



Programme d'évaluation pour le programme pluriannuel de mise en œuvre 2016-2023 de la nouvelle politique régionale (NPR)

Résumé

Grâce à la nouvelle politique régionale (NPR), la Confédération et les cantons soutiennent depuis 2008 les régions de montagne, le milieu rural en général et les régions frontalières dans leur développement économique. L'année 2016 a marqué le début de la 2^e période d'encouragement de la NPR, correspondant au programme pluriannuel (PPA) 2016-2023. Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) souhaite améliorer la coordination des travaux d'évaluation pendant la période d'encouragement actuelle, et ce, sur les plans tant matériel que temporel. Il a dès lors chargé l'institut Interface Études politiques Recherche Conseil de l'épauler dans la mise au point d'un programme d'évaluation pour le PPA 2016-2023.

Premièrement, le programme d'évaluation doit permettre, d'une part, d'éviter, dans la mesure du possible, de demander plusieurs fois les mêmes choses aux acteurs et aux groupes cibles des mesures de la politique régionale et, d'autre part, d'exploiter les synergies. Deuxièmement, les différentes activités d'évaluation doivent être planifiées de façon à pouvoir être intégrées à des travaux de synthèse plus larges ou ultérieurs. Troisièmement, pour satisfaire à l'exigence du Parlement, le programme d'évaluation doit être conçu de manière à permettre d'obtenir des indications sur les emplois créés et la valeur ajoutée. Il se compose de trois éléments principaux :

- *Modèle d'impact et questions clés générales comme point de départ* : un modèle d'impact qui rend compte de la logique d'impact de la NPR et du PPA 2016-2023 et met en évidence les relations entre les différents programmes, instruments et contenus constitue le cœur du programme d'évaluation. Ce modèle d'impact aide à formuler les questions clés générales à traiter lors des activités d'évaluation prévues. Le traitement de ces questions dans toutes les évaluations partielles projetées permettra, dans l'évaluation finale du PPA, de tirer des conclusions couvrant l'ensemble de l'évaluation en ce qui concerne la conception, la mise en œuvre et les effets du PPA et de la NPR (cf. chap. 2).
- *Vue d'ensemble des données disponibles en matière de controlling et de suivi qui peuvent être utilisées pour les évaluations* : plusieurs instruments de controlling et de suivi sont déjà utilisés dans le cadre de la NPR. Il convient d'exploiter au mieux les données ainsi obtenues lors des différentes activités d'évaluation, afin d'éviter de devoir poser des questions complémentaires dans ces domaines. Pour les besoins du programme d'évaluation, les instruments existants de controlling et de suivi sont présentés dans un tableau synoptique qui indique quand il faut attendre quelles informations de quel service pour pouvoir utiliser ces informations lors des évaluations prévues (cf. chap. 3).
- *Évaluations (partielles) d'activités importantes en lien avec la NPR* : la coordination des évaluations sur les plans matériel et temporel est au centre du programme d'évaluation (cf. chap. 4). Premièrement, cette coordination vise à garantir que les résultats des évaluations partielles soient disponibles au moment opportun.

Deuxièmement, cette manière de procéder permet d'assurer que les évaluations partielles répondent aux questions qui sont au centre de la synthèse. Troisièmement, la coordination des travaux d'évaluation permet d'éviter de demander plusieurs fois les mêmes choses, car les évaluations partielles sont bien coordonnées entre elles. L'idée est de pouvoir utiliser les données et les informations issues d'une évaluation partielle dans le cadre d'autres évaluations partielles. L'évaluation générale de l'ensemble du PPA 2016-2023 est au cœur des différents travaux d'évaluation, comme l'exige l'art. 18 de la loi fédérale sur la politique régionale. Les évaluations partielles de certains programmes, instruments et contenus du PPA, qui sont réalisées en amont, servent de base à l'évaluation générale du PPA et, partant, permettent de remplir le mandat légal. Il est prévu de confier l'ensemble des évaluations prévues dans le cadre de la NPR à des spécialistes externes. Pour cette raison, le programme d'évaluation contient également des propositions destinées aux cahiers des charges des évaluations sous la responsabilité du secteur Politique régionale et d'organisation du territoire du SECO (cf. annexe A5).

