

**Zeitschrift:** Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales

**Herausgeber:** Société d'Etudes Economiques et Sociales

**Band:** 62 (2004)

**Heft:** 1: Dépenses publiques, croissances et développement

**Artikel:** Méthodologie pour l'évaluation des efforts de promotion économique : le cas vaudois

**Autor:** Martin, Marc-Jean

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-141505>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 31.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# MÉTHODOLOGIE POUR L'ÉVALUATION DES EFFORTS DE PROMOTION ÉCONOMIQUE : LE CAS VAUDOIS

Marc-Jean MARTIN

*Collaborateur scientifique*

*IDHEAP—Institut de hautes études en administration publique*

*mmartin@idheap.unil.ch*

## 1. Introduction

Historiquement, les missions des collectivités publiques occidentales n'ont cessé de s'élargir et de se complexifier (Chevallier 1980). Alors que jusqu'au début du XXe siècle ces collectivités se cantonnaient à des tâches limitées, elles s'occupent à présent de tâches comme la promotion et la régulation de leur économie. C'est notamment le cas de l'Etat de Vaud qui s'est récemment doté d'une nouvelle loi sur la promotion économique (LPE) endogène et exogène de son canton<sup>1</sup>.

Cette loi stipule à l'art. 3 que les effets et l'efficacité des mesures prises pour son application doivent être régulièrement évalués. Une telle exigence découle certainement à la fois du besoin pour le canton de disposer d'un outil de pilotage et d'assurer la légitimité de son action<sup>2</sup>.

L'évaluation d'une politique publique est un exercice particulièrement délicat, puisque pour cela il faudrait pouvoir comparer sur la même période deux états du monde: l'un où aucune disposition n'est prise et l'autre où la politique publique en question déploie ses effets. La réalité empêche cette comparaison puisque l'état du monde sans les dispositions évaluées n'existe pas<sup>3</sup>. Face à cette réalité, il est nécessaire de développer une méthodologie permettant tout de même de procéder à l'évaluation d'une loi.

Après avoir brièvement présenté la théorie du changement de la LPE, cet article définit à partir des concepts d'input, d'output, d'impact et d'outcome les différentes relations à étudier dans le cadre d'une évaluation. Il présente ensuite la méthodologie proposée par Martin et al. (2003).

## 2. Liens entre instruments et objectifs de la LPE

Afin de disposer d'un cadre de référence lors de l'évaluation des effets d'un dispositif législatif comme la LPE, il convient d'explicitier la théorie du changement sous-jacente à la disposition évaluée.

La Figure 1 permet à la fois de donner corps à la notion de théorie du changement et de présenter celle de la LPE. Rappelons qu'une théorie du changement se définit comme: « ... un système de liens de causalité

entre la situation initiale et les effets escomptés en fonction des moyens d'intervention mis en œuvre. » (Santo & Verrier, 1993: 111).

