

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

**Postulat Amélie Cherbuin et consorts - Subventions aux projets régionaux :
mesurer la performance et sécuriser le processus de décision**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 8 juin 2015.

Composition de la commission : Mmes Amélie Cherbuin, Véronique Hurni, Josée Martin, Graziella Schaller. MM. Olivier Kernen, Gérard Mojon, Daniel Ruch, Jean-François Thuillard (président), Maurice Treboux.

Représentant-e-s du Département de l'économie et du sport (DECS) : Mme Andreane Jordan Meier, Secrétaire générale du DECS (en remplacement en début de séance du Chef de département retenu par les transports). MM. Philippe Leuba (nous rejoint en cours de séance), Conseiller d'Etat, Lionel Eperon, Chef du Service de la promotion économique et du commerce (SPECo), Jean-Baptiste Leimgruber, Chef de l'unité Economie régionale au sein du SPECo.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

La postulante rappelle le but de la loi sur l'appui au développement économique (LADE) : soutien de la promotion et du développement économique du canton et des régions propres à maintenir ou créer de la valeur ajoutée (art.1), et cite les domaines d'action fixés : développement durable, équilibre régional, réduction des disparités, renforcement de la vitalité/compétitivité économique des diverses activités, maintien et création d'emplois, coordination/échanges entre acteurs privés et publics aux niveaux intercantonal, interrégional et supracantonal. Or, dans son rapport no 30 du 25 février 2015, la Cour des comptes indique que l'évaluation de ces différents points n'a pas pu être réalisée, faute de données disponibles.

Aussi, la postulante demande d'étudier l'opportunité de doter le SPECo de critères mesurables permettant d'évaluer les résultats de la politique d'aide au développement économique. L'audit de la Cour des comptes relève en outre des manquements en termes de processus de gouvernance dans le cadre de l'octroi des subventions aux projets régionaux. Le système de subventions de la LADE peut ainsi être largement amélioré et mieux « monitoré ».

L'idée ne consiste bien évidemment pas à limiter l'accès aux outils de la LADE qui constitue un instrument important pour le canton permettant le soutien à nombre de projets régionaux qui ne verraient pas le jour sans l'aide de l'Etat. Il reste que le suivi et le *monitoring* de ces projets sont essentiels pour garantir à la population vaudoise que les millions dépensés sont utilisés avec efficacité et efficacité. Il n'existe aucun critère d'évaluation factuelle permettant de démontrer que les 78 millions de subventions accordées aux régions depuis 2009 ont généré une plus-value, notamment en termes de création d'emplois. En 2012 déjà, il avait été noté le manque d'un bilan sur la politique d'appui au développement économique pour les années 2012-2017. Aujourd'hui, la situation s'avère toujours aussi peu transparente. La Cour des comptes relève de plus que le SPECo n'est toujours pas doté de directives et de procédures suffisantes, permettant aux collaborateurs de disposer de références communes cadrant leurs décisions. Les processus d'analyse ne permettent ainsi pas d'identifier les

éventuels conflits d'intérêts de la personne en charge d'un dossier et qui pourraient altérer les décisions. Ce manque de critères a pour conséquence que l'octroi de subventions repose en grande partie sur l'appréciation personnelle des collaborateurs du SPECo. Cette politique au cas par cas pourrait engendrer un risque important en termes d'équité de traitement dans l'allocation des aides que ce soit par public cible ou région concernée.

Enfin, la Cour des comptes indique qu'il n'y a pas de coordination concernant la procédure et le suivi du contrôle des subventions. Lorsque celles-ci sont accordées par plusieurs services à un projet ou plusieurs fois à un même projet bénéficiaire, il n'y a pas de contrôle systématique formalisé. Un projet touche parfois plusieurs domaines simultanément et, à ce titre, peut se voir accorder diverses subventions par le biais de différentes lois. Il serait dès lors nécessaire de vérifier que les aides accordées en cumul respectent une certaine équité de traitement. En conséquence, le postulat demande d'étudier l'opportunité de dresser un inventaire de l'ensemble des subventions versées afin d'identifier les cumuls et l'importance de l'aide accordée.

