

# Suivi et évaluation des programmes visant les PME et l'entrepreneuriat

Session parallèle 6

# 6



## ■ Documentation de référence

Cet ouvrage est un document de référence destiné à la Conférence ministérielle de l'OCDE sur les petites et moyennes entreprises organisée les 22 et 23 février 2018 au Mexique, à laquelle il servira de base de réflexion et de discussion.

## ■ À propos de la Conférence ministérielle

La Conférence ministérielle 2018 de l'OCDE sur le renforcement des PME et de l'entrepreneuriat au service de la productivité et de la croissance inclusive s'inscrit dans le Processus de Bologne de l'OCDE sur les politiques à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat. Elle offrira une plateforme à un dialogue ministériel à haut niveau sur les grands thèmes d'actualité concernant les PME et l'entrepreneuriat. Elle aura pour objectif de faire progresser la réponse mondiale à une triple question : comment les pouvoirs publics peuvent-ils contribuer à consolider les apports des PME à la productivité et à la croissance inclusive ? Comment les PME peuvent-elles aider à prendre en compte les grandes tendances et les principaux enjeux de l'économie et de la société ? Et comment l'OCDE peut-elle assister les gouvernements dans leur travail de formulation et d'application de politiques efficaces pour les PME ?

Pour en savoir plus : [oe.cd/SMEs](http://oe.cd/SMEs)



**Rejoignez-vous sur Twitter :** suivez-nous sur « **OECD SMEs, Regions, Cities** » ([@OECD\\_local](https://twitter.com/OECD_local) #OECDsme)

© OECD 2018

---

Ce document est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations qui y sont exprimées et les arguments qui y sont employés ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des gouvernements des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Conférence ministérielle sur les PME (2018)

# **Suivi et évaluation des programmes visant les PME et l'entrepreneuriat**

Note d'orientation





### Résumé

- Le suivi et l'évaluation sont nécessaires pour vérifier l'efficacité économique de l'action publique en faveur des PME et de l'entrepreneuriat. Ils devraient aussi documenter la conception et le dosage des politiques publiques dans ce domaine en identifiant les éléments qui produisent des effets souhaitables. L'évaluation est essentielle pour rendre compte de l'action publique.
- Des méthodes fiables pour l'évaluation des politiques publiques en faveur des PME et de l'entrepreneuriat, utilisant des contrefactuels appropriés, ont été établies et démontrées. Toutefois, ces méthodes, qui peuvent traiter les effets hétérogènes des politiques sur différents types de PME, ne sont pas largement diffusées.
- Les principaux défis consistent à accroître l'application de techniques d'évaluation rigoureuses, à mieux spécifier les objectifs, les buts à atteindre et les indicateurs des politiques, à mieux exploiter les données, y compris les ensembles de données administratives nationales concernant la fiscalité et la sécurité sociale, et se saisir du potentiel des masses de données.
- Il importe de faire un meilleur usage de l'évaluation dans le cycle des politiques publiques et d'effectuer systématiquement l'évaluation de tout le portefeuille des interventions en faveur des PME et de l'entrepreneuriat, et d'estimer les effets, sur les PME et sur l'entrepreneuriat, des politiques publiques dans des domaines où le développement des entreprises n'est pas l'objectif premier.

### Questions à examiner

1. Comment renforcer la culture du suivi et de l'évaluation pour la politique en faveur des PME et de l'entrepreneuriat ?
2. Comment s'assurer que les résultats de ces évaluations seront pris en considération dans la conception des politiques ?
3. Quelles nouvelles sources de données peuvent être exploitées aux fins du suivi et de l'évaluation des politiques en faveur des PME et de l'entrepreneuriat, et que faut-il pour assurer leur utilisation ?

### Quels enjeux ?

Une justification élémentaire des politiques en faveur des PME et de l'entrepreneuriat est la constatation d'une défaillance et d'asymétries d'information qui risquent d'empêcher les PME de contribuer pleinement au développement économique et industriel, à l'innovation, à la création d'emplois et à la cohésion sociale. Les aides aux PME et à l'entrepreneuriat peuvent prendre diverses formes : conseils, formation ou facilités de financement. Ces aides sont utiles non seulement pour les chefs d'entreprise considérés individuellement, mais aussi pour le reste de la société en raison de leurs retombées bénéfiques en termes de création d'emplois et de richesse, et de croissance économique.

