise en œuvre (inputs et output).</p> <p data-bbox="208 395 1093 459">Par contre, l’atteinte des objectifs en matière de résultats économiques des projets n’est pas évaluée.</p>	<p data-bbox="1093 280 1906 376">Dès le départ du processus de soutien, les objectifs de résultats du projet devraient être déterminés, de manière à l’orienter dans la direction souhaitée.</p> <p data-bbox="1093 395 1906 523">En tout cas à la fin du projet ou de manière plus régulière, le service devrait contrôler systématiquement les résultats atteints par la mise en œuvre du projet, et leur contribution aux objectifs de l’Etat, en vertu des critères définis préalablement (Recommandation 4).</p> <p data-bbox="1093 542 1906 663">Un rapport doit être établi par le porteur de projet, soutenu par l’organisme régional compétent. Le SPECo doit définir la forme et le contenu du rapport, qui doit notamment comprendre les indicateurs nécessaires au contrôle de l’efficacité des subventions.</p>	43
6	<p data-bbox="208 703 1093 735">METTRE EN PLACE UNE PROCÉDURE DE REPORTING ORIENTÉE RÉSULTATS</p> <p data-bbox="208 754 1093 882">Le défaut de données disponibles ou accessibles sur les résultats obtenus par les projets régionaux en matière de développement économique ne permet pas à l’Etat d’évaluer si les subventions aux projets régionaux ont atteint les objectifs escomptés⁵.</p>	<p data-bbox="1093 754 1906 946">Une procédure de reporting orientée résultats devrait être mise en place. Elle permettrait au SPECo de disposer d’un véritable outil de pilotage stratégique (tableau de bord) pour synthétiser les résultats de ses mesures de soutien aux projets régionaux et évaluer leur contribution aux objectifs supérieurs de l’Etat en matière d’appui au développement économique.</p> <p data-bbox="1093 954 1906 1010">Ainsi, il est essentiel que la base de données des projets soit complétée dans ce sens.</p>	44

⁵ D’autant moins que les effets attendus ne sont pas préalablement déterminés.

D'AUTRES ASPECTS SOULEVÉS PAR LA COUR

N°	CONSTATATIONS	RECOMMANDATIONS	PAGE
7	SE PRÉMUNIR CONTRE LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS		45-46
	Les processus d'octroi et de contrôle des subventions LADE ne prévoient pas de mesures permettant de détecter et de traiter les risques de conflits d'intérêts , qui surviennent inévitablement dans les régions où les acteurs ont des casquettes multiples.	Il conviendrait que le SPECo établisse à l'intention des acteurs impliqués dans les processus liés aux projets régionaux des directives en matière de prévention et de réduction des risques de conflits d'intérêts, et qu'il en vérifie l'application.	
8	ENCOURAGER LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ		46-47
	Les projets sont portés dans la majorité des cas par des acteurs institutionnels (communes, établissements publics, organismes régionaux ou offices du tourisme). Les projets portés par des entreprises, associations d'entreprises ou encore via un partenariat public-privé sont beaucoup plus rares.	L'Etat et les régions devraient travailler dans le sens d'une amélioration de l'implication des acteurs privés . En effet, ils sont à la fois les acteurs et les bénéficiaires du développement économique, qui ne peut pas se faire sans eux.	
9	COORDONNER LES SUBVENTIONS CANTONALES		47
	La Cour a constaté lors de l'analyse menée au SPECo que la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle des subventions (art. 16 LSubv), lorsque celles-ci sont accordées par plusieurs services à un projet, ou plusieurs fois à un même projet/bénéficiaire, ne fait pas l'objet d'une systématique formalisée.	La Cour considère que la mise sur pied d'un tableau de suivi des subventions cantonales par projet/par bénéficiaire permettrait de vérifier simplement que le cumul des subventions ⁶ ne s'oppose pas aux principes d'opportunité et de subsidiarité de la Loi sur les subventions (LSubv, art. 5 et 6), ainsi qu'à celui de non distorsion de concurrence (LADE, art. 2.1.g).	
10	S'ASSURER D'AVANTAGE DE LA PÉRENNITÉ DES PROJETS		48
	Dans de nombreux cas étudiés, il existe des doutes importants sur les possibilités de pérenniser le projet sans l'appui financier de la LADE. Le financement à long terme n'est pas assuré, voire parfois pas du tout envisagé.	Le SPECo devrait plus systématiquement exiger de la part du porteur de projet d'exposer son « modèle d'affaires », de manière à démontrer ce qui permettra au projet d'assurer son financement à long terme.	

⁶ Selon la Lsubv (art. 16), « au cas où un bénéficiaire touche plusieurs subventions pour une même prestation, les autorités concernées désignent celle qui a compétence pour assurer la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle. A défaut d'entente, l'autorité qui accorde la subvention la plus élevée est compétente pour assurer la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle. »

TABLE DES MATIÈRES

INDEX	3
LISTE DES ABRÉVIATIONS	4
1. LES SUBVENTIONS AUX PROJETS RÉGIONAUX : CONTEXTE ET PROCESSUS-CLÉS	5
1.1. Contraintes juridiques et enjeux de l'appui au développement économique	5
1.1.1. Les changements de paradigmes fédéraux	5
1.1.2. Et leurs répercussions cantonales	6
1.1.3. La PADE : le programme de priorité dans l'appui au développement économique par l'Etat	6
1.1.4. Les axes prioritaires 2012-2017 fixés par le Conseil d'Etat	7
1.1.5. Le programme cantonal de mise en œuvre de la LPR	8
1.2. Le fonctionnement du système vaudois	9
1.2.1. Les acteurs cantonaux du développement économique	9
1.2.2. La définition des subventions aux projets régionaux	11
1.2.3. Le processus d'octroi des subventions	12
2. LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE DE L'AUDIT	15
2.1. L'objectif de l'audit	15
2.2. Les axes de l'audit	16
2.3. Le périmètre de l'audit	17
2.4. Le déroulement de l'audit	18
3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT	21
3.1. Axe I : l'Etat s'est-il fixé des objectifs quant aux résultats escomptés des subventions aux projets régionaux sur le développement économique ?	21
3.1.1. La multiplicité des objectifs définis à différents niveaux crée une dilution de la volonté politique	21
3.1.2. Les objectifs ne sont pas mesurables et rarement assortis d'indicateurs	22
3.2. Axe II : le SPECo s'assure-t-il que les projets régionaux qu'il subventionne contribuent à réaliser les objectifs définis par l'Etat ?	23
3.2.1. Les projets sélectionnés	23
3.2.2. Les résultats de l'analyse des processus d'octroi et de contrôle des subventions	25
3.2.3. Les travaux en cours au SPECo	33

4. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	35
4.1. Des objectifs définis par l'Etat aux objectifs des projets	35
4.1.1. Assurer plus de cohérence entre les objectifs de différents niveaux	35
4.1.2. Fixer des objectifs SMART	38
4.2. De la conformité à une approche axée sur les résultats	38
4.2.1. Adopter une démarche explicitement orientée résultats	39
4.2.2. Définir des critères d'évaluation objectifs et mesurables, axés sur les résultats	41
4.2.3. Vérifier les résultats des projets et leur contribution au développement économique	43
4.2.4. Mettre en place une procédure de reporting	44
4.3. D'autres aspects soulevés par la Cour	45
4.3.1. Le risque de conflits d'intérêts	45
4.3.2. Le difficile partenariat public-privé	46
4.3.3. L'articulation des différentes politiques publiques	47
4.3.4. Le caractère incitatif de la subvention LADE et la pérennité des projets	48
5. CONCLUSION	49
5.1. Réponse aux questions d'audit	49
5.2. Conclusion générale	49
6. OBSERVATIONS DE L'ENTITÉ AUDITÉE	51
ANNEXES	61

INDEX

Effets	Terme générique qui désigne les changements générés directement ou indirectement par une action.
Efficacité	Mesure de l'atteinte des objectifs.
Groupes cibles	Groupes des personnes morales ou physiques définis par des critères précis au bénéfice desquelles une action est mise en œuvre.
Impacts	Les effets indirects à long terme induits par une action.
Modèle d'efficacité / de causalité	Modèle utilisé dans le domaine de l'évaluation de projets qui permet d'illustrer schématiquement les relations entre l'objectif du programme ou du projet, les ressources mises en œuvre pour sa réalisation, les activités, l'output produit, les effets directs et indirects, le tout selon un enchaînement logique.
Objectif	Résultat vers lequel tend l'action de quelqu'un, d'un groupe.
Objectif global	Objectif général et supérieur de l'Etat, à long terme .
Objectif intermédiaire	Objectif supérieur , à long terme , qui précise ou décline l'objectif général.
Objectif immédiat	Objectif à moyen terme qui définit les résultats que l'Etat attend, en vue d'atteindre les objectifs de niveau supérieur .
Objectif opérationnel	Objectif à court terme , de niveau inférieur, qui définit la prestation visant à atteindre les objectifs immédiats .
Outcome / Résultats	Les effets directs (sur les groupes cibles) que l'action induit à court ou à moyen terme à travers les outputs produits.
Output / Prestations	Biens, équipements ou services qui résultent de l'activité considérée.
Principe de subsidiarité	Le principe de subsidiarité (art. 6 LSubv) signifie que les subventions de l'Etat ne peuvent être accordées que subsidiairement, lorsque tous les autres plans d'actions ont été examinés.
RegioSuisse	Regiosuisse est le Centre national du réseau de développement régional; il a été créé au début de 2008 par le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO en tant que mesure d'accompagnement de la mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale (NPR).

LISTE DES ABREVIATIONS

AFP	Aide à fonds perdus
CITAV	Communauté d'intérêt touristique des Alpes vaudoises
CODEV	Coordination du développement économique vaudois
DECS	Département de l'Economie et du Sport
DEV	Developpement économique vaudois
INTERREG	Programme européen de développement régional
LADE	Loi sur l'appui au développement économique du 12 juin 2007
LPR	Loi sur la politique régionale de la Confédération du 6 octobre 2006
LSubv	Loi sur les subventions du 22 février 2005
NPR	Nouvelle politique régionale de la Confédération
PADE	Politique d'appui au développement économique du canton de Vaud
PMO	Programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale fédérale
PPA	Programme pluriannuel de la Confédération
PPDE	Politique des pôles de développement économique
RACER	Critères auxquels doivent satisfaire un indicateur : reconnu, pertinent, crédible, aisé, rigoureux.
SAGEFI	Service d'analyse et de gestion financière
SMART	Critères auxquels doivent satisfaire un objectif : spécifique, mesurable, acceptable, réaliste et défini dans le temps
SPECo	Service de la promotion économique et du commerce (anciennement SELT)
SELT	Service de l'économie et du logement

1. LES SUBVENTIONS AUX PROJETS RÉGIONAUX :

CONTEXTE ET PROCESSUS CLÉS

Le présent audit porte sur les subventions accordées dans le cadre de projets régionaux par le Service de promotion économique et du commerce (SPECo).

1.1. CONTRAINTES JURIDIQUES ET ENJEUX DE L'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les subventions cantonales sont attribuées aux porteurs de projets qui en font la demande sur la base de la Loi vaudoise d'appui au développement économique (LADE ; RSV 900.05), entrée en vigueur le 1er janvier 2008, et de ses déclinaisons (PADE, Programme de législature, etc.). Il convient de relever que les changements cantonaux sont en cohérence avec ceux qui prévalent au niveau fédéral.

1.1.1. LES CHANGEMENTS DE PARADIGMES FÉDÉRAUX...

Le milieu des années 2000 est marqué par des changements de paradigmes dans la politique fédérale d'appui au développement économique du pays. La loi fédérale sur la politique régionale du 06.10.2006 (LPR) qui en est issue est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Sa déclinaison pratique est à rechercher dans le « Message du 28 février 2007 relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en oeuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement » (FF 2007 2297). Elle met un terme aux rapports directs entre les régions et la Confédération⁷. Depuis lors, les cantons sont les interlocuteurs principaux de la Berne fédérale, qui leur alloue une aide s'ils remplissent les conditions qui la soutiennent.

Porteuse d'un changement structurel, la NPR vise donc prioritairement à **améliorer la compétitivité des régions et à générer une valeur ajoutée sur le plan socio-économique**. Ceci implique que, pour atteindre une **efficacité optimale**, les bénéficiaires potentiels disposent d'une bonne gouvernance des stratégies et des projets. A ce titre, l'accent est porté sur la mise en oeuvre d'un controlling, d'un reporting, d'un monitoring et d'une évaluation de la qualité. Le nouveau système est donc de nature incitative. La Confédération accepte de cofinancer un projet pour autant que celui-ci démontre par une analyse managériale qu'il est viable.

Dans ce cadre, la NPR :

⁷ L'art. 103 de la Constitution fédérale habilite la Confédération à soutenir, par sa politique structurelle, les régions qui ne peuvent pas assurer seules leur développement économique. A ce titre, la NPR fonde son approche territoriale sur les effets des mesures (cf. Message du CF relatif à la NPR, p. 259). Les fonds qu'elle alloue constitue un encouragement au développement de projets viables.

- intègre comme principe le respect du développement durable⁸
- attend des régions qu'elles prennent leurs propres initiatives afin d'améliorer la compétitivité et de générer de la valeur ajoutée
- attend des centres régionaux qu'ils soient les moteurs du développement attendu.

1.1.2. ... ET LEURS RÉPERCUSSIONS CANTONALES

Les autorités vaudoises ont saisi l'occasion non seulement pour se mettre en adéquation avec la nouvelle donne fédérale, mais aussi pour simplifier le paysage juridique vaudois. Les 7 textes légaux préexistants ont disparu au profit de la LADE, dont le champ d'application va plus loin que le droit fédéral (délimitation du territoire d'impact, priorisation de certaines régions à soutenir, etc.). En outre, les aides accordées par les pouvoirs publics entrent dans la catégorie des subventions au sens de la LSubv, entrée en vigueur un an avant la LADE. Première de l'histoire vaudoise, la LADE vise aussi à mettre un terme à « *l'arrosage financier* ».

Dans un document adressé aux communes du Canton, l'Etat souligne que les principes prioritaires qui ont guidé l'élaboration de la LADE ont été de « **simplifier, clarifier et coordonner l'action de l'Etat** sur les branches et activités retenues par le Conseil d'Etat dans sa politique d'appui au développement économique et de **valoriser les potentiels économiques des régions** selon leurs propres spécificités et problématiques »⁹.

En adoptant la LADE, le Canton a clairement souhaité simplifier le système antérieur et renforcer l'efficacité et l'efficience du système cantonal d'aide au développement économique. Ce faisant, la loi – et la politique qui s'y rapporte – vise à soutenir les projets répondant au développement de la compétitivité des régions et au maintien, respectivement à la création, de valeur ajoutée dans le respect de la durabilité (art. 1 et 2 LADE). Ainsi, le législateur a-t-il considéré que l'appui des pouvoirs publics doit être donné à titre **incitatif** à des projets dont la **viabilité** au-delà de la durée de cette aide peut être démontrée.

Loi-cadre, volontairement générale et souple, la LADE laisse une importante marge de manœuvre au Service de la promotion économique et du commerce (SPECo) du Département de l'économie et des sports (DECS) en charge de l'appliquer. Qui dit loi-cadre dit nécessité de la décliner dans des textes législativement moins importants (règlements, directives). A cela s'ajoute la nécessité pour l'Etat de disposer et d'appliquer des procédures adéquates.

1.1.3. LA PADE : LE PROGRAMME DE PRIORITÉ DANS L'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE PAR L'ÉTAT

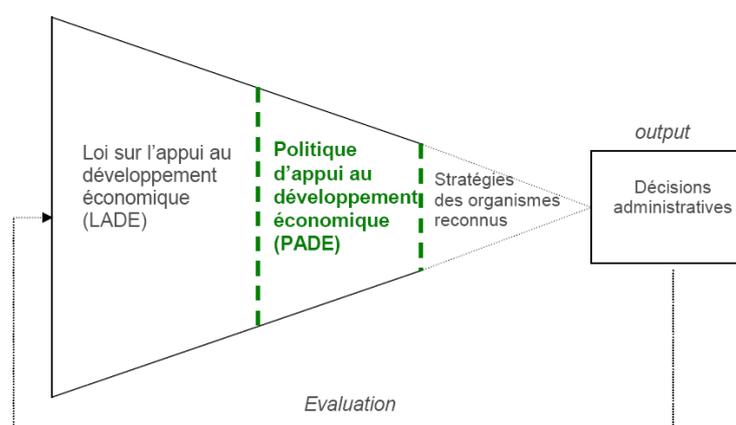
Si la LPR est déclinée par le « Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 » (PPA 2008-2015), la LADE l'est par la « Politique d'appui à l'aide économique » (PADE). Adoptée par le Conseil d'Etat le 8 juin 2011, sa 1^{ère} application remonte au début de la

⁸ Le développement durable - qui comprend 3 volets : économique, social -et environnemental – vise à maintenir ces secteurs dans les meilleures conditions possibles dans le cadre de la transmission de ceux-ci aux générations futures. Les collectivités publiques fédérales et vaudoises y participent en permanence dans différents domaines y compris celui qui entre dans le périmètre de l'audit.

⁹ In « Information destinée aux communes vaudoises » édictée par le Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT), devenu le SPECo. Ce document rappelle aussi que l'entrée en vigueur de la LADE a entraîné l'abrogation de 7 lois et décrets datant de 1983 à 2002.

législature 2012-2017. Précisant la stratégie de l'Etat en matière d'appui au développement économique, elle sert aussi de base au Programme cantonal de mise en œuvre (PMO) de la politique régionale pour la période 2012-2015 qui fonde le financement fédéral (voir point 1.1.5). La PADE fera l'objet d'une évaluation en 2017¹⁰.

Il convient de relever que la PADE prévoit : « Avec l'adoption de la présente Politique d'appui au développement économique, le Conseil d'Etat considère se doter d'un outil stratégique et de pilotage de son action – subsidiaire et incitative – dans le champ économique par le biais de mesures de soutien financier consacrés par la LADE ».



Source : PADE p. 12

Pour les années 2012 à 2017, le Conseil d'Etat a défini trois enjeux transversaux et huit enjeux thématiques au cœur de son action en matière de développement économique (voir Annexe II, point 1.2.).

Ces enjeux ont été déterminés en se basant sur une analyse SWOT (forces, faiblesses, opportunités et menaces) du canton de Vaud, par type de territoire et par niveau de gouvernance.

1.1.4. LES AXES PRIORITAIRES 2012-2017 FIXÉS PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Dans le 4^{ème} volet de son programme de législature 2012-2017, le Conseil d'Etat met en évidence la volonté du Conseil d'Etat d'investir, d'innover, et de faire rayonner le canton. Il précise qu'il veut « renforcer et diversifier l'économie vaudoise : consolider la place industrielle, mettre en œuvre une politique industrielle cantonale, adapter le secteur primaire aux défis de la future politique agricole et accompagner la mutation du tourisme » à travers les mesures suivantes :

- Encourager les investisseurs financiers publics et institutionnels à mettre à disposition des capitaux pour les projets d'innovation industrielle et pour les investissements d'intérêt public dans le canton

¹⁰ Rapport d'activités 2012, SPECo, p. 3.

- Consolider la place industrielle vaudoise par les outils légaux de promotion économique, la mise à disposition de terrains équipés, la localisation d’implantations d’entreprises facilitée et la participation à un fonds de soutien au secteur industriel
- Favoriser la concertation entre l’Etat et les grandes entreprises publiques en vue d’une politique coordonnée en matière d’investissements dans le tissu industriel cantonal
- Adapter le secteur primaire aux défis de la politique agricole 2014-2017 : promotion et valorisation de la production vaudoise, financement des projets « efficacité des ressources, paysage et biodiversité » ; développement d’un pôle de compétence vaudois dans les métiers de la terre (voir aussi mesure 3.5.)
- Soutenir l’activité touristique, notamment dans les régions de montagne ; promouvoir les offres touristiques en lien avec la viticulture.

Ainsi, la promotion et le développement économique du canton et des régions prévus par la LADE constituent sans aucun doute un outil-clé pour permettre au Conseil d’Etat d’atteindre ses objectifs.

1.1.5. LE PROGRAMME CANTONAL DE MISE EN ŒUVRE DE LA LPR

Pour obtenir des fonds de la Confédération au titre de la LPR, les cantons doivent définir une stratégie d’innovation et des objectifs propres à améliorer la compétitivité de leurs différentes régions dans des « Programmes pluriannuels de mise en œuvre » (PMO)¹¹.

Soucieux d’assurer une forte cohérence entre la LADE et la LPR, le Canton a établi le programme cantonal 2012-2015 en fonction des enjeux prioritaires de la PADE¹². Ce travail a été réalisé en étroite collaboration avec les responsables des stratégies et des projets des régions vaudoises, et en totale coordination avec les programmes intercantonaux.

L’Etat s’est également assuré que son programme cantonal était compatible avec les principes du développement durable, le plan directeur cantonal et la stratégie touristique du canton.

Le PMO constitue le fondement d’une convention-programme signée entre le canton et la Confédération, qui fixe notamment l’objet du soutien, le volume global de l’aide financière accordée, le controlling, le reporting, le monitoring et l’évaluation pratiqués. Les mesures financières prévues dans les conventions-programmes, réparties à parts égales entre le canton de Vaud et la Confédération, se déclinent ainsi :

	AFP	Prêts
PMO 2008 - 2011	CHF 12,8 millions	CHF 50,0 millions
PMO 2012 - 2015	CHF 15,0 millions	CHF 50,0 millions

¹¹ Ces aides financières peuvent être obtenues sous formes d’aides à fonds perdu ou de prêts sans intérêts remboursables sur 25 ans. La LPR porte en l’état sur deux périodes : 2008-2011 et 2012-2015.

¹² Afin d’obtenir des fonds fédéraux, le canton de Vaud a établi deux programmes de mise en œuvre (PMO) sur une période de quatre ans (2008-2011 et 2012-2015) sur la base du Programme pluriannuel établi par la Confédération en collaboration avec les cantons (PPA 2008-2015). Un futur PMO est actuellement en cours d’élaboration.

L'unité Economie régionale s'occupe des aides aux projets régionaux et des politiques sectorielles suivantes :

- la politique d'appui au développement économique
- la politique régionale
- les pôles de développement
- le tourisme.

Les projets régionaux relatifs à chacun de ces thèmes sont traités par des collaborateurs spécifiques.

LES ORGANISMES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAUX

L'art. 15 LADE en donne la définition suivante:

« Par organisme de développement économique régional, on entend toute personne morale composée de communes et éventuellement de privés, dont le but est de valoriser le potentiel économique et territorial de la région concernée ».

Les organismes de développement régionaux préavisent toutes les demandes de subventions, aucune d'entre elles ne pouvant être adressée directement au SPECo par le porteur du projet.

Les régions vaudoises se sont constituées autour de dix organismes de développement régionaux, reconnus à ce titre par l'Etat :

- l'Association pour le Développement du Nord Vaudois (ADNV)
- l'Association pour le développement des activités économiques de la Vallée de Joux (ADAEV)
- la Communauté régionale de la Broye (COREB)
- l'Association de la Région du Gros-de-Vaud (ARGDV)
- l'Association de la Région de Cossonay, Aubonne et Morges (ARCAM)
- Aigle Région
- le Conseil régional du district de Nyon (Régionyon)
- Lausanne Région
- l'Association Pays-d'Enhaut Région
- l'Association pour la promotion économique de la région Montreux-Vevey (Promove).

