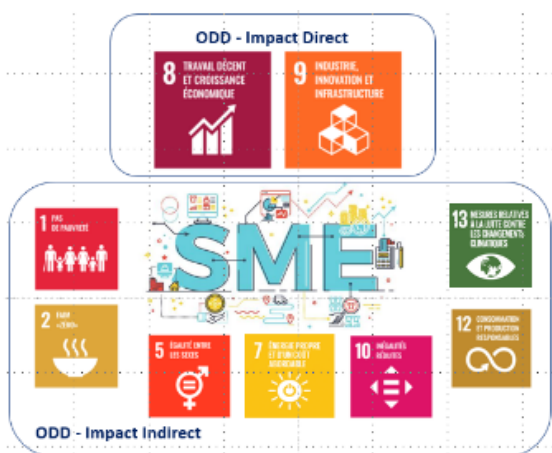


EVALUATION DES POLITIQUES D'APPUI AUX PME : PLUSIEURS BOUSSOLES, UN SEUL "NORD"

Les PME constituent un des moteurs de la croissance soutenable mondiale et font, à ce titre, l'objet de politiques et de programmes d'appui spécifiques. **L'évaluation de ces politiques d'appui**, et le retour d'expérience qu'elle procure, permettent de capitaliser sur les succès enregistrés, de mieux répondre aux défis et d'engager les acteurs dans un dialogue informé. Ce dialogue devrait – idéalement – constituer le creuset dans lequel se forment les futures réformes politiques et réglementaires, en particulier dans les pays où les PME sont prépondérantes dans le tissu économique comme c'est le cas dans le Sud Méditerranéen. **Mais l'exercice reste lourd à mettre en œuvre** : les PME ayant un impact économique, mais aussi social, environnemental et territorial, les indicateurs à suivre sont multiples. La collecte des données sur le terrain s'avère aussi complexe et dispendieuse, ce qui soulève la question des ressources et de leur pérennité. Enfin, l'analyse des données par comparaison spatiale et temporelle appelle un cadre méthodologique harmonisé et consensuel qui soit stable dans le temps. A l'occasion de la publication par l'OCDE du « **Cadre pour l'évaluation des politiques et programmes en faveur des PME et de l'entrepreneuriat** (février 2023) », le Programme MED MSMEs organise le 6 juin 2023 un dialogue « Tabadool » autour d'un thème objet de nombreuses initiatives, comme le rappelle cette « Infosheet » qui donne accès aux documents sources par le biais de liens intégrés dans le texte.

Levier de réalisation des ODD

Les politiques d'appui aux PME contribuent directement aux **Objectifs de Développement Durable** N8 (travail décent et croissance économique) et N9 (industrie innovation et infrastructure). Le pouvoir transformateur du tissu des PME va toutefois au-delà, avec des impacts indirects sur les ODD 1, 2, 5, 7, 10, 12 et 13, soit 9 objectifs sur 17 (voir ci-dessous). Outre ces aspects thématiques, les politiques peuvent se décliner aux niveaux macro, méso ou micro, avec l'amélioration de l'environnement des affaires, le renforcement des institutions ou l'appui direct aux entreprises. Enfin, les PME constituent un pilier de la **compétitivité globale nationale**. Il est donc utile de pouvoir



comparer les performances de pays similaires, en particulier par le biais de séries temporelles, l'évolution des indicateurs d'impact étant plus éclairante que leur valeur absolue. A cette fin, plusieurs cadres méthodologiques ont été proposés ces dernières années.

SBA pour l'Europe et SME Policy Index

Aider les décideurs politiques à maximiser l'impact développemental du tissu des TPME en facilitant l'évaluation des politiques d'appui, tel est l'objectif du **SME Policy Index** (indice des politiques en faveur des PME) qui repose sur le cadre méthodologique du **Small Business Act (SBA) pour l'Europe**, adopté en 2008 et articulé autour de dix principes qui reflètent l'environnement des affaires des PME au sein de l'UE. L'outil, élaboré conjointement par la Commission européenne et l'OCDE, en coopération avec la Fondation européenne pour la formation et la BEI, permet les comparaisons internationales sans jugement induit, les pays ne faisant pas l'objet d'un classement.

Le SME Policy Index convertit ces principes en dimensions, elles-mêmes déclinées en 25 sous-dimensions caractérisées par une centaine d'indicateurs. Plutôt que d'être purement descriptifs, ces indicateurs sont orientés « process » ce qui facilite l'élaboration de plans d'action à partir des questions d'évaluation¹, ce qui fait de cet index un **outil précieux à haute valeur ajoutée**.

¹ Ex. pour la dimension Innovation : Existe-t-il une stratégie nationale ? Est-elle formellement adoptée ? Est-elle ressourcee ?



La mise en œuvre du SME Policy Index fait l'objet d'un **travail collaboratif** entre le pays et les experts qui produisent des évaluations contradictoires impliquant tous les acteurs réunis sous la supervision de coordonnateurs nationaux. Parmi les dernières évaluations, on notera celle réalisée en 2022 pour les [Balkans occidentaux et la Turquie](#) (ci-dessous), les dernières évaluations pour le Sud méditerranéen ayant été produites en 2014 et 2018.