Des montants substantiels de dépenses publiques directes sont par conséquent consacrés aux programmes en faveur des PME et de l'entrepreneuriat, et de nombreuses autres mesures publiques qui ciblent les PME ont d'importantes implications indirectes sur les

finances publiques par le biais des recettes fiscales prévisibles. Il incombe aux responsables de l'action publique d'utiliser le suivi et l'évaluation<sup>1</sup> pour satisfaire à l'obligation de rendre des comptes, et pour veiller à ce que les dépenses engagées soient conformes aux objectifs des programmes et produisent les effets recherchés. Le suivi et l'évaluation sont aussi nécessaires pour affiner et réorienter les interventions au titre des programmes afin d'en améliorer les résultats et la « rentabilité ». Appliqués systématiquement sur l'éventail des interventions publiques, ils sont aussi un moyen d'assurer la cohérence de la politique globale et un dosage des politiques approprié.

## Quelles tendances et quels défis ?

**Les techniques d'évaluation des politiques ont connu récemment un certain nombre d'avancées** dont beaucoup seront probablement très précieuses dans l'évaluation des politiques et des programmes à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat. De grands progrès ont également été réalisés dans la collecte de données aux fins de la mise au point de politiques en faveur des PME et de l'entrepreneuriat. Le suivi des programmes appuyant les PME et l'entrepreneuriat est désormais à peu près universellement établi et des cadres de suivi pour les stratégies à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat sont également en place dans bon nombre de pays. À titre d'exemple, la Commission européenne suit et évalue les progrès des pays dans la mise en œuvre du Small Business Act (SBA) au moyen de l'Examen annuel de la performance des PME. Cet outil comprend des fiches pays qui mettent l'accent sur les indicateurs clés de performance et les mesures prises au niveau national en lien avec les 10 dimensions stratégiques du SBA (Commission européenne, 2017). L'Estonie a mis au point dans le cadre de sa stratégie 2014-2020 en faveur des PME, un système de suivi et d'évaluation des politiques en la matière qui prévoit une évaluation quantitative complète tous les deux ans, menée sous l'égide du ministère des Affaires économiques et de la Communication avec l'appui d'experts étrangers. Cependant, les progrès ont été moins importants dans l'usage fait par les États de ces avancées pour contrôler le plus rigoureusement l'efficacité des politiques et mettre à profit ces résultats afin d'améliorer en continu les politiques. Autrement dit, la création d'une culture de l'évaluation ne s'est pas encore généralisée et des défis importants demeurent.

**Les politiques publiques en faveur des PME et de l'entrepreneuriat manquent souvent d'objectifs explicites.** La meilleure façon de cadrer les objectifs est de les formuler comme les défaillances du marché ou des institutions que l'intervention vise à réparer, ou comme les effets bénéfiques pour la société qui doivent en découler. L'on peut ensuite établir des buts à atteindre ou des indicateurs de performance clés, contre lesquels pourront être mesurés les résultats effectifs (voulus et non voulus) de l'action publique. Deux axes doivent en particulier concentrer l'attention : mieux comprendre les mécanismes par lesquels la politique en question aboutira à des effets bénéfiques et envisager les éventuelles conséquences non voulues (positives ou négatives) que la

---

<sup>1</sup> Il importe de faire la distinction entre suivi et évaluation. Le suivi des programmes implique de collecter directement des données auprès des autorités et/ou des destinataires de la politique concernée, afin d'obtenir une vue qualitative des effets du programme. Il peut aussi comprendre la collecte de données auprès de sources de tiers, telles que les registres des entreprises et les bases de données administratives. En revanche, l'évaluation consiste fondamentalement à établir des liens entre ces effets et les caractéristiques spécifiques des politiques ou programmes, en tenant compte du rôle d'autres facteurs ayant une influence éventuelle sur les résultats objet du suivi.

politique pourrait avoir. Cette compréhension des conséquences possibles devra donner lieu à la collecte et à l'analyse des données pertinentes.

**Il y a également lieu d'améliorer les systèmes de collecte des données et les informations statistiques nationales disponibles** pour le suivi et l'évaluation des politiques en faveur des PME et de l'entrepreneuriat. Les données devraient être disponibles à des intervalles de temps et à des niveaux de désagrégation pertinents, et se rapporter à des indicateurs de résultats valables pour l'avenir prévisible. Dans certains cas, des campagnes de collecte des données spécifiques peuvent être nécessaires, mais, en général, l'évaluateur peut s'en remettre aux sources de données existantes.