Par ailleurs, la CODEV¹³ (Coordination du Développement Economique Vaudois) réunit les dix régions vaudoises dans un but de collaboration autour des axes suivants : réflexion sur le développement économique et touristique, synergies, cohérence des actions, partage d'expériences et défense des intérêts des régions.

La LADE, conformément à la volonté fédérale de donner la responsabilité aux régions de leur développement économique, vise à renforcer le rôle des organismes régionaux de développement en tant que coordinateur de projets.

¹³ A ne pas confondre avec le DEV, une association de droit privé, financée par le canton de Vaud et par ses membres et surtout un organisme d'accueil et d'accompagnement aux entreprises étrangères dans le processus d'implantation de leurs activités sur sol vaudois.

En vertu de l'art. 16 LADE, chaque organisme régional reconnu s'est doté d'une stratégie à moyen terme¹⁴ (voir schéma au point 1.1.3). Celle-ci doit comprendre *un positionnement, une analyse des forces et des faiblesses, des objectifs, des axes stratégiques, un programme d'actions et un schéma d'organisation*. Pour être éligible à une aide financière de l'Etat, un projet doit s'inscrire dans la stratégie régionale de l'organisme régional concerné (art. 20 LADE).

1.2.2. LA DÉFINITION DES SUBVENTIONS AUX PROJETS RÉGIONAUX

La LADE prévoit que l'appui au développement économique peut se faire par différentes mesures, que l'on peut regrouper en deux catégories principales :

- le soutien aux organismes de promotion et aux organismes de développement régionaux
- les subventions aux projets régionaux.

Par projet régional, on entend des études, des mesures organisationnelles, des manifestations et des infrastructures, qui contribuent à la réalisation de la stratégie en matière de développement économique et touristique et qui répondent à un certain nombre de critères (art. 20 LADE), dans le but de promouvoir la région.

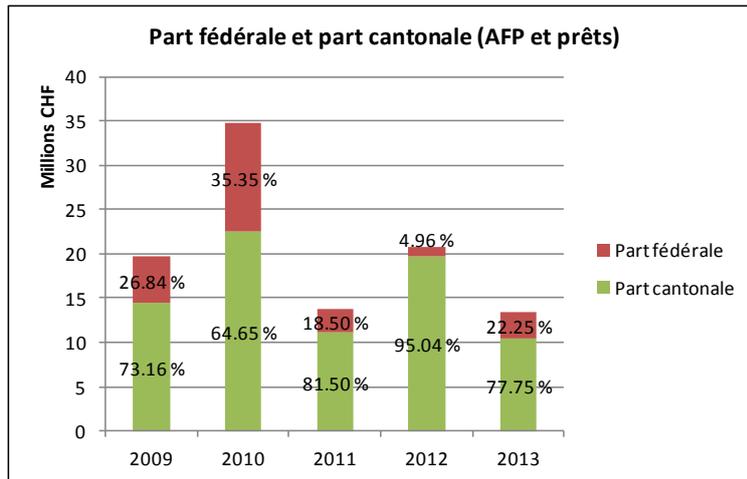
Les subventions peuvent prendre les formes suivantes :

- des aides à fonds perdus (AFP) pour les études, à raison de 80 % au plus du coût engendré par l'accomplissement économe et efficace du projet (art. 22 LADE)
- des aides à fonds perdus (AFP) pour des mesures organisationnelles ou des manifestations, à raison de 50 % au plus du coût engendré par l'accomplissement économe et efficace du projet (art. 23 LADE)
- des prêts, avec ou sans intérêts, ainsi que des cautionnements de prêts de la Confédération ou par des tiers, d'une durée maximale de 25 ans, pour des infrastructures, à raison de 50 % au plus du coût engendré par l'accomplissement économe et efficace du projet (art. 24 al. 1). Exceptionnellement, des aides à fonds perdus pourront être octroyées (max 50 %) compte tenu des possibilités financières du bénéficiaire et de l'importance du projet pour le développement économique (art. 24 al. 2).

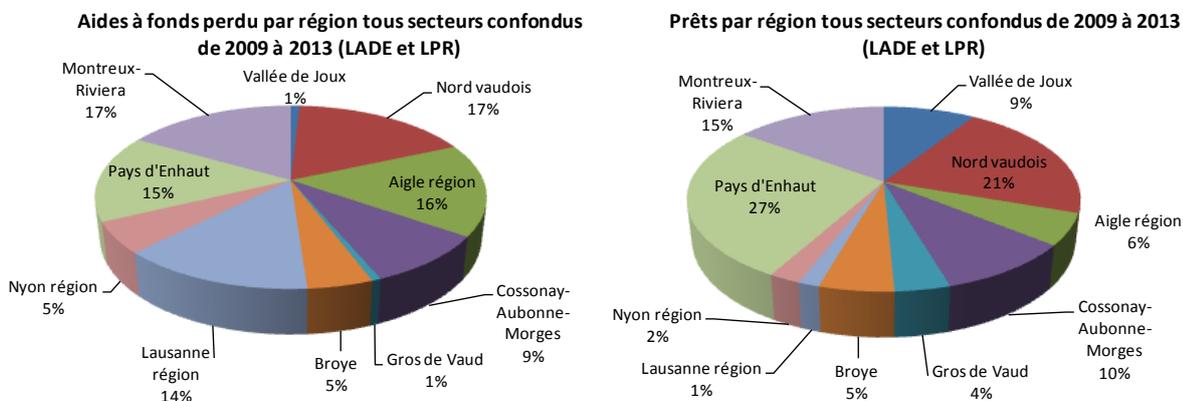
Il faut noter que les prêts peuvent faire l'objet d'un assainissement par l'Etat et devenir ainsi une aide à fonds perdus (on peut citer pour exemple un prêt à Télé-Villars-Gryon qui fait l'objet d'un correctif d'actifs dans les comptes 2012 de l'Etat (p. 323)).

Le graphique ci-dessous illustre le montant des aides cantonales accordées entre 2009 et 2013, ainsi que les fonds alloués au titre de la LPR (aides à fonds perdus et prêts confondus). Il met en évidence à quel point la LADE va au-delà de la politique fédérale en matière d'aide aux projets régionaux.

¹⁴ Les stratégies sont disponibles sur le site de l'Etat de Vaud à l'adresse suivante : <http://www.vd.ch/themes/economie/developpement-economique/economie-regionale/organismes-regionaux/> ou sur les sites des organismes de développement régionaux.



En outre, les subventions sont réparties entre les régions de la manière suivante :



1.2.3. LE PROCESSUS D'OCTROI DES SUBVENTIONS

Pour obtenir une aide financière (subvention), les porteurs de projets doivent pour l'essentiel adresser leur requête à l'organisme de développement régional compétent qui la transmet au SPECo assortie d'un préavis.

LES CRITÈRES D'ELIGIBILITÉ À LA LADE

Les projets régionaux doivent s'inscrire dans les axes prioritaires de la PADE. Selon l'article 20 LADE, les projets régionaux doivent également contribuer à la stratégie de l'organisme régional et viser au moins l'un des objectifs suivants :

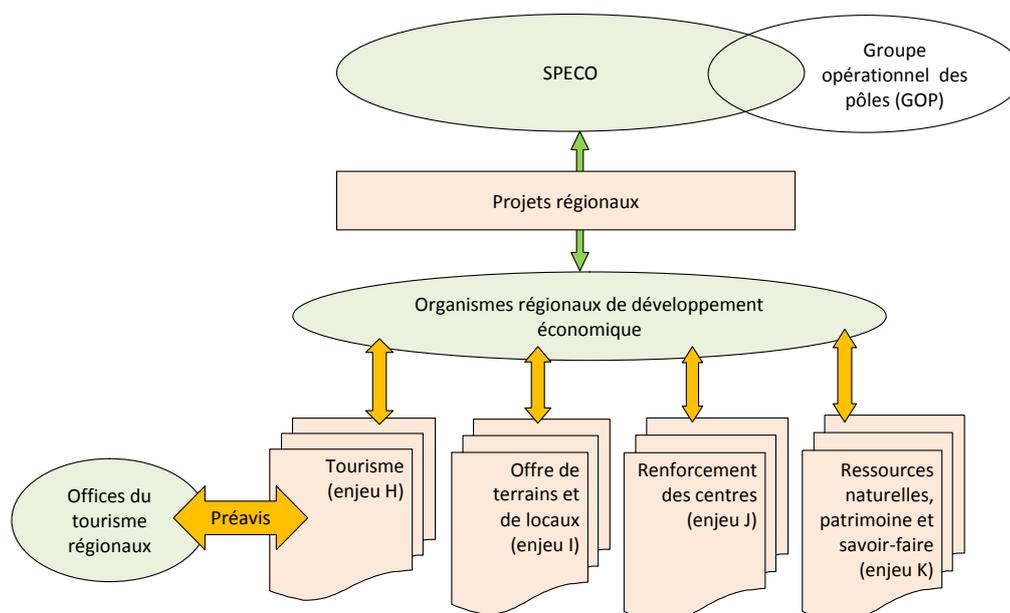
- identifier ou exploiter les potentiels économiques et territoriaux des régions
- augmenter l'attractivité des régions
- favoriser les implantations et le développement d'activités économiques dans les régions
- mettre à disposition des équipements de qualité
- développer et mettre en œuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution et de communication
- améliorer la qualité des prestations existantes
- créer des structures d'organisation plus efficaces.

En outre, les projets **dans le domaine touristique**¹⁵ doivent être préalablement préavisés par les organismes du tourisme concernés, afin de vérifier si l'offre créée par les projets entre dans le cadre de leur stratégie de promotion touristique.

En ce qui concerne les projets relatifs aux **pôles de développement (PPDE)**, le SPECo au sein du Groupe opérationnel des pôles¹⁶ (GOP) doit également tenir compte des critères d'éligibilité des projets fixés par la PPDE.

Enfin, les projets qui rentrent dans le cadre d'une subvention fédérale **au titre de la LPR** doivent correspondre aux domaines prioritaires définis dans le PMO cantonal (voir point 1.2.3) et remplir entre autres les conditions suivantes du Programme pluriannuel de la nouvelle politique régionale (PPA) fédéral :

- développer des effets dans les régions de montagne, le milieu rural en général ou les régions frontalières
- faire partie d'un système de valeur ajoutée axé sur l'exportation
- assurer la durabilité des projets financés.



LA COMPÉTENCE DÉCISIONNELLE AU SEIN DE L'ACV

Le montant annuel total que le SPECo peut allouer à titre d'AFP figure dans son budget annuel (art. 40 LADE) sous forme d'une enveloppe globale¹⁷, ce qui justifie une réponse adéquate à des risques potentiels¹⁸. Par ailleurs, l'art. 39 LADE fixe les limites suivantes pour les engagements de l'Etat : au maximum CHF 80 millions pour les cautionnements, CHF 220 millions pour les prêts et 10 millions pour les arrière-cautionnements.

¹⁵ Stratégie de l'office du tourisme vaudois 2013-2017

¹⁶ Groupe interservices entre le Service du développement territorial (SDT) et le SPECo, visant à répondre aux synergies et complémentarités croissantes entre développement économique et développement territorial.

¹⁷ Les montants figurant aux budgets 2008 à 2013 sont respectivement, en millions de francs : 3.2, 5.8, 5.6, 5.6, 5.6, 4.2 et 5.1.

¹⁸ La Cour revient sur ce point aux chapitres 3.2.2, 4.3.1 et 4.3.3.

Le contrôle et le suivi des subventions sont effectués par l'autorité d'octroi (art. 38 LADE) qui, dans tous les cas, revient au Canton¹⁹. La compétence décisionnelle, **par projet**, est fonction du montant sollicité :

- jusqu'à CHF 100'000 : le SPECo par son chef de service
- au-dessus de CHF 100'000 et jusqu'à CHF 1'000'000 : le Département de l'économie et du sport (DECS) par son chef de département
- au-dessus de CHF 1'000'000 : le Conseil d'Etat.

LE CALCUL DE LA SUBVENTION LADE

En vertu de l'art. 25 LADE, le montant de la subvention doit tenir compte de :

- l'appréciation qualitative et quantitative du projet et du requérant
- la situation financière du requérant
- la viabilité économique du projet
- l'intégration du projet dans le développement de la région
- l'effort local.

¹⁹ PADE, p. 51.

2. LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE DE L'AUDIT

Le présent audit porte sur les subventions accordées dans le cadre des projets régionaux par le Service de promotion économique et du commerce (SPECo).

La Cour des comptes s'est saisie elle-même du sujet de l'audit, en vertu de son attribution spécifique du contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes (art. 4c LCC), sous l'angle de la performance (art. 2 LCC).

Ce choix fait suite à l'audit de performance de la Cour sur l'enneigement artificiel, subventionné dans le cadre de la LADE.

Les montants accordés par le SPECo en tant qu'aides à fonds perdus ou prêts à des projets régionaux s'élèvent pour la période comprise entre 2009 (les chiffres 2008 ne sont pas disponibles) à 2013 à CHF 78'333'275²⁰.

Il s'agit en outre d'un thème qui présente une exemplarité évidente pour l'Etat de Vaud, puisque les montants totaux alloués par le canton au titre de subventions à des institutions privées (compte 365) s'élèvent à 2'373'878'216 CHF pour 2013, tous services confondus.

La Cour a effectué un audit de la performance, basé principalement sur l'efficacité des subventions aux projets régionaux depuis la mise en vigueur de la LADE en 2008, jusqu'en 2013.

2.1. L'OBJECTIF DE L'AUDIT

Le présent audit a comme objectif d'évaluer l'efficacité du SPECo à mesurer la performance des projets régionaux et leur contribution aux objectifs de développement économique fixés par le canton et les régions.

La mesure de la performance des projets régionaux vise à vérifier les résultats directs, voire indirects, de la mise en œuvre de chaque projet sur le développement économique de la région concernée, voire les régions voisines ou le canton.

Il convient de distinguer l'audit mené par la Cour d'une évaluation des impacts de la politique d'appui au développement économique (PADE), qui sont les effets à plus long terme attendus et obtenus par les mesures prévues par la LADE, conformément aux objectifs définis dans la PADE²¹.

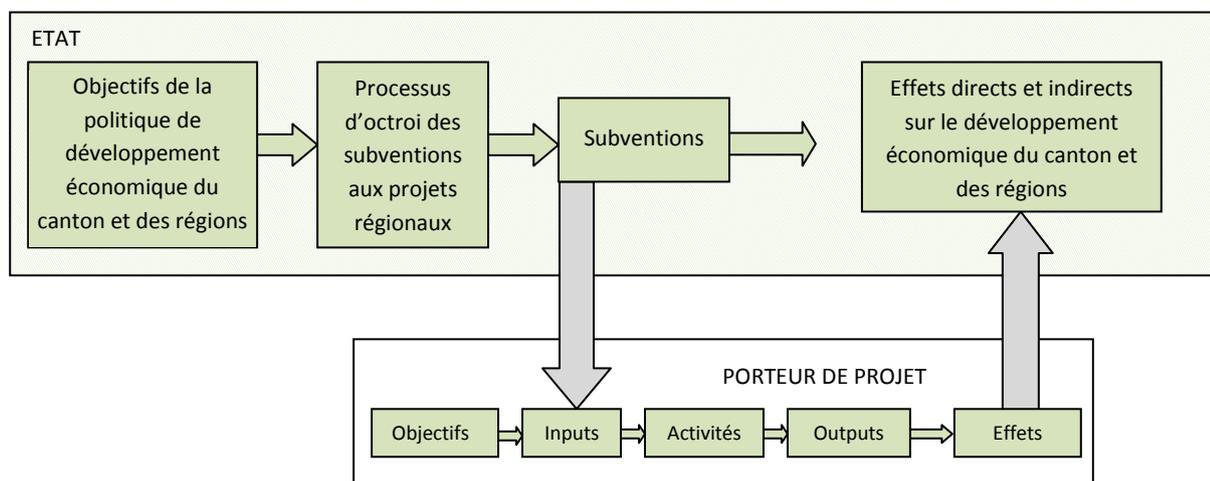
Faute de données disponibles lui permettant de procéder à un audit direct, elle a passé par l'examen du système de pilotage du service chargé d'octroyer des subventions au titre de la LADE, à savoir le Service de la promotion économique et du commerce (SPECo).

²⁰ Chiffres tirés des rapports annuels du SPECo pour 2009 à 2013. Le SPECo n'a pas réalisé de rapport annuel en 2008.

²¹ La LADE (art. 8. al. 3) prévoit que le Conseil d'Etat, au moins une fois par législature, présente un rapport sur la PADE au Grand Conseil qui en prend acte. En outre, le Conseil d'Etat doit faire procéder régulièrement, par un organisme indépendant, à l'évaluation des effets et de l'efficacité des mesures prises en application de la présente loi (art. 8 al. 2). A cet effet, il est donc essentiel que les résultats attendus et obtenus par les projets régionaux puissent être démontrés explicitement.

2.2. LES AXES DE L'AUDIT

Un projet est éligible à une subvention en vertu de la LADE pour autant que ses objectifs et ses résultats attendus et réalisés correspondent aux objectifs du canton et des régions en termes de politique de développement économique.



L'efficacité de la politique de subventionnement du SPECo dépend donc :

- de l'efficacité du processus d'octroi des subventions : choix des bons projets (voire des meilleurs projets) par le SPECo et contrôle de leur mise en œuvre conformément aux objectifs fixés.
- de l'efficacité du projet : la maîtrise de celle-ci revient avant tout au porteur du projet, mais un pilotage efficace du service adjudicateur ainsi que la définition claire et la bonne compréhension de l'ensemble du projet par les différents acteurs sont autant d'éléments qui favorisent une mise en œuvre efficace.

L'analyse de la Cour vise à apprécier l'efficacité de l'évaluation des résultats des projets par le SPECo, et non l'efficacité des projets eux-mêmes. En effet, un projet peut être excellent, mais ne pas être éligible ou ne pas contribuer aux objectifs fixés par l'Etat (dans la LADE, la PADE ou les stratégies régionales).

La Cour entend mesurer l'efficacité de la politique de subventionnement du SPECo selon les deux axes suivants :

AXE 1 : L'IDENTIFICATION DES OBJECTIFS DÉFINIS DANS LES TEXTES LÉGAUX, LES DIRECTIVES INTERNES ET LES STRATÉGIES CANTONALES ET RÉGIONALES, EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE PAR LES SUBVENTIONS AUX PROJETS RÉGIONAUX

L'audit a ainsi eu pour objectif n°1 de répondre à la question suivante :

L'Etat s'est-il fixé des objectifs quant aux résultats escomptés des subventions aux projets régionaux sur le développement économique ?

AXE II : L'ÉVALUATION PAR LE SPECO DES PROJETS RÉGIONAUX ET DE LEUR CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES RÉGIONS ET DU CANTON

L'audit a ainsi eu pour objectif n°2 de répondre à la question suivante :

Le SPECo s'assure-t-il que les projets régionaux qu'il subventionne contribuent à réaliser les objectifs définis par l'Etat ?

2.3. LE PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT

Le périmètre de l'audit est limité aux mesures de la LADE et aux enjeux de la PADE mis en exergue (en gris) ci-dessous :

MESURES PRÉVUES PAR LA LADE :

1. Promouvoir le canton				
2. Valorisation des potentiels économiques et territoriaux du canton et des régions				
PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT	✓ organismes régionaux	AFP		
	✓ projets régionaux			
	- études	AFP (max 80 %)		
	- mesures organisationnelles ou manifestations	AFP (max 50 %)		
	- infrastructures	(AFP) (max 50 %)	Prêts avec ou sans intérêts (max 50 %)	Cautionnements (max 50 %)
3. Encouragement de l'innovation et de la diversification de l'économie privée				

ENJEUX THEMATIQUES DE LA PADE :

PÉRIMÈTRE DE L'AUDIT	D. Diversification du tissu économique par un soutien à des secteurs et types d'activités ciblés, innovants et à fort potentiel de développement
	E. Réponse adaptée aux besoins de PME et startups en matière d'aiguillage, de conseils et de financement
	F. Innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois industriels à haute valeur ajoutée
	G. Internationalisation du tissu économique vaudois
	H. Développement d'une offre touristique cohérente et de qualité, répondant à la demande des hôtes séjournant sur sol vaudois ou des excursionnistes et qui soit coordonnée avec la promotion du secteur
	I. Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises, coordonnée avec la politique du logement
	J. Renforcement de la vitalité socio-économique des centres
K. Valorisation économique des ressources naturelles, du patrimoine et des savoir-faire.	

La Cour ne prend en considération dans cet audit que les subventions distribuées par le canton au titre de la LADE. Or, il convient de remarquer qu'une majorité des projets sont largement financés, outre les subventions cantonales, par de l'argent public qui provient à la fois de la Confédération et des communes (voir point 4.3.2). Ceci amène des risques de sur-subventions, voire de non respect de la subsidiarité de la LADE (voir à ce sujet le point 4.3.3).

2.4. LE DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit ses travaux conformément à sa méthodologie et à son « *Code de déontologie et Directives relatives à la qualité des audits* ». Ceux-ci respectent les normes de contrôle de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI).

L'équipe d'audit était composée de Madame Anne Weill-Lévy, magistrate responsable, de Madame Eliane Rey, magistrate suppléante et de Madame Sandrine Neven-Rainotte, cheffe de mandat d'audit.

Pour cet audit, les démarches ont été les suivantes :

LA COLLECTE ET L'ANALYSE DES INFORMATIONS

Les éléments probants constituant la base sur laquelle reposent les conclusions de l'audit ont été établis en fonction des questions d'audit développées pour chacun des axes de l'audit.

Les travaux de collecte et d'analyse des informations ont été les suivants :

➤ **L'examen de toute documentation relative aux objectifs de l'Etat en matière d'appui au développement économique**

Afin de déterminer quels sont les résultats attendus par l'Etat en matière de développement économique cantonal et régional (axe I de l'audit), l'équipe d'audit a étudié les bases légales, ainsi que les différentes politiques et éventuelles directives applicables en la matière. Il s'agit principalement des documents suivants :

- la LADE
- la PADE
- les stratégies régionales élaborées par les dix organismes régionaux
- la documentation interne mise à disposition par le SPECo et les organismes de développement régional.

➤ **Des entretiens avec les différentes parties concernées**

La Cour a rencontré les collaboratrices de l'Unité régionale du SPECo, désignées comme personnes de référence par le chef de service, ainsi que les responsables des organismes de développement régional. Des questionnaires leur ont été soumis afin de comprendre le fonctionnement de l'octroi et du suivi des subventions, en particulier au travers des thématiques suivantes :

- l'élaboration des stratégies régionales et leur cohérence avec la PADE

- les relations entre les différents acteurs du développement régional (porteurs de projet, SPECo, organismes de développement régional, offices de tourisme, autres services de l'Etat)
- le processus de sélection des projets régionaux
- le calcul de la subvention et la décision d'octroi
- le contrôle et le suivi de la mise en œuvre
- l'évaluation de la contribution des projets régionaux aux objectifs de l'Etat.

➤ **L'examen d'un échantillon de quatorze projets régionaux**

L'équipe d'audit a sélectionné et étudié les dossiers de quatorze projets régionaux. Elle a évalué ces projets en se basant sur le modèle d'efficacité utilisé par la Confédération (voir Annexe III). Son analyse est qualitative et permet de corroborer les informations obtenues par les entretiens avec les parties concernées.

➤ **La contribution d'experts**

L'équipe d'audit s'est adjoint un expert en développement régional pour l'accompagner tout au long de cet audit, en particulier dans le cadre des travaux suivants : la sélection des projets, l'analyse des projets via le modèle d'efficacité et l'élaboration de recommandations visant à améliorer le processus d'octroi de la subvention par une démarche axée sur les résultats.