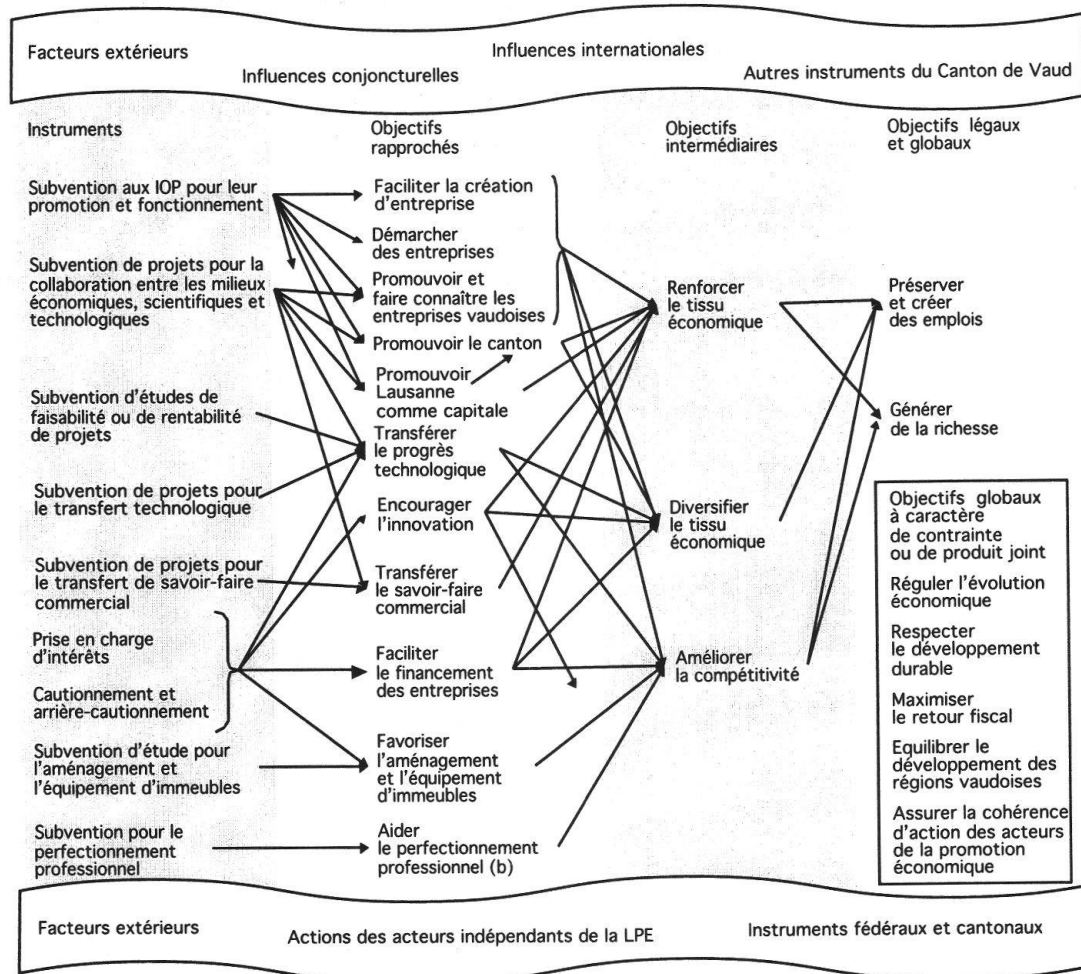
La Figure 1 comprend quatre colonnes. La première indique les instruments de la LPE. La deuxième recense les objectifs rapprochés de la LPE. La troisième contient les objectifs intermédiaires et la quatrième les objectifs globaux<sup>4</sup>. Les flèches représentent les liens de causes à effets. Ces liens peuvent relier un instrument à plusieurs objectifs, plusieurs instruments à un objectif et plusieurs objectifs de niveaux différents. Les deux vagues qui bordent le haut et le bas des colonnes rappellent que des facteurs externes à la LPE peuvent aussi bien renforcer qu'affaiblir les effets de la LPE.

Les instruments prévus par la LPE sont de nature incitative et comprennent 3 types d'instruments financiers : 1) différents types de subventions, 2) le cautionnement et l'arrière-cautionnement, ainsi que 3) la prise en charge d'intérêts. A ces instruments s'ajoutent les activités de conseil, de formation et d'information délivrées par l'organe chargé de l'application de la LPE, le Service de l'économie et du tourisme, et les différentes institutions et organismes de promotion subventionnés au titre de la LPE. Ces derniers n'étant pas financés uniquement par la LPE disposent d'une relative autonomie et peuvent donc agir partiellement selon leurs propres perceptions de la LPE<sup>5</sup>.

La mise en œuvre des instruments prévus par la LPE devrait permettre d'atteindre un ou plusieurs objectifs rapprochés. Par le biais de ces derniers, ils devraient remplir les objectifs intermédiaires suivants: le renforcement du tissu économique, la diversification du tissu économique et l'amélioration de la compétitivité. Finalement, les objectifs globaux de préservation et création d'emplois ainsi que de création de richesse devraient être atteints au travers des objectifs intermédiaires. A ces objectifs globaux s'ajoutent ceux à caractère de contrainte ou de produit joint comme le respect du développement durable ou le retour fiscal<sup>6</sup>.