Des données riches et pertinentes existent souvent en différents endroits de l'administration, mais restent inexploitées aux fins de l'évaluation des politiques pour les PME et l'entrepreneuriat, comme celles des registres de l'administration fiscale ou de l'assurance chômage (OCDE, 2017b). D'autres sources de données extérieures aux administrations publiques peuvent être utiles aux fins de l'évaluation, telles que, dans le domaine des PME, celles des banques sur leurs clients – une nouvelle piste prometteuse, qu'explore exemple Coad et al. (2013).

Des obstacles juridiques ainsi qu'un manque d'incitations à les rendre disponibles ou à les utiliser pour les évaluations peuvent être cause de ce que ces données ne sont pas exploitées. Face à ce problème, certains pays de l'OCDE, comme le Danemark, la Norvège et la Suède, ont fait de grands pas en avant, ces dernières années, pour ouvrir l'accès aux données confidentielles et pour relier des données de différentes sources. La France crée actuellement un nouveau cadre d'accès aux données publiques dont la publication est restreinte à l'intention des chercheurs dûment habilités (voir aussi OCDE, 2017).

À l'avenir, les masses de données collectées au moyen des technologies numériques permettront sans doute encore d'améliorer l'évaluation. Les outils méthodologiques récemment mis au point pour l'analyse de masses de données pourraient devenir une ressource importante dans le domaine des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat.

**Un défi supplémentaire est de veiller à ce qu'il soit bien tenu compte des interactions entre les effets respectifs des différents programmes et politiques en faveur des PME et de l'entrepreneuriat.** Cette précaution est indispensable pour porter un jugement éclairé sur les ajustements à apporter éventuellement au dosage des politiques publiques et, en l'espèce, repérer les programmes qui méritent d'être étendus et ceux qui pourraient être réduits ou supprimés. Cela étant, les programmes visant les PME et l'entrepreneuriat sont extrêmement divers. Certains sont censés produire leurs effets à très court terme (la facilitation des exportations, par exemple), tandis que d'autres ne produiront probablement pas d'effet observable avant au moins une décennie (l'innovation, par exemple).

**Il faut également évaluer les effets sur les PME et l'entrepreneuriat des politiques ciblant d'autres domaines.** Les ministères de l'économie et de l'industrie se partagent habituellement la responsabilité officielle de la conduite et de la coordination des politiques à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat au sein du gouvernement. Cependant les dépenses engagées par d'autres ministères, tels que ceux des finances, de l'éducation, de l'emploi et de l'équipement, influent aussi fortement sur l'entrepreneuriat et l'activité des PME. Sont ici en jeu les politiques relatives à la fiscalité, à la sécurité sociale, à la réglementation des entreprises, à l'immigration, à la concurrence, etc.

Les effets de ces politiques externes sur l'activité des PME et des travailleurs indépendants doivent être évalués. On pourra à cet effet utiliser les données de suivi et d'évaluation à l'appui d'analyses d'impact de la réglementation et du Test PME, ou encore créer des groupes transversaux au sein de l'administration publique pour engager des évaluations des effets de ces politiques sur l'entrepreneuriat et le développement des PME et examiner leurs résultats.

**L'emploi des techniques d'évaluation les plus fiables et les plus rigoureuses progresse, y compris pour les politiques publiques de l'entrepreneuriat et des PME.**

Les nouvelles techniques économétriques peuvent corriger le biais de sélection affectant l'évaluation de nombreux types de mesures de soutien, par exemple au travers de l'appariement par score de propension<sup>2</sup>. Une autre méthode dont l'utilisation se répand est celle de l'essai contrôlé randomisé (ECR), qui permet, à partir d'une population admissible, de sélectionner de façon aléatoire le groupe qui bénéficiera de l'intervention et le groupe contrôle qui servira de point de comparaison, et d'évaluer ensuite dans quelle mesure les impacts escomptés sont obtenus. Plusieurs exemples récents d'évaluations selon la méthode de l'ECR concernent des domaines de la politique publique à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat, dont la formation des cadres et des employés dans les PME au Royaume-Uni (Georgiadis et Pitelis, 2015), des aides à la création d'entreprise à destination des chômeurs en Allemagne (Caliendo, M., Künn, S., & Weißenberger, M., 2016), ou encore la formation à l'esprit d'entreprise aux États-Unis (Fairlie et al., 2015).