LES CONCLUSIONS ET LE RAPPORT

Une fois la collecte et l'analyse des informations probantes finalisées, les constats et recommandations ont été formulés dans une démarche qui se veut constructive afin d'amener une valeur ajoutée.

Le processus a été ensuite celui appliqué à tous les audits de la Cour.

Le projet de rapport a été approuvé par la Cour le 3 novembre 2014, puis adressé au SPECo afin que le service puisse formuler ses observations. Ces observations sont reproduites aux pages 51 à 59 du présent rapport.

La Cour délibérant en séance plénière en date du 25 février a adopté le présent rapport public en présence de Madame Anne Weill-Lévy, présidente, de Madame Eliane Rey, vice-présidente, ainsi que de Monsieur Frédéric Grognoz, vice-président.

3. LES RÉSULTATS DE L'AUDIT

Les résultats de l'audit de la Cour sont présentés selon les deux axes décrits au chapitre précédent.

3.1. AXE 1 : L'ÉTAT S'EST-IL FIXÉ DES OBJECTIFS QUANT AUX RÉSULTATS ESCOMPTÉS DES SUBVENTIONS AUX PROJETS RÉGIONAUX SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ?

L'équipe d'audit a consulté les documents-clés²² lui permettant de répondre à cette question.

Il s'agit de définir la nature et la mesure de ce que le canton entend par « développement économique » et la manière dont les projets régionaux doivent y contribuer, en vue de cibler efficacement les actions de l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement régional.

3.1.1. LA MULTIPLICITÉ DES OBJECTIFS DÉFINIS À DIFFÉRENTS NIVEAUX CRÉE UNE DILUTION DE LA VOLONTÉ POLITIQUE

UNE MULTIPLICITÉ D'OBJECTIFS DÉFINIS À DIFFÉRENTS NIVEAUX...

La LADE, la PADE et les stratégies régionales définissent chacune un grand nombre d'objectifs qui ne sont pas classés par niveaux de priorité²³ ce qui crée ainsi une dilution de la volonté politique.

La LADE est découpée en 3 volets (la promotion économique, le développement régional et les entreprises). La PADE quant à elle identifie 11 enjeux prioritaires, ainsi que les axes stratégiques et les buts opérationnels qui y sont liés, soit au final 88 éléments, pour la période de 2012 à 2017.

A ces textes cantonaux viennent encore s'ajouter les dix stratégies régionales, qui fixent leurs propres objectifs et contiennent par ailleurs des éléments qui ne concernent pas la PADE (par exemple, l'aménagement du territoire, les actions de Lausanne Région en matière de prévention ou encore les cours d'appui aux apprentis de l'ARCAM).

...NON RELIÉS ENTRE EUX

Les liens entre les objectifs de niveau supérieur et de niveau inférieur ne sont pas mis en évidence, en particulier entre la LADE et la PADE, entre la PADE et les stratégies régionales.

En effet, les 11 enjeux prioritaires de la PADE ne font pas clairement référence aux trois volets de la LADE (la promotion économique, le développement régional, les entreprises). Ainsi,

²² La LADE, la PADE, les stratégies régionales et les autres documents internes au SPECo ou aux organismes de développement régional.

²³ Voir Annexe I.

certains éléments se trouvent à cheval sur deux enjeux ou dans des axes stratégiques parallèles (voir Annexe II).

En principe, l'Unité en charge du développement régional s'occupe de la mise en œuvre des axes H, I, J et K.

Par ailleurs, le lien entre les résultats obtenus par les stratégies régionales et leur contribution à la politique cantonale n'est pas démontré.

Les conventions signées entre le canton et les organismes de développement régionaux ne définissent pas les objectifs que les régions doivent atteindre, bien que cela ait été expressément prévu²⁴. Si la mission générale confiée aux organismes de développement régionaux est clairement définie, leurs obligations en matière de résultats ne sont pas précisées et la mise en œuvre efficace de la politique cantonale d'appui au développement économique ne peut dès lors pas être contrôlée.

3.1.2. LES OBJECTIFS NE SONT PAS MESURABLES ET RAREMENT ASSORTIS D'INDICATEURS

Pour pouvoir mesurer si les subventions aux projets régionaux contribuent à la réalisation des objectifs de l'Etat, ceux-ci doivent remplir les critères d'un objectif SMART²⁵, à savoir ils doivent être spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et définis dans le temps. En d'autres termes, l'objectif doit être suffisamment clair et précis pour pouvoir être mesuré. En effet, tout projet peut potentiellement prétendre à créer ou maintenir de la valeur ajoutée, encore faut-il savoir dans quelle mesure.

Cette étape est primordiale et implique de définir des indicateurs. Ceux-ci ne doivent pas forcément être quantitatifs ou compliqués, mais au minimum suffisants pour permettre à l'Etat de s'assurer de l'atteinte ou non de ses objectifs.

De manière générale, les objectifs définis par le canton et les régions ne sont pas toujours mesurables et sont rarement assortis d'indicateurs. Ils ne permettent pas d'identifier et de mesurer concrètement les résultats attendus de la politique de subventionnement aux projets régionaux en matière de développement économique cantonal et régional.

L'annexe II analyse les objectifs de manière plus détaillée.

La PADE prévoit que des indicateurs seront définis ultérieurement pour chacun des onze enjeux stratégiques. Le SPECo a entamé un travail sur des indicateurs d'outcome au niveau de la LADE (art. 2), ainsi que sur des indicateurs d'output, d'outcome et d'impact dans le cadre du Plan cantonal de mise en œuvre de la LPR.

²⁴ Des articles de la convention (art. 5 et 15) spécifient que des objectifs doivent être définis et l'atteinte des résultats contrôlée.

²⁵ Voir Annexe I.

3.2. AXE 2 : LE SPECo S'ASSURE-T-IL QUE LES PROJETS RÉGIONAUX QU'IL SUBVENTIONNE CONTRIBUENT À RÉALISER LES OBJECTIFS DÉFINIS PAR L'ÉTAT ?

L'évaluation de l'efficacité des subventions aux projets régionaux vise à vérifier dans quelle mesure ces derniers contribuent à réaliser les objectifs définis par l'Etat. L'approche utilisée par la Cour se fonde sur les informations probantes suivantes :

- d'une part, les entretiens réalisés au SPECo et dans les organismes de développement régional
- d'autre part, l'étude des dossiers d'une sélection de 14 projets régionaux.

3.2.1. LES PROJETS SÉLECTIONNÉS

L'analyse des projets est effectuée par trois niveaux d'intervenants : les porteurs de projets eux-mêmes, les organismes de développement régionaux qui préavisent, et évidemment par le SPECo qui est l'autorité d'octroi finale, et à qui revient le contrôle de l'ensemble du processus.

L'équipe d'audit a sélectionné quatorze projets, parmi ceux ayant fait l'objet d'une décision du SPECo entre le 1^{er} janvier 2008 et le 5 mai 2014. Les critères de sélection ont été les suivants :

- Le critère financier : la subvention accordée devait avoir une importance relative suffisante ;
- Le critère d'exemplarité : le type de projet était susceptible de revenir plusieurs fois ;
- Une certaine représentativité des régions : si la stricte proportionnalité n'a pas été respectée, l'échantillon choisi devait comprendre des projets en provenance de plusieurs régions ;
- Le critère de proportionnalité des domaines (le tourisme, l'industrie et les pôles de développement, les ressources naturelles et la gouvernance)
- Le critère de proportionnalité des mesures (les études, les manifestations, les mesures organisationnelles et les infrastructures).

La répartition des projets selon ces deux derniers critères a donné la proportion suivante :

14 projets répartis entre...	Etudes	Manifestations	Mesures organisationnelles	Infrastructures
Tourisme	1.8	4.1	1.2	2.5
Industrie et pôles	1.4	0.1	0.8	0.2
Ressources naturelles	0.1	0.0	0.3	0.1
Gouvernance	0.0	0.1	1.2	0.0

Les projets sélectionnés par l'équipe d'audit sont listés dans le tableau ci-dessous. Ils ont été soumis pour validation aux collaboratrices-teurs du SPECo.

PROJETS RETENUS :		Montant total (CHF)	Montant LADE (CHF)
Quatre manifestations dans le domaine du tourisme			
1.	Repositionnement international et professionnalisation du "St-Prex Classics" - Edition 2013	1'800'400 (dont 800'000 éligible à la LADE)	250'000
2.	Première édition du Festival Au Pays des Enfants - du 27 juillet au 4 août 2013	760'000	150'000 (+ 150'000 LPR)
3.	Organisation du 5ème sommet de l'Union Mondiale des Villes Olympiques (UMVO) du 30 septembre au 2 octobre 2012	220'000	100'000
4.	Internationalisation du festival biennal des arts visuels de Vevey " Images " - Edition 2011-2012	1'500'000	250'000
Deux études dans le domaine du tourisme			
5.	Etude et mise en place d'une cyberadministration pour la perception de la taxe de séjour et observatoire du tourisme	140'800	112'640
6.	Mise en lumière du Château de Chillon	650'000	250'000
Une mesure organisationnelle dans le domaine du tourisme			
7.	Chargés de mission CITAV "Diversification" et "Hébergement"	670'000	268'000 (+ 268'000 LPR)
Deux infrastructures dans le domaine du tourisme			
8.	Reconstruction de la télécabine de Rougemont – la Videmanette (prêt)	18'500'000	7'000'000 (+ 7'000'000 LPR)
9.	Rénovation et extension de l'auditorium Stravinski du Montreux Music & Convention (2M2C)	7'750'000	1'000'000
Deux études dans le domaine de l'industrie et des pôles de développement			
10.	Elaboration d'un plan directeur communal (PDCom) et de lignes directrices pour le centre de Payerne	250'000	85'000
11.	Etude de faisabilité pour la réalisation d'un centre artisanal à Château-d'Oex	338'000	270'400
Une mesure organisationnelle dans le domaine de l'industrie et des pôles de développement			
12.	Développement de l'incubateur Y-Start du Parc scientifique et technologique d'Yverdon pour 2012 (frais de fonctionnement)	409'000	89'500 (+ 89'500 LPR)
Une mesure organisationnelle dans le domaine de la gouvernance			
13.	Mise en place d'un office du tourisme régional sur l'axe Aigle - Leysin - Col des Mosses	780'000 (dont 480'000 éligible à la LADE)	240'000

Une mesure organisationnelle dans le domaine des ressources naturelles			
	14. Création d'un poste de coordinateur pour la mise en œuvre de la stratégie promotion du bois dans l'Ouest vaudois pour 2012-2016	400'000	100'000
TOTAL		34'168'200	10'165'540 (soit 30 % du total)

3.2.2. LES RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES PROCESSUS D'OCTROI ET DE CONTRÔLE DES SUBVENTIONS

L'ÉQUIPE D'AUDIT A ANALYSÉ LES PRINCIPALES ÉTAPES DU PROCESSUS VISANT À ÉVALUER LES RÉSULTATS ATTENDUS ET OBTENUS PAR LES DES PROJETS RÉGIONAUX. LE PROCESSUS D'OCTROI DES PROJETS RÉGIONAUX MIS EN PLACE PAR LE SPECO N'INTÈGRE PAS D'ÉLÉMENTS SUFFISANTS POUR ÉVALUER LEURS RÉSULTATS SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU CANTON ET DES RÉGIONS

Des projets conformes aux objectifs stratégiques

Un projet est éligible au titre de projet régional pour autant qu'il s'inscrive dans la politique cantonale d'appui au développement économique et dans la stratégie de l'organisme régional concerné. La conformité d'un projet à la stratégie régionale et aux axes de la PADE est systématiquement vérifiée par le SPECo.

Par contre, la mesure de la contribution du projet à l'axe stratégique en question (quels sont les seuils d'éligibilité) n'est pas possible, puisque, ainsi que cela est mis en évidence au point 3.1.2, les objectifs stratégiques ne sont pas mesurables.

Des critères ni objectifs ni mesurables

Le montant d'une subvention allouée à un projet régional tient compte notamment des critères suivants (art. 25 LADE) :

- « l'appréciation qualitative et quantitative du projet et du requérant ;
- la situation financière du requérant ;
- la viabilité économique du projet ;
- l'intégration du projet dans le développement de la région ;
- l'effort local. »

Mais sur quelles bases repose concrètement l'appréciation qualitative et quantitative des projets et des requérants ? De même en ce qui concerne leur situation financière ? Quelles sont les garanties qui permettent de s'assurer que les projets sont viables ? Quels sont les critères permettant d'évaluer dans quelle mesure les projets s'intègrent dans le développement de la région ? Comment est défini l'effort local ?

Aucun règlement d'application de la LADE et/ou directives internes au SPECo ne donne d'indications sur l'interprétation de ces critères et sur leur importance relative. Ainsi, les critères utilisés pour le calcul d'une subvention LADE ne sont ni objectifs ni mesurables.

Ces critères d'éligibilité sont complétés par un certain nombre de notes internes au SPECo et de décisions faisant jurisprudence (par exemple, les manifestations ne peuvent pas être financées plus de 3 à 5 ans, la signalétique peut-être subventionnée pour le concept mais pas pour la mise en place, ou encore des travaux d'infrastructures légers liés à de l'évènementiel comme l'aménagement son et lumière de la grotte de Vallorbe et l'éclairage de Chillon sont pris à titre de mesures organisationnelles / manifestations).

Le SPECo travaille actuellement sur un règlement destiné à préciser les modalités d'application de la LADE.

Des critères axés sur les moyens plutôt que sur les résultats

Les critères utilisés pour le calcul des subventions ne font pas référence aux résultats attendus du projet en matière de développement économique propre à créer et maintenir de la valeur ajoutée, conformément aux principes définis dans la loi (art. 2 LADE).

Ils se concentrent sur le processus du projet (inputs-activités-output) et font plutôt référence aux moyens et aux ressources mises en œuvre qu'aux résultats à obtenir.

Un processus plus axé sur la conformité qu'orienté résultats

Théoriquement²⁶, toute demande doit être adressée à l'organisme de développement régional, en charge d'accompagner le requérant à une subvention dans la constitution de son dossier.

La demande de subvention pour un projet est matérialisée dans une fiche synthétique de demande de subvention remplie par l'organisme de développement régional.

Il s'agit d'un formulaire élaboré par le SPECo qui doit être complété par des documents permettant de vérifier notamment les éléments suivants :

- les informations sur le porteur de projet (statuts par exemple)
- les informations sur le projet (descriptif détaillé du projet avec état des procédures et preuve de l'engagement pris à réaliser le projet)
- le plan de financement (devis détaillé du projet, décisions de subventions de tiers, fonds propres)
- les comptes et budget prévisionnels (budget d'exploitation et de trésorerie simple sur les prochaines années + bilans et comptes de pertes et profits audités des 3 derniers exercices).

La fiche synthétique de demande de subvention comprend ainsi une description du projet, ses coûts, son plan de financement et sa conformité à la stratégie cantonale et régionale. Elle

²⁶ Les entretiens menés par l'équipe d'audit ont révélé qu'il arrivait néanmoins que certains porteurs de projet s'adressent directement au SPECo sans passer par les régions.

comporte en outre une brève analyse de la pertinence du projet, de sa viabilité économique et des risques inhérents.

Le SPECo utilise par ailleurs pour chaque projet une fiche d'examen du projet, qui se présente comme une check-list lui permettant de s'assurer que le projet satisfait aux conditions d'octroi d'une subvention LADE.

La décision d'octroi d'une subvention subordonne en général son versement à certaines conditions, parmi lesquelles on trouve notamment la remise d'un rapport final sur la mise en œuvre du projet.

Le processus décrit ci-dessus s'attache à vérifier la conformité des projets régionaux aux stratégies cantonale et régionales, ainsi qu'aux modalités de la LADE. Cette vérification est indispensable et constitue un prérequis incontournable dans le contrôle de la bonne utilisation des deniers publics.

Toutefois, la LADE exige que les mesures d'appui au développement économique, et plus particulièrement les projets régionaux concernés par cet audit, génèrent des résultats fondés sur la création ou le maintien de valeur ajoutée. Or, le processus décrit ci-dessus donne trop peu d'informations sur les résultats attendus. Il ne permet pas de démontrer explicitement dans quelle mesure les projets contribuent, à leur niveau, au développement économique de l'Etat.

En l'état, le SPECo considère que, bien que la démarche ne soit pas formalisée, l'excellente connaissance des dossiers par les chef(fe)s de projet du SPECo et par les organismes de développement régional leur permettent d'apprécier de manière intrinsèque les résultats potentiels des projets subventionnés

Une évaluation qui repose en grande partie sur l'appréciation personnelle des collaborateurs-trices

L'évaluation d'un projet dépend dans une large mesure de l'appréciation personnelle des collaborateurs en charge du dossier.

Les chef(fe)s de projets se fondent sur un faisceau d'éléments issus des critères définis à l'art. 25 LADE.

Ils préavisent ensuite favorablement ou non l'octroi d'une subvention, ainsi que le montant de celle-ci.

Bien que le SPECo adopte une démarche totalement ouverte en publiant les projets cofinancés par la LADE, l'absence de formalisation des résultats attendus par la mise en œuvre de projets régionaux, tant au niveau des critères décisionnels que des projets eux-mêmes, engendre un manque de transparence dans la procédure de sélection des projets et ne garantit ni l'égalité de traitement ni l'objectivité en la matière.

En outre, les collaboratrices-teurs accumulent un savoir-faire et des compétences qui ne sont pas transmissibles, ce qui implique des risques pour le SPECo.

Par ailleurs, les collaborateurs et collaboratrices interrogés ont révélé qu'ils rencontraient des difficultés à expliquer pourquoi ils avaient choisi tel projet plutôt qu'un autre sans entrer dans les détails du dossier.

On peut pondérer ce constat par les arguments suivants :

- La décision finale revient au chef de service, au chef de département, voire au Conseil d'Etat, selon les montants engagés (double contrôle).
- L'Unité régionale au SPECo, en charge du développement régional, est organisée de manière à ce que chaque chef de projet soit spécialisé dans un domaine particulier. Les personnes rencontrées ont accumulé une grande expérience en la matière.
- Les entretiens avec les chef(fe)s de projets au SPECo ainsi qu'avec les responsables des offices régionaux ont montré qu'ils avaient une excellente connaissance des dossiers et qu'ils collaboraient étroitement.

La question de la viabilité économique des projets au terme du financement LADE et le manque d'implication des acteurs privés

La viabilité économique du projet au terme du financement LADE est un critère important pour l'évaluation des projets.

Le développement régional, selon la volonté de la Nouvelle Politique Régionale de la Confédération (NPR), doit résulter de la volonté des acteurs régionaux. Les mesures d'appui au développement économique prévues dans la LADE sont avant tout incitatives.

Or, pour sept des quatorze projets analysés dans le cadre de cet audit, la question du financement après la fin de la subvention LADE se pose systématiquement, car le projet n'est toujours pas en mesure de fonctionner de manière autonome.

Ce constat repose en partie sur le manque d'implication des acteurs privés qui, il faut le rappeler, sont in fine les bénéficiaires des projets. En effet, un grand nombre de projets sont portés et/ou financés par des fonds publics ou des associations qui en sont proches (voir point 4.3.2).

Par ailleurs, dans les dossiers analysés, le budget d'exploitation et de trésorerie simplifié qui doit figurer dans la fiche de préavis régional est parfois insuffisamment développé et ne suffit pas à évaluer les possibilités de financements futurs. Toutefois, l'analyse du dossier relatif à l'octroi d'un prêt a montré qu'une analyse détaillée des liquidités disponibles avait été menée afin d'estimer les possibilités de remboursement du prêt.

Et la durabilité ?

Dans la PADE, le canton met en avant l'importance du respect du principe du développement durable dans la conduite opérationnelle et stratégique des politiques publiques. La LADE fait d'ailleurs apparaître clairement la durabilité dans ses principes (art. 2, al. 1a LADE).

Ainsi, les mesures suivantes ont été rendues obligatoires pour les requérants à une subvention LADE :

- l'outil Boussole 21 doit être obligatoirement utilisé pour l'évaluation des projets d'infrastructure.
- les requérants doivent signer un formulaire par lequel ils s'engagent à respecter les conventions collectives de travail.

La notion de durabilité s'articule autour des trois dimensions suivantes : l'économie, l'environnement et la société. On peut s'étonner que la fiche de demande de subvention ne comprenne pas plus d'informations relatives aux dimensions « environnement » et « société » du développement durable.

L'impact sur l'environnement ou sur la société est peu mis en avant pour les études, les manifestations et les mesures organisationnelles.

LE PROCESSUS DE SUIVI ET DE CONTRÔLE DES PROJETS RÉGIONAUX MIS EN PLACE PAR LE SPECO PERMET DE S'ASSURER DE LEUR CONFORMITÉ AUX ENGAGEMENTS PRIS MAIS N'EST PAS SUFFISANT POUR ÉVALUER LEURS RÉSULTATS CONCRETS SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL

Un processus qui permet de vérifier la conformité et la régularité des subventions accordées...

Lors de ses vérifications, la Cour a constaté que le SPECo effectuait le suivi financier des projets régionaux, ainsi que le contrôle de la conformité de leur mise en œuvre (selon article 38 LADE).

La décision d'octroi des projets analysés respecte les compétences financières et l'étude des dossiers a montré que le versement final de la subvention était conditionnel à la vérification des comptes détaillés, voire des factures ou de preuves de paiement. En outre, la base de données du SPECo contient le suivi des versements des subventions et l'état d'avancement des projets en la matière.

En cas de manquement au respect des engagements pris par les porteurs de projet, le SPECo peut ne pas verser le solde de la subvention ou même exiger la restitution des subventions déjà versées.

... mais pas d'indicateurs de résultats

Les décisions d'octroi de subventions comprennent en général l'obligation conditionnelle au versement du solde de la subvention de remettre un rapport à la fin du projet (ou éventuellement des rapports annuels si l'aide s'étend sur plusieurs années). Les rapports sont remis au SPECo. Toutefois, ils ne sont pas systématiquement transmis aux organismes régionaux (ils peuvent le recevoir sur demande), alors que ceux-ci constituent l'instance charnière entre le porteur de projet et le SPECo lors de la procédure d'allocation des subventions.

A l'exception de trois projets sur les quatorze analysés, un compte-rendu sur la bonne mise en œuvre du projet a été remis par les porteurs de projet.

Or, l'information contenue dans ces rapports n'est en général pas suffisante pour permettre au service de s'assurer que les projets régionaux subventionnés ont créé de la valeur ajoutée et contribué au développement économique régional. Ce constat est évidemment à mettre en relation avec le fait que les résultats attendus par la mise en œuvre du projet n'ont pas été définis ex ante.

La qualité et le contenu des rapports sont très variables, puisqu'ils sont laissés à l'appréciation des porteurs de projet. Ainsi, certains rapports décrivent l'évènement et donnent le nombre de visiteurs (en général les manifestations), d'autres sont très complets et comportent plusieurs indicateurs (en général les mesures organisationnelles). Certains rapports sont également des rapports annuels de l'organisation qui a réalisé le projet, mais ne mettent pas en évidence les résultats obtenus spécifiquement par la réalisation du projet (par exemple dans le cas de la rénovation du Stravinski).

De manière générale, ils comportent peu d'éléments visant à donner des indicateurs concrets quant aux résultats des projets sur le développement économique et la valeur ajoutée.

Un modèle de rapport a néanmoins été mis au point par le SPECo pour les manifestations dans les Alpes et utilisé notamment pour le Festival Au Pays des Enfants. Celui-ci contient des éléments orientés résultats et doit également être remis à l'organisme régional concerné.

