



Complexité de la mesure de l'impact d'un programme, réussites et difficultés rencontrées.

Témoignage à partir de l'évaluation de l'Association Normandie Développement (ND): étude de positionnement stratégique de ND et traduction opérationnelle (octobre 2007).

L'Interrogation portait sur la pertinence du dispositif, c'est-à-dire sa capacité à répondre aux besoins régionaux, sur la cohérence externe de son action, c'est-à-dire la correspondance entre ses objectifs et ses cibles et ceux des autres interventions publiques sur le territoire (quelle plus-value de Normandie Développement ?), et sur l'efficacité de son action, c'est-à-dire sa capacité à atteindre ses objectifs.

ND, créée en 1984 à l'initiative de l'Etat, dans un contexte de reconversion pour stimuler l'investissement étranger sur le territoire, compte plus d'une centaine de chefs d'entreprise adhérents. Si sa première cible d'intervention est constituée par les investisseurs internationaux, elle promeut également de façon plus générale la Normandie en tant que territoire et se préoccupe de l'aménagement et de la dynamisation des deux régions. ND se situe dans un contexte financier délicat : le mouvement général de désengagement de l'Etat l'a conduit à annoncer une réduction progressive de ses subventions. Le moment semblait donc propice à une réflexion de fond sur les enjeux et les objectifs de ND.

1 Les raisons de la difficulté de mesure de l'impact sont multiples

- **la complexité du sujet** : complexité de ce qu'est l'agence et de ce qu'elle fait car de nombreux acteurs interviennent : agences nationales, structures régionales, agences de développement économique local, structures consulaires, pôles de compétitivité, entreprises. ND se situe à la croisée de partenariats multiples avec des structures publiques, parapubliques et professionnelles. Les activités de prospection internationale en Normandie sont le fait de structures multiples de type divers. Leurs objectifs ne sont pas forcément spécifiés et les actions mises en œuvre peuvent se juxtaposer. La coordination d'un tel ensemble se pose comme un enjeu complexe et crucial. Les financeurs sont aussi multiples avec principalement l'Etat et les deux Régions
- **des objectifs multiples et peu concordants** : une convention (ND, les 2 CR, Etat) 2000-2006 rendue obsolète par l'évolution du contexte ; plusieurs gammes d'objectifs ; un décalage entre la logique des impacts escomptés et les missions spécifiées (structure de coordination plus que de prospection à travers les SRDE) ; décalage entre les missions principalement mises en avant dans les SRDE et la façon dont ND envisage ses missions (réorganisation de ND en 2004 avec ciblage de ses activités au service de la prospection). La cohérence interne fait donc défaut. La coordination est désormais une mission pour ND, mais celle-ci ne parvient pas à l'intégrer pleinement
- **la mesure la pertinence de l'action de ND (= la réponse apportée correspond bien aux attentes des différentes parties en présence)** est rendue difficile du fait de la présence de plusieurs « clients » (entreprises et territoires) et partenaires (les



structures émanant des ces territoires), aux logiques pas nécessairement convergentes

- **malgré la mise en place par ND d'un appareil de suivi très sophistiqué, les activités restent peu lisibles** : l'absence de rendu sur la nature et l'intensité du type d'intervention de ND introduit un biais dans les résultats ; les activités de promotion sont essentiellement au service de la prospection, d'où une lecture peu lisible sur ce qui revient à l'une ou l'autre ; une confusion dans les différents niveaux d'indicateurs d'activité (réalisation, performance, résultat, impact, contexte) ; les indicateurs d'impact témoignent des résultats à long terme de l'action de ND, mais aussi de l'ensemble des autres acteurs impliqués ; l'évolution et le niveau de l'indicateur « nombre d'investissements internationaux auxquels ND a participé », un des rares éléments tangibles qui peuvent être reliés à l'activité d'une structure de prospection internationale, concentrent l'attention des financeurs. Mais cet indicateur mesure à la fois plus l'attractivité du territoire et l'activité de l'ensemble des partenaires que de ND seule.