**Toutefois, les évaluations de grande qualité sont encore assez rares dans le domaine des politiques publiques visant les PME et l'entrepreneuriat.** Ainsi, aux États-Unis, le rapport 2012 du *Government Accountability Office* passait en revue 53 programmes pour l'entrepreneuriat relevant de quatre organismes différents avec un budget de 2.6 milliards USD. La cour des comptes fédérale observait que pour 39 de ces programmes, les organismes de tutelle avaient au mieux réalisé une seule évaluation des résultats au cours des dix années écoulées (GAO, 2012). De même, au Royaume-Uni, le National Audit Office concluait qu'aucune des évaluations menées par les autorités de tutelle dans le domaine du soutien aux entreprises ne fournissait de preuve concluante quant aux effets des politiques (NAO, 2006).

Il ne peut y avoir de suivi et d'évaluation effectifs que si l'adhésion à l'évaluation fait partie intégrante du processus d'élaboration des politiques. Bien souvent, l'évaluation est menée comme une activité isolée, et non intégrée au cycle d'élaboration des politiques, alors qu'il faudrait que la culture du suivi et de l'évaluation imprègne tous les stades du cycle de la conception, de la mise en œuvre et de la réforme. Cette culture pourrait être construite par exemple au moyen de formations ciblées et de partenariats avec des organismes d'évaluation indépendants et des établissements universitaires. L'utilisation des données de suivi et d'évaluation doit aussi faire une place à l'expérimentation des politiques et à l'acceptation de l'échec.

---

<sup>2</sup> On en trouve des illustrations dans différents domaines : le conseil en phase de prédémarrage de l'entreprise (Pons Rotger et al., 2012) ; les programmes d'assistance aux entreprises (Yusuf, 2012) ; le soutien aux entreprises à forte croissance (Autio et Ranniko, 2015) ; les subventions au retour à l'emploi par la création de son entreprise (Caliendo et Kritikos, 2010 ; Caliendo, Künn et Weissenberger, 2016) ; l'accompagnement individualisé d'entreprises (Loersch, 2014), etc. Les techniques d'apprentissage automatique peuvent aussi être utiles pour prédire quelles interventions publiques pourraient se révéler nécessaires, par exemple en déterminant quelles sont les PME qui sont confrontées à des restrictions de crédit.



## Quels domaines clés pour l'action publique ?

Les méthodes et les données dont on dispose pour évaluer les politiques publiques à l'égard des PME et de l'entrepreneuriat se sont considérablement améliorées au cours des dix dernières années. Pour autant, l'évaluation elle-même n'est encore ni généralisée ni systématique. On dénombre plusieurs exemples d'évaluations des meilleures pratiques, mais peu d'indices d'une culture globale, établie, de l'évaluation dans ce domaine de la politique publique. Le Cadre de l'OCDE pour l'évaluation des politiques et des programmes en faveur des PME et de l'entrepreneuriat subdivise le suivi et l'évaluation en six étapes allant de la méthodologie la plus simple (Étape I : analyse de la participation) à la plus compliquée (Étape VI : méthodes tenant compte du biais de sélection). (voir tableau 1) (OCDE, 2007).

**Tableau 1. Six étapes – Méthodes pour évaluer l'impact des politiques en faveur des PME**

<b>Suivi</b>	
Étape I	Taux de participation
Étape II	Opinion des participants
Étape III	Point de vue des participants sur l'incidence des mesures d'assistance
<b>Analyse d'impact et évaluation (à noter qu'il n'est pas obligatoire de procéder dans cet ordre)</b>	
Étape IV	Comparaison des performances des entreprises avec et sans mesure d'assistance
Étape V	Comparaison avec des entreprises « appariées »
Étape VI	Prise en compte du biais de sélection

Source : d'après OCDE (2007), *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*.