LE MANQUE DE DONNÉES RAPIDEMENT DISPONIBLES OU FACILEMENT ACCESSIBLES SUR LES RÉSULTATS DES PROJETS RÉGIONAUX EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE NE PERMET PAS À L'ÉTAT D'ÉVALUER SI LES SUBVENTIONS AUX PROJETS RÉGIONAUX CONTRIBUENT AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION ET DU CANTON

Des informations sont collectées sous divers formats mais sont difficilement accessibles

Les informations nécessaires à la vérification de la conformité sont résumées dans des documents figurant systématiquement au dossier : la fiche de demande de subvention de l'organisme de développement régional, la fiche d'examen du SPECo et la décision d'octroi de la subvention.

Par ailleurs, un grand nombre d'informations susceptibles de donner des indications sur les résultats atteints figurent en vrac dans les dossiers des projets : on y trouve indifféremment des mails, des comptes annuels ou prévisionnels, des rapports divers, etc.

Selon les cas, certains éléments probants ne sont pas documentés ou il en existe plusieurs versions. Les PV des séances organisées avec les porteurs de projets ou les régions n'y figurent en général pas, mais existent sous forme informatique. On rencontre également le cas où un montant est demandé dans la fiche régionale, puis il est finalement réduit au moment de l'octroi de la subvention et le financement de la partie non octroyée n'est alors pas précisé.

Cette organisation ne permet pas au service d'accéder rapidement aux données disponibles.

La base de données ne contient aucun indicateur de résultats

Les données relatives aux projets régionaux figurent dans deux fichiers Excel, l'un consacré aux aides à fonds perdus, l'autre aux prêts. Ces bases de données contiennent essentiellement des données financières ou descriptives.

Ainsi, en ce qui concerne les projets régionaux objets de cet audit, on y trouve notamment, pour chaque projet, le type de mesure LADE (gouvernance, manifestations, mesures organisationnelles ou études), l'organisme régional concerné, le montant total du projet, la subvention LADE et la subvention LPR. . Vient ensuite l'information relative au suivi financier et à l'enregistrement comptable des subventions.

Par contre, aucune indication relative aux résultats des projets et à leur contribution aux objectifs cantonaux n'est donnée, même de manière qualitative. Par exemple, l'axe de la PADE ou de la stratégie régionale auquel le projet contribue n'est pas précisé, tout comme l'objectif du projet parmi ceux proposés dans l'article 20 de la LADE.

Les entretiens avec les chef-fe-s de projets du SPECo ainsi qu'avec les responsables des organismes régionaux ont démontré que ceux-ci avaient une excellente connaissance de leurs dossiers. Ils semblent pouvoir apprécier, de manière non formalisée et au cas par cas, la contribution des projets au développement économique. Toutefois, cette connaissance n'est ni traçable ni documentée.

Ainsi, le service ne dispose pas d'une vue d'ensemble des résultats obtenus. En conséquence, il n'est pas en mesure de démontrer que les subventions aux projets régionaux contribuent à créer de la valeur ajoutée et des emplois, dans le respect des objectifs définis dans la LADE et la PADE.

Les seules statistiques disponibles, qui figurent d'ailleurs dans le rapport annuel du SPECo, sont les ventilations entre les domaines (Tourisme, Industrie et Pôles, Valorisation bois et agriculture, Modernisation de la gouvernance), les types de mesure (Etudes, Mesures organisationnelles, Manifestations, Infrastructures) et les régions (voir par exemple les graphiques au point 1.2.3).

Il convient toutefois de mentionner que le SPECo a effectué via un mandataire une évaluation des retombées économiques des manifestations financées dans le cadre de la LADE²⁷, dont les résultats lui ont permis d'orienter leur future politique en la matière.

IL N'EXISTE PAS DE PROCÉDURE VISANT À PRÉVENIR ET À RÉDUIRE LES ÉVENTUELS CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le conflit d'intérêt est le risque de conflit pouvant survenir entre les intérêts d'un agent public en tant que citoyen privé (notamment les intérêts d'organismes avec lesquels il a un lien) et sa mission dans le cadre de sa fonction officielle. La simple existence d'un conflit d'intérêt apparent, alors même qu'il n'est pas du tout avéré, peut avoir des conséquences désastreuses en termes de risques d'image et de perte de confiance de la population dans son service public²⁸.

²⁷ Events Vaud : Bilan du soutien aux manifestations, SPECo, 9 mai 2014.

²⁸ Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public, mode d'emploi, OCDE, 2006.

L'équipe d'audit a identifié que certains projets analysés posaient des problèmes en termes de conflits d'intérêts. En effet, un grand nombre de projets sont portés par des acteurs institutionnels, qui sont eux-mêmes souvent en étroite relation²⁹, voire superposés aux organismes régionaux. Or, ces derniers sont chargés de préavisier l'octroi de la subvention. Dès lors, leur objectivité pourrait être entravée par l'existence de conflits d'intérêt.

Ainsi, sur les 14 projets analysés dans le cadre de cet audit, seuls deux projets sont neutres et ne présentent pas de conflits d'intérêts apparents. Trois projets présentent des risques de conflits d'intérêts de par les liens qui existent entre les différents acteurs. Les autres projets sont portés par les communes, les organismes régionaux eux-mêmes ou les offices du tourisme, qui sont pourtant parties prenantes dans le processus d'octroi des subventions.

La Cour a relevé lors d'un précédent audit³⁰ que l'octroi de subventions fait partie des domaines particulièrement exposé aux risques de conflits d'intérêts ce qui nécessite de mettre en place des mesures spécifiques de contrôle interne.

L'existence de conflits d'intérêts, réels ou apparents, n'est pas vérifiée dans le processus de sélection des projets et d'octroi des subventions actuellement en vigueur.

LES DOSSIERS DES PROJETS N'INTÈGRENT EN GÉNÉRAL PAS LES ÉLÉMENTS D'UN MODÈLE D'EFFICACITÉ

Les résultats détaillés de l'analyse des dossiers des projets sont présentés en Annexe III. La méthodologie retenue a consisté à évaluer, pour chaque dossier de projet, dans quelle mesure celui-ci intègre les composantes d'un modèle d'efficacité³¹.

L'analyse de la Cour montre que, conformément aux constats précédents, les dossiers comprennent les éléments nécessaires permettant au SPECo de s'assurer de la conformité du projet aux critères d'éligibilité et de vérifier sa bonne mise en œuvre, notamment financière.

Par contre, les éléments figurant dans les dossiers des projets régionaux ne sont pas suffisants pour permettre d'évaluer de manière systématique et concrète les résultats attendus et obtenus par les projets subventionnés. Les dossiers du SPECo n'intègrent pas systématiquement les composantes d'un modèle d'efficacité.

Ainsi, l'équipe d'audit n'a pas disposé d'éléments probants lui permettant d'évaluer la performance des projets régionaux.

Si l'objectif du projet est en général formulé de manière plus ou moins explicite et le lien avec les stratégies régionales et la PADE mis en évidence, les résultats attendus en matière de valeur ajoutée ne sont pas explicitement démontrés. Or, si la conformité aux axes prioritaires de la politique de l'Etat est un élément **nécessaire**, il n'est **pas suffisant** ; encore faut-il que le projet

²⁹ Par exemple, les organismes régionaux sont composés notamment des représentants des municipalités, elles-mêmes souvent investies dans les projets.

³⁰ Voir Audit n°26 de la Cour des comptes du canton de Vaud : *Audit de la gestion des risques de conflits d'intérêts et de corruption dans cinq entités de l'administration cantonale vaudoise*, décembre 2013.

³¹ La mesure de l'efficacité dans la coopération au développement – Guide ZEW pour projets et programmes, fondation ZEW (Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons), 2013.

démontre, sur la base d'éléments concrets, qu'il a des chances raisonnables de maintenir ou de créer de la valeur ajoutée (art. 1 LADE).

Une approche suffisamment orientée résultats pour mettre en évidence la valeur ajoutée du projet sur le développement économique de la région n'apparaît que dans 3 dossiers sur 14. Cela ne veut pas dire que les projets ne génèrent pas de valeur ajoutée, mais que leur analyse ne permet pas de le démontrer formellement.

La synthèse de l'évaluation des dossiers des projets est présentée dans l'annexe III sous forme d'un tableau récapitulatif, qui donne une appréciation des éléments-clés de la démarche d'analyse des dossiers sélectionnés.

3.2.3. LES TRAVAUX EN COURS AU SPECO

L'équipe d'audit tient à signaler que les collaboratrices-teurs rencontrés au SPECo ont montré un grand intérêt à cet audit, et plus généralement à toute démarche visant à améliorer l'efficacité. Les collaboratrices-teurs suivent les travaux de regiosuisse en la matière et participent aux séminaires organisés par la Confédération sur la mesure de l'efficacité des subventions. Ils souhaitent améliorer leur processus de sélection des projets et d'octroi des subventions afin notamment de pouvoir mieux communiquer sur les résultats de leurs actions, tant à l'interne qu'à l'externe de l'administration vaudoise. Dans ce but, divers travaux sont en cours.

Sur l'impulsion du SPECo, une évaluation des organismes régionaux et du dispositif de gouvernance régionale mis en place dans le canton de Vaud pour l'application de la LADE et de la LPR vient de débiter dans le canton. Elle permettra d'identifier des potentiels d'amélioration, notamment dans le sens d'une démarche orientée résultats et de la définition d'indicateurs.

Dans le but d'inciter les régions à avoir une approche axée sur les résultats, le SPECo travaille également sur l'amélioration de ses fiches de demande de subvention de manière à intégrer un plus grand nombre d'éléments sur les résultats du projet en matière de développement économique propre à créer ou maintenir de la valeur ajoutée, en particulier pour les manifestations³². Il a également mis au point un modèle de rapport pour le compte-rendu des manifestations dans les Alpes, qui contient des éléments relatifs aux résultats concrets obtenus par la mise en œuvre du projet régional sur le développement économique de la région. Selon le SPECo, les régions se sont toutefois montrées peu enthousiastes face à cette démarche.

Par ailleurs, un projet de règlement d'application de la LADE est en cours d'élaboration. Il précise quel devrait être le contenu du préavis régional et contient notamment les nouveaux éléments allant dans le sens d'une démarche orientée résultats :

³² La nouvelle mouture a été utilisée pour le Festival Au Pays des Enfants édition 2013 et comporte des nouveaux éléments d'analyse orientés résultats, par exemple : le positionnement, le public-cible, des détails sur les participants et les acteurs invités, la plus-value attendue de la manifestation, l'objectif quantitatif pour la fréquentation, la couverture médiatique et si pertinent, les recettes ou autres retombées économiques, une question relative à la durabilité (optionnelle), une appréciation de la pertinence du positionnement et de la date de la manifestation (conflits avec d'autres événements), une appréciation du caractère fédérateur de la manifestation. Cette manifestation a également dû produire un rapport final basé sur un modèle établi par le SPECo contenant des éléments orientés résultats.

- la démonstration de la contribution du projet aux buts et principes de la loi au sens des articles 1 et 2, sa cohérence avec la politique d'appui au développement économique et la stratégie régionale.
- une explicitation des objectifs visés pendant et après la réalisation du projet
- une analyse du projet sous l'angle du développement durable.

Enfin, le SPECo a entamé un travail sur des indicateurs d'outcome en lien avec la LADE, ainsi que sur des indicateurs d'output, d'outcome et d'impact dans le cadre du Plan cantonal de mise en œuvre de la LPR. La démarche n'est pas encore aboutie mais constitue une bonne base de réflexion.

4. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les constatations et recommandations de la Cour au terme du présent audit sont présentées ci-dessous, conformément aux deux axes développés au point 2.3 : les objectifs définis par l'Etat (4.1) et la mesure de la performance des projets régionaux (4.2). D'autres aspects importants soulevés par la Cour dans le cadre de cet audit sont également présentés en dernière partie de ce chapitre (4.3).

4.1. DES OBJECTIFS DÉFINIS PAR L'ÉTAT AUX OBJECTIFS DES PROJETS

L'axe 1 de l'audit visait à répondre à la question :

L'Etat s'est-il fixé des objectifs quant aux résultats escomptés des subventions aux projets régionaux sur le développement économique ?

4.1.1. ASSURER PLUS DE COHÉRENCE ENTRE LES OBJECTIFS DE DIFFÉRENTS NIVEAUX

La Cour a analysé les divers documents-clés relatifs aux stratégies de l'Etat (voir Annexe II). Elle a mis en évidence que :

- un grand nombre d'objectifs (88 pour la seule PADE) de différents niveaux (voir Annexe I) existent et se superposent ;
- les liens entre la LADE et la PADE, ainsi qu'entre la PADE et les stratégies régionales ne sont pas clairement établis ;
- les objectifs fixés ne sont en général pas des objectifs SMART (voir Annexe I), ce qui rend difficile l'évaluation de l'atteinte ou non des résultats.

En outre, les objectifs des projets régionaux eux-mêmes ne sont pas toujours formulés de manière explicite et mesurable. Les résultats attendus visant à contribuer à la réalisation des stratégies régionales et de la PADE ne sont pas analysés de manière formelle et systématique.

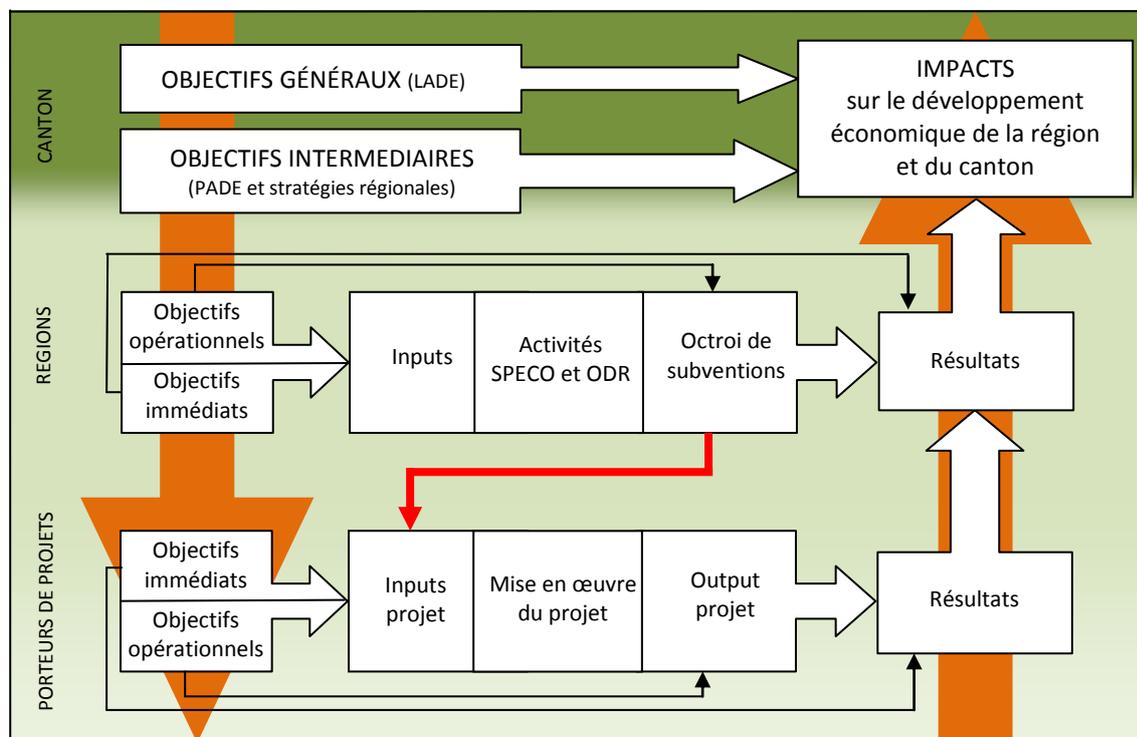
Constatation n° 1

La multiplicité des objectifs définis dans la LADE, la PADE et les stratégies régionales, non reliés entre eux, crée **une dilution de la volonté politique** quant aux résultats concrets attendus de la politique d'appui aux projets régionaux.

Les projets s'inscrivent généralement bien dans les stratégies régionales et/ou dans un des axes de la PADE (objectifs intermédiaires). Mais leur **contribution directe au développement économique et durable de la région (valeur ajoutée)** n'est pas étayée.

Les porteurs de projets régionaux, les régions et le canton sont autant d'acteurs impliqués dans le développement régional, qui s'imbriquent selon le principe des poupées russes, illustré par le schéma suivant³³ :

Les liens Loi-Politique-Projet entre les niveaux Canton-Régions-Porteurs de projets



En ce qui concerne la politique de développement régional, le canton fixe les objectifs supérieurs dans la LADE et dans la PADE. Les régions établissent un programme qui définit leurs propres objectifs, les prestations fournies et les résultats et impacts attendus. Les projets régionaux ont également leurs propres objectifs, prestations et effets.

La mise en œuvre des objectifs de niveau inférieur doit concourir à la mise en œuvre des objectifs de niveau supérieur. Les liens entre les premiers et les seconds doivent être clairement établis, ce qui permet de concentrer l'action de l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement régional.

Les stratégies régionales comportent des axes qui n'entrent pas dans le champ de la LADE ou de la PADE (par exemple, l'aménagement du territoire, les actions en matière de prévention ou encore les cours d'appui aux apprentis). Ceux-ci ne peuvent donc pas prétendre à être subventionnés par la LADE. Même si dans les faits, le SPECO fonctionne déjà de cette manière, puisqu'il ne subventionne que les axes relatifs à l'appui au développement économique, il conviendrait de formaliser cette mise en œuvre afin de définir clairement les objectifs dévolus aux régions et leur contribution effective à la réalisation de la politique cantonale.

L'annexe II propose un cadre de mise en œuvre de la politique d'appui au développement économique calqué sur celui de la politique régionale de la Confédération. L'imbrication des

³³ Le schéma ci-dessous s'inspire notamment du document Travail orienté vers l'efficacité dans la NPR, RegioSuisse, 2013, p. 7.

différents niveaux pourrait ainsi être mis en évidence et concourir au final à un développement économique régional, tel qu'il est voulu par les instances fédérale et cantonale.

Recommandation n° 1

A l'instar de ce qui se fait pour la mise en œuvre cantonale de la politique régionale de la Confédération³⁴, un plan de mise en œuvre régional de la politique cantonale devrait être établi, assorti d'objectifs et d'indicateurs, et servir de base à la convention signée entre le canton et les organismes de développement régionaux.

Pour un projet régional, s'inscrire dans une stratégie régionale et dans un axe de la PADE devrait être **une condition nécessaire, mais pas suffisante**. Celui-ci devrait aussi démontrer explicitement **comment** il contribue à créer (ou maintenir) de la valeur ajoutée et de l'emploi.

L'annexe II propose des pistes de réflexion vers une meilleure cohérence des objectifs.

De manière à respecter la formulation d'objectifs de niveau supérieur mis en œuvre par des objectifs de niveau inférieur, la politique cantonale d'appui au développement économique régional pourrait théoriquement être mise en œuvre de la façon suivante :

	Support	Cadre institutionnel	Période
Objectifs globaux	Loi	Canton	Long terme
Objectifs intermédiaires	PADE	Canton	Moyen terme (5 ans)
	Stratégies régionales	Région	
Objectifs immédiats	PADE ou sa directive d'application	Canton	Moyen terme (1 à 5 ans)
	Stratégies régionales (ou plan de mise en œuvre régionale) ou leurs directives d'application	Région	
Objectifs opérationnels	Plan d'action	Région	Court terme (1 an)
	Objectifs des projets	Porteurs de projets	Court terme (durée du projet)

³⁴ Le Canton a élaboré un Programme cantonal 2012-2015 de mise en œuvre (PMO) de la politique régionale (LPR). Celui-ci sert de base à la convention-programme signée entre le Canton et la Confédération pour la même période. Le PMO se réfère à la PADE, mais il met en évidence les axes spécifiques visés par la LPR.

4.1.2. FIXER DES OBJECTIFS SMART

Constatation n° 2

Les objectifs définis par l'Etat et les régions sont **rarement mesurables**. En conséquence, ceux-ci ne disposent pas d'une définition claire et précise des résultats à atteindre, leur permettant d'évaluer l'efficacité des subventions aux projets régionaux.

De manière générale, dans les documents et processus analysés, les objectifs et indicateurs respectent rarement les critères SMART. Ceci pose des problèmes à de nombreux niveaux et étapes de travail.

Le manque d'objectifs SMART rend difficile :

- le contrôle de la nécessaire « imbrication » des objectifs définis aux différents niveaux de travail : projet, programme régional, PADE, LADE (voir constatation n°1)
- le respect de l'approche orientée résultats (voir constatation n°3).

Recommandation n° 2

Les objectifs fixés devraient respecter les critères **SMART**³⁵ et être de préférence assortis d'indicateurs, de manière à pouvoir mesurer les résultats atteints par les subventions aux projets développés sous l'impulsion des régions. Les objectifs pourraient être spécifiques aux différents types de territoires identifiés dans la PADE³⁶.

Cette recommandation s'applique aux objectifs définis dans la PADE, mais également **par analogie** à ceux définis dans les stratégies régionales et aux objectifs spécifiques des projets régionaux.

La PADE prévoit d'ailleurs de mettre en place des indicateurs lui permettant d'évaluer sa politique d'appui au développement économique³⁷. Un travail sur ce thème est actuellement en cours au SPECo.

4.2. DE LA CONFORMITÉ À UNE APPROCHE AXÉE SUR LES RÉSULTATS

L'axe 2 de l'audit visait à répondre à la question :

Le SPECo s'assure-t-il que les projets régionaux qu'il subventionne contribuent à réaliser les objectifs définis par l'Etat ?

Au-delà du fait que la volonté politique est diluée par la multiplicité des objectifs fixés, le but ultime de la LADE est le maintien ou la création de valeur ajoutée (art. 1). La question pourrait

³⁵ Voir Annexe I.

³⁶ Une analyse SWOT a d'ailleurs été effectuée par type de territoire : les agglomérations, les centres cantonaux, les territoires péri-urbains et ruraux, les territoires de montagne.

³⁷ Axe C.2 : Assurer le monitoring et le reporting des enjeux et impacts de la PADE et de la politique régionale fédérale dans les territoires ruraux et de montagne. Chaque enjeu de la PADE aura ses types d'indicateurs de résultats, à définir ultérieurement.

donc être reformulée de la manière suivante : le SPECo s'assure-t-il que les projets régionaux qu'il subventionne contribuent à **créer ou maintenir de la valeur ajoutée dans les régions et le canton** ?

4.2.1. ADOPTER UNE DÉMARCHE EXPLICITEMENT ORIENTÉE RÉSULTATS

Constatation n° 3

Les processus de travail analysés dans le cadre de l'audit ne sont pas formellement et explicitement orientés résultats alors même que le but premier de l'outil LADE consiste à créer ou maintenir de la valeur ajoutée. Ne fournissant pas suffisamment d'informations sur les résultats attendus et obtenus par les projets, ils ne permettent pas de démontrer dans quelle mesure les projets régionaux participent à réaliser les objectifs de développement économique de l'Etat

Ce constat est valable à toutes les étapes de travail (analyse des requêtes, suivi, reporting, etc.) et pour les différents acteurs impliqués (porteurs de projet, régions, canton). Il est décliné de manière spécifique par les constatations n° 4, 5 et 6.