Parmi les facteurs déployant également des effets dans les domaines visés par la LPE figurent la situation économique internationale ainsi que l'évolution conjoncturelle. En plus de ces facteurs, on peut mentionner que l'Etat de Vaud peut influencer le développement de son canton par sa politique régionale et son action sur les conditions cadres de l'économie (fiscalité des entreprises et des individus, aménagement du territoire, etc.). On peut finalement ajouter que l'Etat de Vaud n'est pas le seul à prendre des mesures ayant des conséquences sur les objectifs de la LPE et que des dispositions intercantionales et fédérales déploient également des effets dans ce domaine<sup>7</sup>.

Figure 1: La théorie du changement sous-jacente à la LPE met en liens les instruments et les objectifs de cette dernière <sup>(a)</sup>



- (a) Les subventions aux institutions et organismes de promotion (IOP) permettent d'atteindre tous les objectifs rapprochés. Les relations qui en découlent ne sont pas toutes indiquées pour alléger la représentation.
- (b) L'aide au perfectionnement professionnel contribue à l'atteinte d'un autre objectif rapproché: encourager l'innovation.
- Source: Martin et al. (2003).

### 3. Relations à évaluer

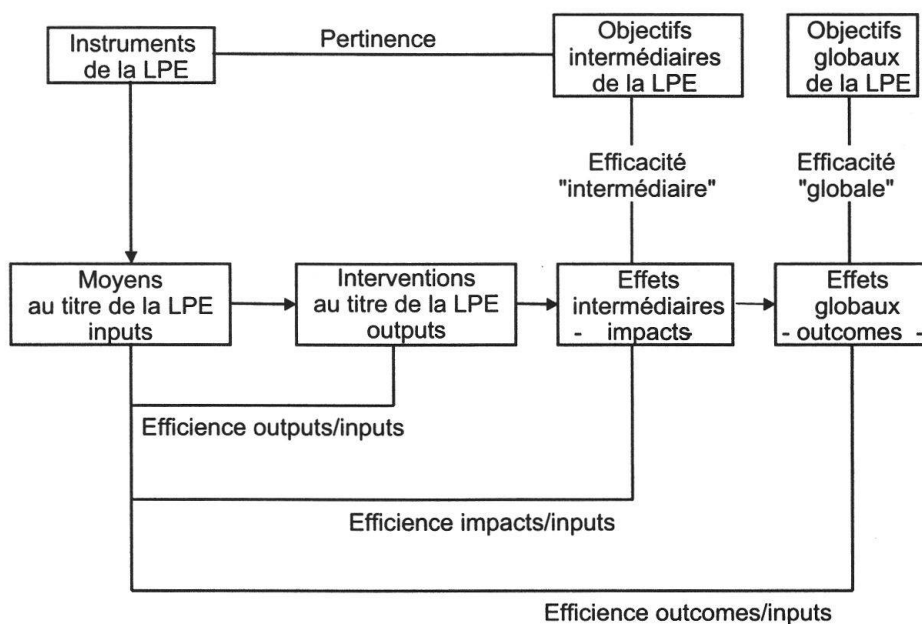
Les relations à étudier dans le cadre d'une évaluation sont l'efficacité, l'efficience et la pertinence. Ces relations sont construites à partir des instruments, des objectifs et des concepts d'input, d'output, d'impact et d'outcome.

En considérant la LPE, les *inputs* sont l'ensemble des ressources utilisées par l'Etat de Vaud pour mettre en œuvre les dispositions de la LPE. Les *outputs* sont toutes les prestations dont ont bénéficié les entreprises en relation avec les organes de promotion économique. Les *impacts* sont les effets intermédiaires de la LPE et les *outcomes* les effets globaux de la LPE.

Les actions menées grâce aux instruments prévus par la LPE doivent être évaluées par rapport à leur capacité à répondre aux objectifs de la LPE, soit à produire les effets escomptés. Ces effets ne se limitent pas aux seules prestations offertes au titre de la LPE (outputs), mais s'étendent aussi aux impacts et aux outcomes. En fait, l'objectif pour les organes qui mettent en œuvre la LPE est de produire un maximum d'outcomes et d'impacts par le biais des outputs, tout en minimisant la consommation d'inputs. Par conséquent, une évaluation doit englober l'étude du rapport entre impacts et inputs ainsi que du rapport entre outcomes et inputs<sup>8</sup>.