Les éléments ci-dessous ont également leur importance<sup>3</sup> :

- **Des objectifs publics clairs.** Dans les faits, beaucoup de politiques sont vagues quant à leurs objectifs, de sorte qu'il est difficile de les évaluer, en particulier lorsque les objectifs sont multiples.
- **Une vision complète du dosage des politiques.** Il importe d'avoir une vision claire des leviers de l'action publique mis en œuvre et des interactions entre les effets prévisibles des différentes politiques ; en effet, certains instruments peuvent se compléter d'un côté, mais se neutraliser par ailleurs.
- **Des données de qualité.** La mauvaise qualité des données est souvent la raison principale pour laquelle les études ne décèlent aucun effet statistiquement significatif des politiques évaluées. Des mesures plus nombreuses et meilleures peuvent non seulement élargir la portée de l'évaluation, mais aussi améliorer sa précision.
- **Élargir le champ d'analyse au-delà des résultats.** D'autres variables, à prendre en compte par les responsables des politiques, pourraient être importantes pour expliquer l'efficacité de l'instrument. Ce sont notamment les critères d'éligibilité,

<sup>3</sup> Voir OCDE (2017) pour une analyse dans le contexte d'une évaluation des politiques à l'échelle régionale.

l'échantillon ciblé, l'unité territoriale de référence (région ou commune, par exemple), l'information donnée aux agents sur la politique, etc.

- **Faire de l'évaluation une partie intégrante du processus d'élaboration des politiques.** Une culture du suivi et de l'évaluation devrait imprégner tous les stades du cycle de la conception, de la mise en œuvre et de la réforme des politiques.

Le Cadre de l'OCDE pour l'évaluation des politiques et des programmes en faveur des PME et de l'entrepreneuriat (OCDE, 2007) fournit un outil d'orientation pour le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes visant les PME et l'entrepreneuriat.

## Bibliographie

- Autio, E. et H. Ranniko (2015), « Retaining winners: Can policy boost high growth entrepreneurship », *Research Policy*, vol. 45, n° 1, pp. 42-55.
- Banerjee, A., D. Karlan et J. Zinman (2015), « Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction and Further Steps », *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 7, n° 1, pp. 1-21.
- Caliendo, M. et A. Kritikos (2010), « Start-ups by the unemployed: Characteristics, survival and direct employment effects », *Small Business Economics*, vol. 35, n° 1, pp. 71-92.
- Caliendo, M., S. Künn et M. Weissenberger (2016), « Personality traits and the evaluation of start-up subsidies », *European Economic Review*, vol. 86, pp. 87-108.
- Coad, A., J.S. Frankish, R.G. Robert et D.J. Storey (2013), « Growth Paths and Survival Chances: An Application of Gamblers Ruin Theory », *Journal of Business Venturing*, vol. 26, n° 6, pp. 615-632.
- Commission européenne (2017), « Annual Report on European SMEs 2016/2017 », Bruxelles, <http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/performance-review>
- Fairlie, R.W., D. Karlan et J. Zinman (2015), « Behind the GATE experiment: Evidence on Effects of and Rationales for Subsidized Entrepreneurship Training », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 7, n° 2, pp. 125-161.
- GAO (2012), « 2012 Annual Report: Opportunities to Reduce Duplication, Overlap and Fragmentation, Achieve Savings, and Enhance Revenue – Report to Congressional Addressees », Government Accountability Office, Washington, DC.
- Georgiadis, A. et C. N. Pitelis (2016), « The Impact of Employees' and Managers' Training on the Performance of Small- and Medium-Sized Enterprises: Evidence from a Randomized Natural Experiment in the UK Service Sector », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 54, n° 2, juin, pp. 409-421.
- Loersch, C. (2014), « Business Start-Ups and the Effect of Coaching Programs », Université de Postdam, Allemagne.
- NAO (2006), « Supporting Small Business », HC 962 Session 2005-2006, 24 mai, Londres.

- 
- OCDE (2017), « Making policy evaluation work: The case of regional development policy », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 38, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/c9bb055f-en>.
- OCDE (2007), *OECD Framework for the Evaluation of SME and Entrepreneurship Policies and Programmes*, Éditions OCDE, Paris.
- Pons Rotger, G. P., M. Gørtz et D. J. Storey (2012), « Assessing the effectiveness of guided preparation for new venture creation and performance: Theory and practice », *Journal of Business Venturing*, vol. 27, n° 4, pp. 506-521.
- Yusuf, J. E. (2012), « Meeting entrepreneurs' support needs: are assistance programs effective ? », *Journal of Small Business and Enterprise Development*, vol. 17, n° 2, pp. 294-307.

Plus d'informations : [oe.cd/SMEs](http://oe.cd/SMEs)

---

**Suivez-nous sur Twitter: OECD SMEs, Regions, Cities**



@OECD\_local #OECDsme