Le SPECo considère que, bien que la démarche ne soit pas formalisée, l'excellente connaissance des dossiers par les chef(fe)s de projet du SPECo et par les organismes de développement régional leur permettent d'apprécier de manière intrinsèque et au cas par cas les résultats potentiels des projets subventionnés.

La garantie que les projets subventionnés soient conformes aux critères d'éligibilité de la LADE et aux axes de la PADE ou de la stratégie régionale ne suffit pas. Ils doivent en outre nécessairement démontrer qu'ils génèrent des résultats économiques dans la région et qu'ils produisent de la valeur ajoutée.

Le SPECo devrait ainsi disposer d'une évaluation formelle des projets qui démontre, au moyen d'indicateurs concrets, que leur mise en œuvre peut potentiellement déboucher sur des résultats qui correspondent à ce qui est attendu par les autorités d'octroi de la subvention³⁸. A la fin de la mise en œuvre du projet, les résultats attendus et leur impact sur la région doivent être contrôlés.

Le lien entre la mise en œuvre du projet et les résultats à en attendre doit être clairement établi dès la décision d'octroi de la subvention. Si le projet ne peut pas démontrer qu'il a des effets concrets visant à maintenir ou créer de la valeur ajoutée dans la région, il ne devrait pas être subventionné dans le cadre de la LADE.

Recommandation n° 3

Même si le SPECo applique de manière intrinsèque une **approche orientée résultats** lorsqu'il octroie des subventions aux projets régionaux, celle-ci devrait être formalisée, tant dans la phase de planification (ex ante), que dans celles de mise en œuvre et d'évaluation des projets

³⁸ Ainsi que cela est mis en évidence au point 3.1.2, les objectifs définis ne sont pas mesurables. En conséquence, les résultats concrets attendus de la mise en œuvre des projets régionaux ne sont actuellement pas définis.

(ex post).

L'Etat serait ainsi en mesure de s'assurer, sur la base d'éléments concrets et systématiques, que les résultats obtenus par les projets subventionnés contribuent à la réalisation des objectifs fixés dans la LADE, la PADE et les stratégies régionales.

Cette recommandation est **transversale** à l'ensemble des processus d'octroi et de contrôle des subventions et aux différents acteurs impliqués. Elle est déclinée de manière spécifique par les recommandations n° 4, 5 et 6.

L'utilisation par exemple d'un modèle d'efficacité est recommandée afin de déterminer l'enchaînement logique entre les ressources mises à disposition, la prestation et les résultats.

Ainsi, la requête de subventions établie par les porteurs de projet doit comprendre les éléments nécessaires à démontrer le lien de causalité entre les résultats escomptés du projet et leur conformité aux attentes de l'Etat. Elle doit répondre aux questions suivantes :

- Quel est l'objectif du projet ?
- Quel est l'output du projet ?
- Quels sont les groupes cibles qui vont bénéficier de la mise en œuvre du projet ?
- Quelle est la valeur ajoutée du projet pour les groupes cibles identifiés ?
- Quelle est la valeur ajoutée du projet pour les autres personnes concernées par le projet ?

Au besoin, pour les projets importants, une étude peut être réalisée au préalable, ainsi que cela a été fait par exemple pour le Festival Au Pays des Enfants.

Le travail orienté vers l'efficacité est essentiel tout au long des différentes étapes d'un projet :

- Avant la réalisation du projet : il permet d'en planifier la mise en œuvre, d'en estimer les ressources nécessaires et d'en évaluer les résultats escomptés. La bonne compréhension des effets du projet et des ressources nécessaires pour y arriver permet au service qui alloue la subvention (ainsi qu'aux autres acteurs intéressés) de s'assurer qu'il subventionne des projets lui permettant d'atteindre les objectifs qu'il poursuit et qu'il respecte le principe de la subsidiarité³⁹.
- Pendant la mise en œuvre du projet : la récolte des données relative aux différentes composantes du modèle d'efficacité doit se faire tout au long des différentes étapes du projet. Les indicateurs nécessaires doivent avoir été établis au préalable. Une récolte rétrospective serait plus coûteuse, voire même parfois impossible.
- Après la réalisation du projet : la mesure de l'output et des résultats réels permet au service d'analyser les écarts ou les changements apparus, dans le but d'en tirer des leçons, d'améliorer ses pratiques et d'augmenter l'efficacité et l'efficience des subventions accordées.

³⁹ Voir index.

Les plus-values engendrées par l'utilisation de cet outil sont multiples et interviennent à plusieurs niveaux :

- une transparence accrue dans le choix des projets à subventionner et donc une meilleure efficacité du processus de décision ;
- la définition précise des attentes liées à l'octroi de la subvention aux porteurs de projets ;
- une communication claire et cohérente relative à l'activité du service (rapport annuel) ;
- l'évaluation par le gouvernement de l'atteinte des objectifs de la politique d'appui au développement économique qu'il a édictée ;
- une plus grande maîtrise du projet par les porteurs de projet, en particulier pour les non-professionnels.

4.2.2. DÉFINIR DES CRITÈRES D'ÉVALUATION OBJECTIFS ET MESURABLES, AXÉS SUR LES RÉSULTATS

Constatation n° 4

L'évaluation des projets régionaux ne repose pas sur des critères **objectifs et mesurables**, définis dans un règlement d'application de la LADE et/ou dans des directives internes au SPECo. Ainsi, l'appréciation d'une requête repose de manière essentielle sur l'interprétation des collaboratrices et collaborateurs du SPECo.

En outre, les critères n'indiquent pas quels doivent être **les résultats attendus des projets** en matière de développement économique propre à créer et maintenir de la valeur ajoutée, conformément aux principes définis dans la loi (art. 2 LADE). Le fait de se concentrer davantage sur le financement et la prestation du projet plutôt que sur son potentiel économique ne permet pas d'**optimiser les effets économiques des aides** allouées (effet de levier).

Recommandation n° 4

Des critères objectifs et mesurables permettant d'évaluer un projet régional et de lui accorder une subvention pourraient être précisés dans un **règlement d'application et/ou dans des directives internes au SPECo**.

Les résultats attendus d'un projet en matière de contribution au développement économique régional devraient constituer **un critère déterminant** pour l'octroi d'une subvention, ainsi que pour l'importance du montant alloué.

Ainsi, le SPECo pourrait mieux cibler l'allocation de ses ressources et, au final, s'approcher d'une **optimisation** de l'impact de ses aides sur le développement économique du canton.

La définition de critères objectifs et mesurables dans un document spécifique aurait de nombreux avantages :

- il faciliterait le travail de tous les acteurs impliqués

- il diminuerait les risques liés à la grande responsabilité des collaboratrices et collaborateurs du SPECo
- il faciliterait considérablement le travail de communication de ces derniers.

Idéalement, les critères devraient être assortis d'indicateurs, dont quelques exemples sont donnés ci-dessous. La difficulté est évidemment de trouver des indicateurs qui tiennent compte de la diversité des projets et des régions. Des indicateurs devraient être spécifiés par type de projet :

- pour les manifestations : le nombre de visiteurs attendus par rapport à la population locale, la part des visiteurs locaux / cantonaux / nationaux ou internationaux, la part d'entreprises locales impliquées, des indicateurs qualitatifs sur le potentiel de développement, etc.
- pour les mesures organisationnelles : le pourcentage de réduction des coûts ou d'augmentation du chiffre d'affaires ou de la clientèle, des indicateurs qualitatifs sur le degré de fédération des acteurs impliqués, sur le potentiel de développement de nouveaux projets, sur l'amélioration de la qualité de la prestation, etc.
- pour les infrastructures : le pourcentage d'augmentation des utilisateurs, le coût par utilisateur, des indices qualitatifs sur l'amélioration de la qualité de la prestation, sur la nécessité de l'infrastructure pour la région, etc.
- pour les études : le coût de l'étude par rapport au coût total estimé du projet étudié, des indices qualitatifs sur le potentiel de mise en œuvre du projet après l'étude, sur la valeur ajoutée de l'étude pour la mise en œuvre du projet étudié, etc.
- pour l'ensemble des mesures : le nombre d'emplois créés (ou maintenus) / le nombre d'emplois de la région, des indices qualitatifs sur la viabilité du projet, sur son aspect novateur, sur la durabilité, sur l'importance du projet pour la région, sur sa contribution à réduire les disparités régionales, etc.

Les critères définis devraient couvrir l'ensemble des axes politiques définis dans les stratégies cantonale et régionales. Ils doivent respecter les critères suivants, rassemblés sous l'acronyme RACER⁴⁰ :

- reconnus : les critères doivent être acceptés par l'ensemble des acteurs concernés.
- pertinents : l'information que fournit l'indicateur doit être pertinente pour les porteurs de projets, les organismes de développement régionaux et le SPECo.
- crédibles : la valeur souhaitée doit pouvoir être atteinte
- aisés : accessibles à des coûts appropriés
- rigoureux : fiables.

De tels critères devraient également être définis pour identifier les projets d'infrastructures susceptibles de bénéficier d'une aide à fonds perdus à titre exceptionnel (art. 24 al. 2 LADE).

Les projets régionaux intéressés à une subvention LADE devraient démontrer qu'ils sont susceptibles d'atteindre les résultats attendus par l'Etat en matière de développement

⁴⁰ RACER : Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust). Voir le Manuel d'audit de la performance de la Cour des comptes européenne, p. 39.

économique, définis de manière concrète par ces critères. L'analyse devrait être développée autant que possible dans la fiche de demande de subvention. Un travail d'argumentation supplémentaire pourrait être réalisé par les requérants et par les organismes régionaux. Les compétences de ces derniers pourraient ainsi être mieux utilisées et valorisées.

Un recensement et une évaluation ex ante des effets, même relativement grossière, permettrait au SPECo de **procéder à certains arbitrages**. Notamment, il pourrait décider d'allouer des subventions plus importantes à un moins grand nombre de projets, dont l'efficacité à contribuer au développement économique régional est démontrée.

4.2.3. VÉRIFIER LES RÉSULTATS DES PROJETS ET LEUR CONTRIBUTION AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Les critères objectifs et mesurables (Recommandation 4), définis préalablement, doivent permettre de répondre à la question : sur quoi le service se fonde-t-il pour considérer que le projet régional a obtenu les résultats escomptés ?

Constatation n° 5

Les processus d'octroi et de contrôle des subventions aux projets régionaux mis en œuvre au SPECo permettent de s'assurer du **respect des engagements financiers** et de la **conformité de la mise en œuvre** (inputs et output).

Par contre, **l'atteinte des objectifs** en matière de résultats économiques des projets n'est **pas évaluée**.

Ce constat découle principalement des raisons suivantes :

- les porteurs de projet ne fournissent pas toujours d'informations à ce sujet. En effet, même si la décision d'octroi de la subvention comprend en général l'obligation conditionnelle au versement du solde de la subvention de remettre un rapport à la fin du projet, ce dernier est souvent laconique en la matière.
- surtout, des objectifs de résultats ne sont pas systématiquement déterminés au début du processus.

Recommandation n° 5

Dès le départ du processus de soutien, les **objectifs de résultats** du projet devraient être déterminés, de manière à l'orienter dans la direction souhaitée.

En tout cas à la fin du projet ou de manière plus régulière, le service devrait **contrôler systématiquement les résultats atteints** par la mise en œuvre du projet, et leur **contribution** aux objectifs de l'Etat, en vertu des critères définis préalablement (Recommandation 4).

Un **rapport** doit être établi par le porteur de projet, soutenu par l'organisme régional compétent. Le SPECo doit définir la forme et le contenu du rapport, qui doit notamment comprendre les indicateurs nécessaires au contrôle de l'efficacité des subventions.

Le rapport peut être court et simple, mais il doit permettre de démontrer la valeur ajoutée obtenue et la contribution au développement économique du canton. Plus la subvention reçue est élevée, plus le SPECo pourra être exigeant sur le contenu de rapport.

L'approche se veut constructive. Le but n'est pas de sanctionner les porteurs d'un projet si les résultats prévus ne sont pas au rendez-vous, mais l'analyse des écarts permet aussi bien au SPECo qu'aux organisateurs d'identifier les risques, de les traiter et ainsi de s'améliorer.

4.2.4. METTRE EN PLACE UNE PROCÉDURE DE REPORTING

La fixation d'objectifs SMART (Recommandation 2), de préférence assortis d'indicateurs, doit permettre de répondre à la question : sur quoi le service se fonde-t-il pour considérer que les mesures de soutien aux projets régionaux ont atteint leurs objectifs ?

Constatation n° 6

Le **défaut de données** disponibles ou accessibles sur les résultats obtenus par les projets régionaux en matière de développement économique ne permet pas à l'Etat d'évaluer si les subventions aux projets régionaux ont atteint les objectifs escomptés⁴¹.

Recommandation n° 6

Une **procédure de reporting orientée résultats** devrait être mise en place. Elle permettrait au SPECo de disposer d'un véritable outil de pilotage stratégique (tableau de bord) pour synthétiser les résultats de ses mesures de soutien aux projets régionaux et évaluer leur contribution aux objectifs supérieurs de l'Etat en matière d'appui au développement économique (PADE).

Ainsi, il est essentiel que la base de données des projets soit complétée dans ce sens.

La documentation devrait être classée de manière systématique (dossier papier et informatique), de manière à disposer de l'information rapidement et efficacement.

La base de données devrait contenir des informations complémentaires, par exemple :

- les indicateurs orientés résultats des projets, en fonction des critères définis par le SPECo pour les différents types de mesures (voir Recommandation 4)
- la contribution à l'axe de la PADE concerné, en fonction des indicateurs définis par l'Etat (voir Recommandation 2)
- la part de financement public (y compris communes et organismes publics) et privé⁴², de manière à vérifier le principe de subsidiarité et l'implication des acteurs privés.
- les conflits d'intérêts apparents (voir point 4.3.1).

Ainsi, le suivi et le contrôle du SPECo pourrait s'effectuer par exemple autour des dimensions suivantes (liste non exhaustive) :

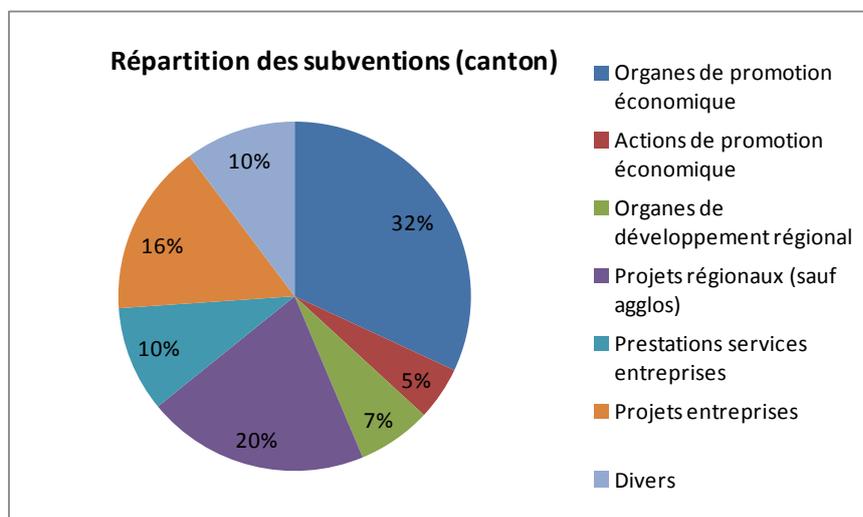
⁴¹ D'autant moins que les effets attendus ne sont pas préalablement déterminés.

⁴² Pour l'instant figurent dans la base de données le montant du financement LADE, LPR et éventuellement d'autres services cantonaux.

- l'évolution des subventions par région, de manière à vérifier si elles tendent à réduire les inégalités
- l'évolution des subventions par axes stratégiques, de manière à vérifier s'ils sont couverts et à réorienter les objectifs, le cas échéant
- les effets des projets sur le développement économique durable afin d'évaluer l'efficacité des subventions
- la part du financement public-privé, de manière à vérifier le principe de subsidiarité et l'implication des acteurs privés
- le rapport effets du projet / montant de la subvention allouée (efficience)
- le suivi des subventions par projets : en effet, certains projets font l'objet de plusieurs subventions (AFP et/ou prêts) à des différentes étapes de leur mise en œuvre, ce qui peut contrevenir aux principes de subsidiarité et de l'opportunité (art. 5 et 6 LSubv), voire impacter les compétences décisionnelles par projet (voir à ce sujet le point 1.2.4).

Autant la promotion économique est dotée d'un grand nombre d'indicateurs (nombre d'entreprises attirées dans la région, chiffres d'affaires et emplois créés, etc.), **autant le travail réalisé par les régions, notamment à travers les projets régionaux, n'est pas mis en valeur.**

Pourtant, le volet régional représente, sur la période analysée (du 1^{er} janvier 2008 au 5 mai 2014), plus de 27 % des subventions totales du SPECo pour un montant de 36,5 millions (9 millions aux organismes de développement régionaux et plus de 27 millions pour les projets régionaux), montant auquel il faut encore ajouter les prêts.



4.3. D'AUTRES ASPECTS SOULEVÉS PAR LA COUR

4.3.1. LE RISQUE DE CONFLITS D'INTÉRÊTS

Constatation n° 7

Les processus d'octroi et de contrôle des subventions LADE ne prévoient pas de mesures

permettant de **détecter et de traiter les risques de conflits d'intérêts**, qui surviennent inévitablement dans les régions où les acteurs ont des casquettes multiples..

Il est inévitable que les organismes de développement régionaux, les communes et d'autres associations en lien avec les institutions s'investissent directement dans les projets. Toutefois, les communes sont membres des organismes de développement régionaux, alors que ceux-ci préavisent la demande de subvention au SPECo. Le SPECo doit pouvoir s'assurer que le préavis est réalisé de la manière la plus objective possible. En cas de conflits d'intérêts apparents, il devra renforcer ses contrôles.

La Cour rappelle que la simple existence d'un conflit d'intérêt apparent, alors même qu'il n'est pas du tout avéré, peut avoir des conséquences désastreuses en termes de risques d'image et de perte de confiance de la population dans son service public.

Par ailleurs, la compétence décisionnelle par projet relève in fine du chef de service (jusqu'à concurrence de CHF 100'000) ou du chef de département (jusqu'à CHF 1'000'000). Dans ce cadre également, les risques de conflits d'intérêts devraient être identifiés et une procédure de récusation être mise en place si nécessaire, conformément aux règles prévalant en matière de contrôle interne⁴³ ..

Recommandation n° 7

Il conviendrait que le SPECo établisse à l'intention des acteurs impliqués dans les processus liés aux projets régionaux des directives en matière de prévention et de réduction des risques de conflits d'intérêts, et qu'il en vérifie l'application.

4.3.2. LE DIFFICILE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Constatation n° 8

Les projets sont portés dans la majorité des cas par des **acteurs institutionnels** (communes, établissements publics, organismes régionaux ou offices du tourisme). Les projets portés par des entreprises, associations d'entreprises ou encore via un partenariat public-privé sont beaucoup plus rares.

Selon la base de données du SPECo (aides à fonds perdus), 50 % des projets sont portés par des collectivités publiques, établissements publics, organismes de développement régionaux ou offices de tourisme, 26 % par des associations privées, 12 % par des fondations, 12 % par des entreprises ou des coopératives. Parmi les associations, fondations et entreprises, beaucoup sont directement ou indirectement liées au secteur public (par exemple, Y-Parc, les sociétés de remontées mécaniques, fondations ou associations chargées de l'exploitation de musées ou de bâtiments publics, etc.).

Outre ces statistiques, le secteur privé s'implique peu, de manière générale, dans le développement de projets régionaux. Par exemple, dans le cas des manifestations, celles-ci sont essentiellement soutenues par les communes ou le canton, éventuellement par des dons privés,

⁴³ Gérer les conflits d'intérêts dans le secteur public, mode d'emploi, OCDE, 2006.

mais les acteurs économiques locaux, qui, au final, sont les bénéficiaires des retombées économiques, sont rarement partenaires.

Recommandation n° 8

L'Etat et les régions devraient travailler dans le sens d'une **amélioration de l'implication des acteurs privés**. En effet, ils sont à la fois les acteurs et les bénéficiaires du développement économique, qui ne peut pas se faire sans eux.

Par ailleurs, l'analyse de 21 projets NPR effectuée par regio Suisse a montré une corrélation entre l'implication des acteurs privés dans les projets et leur utilité directe pour le secteur économique. **Une amélioration de l'implication des acteurs privés dans les projets régionaux aurait en conséquence une influence sur l'efficacité des subventions accordées.**

La part de fonds publics, de fonds privés et de fonds résultants d'un partenariat public-privé devrait être collectée dans la base de données du SPECo, afin de mesurer cette dimension comme effet de la politique d'appui au développement économique.

4.3.3. L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTES POLITIQUES PUBLIQUES

La LADE se trouve à l'intersection de plusieurs politiques publiques, qui relèvent d'autres services ou d'autres départements (par exemple le Service des affaires culturelles, le Service de l'éducation physique et du sport, le Service de l'agriculture ou encore le Service du développement territorial). En outre, certains projets font l'objet de plusieurs subventions du SPECo (AFP et/ou prêts) à des différentes étapes de leur mise en œuvre.

Constatation n° 9

La Cour a constaté lors de l'analyse menée au SPECo que la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle des subventions⁴⁴, lorsque celles-ci sont accordées par plusieurs services à un projet, ou plusieurs fois à un même projet/bénéficiaire, ne fait pas l'objet d'une systématique formalisée.

Les collaborateurs et collaboratrices du SPECo vérifient les autres sources de financement d'un projet lors de la procédure d'octroi d'une subvention, mais le service ne rapporte pas cette information dans la base de données des projets. En outre, un même projet peut comporter plusieurs volets, dont certains ne sont pas éligibles à la LADE et ne relèvent dès lors pas de la compétence du SPECo.

Recommandation n° 9

La Cour considère que la mise sur pied d'un tableau de suivi des subventions cantonales par projet et/ou par bénéficiaire permettrait de vérifier simplement que le cumul des subventions ne s'oppose pas aux principes d'opportunité et de subsidiarité de la Loi sur les subventions

⁴⁴ Selon la Lsubv (art. 16), « au cas où un bénéficiaire touche plusieurs subventions pour une même prestation, les autorités concernées désignent celle qui a compétence pour assurer la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle. A défaut d'entente, l'autorité qui accorde la subvention la plus élevée est compétente pour assurer la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle. »

(LSubv, art. 5 et 6), ainsi qu'à celui de non distorsion de concurrence (LADE art. 2.1.g).

La Cour relève par ailleurs qu'il existe **un flou sur la définition de la nature juridique des subventions LADE**. En effet, selon la définition de la LSubv (art. 7), il s'agit bel et bien de subventions soumises à la LSubv, ce qui est validé par le Chef du SAGEFI et les montants figurant dans les comptes de l'Etat⁴⁵. Or, le SPECo classe dans l'inventaire qu'il soumet au DFIRE la majorité des subventions accordées par le service (environ 90 %) dans les aides individuelles, qui sont non soumises à la LSubv. **Il conviendrait que le SPECo et le SAGEFI éclaircissent cette question, de manière à ce que l'inventaire des subventions (art. 9 LSubv) soit exhaustif et complet.**

4.3.4. LE CARACTÈRE INCITATIF DE LA SUBVENTION LADE ET LA PERENNITÉ DES PROJETS

Constatation n° 10

Dans de nombreux cas étudiés, il existe des **doutes importants sur les possibilités de pérenniser le projet** sans l'appui financier de la LADE. Le financement à long terme n'est pas assuré, voire parfois pas du tout envisagé.

Or, la LADE est une aide au démarrage des projets. Une fois la période de soutien terminée, les projets soutenus doivent pouvoir assurer leur pérennité sans aide de l'Etat.