La Figure 2 fait apparaître les relations à évaluer. Elle rappelle que les instruments prévus par la loi visent des objectifs et des effets intermédiaires et globaux. Elle omet les objectifs rapprochés, car ces objectifs représentent davantage des critères d'attribution d'une aide que des effets.

Figure 2 : Schéma d'évaluation



Source: Martin et al. (2003).

L'étude de l'*efficacité* met en relation les objectifs fixés et les effets obtenus. L'efficacité intermédiaire met en rapport les effets intermédiaires avec les objectifs intermédiaires. L'efficacité globale traite du rapport

entre les effets globaux et les objectifs globaux. Dans les deux cas, il s'agit de mesurer le degré d'atteinte des objectifs par les effets obtenus. Pour cela, on doit s'assurer qu'il existe bien un lien de causalité entre les outputs, les impacts et les outcomes et donc que ces derniers peuvent être attribués aux outputs. Si tel n'est pas le cas, cela signifie que les instruments et les moyens mis en œuvre au titre de la LPE ne peuvent être crédités des phénomènes constatés et que ces derniers sont imputables à d'autres raisons<sup>9</sup>.

L'étude de *l'efficience* s'intéresse aux relations entre, les inputs et respectivement les outputs, les impacts et les outcomes<sup>10</sup>. Le contrôle de gestion se focalise régulièrement et fréquemment sur le rapport d'efficience outputs/inputs, c'est pourquoi l'évaluation doit se concentrer sur les rapports d'efficience impacts/inputs et outcomes/impacts<sup>11</sup>. Souvent et c'est le cas pour la LPE, il est nécessaire d'établir plusieurs ratios d'efficience, car ni les impacts ni les outcomes ne sont tous additionnables entre eux; cela en particulier parce qu'ils ne peuvent pas tous s'exprimer à l'aide d'indicateurs monétaires. Comme certains organismes en charge de la mise en œuvre de la LPE peuvent agir selon leur perception et bien que l'évaluation ne s'intéresse pas à leur fonctionnement interne, mentionnons que l'analyse de leurs interactions pourrait montrer en quoi de meilleures interactions permettraient d'améliorer l'efficience de la LPE.

La *pertinence* s'interroge sur la capacité des instruments prévus par la LPE à atteindre les objectifs fixés ou si d'autres instruments étaient davantage appropriés pour atteindre ces objectifs et par conséquent devraient être prévus. Cet aspect de l'évaluation vise à améliorer le dispositif de mise en œuvre de la LPE, puisqu'il s'agit de savoir si des instruments doivent être ajoutés ou supprimés. Il s'agit également de savoir si la répartition des ressources (inputs financiers, humains et matériels) entre les instruments est pertinente du point de vue de leur efficacité. En fait, comme les ressources à disposition sont limitées, les instruments les plus pertinents et les plus efficaces devraient bénéficier en priorité des ressources<sup>12</sup>.

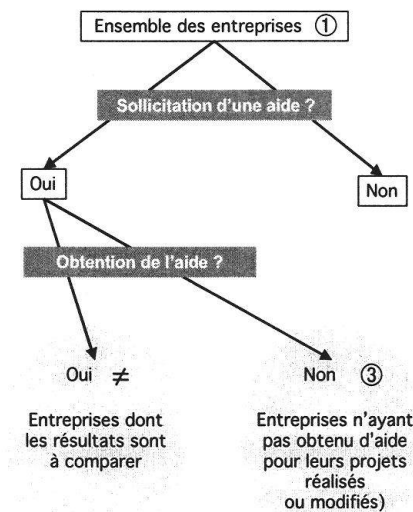
En plus de ces relations, l'évaluation doit chercher à déterminer si les instruments déployés engendrent des effets pervers, des effets non souhaités ou des effets différents de ceux correspondant aux objectifs tels que décrits dans la théorie d'action.