En soutenant ce postulat, afin que les recommandations de la Cour des comptes soient étudiées par le Conseil d'Etat pour fixer des critères et indicateurs, le Grand Conseil pourra asseoir la politique de promotion économique du Canton et légitimer auprès de la population les importantes sommes versées.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le chef du SPECo expose les éléments suivants :

- le rapport de la Cour des comptes relève à plusieurs reprises l'excellent travail réalisé par le SPECo et l'ensemble des acteurs de la promotion économique régionale ;
- le rapport de la Cour des comptes met en exergue deux enjeux : (1) l'évaluation de la LADE et de la politique d'appui au développement économique (PADE) 2012-2017, (2) la prétendue absence d'un processus de décision sécurisé en matière d'octroi des subventions, que ce soit en termes d'égalité de traitement, de prévention des conflits d'intérêts ou d'exhaustivité des décisions prises (inventaire des subventions LADE). Sur ces éléments, le SPECo a émis de nombreuses réserves, réserves partagées par le chef du DECS ;
- concernant le premier point (évaluation de la LADE et de la PADE), la Cour des comptes développe sur près de 90 pages une critique déjà connue par le SPECo, à savoir l'absence d'indicateur de performance ou, du moins, d'indicateur de performance formalisé. A ce titre, il convient de rappeler que l'évaluation des politiques publiques constitue une science éminemment jeune, aux méthodes encore discutées, et, très généralement, le parent pauvre de la mise en œuvre des politiques publiques. A l'échelle du canton de Vaud, la LADE et la PADE jouent cependant un rôle pionnier en la matière. En effet, la LADE (art. 8, al. 2) prévoit et soumet obligatoirement la politique d'appui au développement économique à une évaluation réalisée par un organisme indépendant. Faute d'objet défini à évaluer, l'évaluation prévue par la loi n'a pas pu être mise en œuvre immédiatement et a dû attendre la PADE 2012-2017. En prévision de 2017, le SPECo travaille à l'élaboration des indicateurs de performance utiles à l'évaluation. De plus, la PADE va au-delà des buts fixés par la LADE en précisant trois domaines soumis de même à évaluation et déclinés en axes stratégiques puis en objectifs opérationnels : la gouvernance du système, la promotion du canton à travers une image commune et une série d'enjeux thématiques (favoriser la diversité du tissu économique, stimuler l'innovation, etc.). Dans son rapport, la Cour des comptes liste l'intégralité des travaux en cours du SPECo pour se doter d'indicateurs d'évaluation de la performance. Par ailleurs, depuis ses débuts, l'appui au développement économique a fait l'objet de nombreuses évaluations : en 2005, une évaluation par un organisme indépendant de la politique de promotion économique ; deux rapports d'évaluation concernant la politique des pôles de développement ; en 2014, une évaluation par un organisme indépendant des manifestations dans les Alpes vaudoises ; en 2015, une évaluation portant sur l'efficacité des organismes régionaux. Enfin, dans le cadre du programme de mise en œuvre de la politique régionale de la Confédération, le SPECo vient de livrer au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) un modèle

d'efficacité. En regard de tout cela, la Cour des comptes conclut, en page 34 de son rapport, que « le SPECo a entamé un travail sur les indicateurs d'outcome en lien avec la LADE, ainsi que sur les indicateurs d'output, d'outcome et d'impact dans le cadre du Plan cantonal de mise en œuvre de la loi fédérale sur la politique régionale. La démarche n'est pas encore aboutie mais constitue une bonne base de réflexion ». En ce sens, il n'apparaît guère utile de développer sur près de 90 pages un fait connu de tous et du SPECo en particulier, à savoir que les indicateurs d'évaluation sont encore en cours d'élaboration. Ainsi en 2013, un audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) sur la politique régionale, qui tient sur 17 pages, indiquait déjà que « la stratégie du Canton est claire ». Elle peut s'appuyer sur les organisations régionales. Les personnes en charge de la mise en œuvre de la nouvelle politique régionale sont très engagées et motivées. Elles effectuent leur travail avec beaucoup de professionnalisme. Pour la période 2008-2011, le Contrôle cantonal des finances (CCF) a procédé au contrôle de la comptabilité pour les volets cantonal, intercantonal et transfrontalier. Selon la communication orale du CCF, aucune erreur significative n'a été relevée. Le CCF a également vérifié la tenue des dossiers par un échantillon de projets des volets interrégional et cantonal. Selon les informations transmises par oral par le CCF, les dossiers consultés sont complets et les procédures suivies sont conformes aux directives. Finalement, le Canton effectue un contrôle basé sur les coûts et non pas sur la performance ou le résultat du projet. A l'avenir le CDF suggère de développer un *controlling* basé sur la performance, les résultats et les impacts sur les régions ».