Dès la première demande de soutien, chaque projet devrait être en mesure de montrer sa capacité, à terme, de fonctionner sans le soutien LADE.

Recommandation n° 10

Le SPECo devrait plus systématiquement exiger de la part du porteur de projet d'exposer son « **modèle d'affaires** », de manière à démontrer ce qui permettra au projet d'assurer son financement à long terme.

Une aide LADE ne devrait être accordée que si le modèle démontre la viabilité du projet à la fin de la période de subventionnement.

⁴⁵ Seul le compte 365 est utilisé par le SPECo et non le compte 366 qui fait référence aux aides individuelles.

5. CONCLUSION

5.1. RÉPONSE AUX QUESTIONS DE L'AUDIT

L'Etat s'est-il fixé des objectifs quant aux résultats escomptés des subventions aux projets régionaux sur le développement économique ?

La Politique d'appui au développement économique (PADE) fixe les objectifs de l'Etat en matière de développement économique. Les axes H, I, J et K sont relatifs aux projets régionaux. Par ailleurs, les organismes de développement régionaux ont développé leur propre stratégie régionale, qui le plus souvent s'étend au-delà du champ couvert par la PADE.

Toutefois, les objectifs définis ne sont le plus souvent pas mesurables, et ne font pas référence aux résultats concrets attendus par la mise en œuvre des projets régionaux.

Le SPECo s'assure-t-il que les projets régionaux qu'il subventionne contribuent à réaliser les objectifs définis par l'Etat ?

Le SPECo s'assure de la conformité des projets régionaux aux stratégies cantonale et régionales, ainsi qu'aux modalités de la LADE. Cette vérification est indispensable et constitue un prérequis incontournable dans le contrôle de la bonne utilisation des deniers publics.

Toutefois, la LADE exige que les projets régionaux génèrent des résultats fondés sur la création ou le maintien de valeur ajoutée.

Même si le SPECo déclare apprécier de manière intrinsèque les résultats potentiels d'un projet lors de la procédure d'octroi de la subvention, la Cour estime que les processus d'octroi, de contrôle et de suivi des subventions en vigueur au SPECo ne permettent pas de disposer, de manière formelle et systématique, d'informations suffisantes sur les résultats attendus et obtenus par les projets régionaux.

Ainsi, l'Etat n'est pas en mesure de s'assurer que les projets régionaux qu'il subventionne contribuent à réaliser les objectifs définis par l'Etat.

5.2. CONCLUSION GÉNÉRALE

La LADE, relayée par la PADE, ont nécessité un travail important et en profondeur, s'inscrivant dans la nouvelle donne de la politique fédérale en matière de développement régional : un développement régional axé sur la compétitivité et la valeur ajoutée.

Toutefois, le présent audit sur les subventions aux projets régionaux révèle que la mise en œuvre opérationnelle de la LADE et de la PADE dans ce domaine doit encore être améliorée, tant au niveau de la déclinaison de la stratégie en objectifs opérationnels mesurables et utilisables pour l'évaluation des projets, qu'au niveau des outils de contrôle et de reporting, dans un sens davantage axé sur les résultats.

La LADE est un outil très apprécié par les acteurs du développement économique. Sa souplesse permet de tenir compte de la diversité à la fois des régions et des projets qui y sont développés.

Toutefois, cette souplesse doit s'accompagner d'une grande exigence dans la sélection et l'évaluation des projets et le contrôle de leur mise en œuvre. La vérification de la conformité et de la régularité est une étape nécessaire mais pas suffisante. Le service doit également s'assurer que les projets participent à la réalisation du but suprême poursuivi par la LADE, à savoir « soutenir la promotion et le développement économique du canton et des régions propres à maintenir ou créer de la valeur ajoutée » (art. 1 LADE).

Dans ce but, les modalités d'exécution de la LADE et de la PADE doivent absolument être précisées, en particulier dans un règlement d'application de la loi, toujours pas en vigueur depuis l'introduction de la loi au 1^{er} janvier 2008. Par ailleurs, même si le SPECo déclare apprécier de manière intrinsèque les résultats potentiels d'un projet lorsqu'il octroie la subvention, la Cour estime que l'ensemble des processus d'octroi, de contrôle et de suivi des subventions devraient converger à démontrer, de manière formelle et systématique, les résultats attendus et obtenus par les projets régionaux⁴⁶.

Un reporting approprié doit en outre permettre le pilotage de la politique de subventionnement des projets régionaux, de manière à s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés sur la base d'informations probantes.

La Cour encourage le SPECo à poursuivre les démarches déjà initiées à ce jour et à mettre en œuvre les recommandations du présent audit. Les organismes de développement régionaux doivent être partie prenante de cette évolution, l'Etat attendant qu'ils jouent un rôle actif dans le lancement et l'accompagnement de projets (PADE, p. 17).

⁴⁶ La LSubv prévoit d'ailleurs en son art. 27 al. 2 : « L'autorité compétente (*pour l'octroi des subventions*) met en place une procédure de suivi et de contrôle des subventions **sous l'angle de leur adéquation aux principes définis par la loi.** »

6. OBSERVATIONS DE L'ENTITÉ AUDITÉE

Conformément à l'article 30, al. 1 et 2 LCComptes, la Cour des comptes a mis le projet de rapport en consultation auprès de l'entité auditée, le SPECo. Leurs remarques figurent ci-dessous.

6.1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

En préambule, nous tenons à remercier la Cour du fructueux échange de vues, lors de notre séance du 30 janvier 2015, à l'origine de ce projet de rapport.

En particulier, nous soulignons l'appréciation portée par la Cour sur l'excellent travail fourni par les acteurs cantonaux et régionaux impliqués dans le processus de mise en œuvre de la LADE concernant les projets régionaux (p. III du rapport). Nous relevons également la conclusion globalement positive portée par la Cour sur la LADE en tant qu'instrument souple permettant de s'adapter à la diversité du tissu économique vaudois et ayant d'ores et déjà nécessité un travail important et en profondeur de conceptualisation (p. 50 du rapport).

Cette appréciation corrobore très largement les considérations émises par le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans son rapport d'audit sur la mise en œuvre, par le Canton de Vaud, de la politique régionale fédérale (NPR, rapport d'audit du 23 mai 2013).

Il en va d'ailleurs de même de la considération centrale émise par la Cour dans son projet de rapport (**constatations et recommandations 2 à 6**), à savoir que si le SPECo procède systématiquement et de façon probante à un contrôle en conformité des conditions d'octroi des aides allouables en faveur d'un projet régional, encore doit-il améliorer la mise en œuvre de la LADE en se dotant d'outils de reporting/controllers lui permettant d'en qualifier/quantifier explicitement les résultats socio-économiques attendus (ex ante), respectivement obtenus (ex post).

Il s'agit là d'un point important propre à renforcer le processus général d'évaluation des politiques publiques au sein de l'Etat de Vaud et au sujet duquel le SPECo – comme le relève la Cour dans le Chapitre 3.2.3 de son projet (« Les travaux en cours au SPECo ») – travaille depuis plusieurs années dans l'optique d'aboutir prochainement à des résultats tangibles au rapport coûts/bénéfices démontrable.

A l'appui ou en complément de cette considération centrale, la Cour émet un certain nombre de constatations/recommandations à l'égard desquelles le SPECo entend apporter sa quittance par le biais des déterminations suivantes :

6.2. OBSERVATIONS RELATIVES AUX CONSTATATIONS ET AUX RECOMMANDATIONS

Constatation n° 1

La multiplicité des objectifs définis dans la LADE, la PADE et les stratégies régionales, non reliés entre eux, crée **une dilution de la volonté politique** quant aux résultats concrets attendus de la politique d'appui aux projets régionaux.

Les projets s'inscrivent généralement bien dans les stratégies régionales et/ou dans un des axes de la PADE (objectifs intermédiaires). Mais leur **contribution directe au développement économique et durable de la région (valeur ajoutée)** n'est pas étayée.

Recommandation n° 1

A l'instar de ce qui se fait pour la mise en œuvre cantonale de la politique régionale de la Confédération⁴⁷, un plan de mise en œuvre régional de la politique cantonale devrait être établi, assorti d'objectifs et d'indicateurs, et servir de base à la convention signée entre le canton et les organismes de développement régionaux.

Pour un projet régional, s'inscrire dans une stratégie régionale et dans un axe de la PADE devrait être **une condition nécessaire, mais pas suffisante**. Celui-ci devrait aussi démontrer explicitement **comment** il contribue à créer (ou maintenir) de la valeur ajoutée et de l'emploi.

L'annexe II propose des pistes de réflexion vers une meilleure cohérence des objectifs.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°1 «ASSURER PLUS DE COHERENCE ENTRE LES OBJECTIFS DE DIFFERENTS NIVEAUX » : La Politique d'appui au développement économique (PADE 2012-2017) est effectivement composée de nombreux inputs (enjeux, axes stratégiques d'intervention, objectifs opérationnels) définis par l'Etat (démarche top-down) pour une part, et par les régions – via leur propre stratégie (démarche bottom-up) – pour une autre part. Cette constellation est le reflet de la diversité du tissu socio-économique vaudois, dont la politique régionale requiert, justement, de tenir compte. Ainsi, aux yeux du SPECo, il n'existe pas de dichotomie entre des objectifs de niveau supérieur, respectivement inférieur. Qui plus est, s'agissant de la dilution de la volonté politique postulée par la Cour, nous soulignons que la PADE a été dûment validée par le Conseil d'Etat, les stratégies régionales devant l'être par le Chef du DECS. La PADE et les stratégies régionales sont donc bien l'expression d'une volonté politique explicite. Enfin, la remarque selon laquelle les enjeux prioritaires de la PADE sont parfois rédigés « à cheval » entre tels ou tels chapitres de la LADE (promotion des atouts économiques du canton, soutien aux projets entreprises, soutien au projets régionaux) est à mettre en relation avec le fait que ces enjeux relèvent souvent de plusieurs de ces dimensions, voire des trois (par ex., l'enjeu I « *Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises, coordonnée avec la politique du logement* » concerne à la fois la politique de promotion en vue d'accueillir de nouvelles entreprises, (promotion exogène), de soutien au développement d'entreprises déjà établies en vue d'en favoriser l'agrandissement ou le déménagement (projet entreprises) ainsi que celle des pôles de développement (PPDE/politique régionale).

Constatation n° 2

Les objectifs définis par l'Etat et les régions sont **rarement mesurables**. En conséquence, ceux-ci ne disposent pas d'une définition claire et précise des résultats à atteindre, leur permettant d'évaluer l'efficacité des subventions aux projets régionaux.

Recommandation n° 2

Les objectifs fixés devraient respecter les critères **SMART**⁴⁸ et être de préférence assortis d'indicateurs, de manière à pouvoir mesurer les résultats atteints par les subventions aux projets développés sous l'impulsion des régions. Les objectifs pourraient être spécifiques aux différents types de territoires identifiés dans la PADE⁴⁹.

Cette recommandation s'applique aux objectifs définis dans la PADE, mais également **par**

⁴⁷ Le Canton a élaboré un Programme cantonal 2012-2015 de mise en œuvre (PMO) de la politique régionale (LPR). Celui-ci sert de base à la convention-programme signée entre le Canton et la Confédération pour la même période. Le PMO se réfère à la PADE, mais il met en évidence les axes spécifiques visés par la LPR.

⁴⁸ Voir Annexe I.

⁴⁹ Une analyse SWOT a d'ailleurs été effectuée par type de territoire : les agglomérations, les centres cantonaux, les territoires péri-urbains et ruraux, les territoires de montagne.

analogie à ceux définis dans les stratégies régionales et aux objectifs spécifiques des projets régionaux.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°2 « FIXER DES OBJECTIFS SMART » : En ce qui concerne la fixation d'objectifs SMART, assortis d'indicateurs, le SPECo considère qu'il s'agit-là d'une méthodologie d'évaluation qui a effectivement fait ses preuves, mais qui se prête plus aisément à l'appréciation ex ante et ex post de projets concrets qu'à l'évaluation des objectifs supérieurs définis par la PADE en matière de politique régionale. Quoi qu'il en soit, nous entendons poursuivre le travail en cours dans l'optique qu'il puisse servir les besoins de l'évaluation à mener en regard des exigences fixées à l'art. 8 LADE. Le SPECO considère qu'il ne s'agit cependant pas de sous-estimer la relative difficulté / complexité de l'exercice. Il en veut pour preuve que la Confédération n'a – elle non plus – pas encore été en mesure d'établir ses indicateurs sur les effets de la politique régionale fédérale (LPR/NPR, entrées en vigueur en 2008) et que ses réflexions en cours tendent, en la matière, à privilégier la mise sur pied d'indicateurs macro-économiques (PIB, postes de travail, etc.).

Constatation n° 3

Les processus de travail analysés dans le cadre de l'audit ne sont pas formellement et explicitement orientés résultats alors même que le but premier de l'outil LADE consiste à créer ou maintenir de la valeur ajoutée. Ne fournissant pas suffisamment d'informations sur les résultats attendus et obtenus par les projets, ils ne permettent pas de démontrer dans quelle mesure les projets régionaux participent à réaliser les objectifs de développement économique de l'Etat

Ce constat est valable à toutes les étapes de travail (analyse des requêtes, suivi, reporting, etc.) et pour les différents acteurs impliqués (porteurs de projet, régions, canton). Il est décliné de manière spécifique par les constatations n° 4, 5 et 6.

Le SPECo considère que, bien que la démarche ne soit pas formalisée, l'excellente connaissance des dossiers par les chef(fe)s de projet du SPECo et par les organismes de développement régional leur permettent d'apprécier de manière intrinsèque et au cas par cas les résultats potentiels des projets subventionnés.

Recommandation n° 3

Même si le SPECo applique de manière intrinsèque une **approche orientée résultats** lorsqu'il octroie des subventions aux projets régionaux, celle-ci devrait être formalisée, tant dans la phase de planification (ex ante), que dans celles de mise en œuvre et d'évaluation des projets (ex post).

L'Etat serait ainsi en mesure de s'assurer, sur la base d'éléments concrets et systématiques, que les résultats obtenus par les projets subventionnés contribuent à la réalisation des objectifs fixés dans la LADE, la PADE et les stratégies régionales.

Cette recommandation est **transversale** à l'ensemble des processus d'octroi et de contrôle des subventions et aux différents acteurs impliqués. Elle est déclinée de manière spécifique par les recommandations n° 4, 5 et 6.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°3 « ADOPTER UNE DEMARCHE ORIENTEE RESULTATS »: En matière de démarche orientée résultats, nous entendons capitaliser sur les premiers enseignements issus de l'expérience-pilote initiée par le SPECo sur les manifestations dans les Alpes Vaudoises ainsi que sur les réflexions en cours visant la mise en place du modèle d'efficacité demandé par la Confédération dans le cadre du programme de mise en œuvre de la politique régionale 2016-2019. Sur cette base et conformément à votre recommandation, nous entendons faire évoluer les processus de travail et les formulaires LADE de préavis régional, d'examen ainsi que de contrôle lors des versements finaux en y introduisant des critères « orientés résultats » de manière plus explicite. Cette évolution intégrera la définition d'indicateurs pertinents, en lien avec une meilleure mise en évidence des résultats attendus et atteints, à l'échelle des projets, comme le préconise la Cour. Cependant, le SPECo veillera à mettre en œuvre un dispositif proportionné, coordonné avec les acteurs régionaux, et dont le rapport coût/bénéfice soit positif.

Constatation n° 4

L'évaluation des projets régionaux ne repose pas sur des critères **objectifs et mesurables**, définis dans un règlement d'application de la LADE et/ou dans des directives internes au SPECo. Ainsi, l'appréciation d'une requête repose de manière essentielle sur l'interprétation des collaboratrices et collaborateurs du SPECo.

En outre, les critères n'indiquent pas quels doivent être **les résultats attendus des projets** en matière de développement économique propre à créer et maintenir de la valeur ajoutée, conformément aux principes définis dans la loi (art. 2 LADE). Le fait de se concentrer davantage sur le financement et la prestation du projet plutôt que sur son potentiel économique ne permet pas d'**optimiser les effets économiques des aides** allouées (effet de levier).

Recommandation n° 4

Des critères objectifs et mesurables permettant d'évaluer un projet régional et de lui accorder une subvention pourraient être précisés dans un **règlement d'application et/ou dans des directives internes au SPECo**.

Les résultats attendus d'un projet en matière de contribution au développement économique régional devraient constituer **un critère déterminant** pour l'octroi d'une subvention, ainsi que pour l'importance du montant alloué.

Ainsi, le SPECo pourrait mieux cibler l'allocation de ses ressources et, au final, s'approcher d'une **optimisation** de l'impact de ses aides sur le développement économique du canton.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°4 « DEFINIR DES CRITERES D'EVALUATION OBJECTIFS ET MESURABLES, AXES SUR LES RESULTATS »: En sus de nos commentaires en lien avec le point 3 ci-dessus, nous relevons que l'objectif central de la Cour enjoignant le SPECo à se doter de critères d'évaluation des résultats attendus et atteints par les projets régionaux est, comme recommandé, repris dans le projet topique de règlement d'application de la LADE, actuellement en consultation au sein des services transversaux de l'ACV. Concernant l'étape de l'examen de la demande à proprement parler – une fois l'éligibilité du projet admise en regard de sa conformité avec la stratégie régionale et cantonale –, la quotité du soutien est définie sur la base des critères mentionnés à l'article 25 LADE. A cet égard, les résultats attendus sont appréhendés dans le cadre de l'analyse qualitative et quantitative du projet. Mais ce point ne constitue que l'un des critères d'analyse. Il en résulte que c'est la combinaison des critères mentionnés à l'article 25 LADE qui fondent la proposition de soutien financier du SPECo.

Constatation n° 5

Les processus d'octroi et de contrôle des subventions aux projets régionaux mis en œuvre au SPECo permettent de s'assurer du **respect des engagements financiers** et de la **conformité de la mise en œuvre** (inputs et output).

Par contre, **l'atteinte des objectifs** en matière de résultats économiques des projets n'est **pas évaluée**.

Recommandation n° 5

Dès le départ du processus de soutien, les **objectifs de résultats** du projet devraient être déterminés, de manière à l'orienter dans la direction souhaitée.

En tout cas à la fin du projet ou de manière plus régulière, le service devrait **contrôler systématiquement les résultats atteints** par la mise en œuvre du projet, et leur **contribution** aux objectifs de l'Etat, en vertu des critères définis préalablement (Recommandation 4).

Un **rapport** doit être établi par le porteur de projet, soutenu par l'organisme régional compétent. Le SPECo doit définir la forme et le contenu du rapport, qui doit notamment comprendre les indicateurs nécessaires au contrôle de l'efficacité des subventions.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°5 «VERIFIER LES RESULTATS DES PROJETS ET LEUR CONTRIBUTION AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE » : Nos commentaires sous chiffres 2 et 3 ci-dessus valent également pour ce point 5. Pour le surplus, le SPECo souligne que la restitution d'un rapport final constitue d'ores et déjà une condition émise dans une majorité de dossiers, en particulier lorsque le SPECo ne dispose par d'autres moyens de suivi, controlling/reporting.

Constatation n° 6

Le **défaut de données** disponibles ou accessibles sur les résultats obtenus par les projets régionaux en matière de développement économique ne permet pas à l'Etat d'évaluer si les subventions aux projets régionaux ont atteint les objectifs escomptés⁵⁰.

Recommandation n° 6

Une **procédure de reporting orientée résultats** devrait être mise en place. Elle permettrait au SPECo de disposer d'un véritable outil de pilotage stratégique (tableau de bord) pour synthétiser les résultats de ses mesures de soutien aux projets régionaux et évaluer leur contribution aux objectifs supérieurs de l'Etat en matière d'appui au développement économique (PADE).

Ainsi, il est essentiel que la base de données des projets soit complétée dans ce sens.

⁵⁰ D'autant moins que les effets attendus ne sont pas préalablement déterminés.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°6 « METTRE EN PLACE UNE PROCEDURE DE REPORTING ORIENTEE RESULTATS »: La problématique de la procédure de reporting orientée résultats fait partie des démarches en cours, tant à l'échelon cantonal (SPECo) que fédéral (SECO). A l'instar des considérations émises par le Contrôle fédéral des finances (CDF) dans son rapport de mai 2013, il s'agit là du point central mis en exergue par votre travail d'audit. A cet égard, le SPECo entend assurer la Cour sur le fait qu'il entend apporter les améliorations nécessaires à ses processus et outils de mise en œuvre, en veillant au principe de proportionnalité et de rapport coût/bénéfice de la démarche, comme mentionné ci-avant.

Constatation n° 7

Les processus d'octroi et de contrôle des subventions LADE ne prévoient pas de mesures permettant de **détecter et de traiter les risques de conflits d'intérêts**, qui surviennent inévitablement dans les régions où les acteurs ont des casquettes multiples.

Recommandation n° 7

Il conviendrait que le SPECo établisse à l'intention des acteurs impliqués dans les processus liés aux projets régionaux des directives en matière de prévention et de réduction des risques de conflits d'intérêts, et qu'il en vérifie l'application.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°7 « SE PREMUNIR CONTRE LE RISQUE DE CONFLITS D'INTERETS »: Le SPECo s'emploiera à apporter une réponse adéquate aux risques de conflits d'intérêts mis en exergue à deux niveaux par la Cour. Au niveau des partenaires régionaux impliqués dans un projet éligible à la LADE, tout d'abord, nous relevons que la structure fédéraliste suisse, le principe de subsidiarité qui en découle ainsi que le système de milice impliquent souvent un enchevêtrement des rôles et compétences. Il s'agira donc, dans les check-listes établies par le SPECo, de renforcer les critères d'analyse de ce risque bien spécifique de gouvernance. Au niveau des risques de conflits d'intérêts au sein du DECS/SPECo, il nous apparaît que ce thème doit faire l'objet d'une démarche coordonnée au niveau de l'ensemble de l'Etat. Dans le sillage du rapport topique de la Cour des comptes sur cette problématique générale, nous saluons par conséquent la rédaction, par le SPEV, d'un projet de directive commune à l'Etat « *Prévention et gestion des conflits au sein de l'Administration cantonale vaudoise – Règle en matière de cadeaux et d'invitations* ». Nous nous y conformerons bien évidemment, en soulignant que, d'ores et déjà, le Chef du SPECo s'est récusé – dans des rares cas, mais dûment identifiés – au profit d'une signature des décisions LADE concernées par le Chef du Département.

Constatation n° 8

Les projets sont portés dans la majorité des cas par des **acteurs institutionnels** (communes, établissements publics, organismes régionaux ou offices du tourisme). Les projets portés par des entreprises, associations d'entreprises ou encore via un partenariat public-privé sont beaucoup plus rares.

Recommandation n° 8

L'Etat et les régions devraient travailler dans le sens d'une **amélioration de l'implication des acteurs privés**. En effet, ils sont à la fois les acteurs et les bénéficiaires du développement économique, qui ne peut pas se faire sans eux.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°8 « ENCOURAGER LE PARTENARIAT PUBLIC-PRIVE »: La recherche du meilleur partenariat privé-public dans le financement des projets éligibles à la LADE est au centre du principe de subsidiarité et des préoccupations du SPECo. Sur le terrain, la nature des projets éligibles à la LADE – allant du soutien à l'amélioration d'une condition-cadre (par ex. la révision d'un plan d'affectation dans un site stratégique) jusqu'au projet porté par un acteur privé (par ex. un projet comme l'Espace Chaplin's world) – atteste de la diversité des situations, et donc des modes de financement. Le projet régional est ainsi par nature marqué par une maîtrise d'ouvrage parfois publique, parfois mixte, parfois principalement privée. Cela est attesté notamment par les statistiques de soutien LADE au projet régionaux qui – loin du taux de soutien théorique maximum fixé à 50% par la LADE – est en moyenne de 23,8% pour les prêts sans intérêts, respectivement 18,6% pour les aides à fonds perdu, ce sur l'ensemble des projets soutenus entre 2008 et 2014.