#### 4. Démarche proposée

La démarche présentée dans cette partie vise à isoler les effets directs de la LPE et les effets induits de la LPE de ceux découlant d'autres facteurs comme l'environnement économique, social, démographique ou politique. Elle vise d'autre part à juger de l'importance des effets attribuables à la LPE. Pour cela, elle met en perspectives l'évolution des entreprises aidées avec celle de l'ensemble des entreprises établies dans le canton.

Pour saisir cette démarche, il convient de distinguer trois groupes d'entreprises. La Figure 3 permet de les situer les uns par rapport aux autres. Le groupe ① comprend l'ensemble des entreprises ayant ou non sollicité une aide. Les entreprises ayant bénéficié d'une aide forment le groupe ② et celles à qui l'aide a été refusée le groupe ③.

Figure 3 : Schéma d'identification des groupes de contrôle



Source: Martin et al. (2003).

Comme, il est impossible de connaître quel aurait été l'état du monde en l'absence de LPE, il n'est pas possible de connaître quelle est la fraction des *effets directs* attribuable aux instruments de la LPE<sup>13</sup>. Pour parvenir à la déterminer, trois techniques sont envisageables. Aucune de ces techniques n'étant infaillible, il est souhaitable de toutes les utiliser et de discuter leurs résultats à l'aune l'une de l'autre.

- 1) La première technique passe par le suivi (par questionnaire) des entreprises qui ont sollicité une aide, mais à qui cette aide a été refusée (groupe ③ dans la figure 3). Ce suivi vise à déterminer quel est le pourcentage des projets abandonnés suite au refus de l'aide dans le total des projets rejetés. Ce pourcentage donne une indication sur la fraction des projets acceptés pour lesquels la LPE a changé quelque chose. Il correspond à la fraction des effets attribuables à la LPE parmi les effets observés pour le groupe ②.
- 2) La deuxième technique que l'on peut qualifier de subjective consiste à demander (par questionnaire) aux entreprises aidées au titre de la LPE quel est l'impact de ce soutien sur leurs résultats. Comme cette technique aboutit sans doute à une surestimation de la fraction attribuable, il faut faire preuve de prudence et, si nécessaire, réduire la fraction attribuable en considérant des facteurs pouvant rendre compte de la situation des entreprises considérées<sup>14</sup>.
- 3) Une alternative consiste à éliminer les facteurs concomitants les plus susceptibles d'expliquer les effets observés. Il s'agit tout d'abord de séparer dans le total des effets observés ceux qui découlent des aides LPE de ceux qui découlent des autres aides apportées aux niveaux cantonal (VD), intercantonal ou fédéral. Pour y parvenir, il faut connaître les montants respectifs de ces autres aides. Ensuite, on peut recourir à l'hypothèse que chaque franc apporté au titre d'une aide contribue de façon proportionnelle à la concrét-

tisation des effets<sup>15</sup>. Connaître ainsi l'influence spécifique des aides LPE ne suffit pas, car d'autres facteurs concomitants à l'action de la LPE peuvent dynamiser ou au contraire annihiler l'action de cette dernière. Il s'agit notamment des évolutions structurelle et conjoncturelle connues par le Canton sur la période étudiée. Compte tenu des éléments observables, il n'est pas possible de corriger les résultats quantitatifs obtenus précédemment. Il convient donc de les nuancer de manière qualitative en fonction des évolutions reflétées par des statistiques officielles comme le taux de chômage ou/et le revenu cantonal (à défaut de disposer d'une estimation du produit intérieur brut cantonal).

A ce stade, il convient de souligner que la promotion économique exogène ne peut pas être traitée de la même façon que la promotion endogène. En effet, s'il n'est pas aisé d'assurer le suivi par questionnaire des entreprises locales qui ont sollicité une aide et à qui cette aide a été refusée, il semble impossible d'assurer le suivi des entreprises sises à l'étranger<sup>16</sup>. C'est pourquoi dans ce cas, seules les méthodes subjectives et par élimination peuvent être utilisées pour estimer la fraction attribuable des effets observés<sup>17</sup>.