Concernant le deuxième point (prétendue absence d'un processus de décision sécurisé en matière d'octroi des subventions), le chef de l'unité Economie régionale présente et commente la documentation qui peut être librement consultée sur le site internet de l'Etat de Vaud sous rubrique « Développement économique -> Economie régionale » :

- aides financières à disposition selon la typologie LADE des projets, conditions d'octroi, marche à suivre, liste des projets subventionnés, etc. ;
- formulaires standardisés à l'attention des porteurs de projet ;
- demandes et préavis standardisés des organismes régionaux qui fonctionnent comme intermédiaires entre les porteurs de projet et le SPECo ;
- fiches d'examen des projets par le SPECo qui codifient les critères de décision. L'examen peut donner lieu à des demandes d'informations complémentaires voire à des expertises externes. En tous les cas, une analyse financière est conduite puis validée par la hiérarchie du service ;
- décisions LADE avec considérants en droit, toujours signées au niveau du service par au moins deux personnes ;
- intégralité des résumés des décisions prises depuis 2012 par l'unité Economie régionale (nom du projet, axe concerné de l'appui au développement économique, porteur du projet, résumé de la nature du projet, coût total du projet, montant de la subvention allouée, région concernée, base légale applicable, type d'aide octroyée, etc.). Ces décisions (résumés par type LADE et par région) figurent de même dans les rapports d'activités du service. En 7 ans de pratique de la LADE, aucun recours n'a été porté à l'autorité de recours compétente, le Conseil d'Etat en l'occurrence.

En conséquence, le chef du SPECo insiste sur l'existence de procédures, de directives, de documents stabilisés ainsi que sur la totale transparence des décisions prises, exception faites des dossiers concernant les entreprises et pour lesquels le secret des affaires est invoqué. Au demeurant, en matière de conflits d'intérêts, le Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV) est en train d'élaborer une directive, cette question touchant l'ensemble des services de l'Etat. Le SPECo veille toutefois d'ores et déjà à l'éthique professionnelle de ses collaborateurs ainsi qu'au respect d'un certain bon sens qui incite, en cas de conflit d'intérêts potentiel, à se récuser au profit de l'autorité de décision supérieure.

Concernant la critique de l'absence d'un inventaire centralisé de l'ensemble des subventions octroyées, le chef du SPECo précise que, pour les projets traités par le SPECo, le service connaît avec exactitude la totalité des aides accordées à un titre ou à un autre à un projet, l'idée consistant justement à moduler le soutien LADE à apporter en fonction de différentes sources de financement d'un projet. Plutôt que du SPECo et de la LADE, l'inventaire centralisé des subventions diverses allouées aux différents projets soutenus relève d'un service transversal comme le SAGEFI (Service d'analyse et gestion financières) et de l'article 9 de la loi sur les subventions.

En conclusion, en termes d'évaluation de politiques publiques et d'outils d'aide à la décision, le chef du SPECo est d'avis que son service se montre, à titre de comparaison, plutôt exemplaire, même si évidemment tout peut toujours être amélioré.

4. DISCUSSION GENERALE

Les garanties de prêt ressortent-ils de la LADE ?

Pour les projets régionaux, deux types d'aide sont prévus par la loi : les prêts sans intérêt ou le versement d'argent cash à fonds perdu. Les garanties de crédit bancaire relèvent quant à elles de l'aide qui peut être fournie aux entreprises (caution par l'Etat d'une partie du crédit bancaire). L'opportunité d'octroyer un prêt et l'importance du prêt alloué ne sont pas déterminés à l'avance et dépendent de l'analyse sur mesure du projet (importance économique du projet pour la région, cautionnement (inter)communal partiel ou total, capacités financières variables des porteurs de projet et collectivités publiques concernés, etc.). L'Etat intervient, par solidarité, là où l'économie privée n'est pas en mesure d'assumer l'ensemble des risques encourus.

Quel est le calendrier plus précis du travail d'élaboration des indicateurs de performance ?

Le chef du SPECo indique à ce titre que, lorsque le service dispose d'indicateurs de performance, il communique déjà à leur propos, une telle communication participant à la légitimation de la politique menée. S'il est relativement aisé de déterminer l'effet de levier de la caution étatique, qui permet ainsi aux porteurs de projet d'obtenir plus de crédits bancaires, il apparaît bien plus compliqué d'élaborer une batterie d'indicateurs censés refléter une réalité très diversifiée et complexe. Le SPECo travaille donc sur plusieurs types d'indicateurs : les indicateurs par nature de projet aidé, les indicateurs relatifs à la gouvernance régionale du développement économique, les indicateurs élaborés avec le concours du SECO, etc. Le but consiste à disposer du maximum d'indicateurs possibles en 2017 tant à un niveau micro que macro (infrastructures, maintien/croissance de l'emploi, évolution démographique, etc.). De plus, des règlements en cours de consultation au Conseil d'Etat instituent l'obligation pour les porteurs de projet à amener leurs propres critères d'évaluation. Enfin, l'évaluateur indépendant apportera ses propres outils d'analyse.

Le chef de l'unité Economie régionale insiste sur l'inscription du travail en cours dans le cadre fédéral, avec toutes les difficultés rencontrées en matière d'évaluation au niveau fédéral aussi. Ainsi, conformément aux directives du SECO, le SPECo vient de déposer, en lien avec le programme cantonal de mise en œuvre de la politique régionale de la Confédération 2016-2019, son modèle d'efficacité, soumis à approbation des autorités fédérales.