En outre, le programme d'évaluation comporte des propositions en vue d'une mesure de l'efficacité de la NPR au niveau de l'impact et des lignes directrices concernant les audits des systèmes régionaux d'innovation (RIS ; cf. annexes A3 et A4) :

- Si, en dépit des réserves émises par les experts (liées notamment à une absence de causalité ou à des retards), la détermination des *impacts de la NPR* devait quand même s'avérer nécessaire, il est suggéré de recourir, dans la mesure du possible, aux données disponibles. C'est pourquoi il convient d'encourager les cantons responsables des RIS à intégrer, dans les audits des RIS, des questions sur les effets des RIS au niveau de l'impact – c'est-à-dire en ce qui concerne les dimensions suivantes : création de valeur, compétitivité, emplois créés, nouvelles entreprises et innovations d'affaires générées. Il est également prévu de compléter la banque de données CHMOS par de nouveaux champs obligatoires, afin que les données d'impact puissent être saisies directement au niveau des projets et par les responsables de projet (nombre d'emplois garantis, emplois créés, investissements générés, etc.). Enfin, il s'agit d'utiliser aussi les données sur les emplois créés issues des évaluations partielles, entre autres de l'évaluation de l'instrument des allègements fiscaux. Si, toutefois, les solutions proposées ci-dessus ne permettent pas d'obtenir les indications voulues, il y a lieu d'y renoncer.
- Les *lignes directrices sur la réalisation des audits des RIS* qui sont proposées tiennent compte de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans l'exécution de la NPR et fixent des exigences minimales. L'organisation et la mise en œuvre concrète des audits relèvent des cantons responsables. Cette manière de procéder permet de satisfaire à l'objectif premier des audits, à savoir favoriser un processus d'amélioration permanente. Les audits servent avant tout à permettre aux responsables des RIS de déterminer s'ils sont sur la bonne voie ou s'ils doivent procéder à des ajustements.

Avis du secteur Politique régionale et d'organisation du territoire

Contexte et objectifs du mandat

Aux termes de l'art. 18 de la loi fédérale sur la politique régionale, le Conseil fédéral doit veiller à ce que le programme pluriannuel fasse l'objet d'une évaluation scientifique et présenter un rapport à l'Assemblée fédérale. En application de cette disposition, le SECO a attribué, durant la période correspondant au 1^{er} PPA, des mandats d'évaluation spécifiques concernant différents instruments de la politique régionale, puis a intégré leurs résultats à l'évaluation du PPA 2008-2015. À l'occasion de l'examen qu'il a réalisé en 2014, le Contrôle fédéral des finances a critiqué le manque de coordination des activités d'évaluation sur les plans matériel et temporel. Sur la base de ce rapport, le SECO a décidé de mettre au point un programme d'évaluation pour le PPA 2016-2023 avec l'aide d'un prestataire externe. Le programme d'évaluation définit en amont l'objet, les modalités et l'auteur de chaque examen ou évaluation.

Avec le programme d'évaluation pour le PPA 2016-2023, le SECO vise les objectifs suivants :

- Premièrement, il s'agit, d'une part, d'éviter, dans la mesure du possible, de demander plusieurs fois les mêmes choses aux acteurs et aux groupes cibles des mesures de la politique régionale et, d'autre part, d'exploiter les synergies en recourant aux données existantes et en coordonnant les éventuelles demandes et, le cas échéant, en les regroupant.
- Deuxièmement, les différentes activités d'évaluation doivent être planifiées de façon à pouvoir intégrer leurs résultats à des travaux plus larges ou ultérieurs (message sur la promotion économique, p. ex.).
- Troisièmement, il doit être possible d'obtenir des indications détaillées sur les effets de la NPR, sans pour autant occasionner de surcharge aux groupes cibles, aux responsables de projet et aux services cantonaux.
- Quatrièmement, il convient de tendre vers des produits utiles au processus interne d'apprentissage et aux rapports destinés à l'externe.

Par ailleurs, Interface a été prié d'indiquer comment mesurer les effets au niveau de l'impact (en particulier sur les emplois créés grâce à la NPR).

Enfin, la Confédération avait annoncé aux cantons qu'un cadre conceptuel pour les audits serait défini à l'occasion du programme d'évaluation. Interface a donc été chargé d'esquisser ce cadre conceptuel en tenant compte des travaux réalisés jusqu'ici par la Confédération et les cantons.

Propositions d'Interface

a. Programme d'évaluation

Le programme d'évaluation se compose essentiellement des éléments suivants :

- **Modèle d'impact et questions clés** : le modèle d'impact a été élaboré pour rendre compte de la logique d'impact de la NPR et du 2^e PPA. Il sert de fondement à la fois à une compréhension commune et à la logique d'impact. Il aide également à formuler les questions clés générales à traiter lors de chacune des activités d'évaluation prévues dans le cadre de la NPR. L'objectif est de garantir que les évaluations

partielles soient coordonnées sur le plan matériel et qu'elles puissent, par la suite, servir de base à l'évaluation globale de la NPR.