Constatation n° 9

La Cour a constaté lors de l'analyse menée au SPECo que la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle des subventions⁵¹, lorsque celles-ci sont accordées par plusieurs services à un projet, ou plusieurs fois à un même projet/bénéficiaire, ne fait pas l'objet d'une systématique formalisée.

Recommandation n° 9

La Cour considère que la mise sur pied d'un tableau de suivi des subventions cantonales par projet et/ou par bénéficiaire permettrait de vérifier simplement que le cumul des subventions ne s'oppose pas aux principes d'opportunité et de subsidiarité de la Loi sur les subventions (LSubv, art. 5 et 6), ainsi qu'à celui de non distorsion de concurrence (LADE art. 2.1.g).

⁵¹ Selon la Lsubv (art. 16), « au cas où un bénéficiaire touche plusieurs subventions pour une même prestation, les autorités concernées désignent celle qui a compétence pour assurer la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle. A défaut d'entente, l'autorité qui accorde la subvention la plus élevée est compétente pour assurer la coordination de la procédure et du suivi et du contrôle. »

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N°9 « COORDONNER LES SUBVENTIONS CANTONALES »:

Comme exposé oralement lors de notre séance commune du 30 janvier 2015, le SPECo – à l’issue de l’examen systématique auquel il se livre des plans de financement des projets éligibles à une aide LADE – connaît de manière exhaustive les sources de financement tierces à la LADE (fonds propres, prêts bancaires, subventions fédérales, subventions communales et subventions cantonales émanant d’un autre service) ; dites sources figurent expressément dans les formulaires d’examen du SPECo. C’est sur cette base que nous apprécions et vérifions le respect des principes d’opportunité, de subsidiarité et de non-distorsion de concurrence et que nous proposons à l’autorité d’octroi un soutien au projet. Par ailleurs, la coordination avec les services-métiers (SDT, SERAC, UL, DGMR, DGE, DGES, SAGR, SEPS) sur des objets relevant de leurs compétences, mais présentant une composante économique ou promotionnelle évidente, a été formalisée – dès mi-2012, et de façon systématique depuis 2013 – par des consultations sous la forme écrite (analyse en opportunité et complémentarité sur les plans métiers et/ou financiers). Cette formalisation est codifiée dans les projets de règlements d’application de la LADE, actuellement à l’examen des services transversaux concernés (SAGEFI et SJL). Cela étant, nous confirmons que le tableau de suivi financier interne au SPECo ne mentionne généralement pas les éventuelles sources de financement tierces à la LADE. En effet, ce tableau a pour seule fonction d’assurer le nécessaire suivi financier des aides LADE et LPR allouées. Ainsi, la systématique que la Cour appelle de ses vœux en matière de coordination des subventions existe à l’étape de l’examen, mais son reporting n’est effectivement pas accessible, pour l’heure, via un tableau centralisé. A cet égard, le SPECo salue la recommandation de la Cour visant à ce que l’Etat se dote d’un tableau de suivi des subventions qui non seulement dresserait l’inventaire, projet par projet, de l’ensemble des subventions cantonales versées, mais permettrait également de clarifier le flou juridique relevé par la Cour sur la notion de subventions, respectivement d’aides individuelles. Vu son caractère transversal, la recommandation N°9 devrait, de l’avis du SPECo, non pas lui être adressée, mais bien l’être à l’attention du Conseil d’Etat, en lien avec la problématique de la révision de l’inventaire des subventions (art. 9 LSubv).

Constatation n° 10

Dans de nombreux cas étudiés, il existe des **doutes importants sur les possibilités de pérenniser le projet** sans l’appui financier de la LADE. Le financement à long terme n’est pas assuré, voire parfois pas du tout envisagé.

Recommandation n° 10

Le SPECo devrait plus systématiquement exiger de la part du porteur de projet d’exposer son « **modèle d’affaires** », de manière à démontrer ce qui permettra au projet d’assurer son financement à long terme.

Observation du SPECo :

Constatation et recommandation N° 10 « S’ASSURER DAVANTAGE DE LA PERENNITE DES PROJETS »:

Par définition, les projets soutenus par la LADE sont, en regard du respect du principe de subsidiarité, souvent des projets risqués et donc « fragiles » économiquement parlant (par ex. remontées mécaniques; manifestations, hébergement de montagne...). Cela étant, l’analyse financière menée par le SPECo – cas échéant avec l’appui d’expertises externes - a justement pour objet d’analyser cet aspect en particulier : la forme (prêts ou aides à fonds perdu), respectivement la quotité des aides allouées sont alors modulées dans la perspective d’assurer la viabilité économique du projet. Ceci dit, il est évident que cette analyse ne pourra jamais réduire à zéro les risques.

Nous concluons la présente détermination en rappelant que – dans la droite ligne de l’observation centrale du rapport de la Cour, à savoir la nécessité de se doter d’indicateurs de résultats – le SPECo travaille actuellement sur plusieurs axes d’amélioration, en particulier une meilleure codification de la mise en œuvre de la LADE par la finalisation de projets de règlements d’application, l’élaboration du programme de mise en œuvre cantonal de la LPR, incluant (c’est une exigence fédérale) un modèle d’efficacité, ainsi que la valorisation de ce travail mené dans le cadre de la LPR en vue de l’étendre à tous les dossiers régionaux LADE. Sur ces points, le SPECo estime que les recommandations de la Cour des comptes confirment l’opportunité des démarches en cours.

ANNEXES

ANNEXE I : LA FIXATION D'OBJECTIFS SMART	63
ANNEXE II : ANALYSE DES OBJECTIFS DÉFINIS PAR LE CANTON ET LES RÉGIONS ET PISTES DE RÉFLEXION	67
ANNEXE III : ANALYSE DE QUATORZE PROJETS RÉGIONAUX SELON UNE APPROCHE ORIENTÉE RÉSULTATS	77
ANNEXE VI : LA COUR DES COMPTES EN BREF	83

ANNEXE I

LA FIXATION D'OBJECTIFS SMART

Un objectif est un but⁵², un résultat vers lequel tend une action. Dans une organisation complexe, les objectifs doivent être définis à différents niveaux : de l'objectif général de niveau supérieur aux objectifs opérationnels définis dans des plans d'actions concrets. Chacun de ces objectifs doit respecter les critères SMART : spécifique (ou simple), mesurable, acceptable, réaliste (ou réalisable) et temporellement défini.

1. LA DÉFINITION D'OBJECTIFS DE DIFFÉRENTS NIVEAUX



Les objectifs de l'Etat en matière d'appui au développement économique – dans le cadre de cet audit, par les subventions aux projets régionaux – devraient être définis à plusieurs niveaux⁵³ :

- les objectifs globaux et intermédiaires :

Les objectifs globaux sont les objectifs généraux à long terme, qui définissent le but final et supérieur que l'Etat entend atteindre au moyen de sa politique. Ils sont définis dans la loi.

Par exemple : créer de la valeur ajoutée dans le canton et les régions (art. 1 LADE).

Les objectifs globaux peuvent éventuellement être traduits en objectifs intermédiaires, qui précisent les domaines particuliers dans lesquels l'Etat va cibler son action. Ils sont définis dans la loi et/ou dans la stratégie générale.

Par exemple : favoriser l'internationalisation du tissu économique vaudois ou le développement d'une offre touristique cohérente et de qualité (PADE), réduire les disparités entre régions (art. 2 LADE) ou encore développer et mettre en œuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution et de communication (art. 20 LADE).

- les objectifs immédiats :

Il s'agit des objectifs à moyen terme qui définissent les résultats (outcome) que l'Etat attend en vue d'atteindre ses objectifs de niveau supérieur. Ils sont définis dans la stratégie générale ou dans une directive d'application.

Dans le cadre de la politique de subventions des projets régionaux, ils concernent les résultats attendus de la mise en œuvre des projets régionaux sur les bénéficiaires directs, à savoir les régions.

⁵² Un but est un objectif général, non limité dans le temps. L'objectif, quant à lui, doit être SMART. La distinction entre but et objectif n'est pas évidente et fait l'objet de débats dont la teneur va au-delà du champ de cet audit, seul le terme objectif y est utilisé.

⁵³ Cour des comptes européenne, Manuel d'audit de la performance, 2006, p. 6.

Par exemple : créer ou maintenir de l'emploi, attirer des touristes, attirer des nouvelles entreprises, créer de nouveaux produits ou partenariats, améliorer la qualité des infrastructures, développer l'exploitation d'une ressource naturelle, etc.

- les objectifs opérationnels :

Il s'agit des objectifs à court terme, de niveau inférieur, qui définissent la prestation visant à atteindre les objectifs immédiats.

Ces objectifs opérationnels doivent être fixés annuellement au niveau régional. Ils se réfèrent aux projets en cours d'élaboration ou aux projets que l'organisme régional souhaiterait voir mis en œuvre dans la région. Ainsi, celui-ci pourrait agir de manière à susciter des idées ou des collaborations.

Par exemple : subventionner une nouvelle manifestation, rénover telle infrastructure, fusionner trois offices de tourisme, etc.

Idéalement, les objectifs fixés devraient s'assortir d'indicateurs, quantitatifs ou qualitatifs, permettant à l'Etat d'évaluer dans quelle mesure il a atteint ou non ses objectifs au terme de la période considérée, en d'autres termes vérifier l'efficacité de sa politique d'appui au développement économique.

Afin de s'assurer de l'atteinte de l'objectif supérieur, il est essentiel que la cohérence entre les différents niveaux d'objectifs soit assurée.

2. LES CRITÈRES SMART

Les objectifs fixés doivent dans la mesure du possible respecter des critères qui peuvent être résumés sous l'acronyme SMART. Leurs définitions proviennent de l'anglais et peuvent différer selon les sources :

- *specific* : spécifique
- *measurable* : mesurable
- *achievable* : acceptable
- *realistic* : réalistes
- *time-bound* : temporellement définis.

Un objectif qui répond à ces critères présente les avantages suivants :

- Il est clair et compris par tous
- Il permet de mesurer l'efficacité d'une action.

2.1. SPÉCIFIQUE

L'objectif doit être simple et directement compréhensible par tous. S'il est trop complexe, il faut le décomposer en plusieurs objectifs.

2.2. MESURABLE

Ce critère est fondamental pour pouvoir évaluer l'efficacité d'une action.

L'objectif doit pouvoir être quantifié ou qualifié, c'est-à-dire que le niveau qui permet de dire que l'objectif est atteint doit être précisé. Par exemple, si l'objectif est « créer de l'emploi », est-

il atteint si un seul emploi est créé ? Il faudrait plutôt le formuler de la manière suivante :
« augmenter le nombre d’emplois durables de 5 % ».

2.3. ACCEPTABLE

L’objectif doit être accepté ou tout au moins acceptable pour les parties prenantes à l’action sous-jacente. Ainsi, si les objectifs sont fixés de manière top-down, ils doivent nécessairement prendre en compte la réalité de ceux qui mettent l’action en œuvre.

2.4. RÉALISTE

L’objectif doit être suffisamment ambitieux pour créer l’émulation nécessaire, mais rester réalisable. Il doit en outre être maîtrisé par ceux qui le mettent en œuvre.

Dans le cas des subventions aux projets régionaux, les régions doivent veiller à fixer des objectifs sur lesquels elles peuvent influencer par leur action.

2.5. TEMPORELLEMENT DÉFINI

L’objectif doit être limité à une période définie : après combien de temps doit-on avoir atteint son objectif ?

ANNEXE II

ANALYSE DES OBJECTIFS DÉFINIS PAR LE CANTON ET LES RÉGIONS ET PISTES DE RÉFLEXION

Les projets régionaux soutenus par l'organisme de développement régional doivent être conformes à la Loi sur l'appui au développement économique (LADE), en particulier :

- s'inscrire dans les axes stratégiques de la PADE (art. 10 LADE)
- contribuer à la réalisation de la stratégie régionale (art. 20 al.1 LADE).

Les différentes stratégies régionales et la PADE comprennent un grand nombre d'objectifs de différents niveaux (voir Annexe I), qui ne sont pas reliés entre eux. L'analyse, les constatations et les recommandations y relatives figurent aux points 3.1. et 4.1. de cet audit.

La présente annexe a pour but d'une part de montrer la complexité des objectifs définis par l'Etat et les régions, conduisant à une dilution de la volonté politique. D'autre part, elle propose un plan de mise en œuvre de la LADE calqué sur celle de la LPR.

1. LA MULTIPLICATION ET LA COMPLEXITÉ DES OBJECTIFS

1.1. LA LADE DÉFINIT L'OBJECTIF GÉNÉRAL DE L'APPUI AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE (ART. 1 ET 2), ET PLUS PARTICULIÈREMENT, LES OBJECTIFS GÉNÉRAUX QUE DOIVENT POURSUIVRE LES PROJETS RÉGIONAUX (ART. 20).

Les projets régionaux doivent poursuivre au moins un des objectifs suivants (art. 20 LADE) :

- identifier ou exploiter les potentiels économiques et territoriaux des régions ;
- augmenter l'attractivité des régions ;
- favoriser les implantations et le développement d'activités économiques dans les régions ;
- mettre à disposition des équipements de qualité ;
- développer et mettre en œuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution et de communication ;
- améliorer la qualité de prestations existantes ;
- créer des structures d'organisation plus efficaces.

Leurs effets doivent contribuer à maintenir ou créer de la valeur ajoutée (art. 1 LADE), en respectant notamment les principes suivants (art. 2 LADE)⁵⁴ :

- s'assurer que les principes du développement durable sont respectés ;
- privilégier un développement économique équilibré en veillant à réduire les disparités ;
- contribuer à renforcer la vitalité et la compétitivité économique ;

⁵⁴ Les buts généraux fixés dans les articles 1 et 2 de la LADE s'appliquent à long terme à l'ensemble des mesures d'appui au développement économique.

- favoriser la diversité des activités, la préservation et la création d'emplois ;
- favoriser la collaboration, la coordination et l'échange d'expérience entre les milieux privés et publics au niveau régional, cantonal et supracantonal.

1.2. LA PADE FIXE À LA FOIS DES OBJECTIFS GÉNÉRAUX INTERMÉDIAIRES ET DES OBJECTIFS IMMÉDIATS, VOIRE DES ÉLÉMENTS RELEVANT PLUTÔT DES PLANS D' ACTIONS. LE LIEN DE CAUSALITÉ N'EST PAS MIS EN ÉVIDENCE.

La PADE détermine 11 enjeux prioritaires pour la période 2012 à 2017 :

- A. Efficience et efficacité de la gouvernance régionale, cantonale et supracantonale
- B. Rayonnement et notoriété de la place économique et touristique vaudoise par le biais d'une promotion intégrée (image commune)
- C. Outils de suivi et d'évaluation de l'évolution du tissu économique vaudois, de l'économie des régions et des politiques sectorielles (veille stratégique).
- D. Diversification du tissu économique par un soutien à des secteurs et types d'activités ciblés, innovants et à fort potentiel de développement
- E. Réponse adaptée aux besoins de PME et startups en matière d'aiguillage, de conseils et de financement
- F. Innovation en vue de la création d'entreprises et d'emplois industriels à haute valeur ajoutée
- G. Internationalisation du tissu économique vaudois
- H. Développement d'une offre touristique cohérente et de qualité, répondant à la demande des hôtes séjournant sur sol vaudois ou des excursionnistes et qui soit coordonnée avec la promotion du secteur
- I. Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises, coordonnée avec la politique du logement
- J. Renforcement de la vitalité socio-économique des centres
- K. Valorisation économique des ressources naturelles, du patrimoine et des savoir-faire.

La déclinaison de ces enjeux en axes stratégiques et buts opérationnels⁵⁵ implique qu'il existe en tout 88 éléments différents, non hiérarchisés et non reliés entre eux. Certains éléments sont des mesures assez concrètes, plutôt opérationnelles, tandis que d'autres sont de niveau plus général. De plus, certains thèmes sont répétés dans des enjeux ou des axes stratégiques parallèles.

Des pistes de réflexion autour de la PADE sont proposées au point 2.

Exemple 1 : la promotion

La promotion est un des volets de l'appui au développement économique retenu dans la LADE (volet 1). L'enjeu B de la PADE est un enjeu transversal qui vise à encourager une promotion intégrée. Il s'agit d'un objectif intermédiaire, qui précise la manière de décliner l'objectif général de promotion économique défini dans la LADE.

⁵⁵ Voir la PADE, <http://www.vd.ch/themes/economie/developpement-economique/politique-cantonale-dappui-au-developpement-economique/>

Or, plusieurs buts opérationnels font encore référence à la promotion dans les autres enjeux, par exemple :

- cibler les activités de promotion exogène dans les secteurs économiques et types d'activités retenus au titre de la LADE (D.1.3.)
- renforcer la promotion des investissements étrangers en ciblant les actions sur les secteurs économiques et types d'activités retenus comme prioritaires ainsi que sur les spécificités des territoires vaudois (G.1)
- encourager la promotion coordonnée des produits touristiques valorisant la gastronomie, les produits du terroir et le vin et pouvant prétendre à une promotion nationale ou internationale (H.4.3).

Exemple 2 :

L'enjeu I « Disponibilité d'une offre de terrains et de locaux adaptée en fonction des besoins, du secteur et du type d'activités des entreprises » est une mesure concrète à mettre en œuvre pour atteindre des objectifs de niveau supérieur, comme par exemple la diversification du tissu économique (enjeu D), l'innovation (enjeu F) ou l'internationalisation (enjeu G).

1.3. LES STRATÉGIES RÉGIONALES ONT LEURS PROPRES OBJECTIFS.

Les régions élaborent leur propre stratégie de développement régional, avec des objectifs intermédiaires, immédiats, voire opérationnels au niveau régional.

Les stratégies régionales sont validées par le SPECo, de manière à en vérifier la cohérence avec la PADE, mais fonctionnent plutôt en parallèle de la PADE. Elles ont une existence propre et comportent par ailleurs de nombreux éléments qui ne concernent pas la PADE (par exemple, l'aménagement du territoire, les actions en matière de prévention ou encore les cours d'appui aux apprentis).

Ainsi, le lien entre la stratégie du canton et celle des régions n'est pas formellement démontré ni vérifiable.

1.4. SAUF EXCEPTION, LES RÉGIONS N'ONT EN GÉNÉRAL PAS D'OBJECTIFS OPÉRATIONNELS ASSORTIS D'INDICATEURS MESURABLES.

Les stratégies des régions ne sont pas ventilées en objectifs opérationnels mesurables. Elles se limitent en général à donner des axes stratégiques et permanents, avec parfois des actions plus précises.

Il convient de remarquer que seule la stratégie touristique de l'ADAEV et Vallée de Joux Tourisme décline ses axes stratégiques en plans d'actions annuels, assortis d'indicateurs.

Bien sûr, les régions ne peuvent prévoir à l'avance quels projets vont leur être soumis. Or, elles doivent fournir chaque année dans le cadre du processus budgétaire de l'Etat leurs prévisions en matière de subventions. Dans ce cadre, elles doivent forcément adopter une démarche de réflexion sur les projets à venir, qui pourrait servir de base à l'élaboration de plans d'actions. Les objectifs opérationnels fixés pourraient également guider leurs actions en vue de susciter des partenariats ou des projets dans la région. En effet, l'Etat attend que les organismes de

développement régionaux jouent un rôle actif dans le lancement et l'accompagnement de projets (PADE, p. 17).

1.5. LES OBJECTIFS DU CANTON ET DES RÉGIONS SONT RAREMENT DES OBJECTIFS SMART⁵⁶. ILS NE PERMETTENT PAS D'ÉVALUER LES RÉSULTATS ATTENDUS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE. ILS NE SONT PAS ASSORTIS D'INDICATEURS.

La détermination d'indicateurs est prévue par la PADE, puisque figure en bas de chaque page des enjeux de la PADE que des indicateurs seront définis ultérieurement (axe C.2.2). Au-delà de l'absence d'indicateurs, certains objectifs sont trop compliqués, ou non mesurables.

Exemple 1

L'objectif opérationnel « Veiller au maintien de la qualité des infrastructures (H.3.1) » n'est pas un objectif SMART, il n'est pas mesurable. Que veut-on comme qualité ? Quelles infrastructures ? Dans quel but ?

Exemple 2

Maintenir l'offre de congrès et de manifestations liées au tourisme d'affaires est mesurable, l'indicateur étant le suivi du nombre de congrès et de manifestations.

Exemple 3

Renforcer la promotion des investissements étrangers en ciblant les actions sur les secteurs économiques et types d'activités retenus comme prioritaires ainsi que sur les spécificités des territoires vaudois (G.1)

L'objectif est trop compliqué et donc difficile à comprendre et à mesurer.

Exemple 4

Soutenir la mise en place ou le repositionnement de manifestations événementielles de portée nationale ou internationale (H.4.4).

Cet objectif est mesurable et simple à comprendre. Toutefois, il pourrait être plus précis s'il était formulé en deux objectifs :

- Soutenir la mise en place de manifestations événementielles de portée nationale ou internationale
- Soutenir le repositionnement de manifestations événementielles existantes de manière à leur donner une portée nationale ou internationale.

⁵⁶ Voir annexe I.

2. PISTES DE RÉFLEXION VISANT À UNE MEILLEURE COHÉRENCE DES OBJECTIFS

Le canton pourrait mettre en œuvre la loi sur l'appui au développement économique selon les principes suivants, parallèles à ceux qui sous-tendent la mise en œuvre de la politique régionale fédérale :

Politique régionale de la Confédération	Politique d'appui au développement économique du canton de Vaud
La LPR fixe l'objectif général de la NPR.	La LADE fixe les objectifs généraux ⁵⁷ .
L'Arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération (PPA) 2008-2015 concernant la mise en œuvre du volet 1 de la NPR fixe les priorités thématiques (art. 1) et les domaines (art. 2). Ceux-ci sont peu nombreux, clairs et précis. Elles sont explicitées dans le Message ⁵⁸ qui accompagne l'Arrêté fédéral.	La PADE fixe les priorités thématiques et les domaines où doivent se concentrer les actions des participants au développement régional. Elle définit également les axes stratégiques principaux à mettre en œuvre. Elle détermine ses objectifs de manière claire et précise. Ceux-ci peuvent être explicités dans un document explicatif, si nécessaire.
Les cantons établissent chacun un plan cantonal de mise en œuvre (PMO) validé par le SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie). Le PMO ⁵⁹ vaudois contient les domaines prioritaires (4 domaines), ventilés en axes stratégiques, puis en mesures et plans d'actions (étapes 2012, étapes 2013-2015). Des indicateurs sont proposés.	Le canton et les régions établissent un plan de mise en œuvre de la PADE. - Le canton définit les mesures à mettre en œuvre au niveau cantonal ou de manière transversale à l'ensemble des régions, assorties d'indicateurs. - Les régions établissent un plan de mise en œuvre de la stratégie cantonale spécifique à leur région, qui reprend les axes stratégiques, voire les mesures cantonales les concernant, assortis d'indicateurs. Dans ce cadre, elles fixent leurs plans d'actions annuels, assortis d'indicateurs. S'il n'est pas possible de trouver un indicateur pertinent, c'est que l'objectif n'est pas mesurable ou trop compliqué (il peut par exemple être reformulé en plusieurs objectifs plus simples).
Le PMO cantonal sert de base à la convention-programme signée entre la Confédération et le canton.	Le plan de mise en œuvre régionale sert de base à la convention signée entre le canton et l'organisme de développement régional reconnu à ce titre ⁶⁰ . Il fixe les objectifs à atteindre par l'organisme régional, sur la base desquels leur performance pourra être évaluée, conformément aux articles 5 et 15 de la convention.