Un commissaire relève l'intérêt d'une réponse du Conseil d'Etat au postulat, réponse qui constituerait une anticipation des réponses à apporter aux questions récurrentes de la Cour des comptes et visant une amélioration du système. Il souligne par ailleurs les disparités entre régions en matière de compétences à disposition pour réaliser les demandes LADE, la nécessité de l'action du Canton pour prendre les risques que les banques ne veulent pas assumer, et l'importance non seulement du critère de la création d'emplois mais aussi du maintien des emplois existants dans les décisions de subventionnement des projets.

Un autre commissaire demande si le dépôt du postulat fait suite ou non à des erreurs constatées du SPECo ou des cas concrets identifiés de conflits d'intérêts. En outre, il mentionne avec d'autres que la Cour des comptes effectue un suivi de ses recommandations et que ce suivi fait l'objet d'un contrôle de la part de la Commission des finances (COFIN) et de la Commission de gestion (COGES). En ce

sens, le besoin d'en faire plus n'existe pas et le postulat s'avère inutile. Le chef du DECS va dans le même sens :

- si l'évaluation mérite intérêt, il reste que le suivi des indicateurs finit souvent par retomber sur les acteurs locaux, avec la charge administrative que cela suppose et compte tenu des inégalités entre régions qui ne disposent pas toutes d'un délégué professionnel au développement économique. Aussi, l'appui au développement économique et son évaluation doivent relever d'une approche fine et sur mesure ;
- le postulat laisse aux collaborateurs du SPECo un sentiment désagréable de procès d'intention ;
- dans le cadre du suivi des observations émises par la Cour des comptes, le Conseil d'Etat à l'obligation légale de fournir une réponse écrite ;
- l'engorgement guette si chaque rapport de la Cour des comptes devait donner lieu à un postulat. En ce sens, les députés devraient plutôt intervenir pour le cas où la réponse du Conseil d'Etat aux recommandations de la Cour des comptes ne devait pas convenir.

Un troisième commissaire propose, au vu de la qualité des explications données en commission, le retrait du postulat. La postulante refuse de retirer son postulat, aux motifs suivants :

- le postulat ne constitue aucunement une critique de la qualité du travail des collaborateurs du SPECo. D'ailleurs, aucune erreur ou conflit d'intérêts identifié n'est à l'origine du postulat, mais les observations critiques de la Cour des comptes ;
- l'importance pour le SPECo de disposer de procédures et directives stabilisées reste, compte tenu en particulier de la complexité des décisions à prendre. Ainsi, il ne suffit pas de s'en remettre au bon sens des collaborateurs pour éviter tout problème ou conflit d'intérêts ;
- les fiches de projet disponibles sur internet ne comprennent malheureusement pas d'objectifs chiffrés, en termes de maintien/création d'emplois par exemple ;
- le postulat ne représente pas une couche supplémentaire de contrôle mais une opportunité de clarifier les choses et de rassurer avant 2017. Comme le Conseil d'Etat doit de toute façon répondre à la Cour des comptes, le traitement du postulat ne représente pas une charge supplémentaire.

Un quatrième commissaire propose une prise en considération partielle du postulat, en vue d'obtenir une information (état des lieux) portant uniquement sur l'élaboration en cours des critères d'évaluation (coordination du travail d'élaboration entre le Canton et la Confédération, etc.). Pour la postulante, la réponse du Conseil d'Etat au postulat peut tout à fait consister en un état de la situation susceptible d'évoluer par la suite.

Au vu de la discussion, le chef du DECS suggère une suspension des travaux de la commission, dans l'attente de la réponse, dans les 12 mois, du Conseil d'Etat aux observations de la Cour des comptes. La postulante accepte la proposition de suspension. Un commissaire déclare son opposition à l'idée de suspension des travaux de la commission, le postulat constituant à son avis un doublon des remarques de la Cour des comptes. Un autre commissaire met au contraire en avant l'intérêt d'une réponse du Conseil d'Etat adressée au Grand Conseil ou, à tout le moins, d'une réponse à la Cour des comptes quittancée par le Grand Conseil. Il lui est rétorqué par un troisième commissaire que la Cour des comptes est un organisme qui a été voulu par le Grand Conseil, ce qui rend, aux yeux du Grand Conseil, les réponses fournies par le Conseil d'Etat à la Cour des comptes aussi légitimes que les réponses du Conseil d'Etat fournies au Grand Conseil.

5. VOTES DE LA COMMISSION

La proposition de suspension des travaux de la commission est refusée par 3 voix pour, 6 voix contre et 0 abstention.

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 2 voix pour, 6 contre et 1 abstention.

Froideville, le 16 août 2015

Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Thuillard