- **Vue d'ensemble des jeux de données disponibles** : le tableau synoptique des instruments de controlling et de suivi existants permet de savoir quel service dispose de quelles informations à quel moment. Elle est utile aussi bien pour exploiter les potentiels de synergie que pour éviter de demander plusieurs fois les mêmes choses. Les évaluations prévues doivent d'abord s'appuyer sur les données disponibles. Des demandes complémentaires ne devraient dès lors être envisagées que si les données nécessaires font défaut.
- **Calendrier** : la coordination des travaux d'évaluation prévus sur le plan temporel vise à garantir que les résultats des évaluations partielles soient disponibles à temps pour être intégrés à des travaux plus larges ou ultérieurs.
- **Brève description et cahiers des charges** : les 14 principales activités d'évaluation prévues dans le cadre du 2^e PPA de mise en œuvre de la NPR font l'objet d'une brève description. De plus, des cahiers des charges ont été élaborés pour les évaluations sous la responsabilité du secteur Politique régionale et d'organisation du territoire.

b. Mesure de l'efficacité au niveau de l'impact

Du fait notamment d'une absence de causalité et de retards, les experts émettent des réserves quant à la possibilité de déterminer les impacts de la NPR. Si ces impacts doivent quand même être quantifiés, Interface suggère de recourir là encore, dans la mesure du possible, aux données disponibles et d'encourager les cantons responsables des RIS à intégrer, dans les audits des RIS, des questions sur les effets des RIS au niveau de l'impact. En outre, il convient de compléter la banque de données CHMOS par de nouveaux champs obligatoires, afin que les données d'impact puissent être saisies directement au niveau des projets et par les responsables de projet. Enfin, il s'agit d'utiliser aussi les données sur les emplois créés issues des évaluations partielles, entre autres de l'évaluation de l'instrument des allègements fiscaux, lequel est ancré dans la loi fédérale sur la politique régionale. Si, toutefois, les solutions proposées ci-dessus ne permettent pas d'obtenir les indications voulues, il y a lieu d'y renoncer.

c. Lignes directrices sur la réalisation des audits des systèmes régionaux d'innovation (RIS)

Les *lignes directrices sur la réalisation des audits des RIS* qui sont proposées tiennent compte de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans l'exécution de la NPR et fixent des exigences minimales. L'organisation et la mise en œuvre concrète des audits relèvent des cantons responsables. Il s'agit, d'une part, de permettre de garantir que les questions pertinentes du point de vue de la Confédération soient examinées. D'autre part, les audits doivent permettre aux responsables des RIS de déterminer s'ils sont sur la bonne voie ou s'ils doivent procéder à des ajustements.

Suite des travaux

Le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire juge les propositions d'Interface à la fois pragmatiques et utiles. La suite des travaux se présente comme suit :

- a. **Programme d'évaluation** : le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire tiendra compte du programme d'évaluation (en particulier des questions clés, du

calendrier et des cahiers des charges) lors des travaux d'évaluation prévus dans le cadre de la NPR.

- b. **Mesure de l'impact** : tant les experts en évaluation que les services cantonaux se sont déclarés très critiques à l'égard de l'intention de recueillir systématiquement les chiffres sur les emplois et la valeur ajoutée à titre d'indicateurs, et ce, en raison de la fiabilité limitée des données et de la charge administrative que représente la collecte de ces données. Comme ces données sont toutefois des indicateurs clés sur le plan politique, elles revêtiront toujours une grande importance. Aussi le SECO a-t-il opté pour une approche pragmatique :
- il faut utiliser les données disponibles concernant les emplois créés, par exemple celles issues de l'évaluation de l'instrument des allégements fiscaux ;
 - les cantons qui collectent des données d'impact sont priés de les communiquer au secteur Politique régionale et d'organisation du territoire, afin de permettre un processus d'apprentissage commun ;
 - des analyses pilotes approfondies sur une sélection de projets seront réalisées pour déterminer comment la NPR peut influencer, dans un cas concret, sur l'évolution des emplois et de la valeur ajoutée ;
 - le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire coordonne sa politique en la matière avec les services fédéraux chargés de politiques connexes (Direction de la promotion économique du SECO, Coopération et développement économiques du SECO, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation et Commission pour la technologie et l'innovation).
- c. **Audits** : sur la base des lignes directrices et des questions clés proposées par Interface, le secteur Politique régionale et d'organisation du territoire a conçu un modèle d'audit qu'il a envoyé aux cantons au début de 2017.

Nous tenons à remercier, d'une part, Interface pour l'élaboration du programme d'évaluation et, d'autre part, les experts consultés, les participants à la communauté du savoir-faire « RIS » et la Conférence des services cantonaux chargés de la politique régionale pour leur précieuse collaboration.

Secteur Politique régionale et d'organisation du territoire

Valérie Donzel, cheffe du secteur

Secteur Politique régionale et d'organisation du territoire, 24 février 2017