2 Les difficultés supplémentaires rencontrées : un contexte non stabilisé

- **des attentes différentes des 2 régions** : la tâche de prospection internationale et d'accueil d'investisseurs étrangers lui est confiée explicitement par chacune des deux régions dans leur SRDE respectif (adoptés en juin 2005 en HN et décembre 2005 en BN). Les SRDE affichent une volonté de développement de l'attractivité du territoire en misant sur une amplification du mouvement d'implantation de capitaux étrangers en Normandie. Les 2 Régions s'accordent sur la priorité à donner aux actions de promotion. En effet, si les 2 Normandie bénéficient de savoir-faire, elles manquent de faire-savoir dans le domaine de l'international. Le déficit est constaté en termes d'image et de mobilisation des acteurs locaux en HN, ou de manque de lisibilité et de cohérence entre les actions territoriales et sectorielles en BN. Si les 2 régions attendent que ND soit leur relais stratégique à l'international tant en matière de prospection que d'export, leur attente diffère cependant : la HN souhaite que ND soit dans la concertation et le partenariat à l'export (en amont et en aval), alors que la BN envisage clairement un positionnement de coordinateur
- si **l'Etat a choisi de se désengager** de manière progressive, il entend bien rester un partenaire actif de ND et participer à ses orientations stratégiques et opérationnelles. La question de l'efficacité, quoique non affichée dans les objectifs de l'évaluation, a pris une place importante
- des **périodes de turbulence** trop fortes qui nuisent à la prise de décision et en conséquence des choix non encore totalement réalisés en matière de philosophie même de l'action (doit-elle apporter une aide aux territoires en difficulté ou au contraire s'appuyer sur les facteurs différenciants de la Normandie ?), de gouvernance, de statut, de budget...



3 Néanmoins des résultats et des effets

- **malgré les difficultés de mesure d'impact, il a pu être estimée la valeur ajoutée de ND** : celle-ci réside dans l'apport de capacités d'accompagnement aux agences locales au gré de leurs besoins, ainsi que dans l'apport d'une expérience des investisseurs étrangers ; dans sa capacité à intervenir à tout moment de l'accueil d'un investissement international, et dans son expertise reconnue
- **des résultats ont pu être démontrés** : ND obtient des résultats probants lorsqu'elle peut s'appuyer sur le territoire : facteurs différenciants d'attractivité comme le port du Havre, investissements d'entreprise à capitaux étrangers déjà implantés, partenariats
- **l'utilité du benchmarking** qui a permis de donner des éléments de comparaison, afin de mieux situer les résultats ou la pertinence de ND et de constater que ND, outil bi-régional avait des moyens limités en comparaison de ceux des structures concurrentes des autres régions
- **en matière de cohérence externe**, celle qui existait par défaut entre les différentes structures de développement économique n'est plus d'actualité, les champs d'intervention et les compétences ayant tendance à se recouvrir
- **des résultats apportés en matière d'efficacité** : des résultats probants en matière de prospection, quand ND peut s'appuyer sur le territoire, une productivité améliorée avec la réduction du nombre de chargés de mission, réponses de ND aux besoins des entreprises et de l'Etat globalement satisfaisantes, le choix de ND de se repositionner autour de la prospection/promotion répond mieux aux besoins des investisseurs et des Régions mais moins à ceux des territoires
 - **validation des missions** et du cœur de métier, bien que la mise en cohérence et la coordination des acteurs ne soit pas évidente
- **prise de conscience**
 - de la part de la structure : elle fait des choses qu'elle ne valorisait pas
 - de la part des élus : un autre regard sur la structure, plus compréhensif de ses contraintes, plus impliqué dans ses demandes. Si la structure sait faire des choses, on peut lui demander. L'apport du benchmarking permet d'aider à cette prise de conscience. L'efficacité se mesure aussi au regard de l'efficacité
 - meilleure prise en compte de toutes les positions et des contraintes des uns et des autres
- **des exigences aussi plus fortes et marquées vis-à-vis de la structure** : on pilote plus qu'on accompagne. On sait mieux ce qu'on veut (ou en tout cas ce qu'on ne veut plus) et comment faire pour éviter d'aller là où on ne veut pas être emmené
- **des retombées opérationnelles pour la structure** : recentrage sur certaines missions
- une forme **de confiance** (grâce à la clarification) et une forme de sérénité retrouvées

Annick Le Moignic
Chef du Service Evaluation et Prospective
Région Haute-Normandie