Après avoir estimé la fraction des effets directs attribuables à la LPE, il faut encore tenir compte de ses *effets induits*; en particulier sur le revenu cantonal et sur l'emploi. Ces effets sont générés par les dépenses des entreprises bénéficiaires des aides LPE. En fait, tant les dépenses salariales des entreprises aidées que les paiements de leurs fournisseurs déclenchent un phénomène multiplicateur, puisque ces deux groupes peuvent utiliser ces flux pour dépenser à leur tour. C'est pourquoi, ces deux effets directs doivent chacun être multipliés par un coefficient spécifique afin d'obtenir l'effet total sur le revenu cantonal. Ainsi, l'*effet total* de la LPE comprend les effets directs et les effets induits (obtenus grâce aux *multiplicateurs des ménages et des entreprises*)<sup>18</sup>.

Une fois les effets de la LPE estimés, il est souhaitable de juger de leur importance en les comparant à une référence. Pour cela, on utilise le groupe constitué de l'ensemble des entreprises présentes sur le territoire vaudois (groupe ① dans la figure 3). En fait, plusieurs statistiques, fournissant une référence pour comparer les résultats des entreprises bénéficiaires de mesures LPE, existent à l'échelle cantonale<sup>19</sup>. Une telle comparaison permet de connaître le différentiel de résultat (en termes d'emplois ou de richesse créés par exemple) entre les entreprises aidées et les autres<sup>20</sup>. Elle permet donc de savoir si le résultat des entreprises aidées est plutôt inférieur, égal ou supérieur à celui des autres entreprises.

Au-delà des aspects quantitatifs présentés, deux analyses qualitatives peuvent être envisagées. La première consiste à confronter le système en vigueur à une « liste de griefs » provenant des études existantes. Une telle comparaison permet de s'assurer que des causes d'inefficacité identifiées ailleurs ne se retrouvent pas dans le système vaudois ou/et peut fournir des pistes pour améliorer le système existant actuel. La seconde consiste à mener des entretiens semi-directifs auprès des organismes mettant en œuvre la LPE et des entreprises, afin de déterminer si les instruments déployés au titre de la LPE engendrent des effets pervers ou des effets différents de ceux attendus.



## 6. Conclusion

Cet article montre qu'il ne suffit pas de se pencher sur les prestations offertes pour évaluer une loi, mais qu'il est nécessaire de le faire sur sa capacité à produire des effets. De fait, il ne suffit pas que l'Etat produise des outputs pour qu'une loi déploie réellement les effets escomptés : il se peut même qu'une loi produise d'autres effets que ceux souhaités. De plus, il serait erroné d'attribuer l'ensemble des effets observés (par ex. nombre d'emplois créés) à la LPE, car vraisemblablement d'autres aides ou d'autres facteurs en sont aussi la cause.

De ce fait l'évaluation d'une loi nécessite un effort important. D'abord, la constitution de la base de données nécessaire à l'évaluation nécessite un effort suivi de coordination, d'harmonisation et de récolte important auprès des entreprises et des organismes de promotions économiques. Ensuite, les effets sont parfois difficilement observables et la fraction des effets attribuables à la LPE ne peut pas être calculée de façon exacte, mais doit être estimée. C'est d'ailleurs pour cette raison que la méthodologie proposée pour la LPE envisage le recours à plusieurs techniques d'estimations de cette fraction attribuable et la comparaison de ces estimations.