Les propositions formulées ci-dessous se basent uniquement sur les éléments définis dans la PADE et la LADE. Elles ont pour vocation d'illustrer par un exemple concret comment la volonté

⁵⁷ Les modalités d'application de la loi peuvent être explicitées dans un règlement d'application, voire des directives internes, ainsi que le prévoit notamment la recommandation n° 4.

⁵⁸ Message relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008 à 2015 concernant la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement

⁵⁹ Programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale pour la période 2012-2015, document adopté par le Conseil d'Etat le 29 juin 2011, et ses annexes.

⁶⁰ Cela s'applique également, pour le volet Promotion et Aides aux entreprises de la LADE, aux conventions passées entre le canton et les organismes de promotion et les organismes d'aides aux entreprises reconnus à ce titre.

politique pourrait être exprimée de manière moins « diluée » (voir constatations et recommandations 1 et 2) par la définition d'objectifs mesurables et hiérarchisés entre eux. Elles ne portent aucun jugement sur le contenu des éléments stratégiques.

2.1. L'OBJECTIF GÉNÉRAL DÉFINI DANS LA LADE

La LADE fixe le but général de l'appui au développement économique en son article 1 : maintenir ou créer de la valeur ajoutée. Elle le décline ensuite en vertu des principes suivants :

- développement durable
- équilibre régional, réduction des disparités
- renforcer vitalité et compétitivité économique
- diversité activités, maintien et création d'emploi
- collaboration, coordination et échange entre privé et public, intercantonal, interrégional et supracantonal

Ces principes se réfèrent aux résultats finaux à obtenir de la politique d'appui au développement économique dans son ensemble, c'est-à-dire au moyen des trois volets : promotion, développement régional et aide aux entreprises, qui sont interdépendants.

La LADE fixe également des objectifs en ce qui concerne les subventions aux projets régionaux (art. 20). Outre les objectifs généraux de la LADE, ceux-ci doivent poursuivre au moins un des objectifs spécifiques suivants :

- identifier ou exploiter les potentiels économiques et territoriaux des régions ;
- augmenter l'attractivité des régions ;
- favoriser les implantations et le développement d'activités économiques dans les régions ;
- mettre à disposition des équipements de qualité ;
- développer et mettre en œuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution et de communication ;
- améliorer la qualité de prestations existantes ;
- créer des structures d'organisation plus efficaces.

Ainsi, les critères d'entrée de base d'un projet régional, directement liés à la définition de la LADE, sont définis :

- être une mesure, une infrastructure, une étude ou une mesure organisationnelle
- viser à l'un des objectifs ci-dessus

Par ailleurs, le projet doit également contribuer à un axe stratégique de la PADE et à un axe stratégique régional⁶¹ (voir point 2.4 ci-dessous).

⁶¹ Si l'on introduit un plan de mise en œuvre régional de la PADE, ainsi que cela est proposé au point 2.4, il suffira que le projet réponde à un axe stratégique régional pour automatiquement contribuer à l'objectif supérieur dans la PADE.

2.2. LES OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES ET LES AXES STRATÉGIQUES DÉFINIS DANS LA PADE

La PADE doit fixer les objectifs intermédiaires, c'est-à-dire qu'elle doit préciser les domaines ou les secteurs particuliers dans lesquels elle veut concentrer son action. Ces objectifs doivent être assez généraux pour s'appliquer à l'ensemble de la politique d'appui économique. Il n'est pas nécessaire de reprendre ce qui est déjà énoncé dans la LADE. On peut par exemple retenir les mêmes domaines que dans le plan de mise en œuvre cantonal de la LPR pour la période 2012-2015, et y ajouter les ressources naturelles :

- Tourisme
- Industrie et innovation
- Centres
- Ressources naturelles
- Gouvernance.

Ensuite la PADE peut déterminer les axes stratégiques des domaines, par exemple :

Pour l'ensemble des domaines considérés

Améliorer le suivi et le reporting

Donner des réponses adaptées aux besoins de PME et des start-ups

Avoir une promotion intégrée commune

Tourisme

Soutenir l'innovation touristique

Améliorer la qualité des prestations et des infrastructures

Développer l'offre de produits touristiques

Renforcer l'adéquation entre l'offre et la demande

Industrie et innovation

Actions dans les secteurs prioritaires qui sont : sciences de la vie, industrie de précision, TIC, cleantech, industrie agroalimentaire, produits haut de gamme, sport international (ces secteurs prioritaires pourraient également être fixés de manière transversale à tous les domaines)

Développer clusters et réseaux

Promouvoir et valoriser les filières de formation

Promouvoir l'innovation

Promouvoir l'internationalisation

Mettre à disposition des terrains et des locaux

Centres

Appuyer les stratégies visant à favoriser le maintien et la création d'emplois dans les commerces et activités de services dans les centres

Soutenir les analyses permettant la valorisation des grandes infrastructures

Equilibre entre les centres-villes et les périphéries.

Ressources naturelles

Transformation et amélioration des conditions cadres visant à favoriser les ressources naturelles et les produits du terroir

Encourager les démarches collectives.

Gouvernance

Optimiser la mise en œuvre de la PADE dans le canton (ACV, régions, organismes de promotion touristique, prestataires de services aux entreprises).

Renforcer et favoriser la mise en réseau des acteurs, que ce soit au niveau cantonal ou supracantonal.

2.3. LES DÉCLINAISONS DE LA PADE AU NIVEAU CANTONAL, DÉFINIES DANS DES DOCUMENTS ANNEXES À LA PADE

La PADE ne devrait pas être plus détaillée, de manière à donner une vision d'ensemble, tout en gardant une certaine souplesse dans son application.

Les précisions ou les limitations relatives aux axes stratégiques peuvent être apportées dans un document annexe. On pourrait également par exemple y spécifier les axes stratégiques par volet spécifique, ou par région, ou encore en exclure certaines dimensions.

Des mesures et plans d'actions doivent être définis au niveau cantonal lorsqu'il s'agit de mesures plus transversales ou générales (par exemple pour le suivi et le reporting, les mesures de gouvernance ou la détermination des réponses à apporter aux besoins des PME ou des start-ups). Des indicateurs devraient être prévus, afin de permettre de s'assurer des résultats obtenus.

Exemples

- a) Améliorer le suivi et le reporting / Avoir une promotion intégrée commune :

Préciser les différentes actions à mettre en œuvre et en mesurer l'avancement après des périodes prédéfinies (1 an, 2 ans, etc.). Dans ce cas, les indicateurs sont l'accomplissement ou non des mesures prévues dans le délai imparti. L'atteinte ou non des résultats peut être exprimée de manière qualitative.

- b) Donner des réponses adaptées aux besoins de PME et des start-ups :

Préciser les types de réponses à apporter (ceux de l'axe E) et effectuer un plan de mise en œuvre de manière à mesurer les résultats des actions. Les indicateurs sont dans ce cas également l'accomplissement ou non des mesures prévues.

- c) Développer l'offre de produits touristiques

Préciser les domaines particuliers, ou le type de produits (ceux de l'axe H). Trouver des indicateurs qui permettent de mesurer les résultats, par exemple le nombre de nouveaux produits créés rapportés au nombre de touristes dans le canton (cet indicateur peut être appliqué également au niveau régional).

- d) Mettre à disposition des terrains et des locaux

Préciser les dispositions relatives aux sites stratégiques (celles de l'axe I) et fixer pour chacune des indicateurs de résultats, par exemple l'augmentation (en %) des surfaces à disposition.

e) Promouvoir l'innovation ou l'internationalisation / les secteurs prioritaires

Dans ce cas, il s'agit plutôt d'orientation particulière des mesures. Les résultats peuvent être vérifiés en mesurant, parmi tous les projets, le pourcentage de projets qui touchent les différents secteurs prioritaires, ou qui concernent des produits innovants, ou qui ont une portée internationale.

2.4. LES DÉCLINAISONS DE LA PADE AU NIVEAU RÉGIONAL, DÉFINIES DANS LES STRATÉGIES ET PLANS D' ACTIONS RÉGIONAUX

Les régions devraient proposer un plan de mise en œuvre de la PADE, en proposant d'agir sur les axes stratégiques qui les concernent, compte tenu de leurs caractéristiques et leurs spécificités. Ainsi, théoriquement, un projet qui répond à un axe stratégique régional contribuera à l'atteinte de l'objectif supérieur prévu dans la PADE.

Des mesures et des plans d'action devraient ensuite être définis, accompagnés d'indicateurs, le tout validé par le canton.

ANNEXE III

ANALYSE DE QUATORZE PROJETS RÉGIONAUX SELON UNE APPROCHE ORIENTÉE RÉSULTATS

La Cour a analysé une sélection de 14 projets et vérifié s'ils ont été sélectionnés (ex ante) et contrôlés (ex post) de manière à pouvoir évaluer leur efficacité à contribuer au développement économique régional, voire cantonal.

L'analyse des projets est effectuée par trois niveaux d'intervenants : les porteurs de projets eux-mêmes, les organismes de développement régionaux qui préavisent, et évidemment par le SPECo qui est l'autorité d'octroi finale, et à qui revient le contrôle de l'ensemble du processus.

L'analyse de la Cour vise à apprécier l'efficacité de l'évaluation des résultats des projets par le SPECo (et non l'efficacité des projets eux-mêmes)⁶².

1. UNE MÉTHODE D'ANALYSE BASÉE SUR LE MODÈLE D'EFFICACITÉ

La méthodologie retenue vise à évaluer, pour chaque projet, **dans quelle mesure celui-ci intègre les composantes d'un modèle d'efficacité.**

L'équipe d'audit s'est basée, pour son analyse, **sur les dossiers des projets** qui lui ont été remis par le SPECo. Selon les entretiens menés auprès des organismes régionaux, ceux-ci ne disposent pas d'autres informations que celles transmises au SPECo.

1.1. LA DÉFINITION DU MODÈLE D'EFFICACITÉ⁶³

Un travail orienté vers l'efficacité permet de contrôler si les moyens ont été engagés de manière efficiente et efficace, mais également de répondre à ces questions fondamentales :

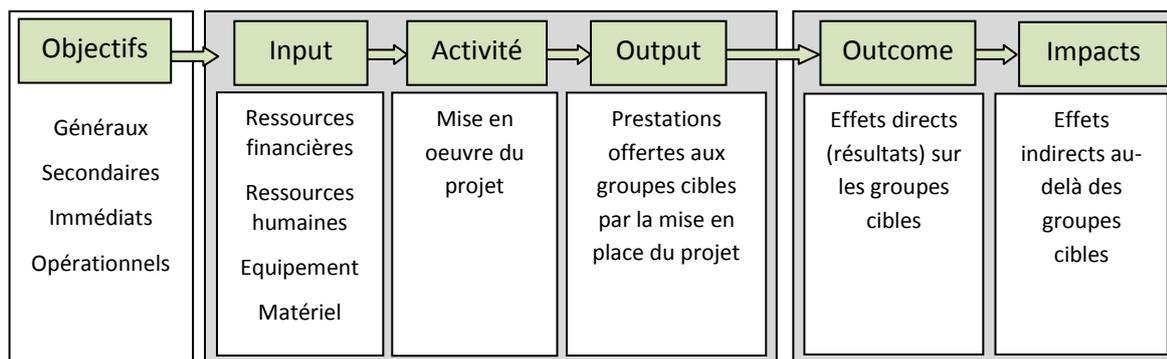
- Faisons-nous ce qu'il faut ?
- Le faisons-nous comme il faut ?
- Comment pouvons-nous nous améliorer ?

Pour ce faire, le recours à un « modèle d'efficacité⁶⁴ » ou « modèle de causalité », largement utilisé dans le domaine de l'évaluation de projets, est pertinent. Ce modèle permet d'illustrer schématiquement les relations entre l'objectif du projet, les ressources mises en œuvre pour sa réalisation, les activités, l'output produit, les effets directs et indirects, le tout selon un enchaînement logique.

⁶² On pourrait avoir des projets qui sont très performants et contribuent largement au développement économique régional, mais pour lesquels aucune analyse orientée résultats n'a été réalisée. Dans ce cas, la Cour pourrait conclure à la non-efficacité de l'évaluation des projets (l'analyse du projet ne permet pas de démontrer que celui-ci a atteint les objectifs prévus).

⁶³ La mesure de l'efficacité dans la coopération au développement – Guide ZEWOW pour projets et programmes, fondation ZEWOW (Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons), 2013.

⁶⁴ La méthodologie du « cadre logique » utilise une approche similaire. Le présent audit se réfère au Guide Zewo pour projets et programmes (fondation ZEWOW, Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons, 2013) et aux travaux de regiosuisse.



La mesure de l'efficacité porte en particulier sur les effets (outcome) produits auprès des bénéficiaires, à travers de leurs prestations (output), mais aussi sur les effets à plus long terme (impacts), qui s'étendent au-delà des groupes cibles⁶⁵.

La Cour a utilisé le modèle d'efficacité pour vérifier que les projets régionaux produisent des outputs et des effets qui permettent à l'Etat d'atteindre ses objectifs de développement économique. Ce modèle est également celui que la Confédération préconise d'utiliser pour évaluer l'efficacité des projets régionaux soutenus dans le cadre de la NPR⁶⁶.

Il convient de distinguer les impacts de la politique d'appui au développement économique (PADE), qui sont les effets à plus long terme attendus et obtenus par les différentes mesures prévues par la LADE, des résultats produits par les projets régionaux, à savoir les effets directs, voire indirects, de la mise en œuvre de chaque projet sur le développement économique de la région (création ou maintien de valeur ajoutée et emploi).

1.2. LES CRITÈRES D'APPRECIATION DE LA COUR

Les critères utilisés par l'équipe d'audit pour apprécier, sur base d'informations probantes, si l'évaluation des projets régionaux est orientée résultats sont exprimés par des questions résumées dans le tableau ci-dessous :

	Ex ante	Ex post
Output	Le niveau de prestation à fournir est-il décrit de manière mesurable ? Des indicateurs sont-ils utilisés ?	Le niveau de prestation à fournir est-il atteint ?
Groupes cibles	Les groupes-cibles visés par la mise en œuvre du projet sont-ils identifiés ?	Les groupes-cibles visés par la mise en œuvre du projet sont-ils atteints ?
Effets	Les effets attendus du projet sont-ils décrits de manière mesurable ? Des indicateurs sont-ils utilisés ?	Les effets attendus du projet sont-ils atteints ?
Contribution du projet au développement économique	Le lien entre les objectifs du projet et les objectifs de la région et du canton est-il clairement démontré ?	La mise en œuvre du projet contribue-t-elle à l'atteinte des objectifs de la région et du canton ?

⁶⁵ Ces notions sont définies dans l'index.

⁶⁶ Travail orienté vers l'efficacité dans la NPR, regiosuisse, 2013.

2. LES PROJETS RÉGIONAUX SÉLECTIONNÉS NE SONT GÉNÉRALEMENT PAS ÉVALUÉS SELON UNE MÉTHODE FORMELLEMENT AXÉE SUR LES RÉSULTATS

2.1. LES RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES DOSSIERS DE PROJETS

L'étude des dossiers montre que, conformément aux constats tirés de l'étude des processus d'octroi et de contrôle des subventions mis en œuvre au SPECo (point 4.2), les projets sélectionnés sont analysés de manière à permettre au SPECo de s'assurer de leur conformité aux critères d'éligibilité et de vérifier sa bonne mise en œuvre, notamment financière. En conséquence, ce n'est donc pas étonnant que l'output soit défini dans 100 % des projets sélectionnés.

Par contre, l'analyse des dossiers ne permet pas de démontrer que les projets régionaux sont évalués selon une méthode axée sur les résultats.

Le groupe-cible est identifié seulement dans 57 % des projets analysés (8 projets sur 14). Il s'agit pourtant d'un pré-requis indispensable puisque les résultats directs des projets (outcome) se réfèrent précisément à leurs effets sur le groupe-cible.

Par ailleurs, l'évaluation de l'atteinte du groupe-cible après la mise en œuvre du projet n'est clairement effectuée que pour 28 % des projets (4 projets).

Les effets attendus de la mise en œuvre du projet ne sont précisés que dans 28 % des cas (4 projets sur 14) ; ils ne sont mesurés ex post que dans 21 % des cas (3 projets sur 14).

Si l'objectif du projet est en général formulé de manière plus ou moins explicite et mis en relation avec les stratégies régionales et la PADE cantonale, les résultats attendus du projet et sa contribution à l'axe stratégique visé n'est pas suffisamment étayé. Or, au-delà de la conformité aux axes prioritaires de la politique de l'Etat, le projet doit démontrer qu'il aura pour effet de maintenir ou de créer de la valeur ajoutée (art. 1 LADE).

Une approche orientée résultats de manière à mettre clairement en évidence la valeur ajoutée du projet sur le développement économique de la région n'est utilisée que dans 3 projets sur 14. Cela ne veut pas dire que les autres projets ne génèrent pas de valeur ajoutée, mais que leur analyse ne permet pas de le démontrer explicitement.

2.2. LE TABLEAU DE SYNTHÈSE

La synthèse de l'évaluation des projets est présentée ci-dessous sous forme d'un tableau récapitulatif, qui donne une appréciation des éléments-clés de la démarche d'analyse des projets sélectionnés figurant ou non dans les dossiers des projets. Plus les éléments présents sont orientés résultats, plus l'efficacité du projet à atteindre les objectifs visés peut être démontrée par l'Etat, de manière à évaluer si sa politique d'appui au développement économique est elle-même efficace.

Chaque dossier de projet a fait l'objet d'une analyse détaillée, consignée dans une fiche d'évaluation par projet. De manière générale, les appréciations dans le tableau ci-dessous ont la signification suivante :

- Vert : l'analyse a révélé que le dossier du projet était constitué de manière suffisante relativement au critère considéré.
- Orange : l'analyse a révélé que le dossier du projet faisait référence au critère considéré, mais qu'il manquait certains éléments.
- Rouge : l'analyse a révélé que le dossier du projet ne faisait pas référence au critère considéré, ou qu'il manquait des éléments importants.

Les appréciations sont qualitatives et reposent sur les critères définis au point 2.2.

Contrairement à une évaluation quantitative qui peut résulter d'une moyenne mathématique, l'évaluation générale repose ici sur l'analyse qualitative menée pour chaque projet en particulier, ce qui peut expliquer qu'elle peut différer entre des projets qui ont pourtant obtenu des cases « couleur » identiques.

	Conformité	Output	Groupes-cibles	Effets	Evaluation générale
Office tourisme	😊	😊	😊	😞	😞
UMVO	😞	😊	😊	😞	😞
St. Prex	😊	😊	😞	😞	😞
Télécabine Rougemont	😊	😊	😞	😞	😞
Stravinski	😊	😊	😞	😞	😞
CITAV	😊	😊	😞	😞	😞
Centre artisanal Château d'Oex	😊	😊	😊	😞	😊
Chillon	😊	😊	😞	😞	😞
Promotion bois	😊	😊	😞	😞	😞
Y-Start	😊	😊	😊	😊	😊
Pays des Enfants	😊	😊	😊	😊	😊
PDCOM	😊	😊	😞	😞	😞
Cyberadministration	😊	😊	😊	😞	😞
Festival Images	😊	😊	😞	😞	😞

Le projet UMVO est le seul qui ne soit pas conforme aux procédures mises en place par le SPECO, puisque la demande de subvention a été effectuée seulement quelques jours avant le début de la manifestation, et cela pour la quatrième fois consécutive, malgré les avertissements du SPECo. Le montant de la subvention (CHF 100'000) a toutefois été accordé.

Les projets « Festival Au Pays des Enfants », « Y-Start » et « Centre artisanal Château d'Oex » ont reçu une évaluation positive, car ces trois projets s'inscrivent dans une démarche formellement orientée résultats. Ceux-ci ont été estimés ex ante (moins clairement pour le centre artisanal), et mesurés ex post. Le Festival repose sur une évaluation plus qualitative, tandis que Y-Start ou le Centre artisanal reposent sur des indicateurs quantitatifs.

Ces projets démontrent qu'il est possible de mieux formaliser les éléments relatifs aux résultats en matière de développement économique régional de manière relativement simple. En effet, ce sont les résultats obtenus qui, en définitive, doivent constituer le premier critère de sélection d'un projet.

Pour les besoins du reporting, les éléments faisant état des résultats des projets devraient être synthétisés dans la base de données des projets.

ANNEXE VI

LA COUR DES COMPTES EN BREF

La Cour des comptes du canton de Vaud est une Autorité indépendante qui a pour mission de contrôler l'utilisation de tout argent public, sous l'angle de la performance en s'assurant principalement du respect des principes d'économie, d'efficacité, d'efficience et de durabilité, et subsidiairement du respect des principes de légalité et de régularité (art. 2 LCComptes).

Les **attributions** de la Cour sont les suivantes (art. 4 LCComptes) :

- vérification de la bonne utilisation des fonds des entités soumises à son champ de contrôle ;
- vérification de l'évaluation de la gestion des risques des entités soumises à son champ de contrôle ;
- contrôle des subventions accordées par l'Etat ou les communes.

La Cour **se saisit elle-même** des objets qu'elle entend traiter à l'exception des mandats spéciaux que le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent lui attribuer (art. 21 et ss LCComptes). Quiconque peut également proposer un mandat spécial à la Cour qui peut y donner suite ou non.

Le champ de contrôle de la Cour s'étend aux entités suivantes (art. 3 LCComptes):

- le Grand Conseil et son Secrétariat général ;
- le Conseil d'Etat et son administration ainsi que les entités qui lui sont rattachées ;
- le Tribunal cantonal ainsi que les tribunaux et autres offices qui lui sont rattachés ;
- les communes, ainsi que les ententes, associations, fédérations et agglomérations de communes ;
- les personnes morales de droit public ;
- les personnes physiques et morales auxquelles l'Etat ou une commune délègue l'exécution d'une tâche publique ou accorde, directement ou indirectement, une subvention au sens des articles 7 et 12 de la loi sur les subventions ou une autre contribution au sens de l'article 8, alinéa 1, lettres a,c,d,f,g de la loi sur les subventions.

Les rapports de la Cour consistent en ses constatations et recommandations (art. 36 LCComptes). Ils comprennent également les remarques de l'entité auditée, les éventuelles remarques subséquentes de la Cour et, le cas échéant, les avis minoritaires de la Cour.

La Cour **publie ses rapports** pour autant qu'aucun intérêt prépondérant, public ou privé, ne s'y oppose. Ils sont consultables sur le site internet de la Cour : www.vd.ch/cdc.

Vous pouvez apporter votre contribution au bon usage de l'argent public en contactant la Cour des comptes. Toute personne peut communiquer à la Cour des signalements en rapport avec des faits entrant dans ses attributions. Il suffit de vous adresser à :

Cour des comptes du canton de Vaud
Rue de Langallerie 11, 1014 Lausanne
Téléphone : +41 (0) 21 316 58 00 Fax : +41 (0) 21 316 58 01
Courriel : info.cour-des-comptes@vd.ch