### NOTES

- 1 Loi du 15 septembre 1999 sur la promotion économique.  
La promotion endogène a pour vocation de promouvoir les entreprises de la région et la promotion exogène d'attirer des entreprises étrangères.
- 2 Avec l'élargissement du rôle de l'Etat, les lois générales et abstraites ont fait place à des lois mesures tournées vers des objectifs. Or, la raison d'être et la légitimité des lois mesures reposent sur leur capacité à répondre aux problèmes qui leur sont posés (Morand 1994). Ce n'est donc pas un hasard si la pratique de l'évaluation s'est développée depuis les années 1970, soit depuis la remise en cause du rôle de l'Etat dans les sociétés occidentales (Monnier 1992).
- 3 Lors d'évaluations prospectives (ou ex ante), ni l'état du monde avec, ni celui sans la disposition évaluée n'existent déjà.
- 4 La distinction entre objectifs rapprochés, intermédiaires et globaux se fonde sur l'immédiateté de l'effet des instruments.
- 5 En fait, la LPE est doublement incitative. D'une part, elle cherche à influencer les entreprises directement. D'autre part, elle cherche à le faire au travers de partenaires qu'elle incite à agir par le biais de subventions.
- 6 Le respect du développement durable a un caractère de contrainte, car la LPE ne doit pas hypothéquer le développement durable. Le retour fiscal est un produit joint de la LPE, puisqu'il en est une conséquence positive.
- 7 Citons notamment l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny) et la loi fédérale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne.
- 8 C'est d'autant plus vrai que la simple analyse des outputs ne peut pas aboutir à la remise en question de l'action étatique, mais tout au plus à celle de son fonctionnement.
- 9 De fait, il se peut que même sans aide de la LPE certaines entreprises ou projets aidés aient de toute façon été créés ou réalisés.
- 10 Les outputs consistent pour la plupart en des aides financières. Par conséquent, ils sont considérés comme des charges budgétaires et des engagements financiers de l'Etat que l'on retrouve parmi les inputs.
- 11 L'évaluation d'une loi ne peut se faire de façon trop fréquente, car il est nécessaire de laisser le temps aux mesures qu'elle introduit de déployer leurs effets.
- 12 Il faut toutefois éviter d'allouer toutes les ressources à l'(aux) instrument(s) le(s) plus efficient(s). Un tel comportement serait erroné, car il est probable qu'à partir d'un certain seuil, l'efficacité des moyens additionnels mis en œuvre tend à décroître: l'engagement de moyens supplémentaires permet de soutenir de nouveaux projets/entreprises, mais avec des potentiels inférieurs.

- 13 Il ne s'agit pas seulement d'effets additionnels, mais aussi d'effets maintenus qui auraient disparu sans le soutien de la LPE.
- 14 Il est peu probable que les entreprises aidées répondent que ce soutien est superflu.
- 15 Pour les cautionnements, il faut ajouter aux ressources humaines et matérielles nécessaires à leur octroi une estimation de la perte à laquelle il faut s'attendre. Cette perte s'estime en multipliant le taux moyen de perte observé sur des cautionnements antérieurs par le montant cautionné.
- 16 D'abord, les entreprises locales sont directement observables. De surcroît, elles sont davantage susceptibles de solliciter à nouveau une aide et donc de répondre aux questions posées.
- 17 Pour ces deux méthodes, l'accès aux informations est moins problématique. En effet, l'article 13 de la LPE stipule que « Le requérant est tenu de fournir [...] tout renseignement et document relatif à l'aide sollicitée... ». Il stipule également que cette obligation persiste pendant et après la durée de l'aide.
- 18 Ces notions sont développées par Schönenberger & Arnold dans l'article suivant.
- 19 Parmi les statistiques existantes, mentionnons celles du recensement des établissements et des entreprises, celles du recensement des entreprises, ainsi que celles du test conjoncturel du KOF.
- 20 La comparaison du groupe ②, avec le groupe ① ne permet pas de connaître le différentiel exact. En effet, le groupe ① inclut le groupe ②. Toutefois, comme ce dernier est minoritaire dans le groupe ①, il n'influence probablement que marginalement les résultats statistiques du groupe ①.

## BIBLIOGRAPHIE

- Chevallier J. (1980), « La fin de l'Etat-providence », *Projet*, 143: 263-273.
- Loi sur la promotion économique du 15 septembre 1999, Feuille d'avis officielle 99, p 3999.
- Martin M.-J., Soguel N., Cardinaux P.-A. & Falchini G. (2003), *Méthodologie d'évaluation des efforts de promotion économique: le cas de la Loi vaudoise sur la promotion économique*, Editions Ernst & Young, Lausanne.
- Monnier E. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Economica, Paris.
- Morand C.-A. (1994), « L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension d'un quatrième pouvoir », *Revue de la recherche juridique: droit prospectif*, 59: 1141-1166.
- Santo V.-M. & Verrier P.-E. (1993), *Le management public*, Presse universitaire de France, Paris.