Les programmes de la SBA aux USA

La Small Business Administration aux USA gère plus d'une trentaine de programmes d'appui aux petites entreprises² qui, depuis le printemps 2020, ont déployé plus de 1000 milliards USD d'aide économique³. Ces programmes sont évalués conformément à des [lignes directrices](#) visant à mesurer l'efficacité et l'efficience et permettant d'éclairer les futures décisions répondant à une culture d'amélioration continue. Chaque évaluation obéit à un processus standard en trois étapes dont la plus importante est la production et la mise en œuvre des recommandations selon un plan incluant résultats attendus, actions prévues, budget, calendrier de réalisation des actions et méthodes de suivi.

Les lignes directrices mettent également l'accent sur le **type d'évaluation à déployer** qui est fonction de la maturité du programme et de l'objectif poursuivi à travers l'évaluation considérée. Il peut ainsi s'agir : (i) d'une **évaluation de la conception** menée à l'occasion de l'élaboration ou de la refonte d'un programme; (ii) d'une **évaluation du processus** après une certaine période d'exécution; (iii) d'une **évaluation des résultats** examinés au regard des objectifs fixés ; (iv) d'une **évaluation d'impact** qui s'intéresse aux liens de causalité entre activités du programme et résultats, en

² Un aperçu des différentes catégories de programmes est donné dans ce [document synthétique](#).

³ US SBA, [FY 2024 Congressional Budget Justification FY 2022 Annual Performance Report](#).

⁴ Les méthodologies afférentes à ces types d'évaluation : modèle non-expérimental, modèle quasi-expérimental et modèle expérimental (appelé également essai contrôlé randomisé) sont exposées [ici](#), pp. 47-50.

comparant les résultats observés avec une estimation de ce qui se serait passé en l'absence de programme⁴.

La Small Business Administration définit un Plan d'Évaluation Annuel qui identifie les programmes prioritaires à évaluer au cours de l'exercice financier à venir⁵. Afin de promouvoir la transparence, les évaluations sont publiées sur le site Web de « [l'Évaluation des Programmes et du Registre des Preuves](#) » et sont présentées aux parties prenantes internes et externes (Communauté de Pratique des preuves et de l'évaluation de la SBA, associations professionnelles, bénéficiaires...)

Le cadre de l'OCDE

En février 2023, l'OCDE a publié un [Cadre pour l'évaluation des politiques et programmes en faveur des PME et de l'entrepreneuriat](#). Les orientations et recommandations que propose ce cadre sont l'aboutissement des améliorations en matière de méthodes d'évaluation⁶, de la disponibilité accrue des données au cours des quinze dernières années, ainsi que des enseignements livrés par quelque 50 expériences d'évaluation dans 28 pays de l'OCDE, et par des méta-évaluations.

Quels principaux messages retenir à l'adresse des décideurs politiques ? L'OCDE souligne l'opportunité pour toute politique PME, dont les objectifs doivent être spécifiés en termes de résultats identifiables, de retenir **trois indicateurs clés** incontournables⁷ : le chiffre d'affaires, la création et le maintien de l'emploi, le taux de survie des entreprises, ce dernier indicateur étant particulièrement important en raison de la mortalité particulièrement élevée des start-ups.

L'attention est portée sur l'impact avec une distinction faite entre les programmes d'appui aux PME qualifiés de « **hard** » (**soutien financier**) et « **soft** » (**formation, conseil, mentoring**), les évaluations actuellement disponibles émettant des doutes quant à l'efficacité de ces derniers lorsqu'ils sont déconnectés des instruments financiers.

Outre la perspective « **micro** » (politiques d'appui direct aux PME), le cadre considère la perspective « **macro** » et propose d'adopter une approche combinant les deux niveaux pour les futures évaluations d'impact, l'environnement des affaires ayant une influence capitale sur l'acte de création et sur le développement des entreprises. La focale est mise en particulier sur les **facteurs institutionnels**, tant formels (cadre réglementaire, régime fiscal, infrastructures...),

⁵ Les Plans d'Évaluation Annuels des exercices 2022, 2023 et 2024 peuvent être consultés [ici](#).

⁶ Voir [Annexe D](#), p. 165, pour une brève description de ces méthodes.

⁷ Ceux-ci pouvant bien sûr être complétés par d'autres indicateurs en fonction du domaine spécifique de la politique ou du programme PME.

qu'informels (systèmes de croyances, normes sociales, culture...), ce qui constitue une véritable innovation.

Policy First et le GERF

L'Europe s'est dotée depuis 2022 d'un cadre de suivi, le Global Europe Reporting Framework⁸ (GERF), qui assure une cohérence globale des politiques de l'Union européenne en matière d'aide extérieure autour des cinq domaines de priorité⁹ ainsi que leur opérationnalisation au travers des initiatives d'appui.

Ce cadre traduit l'approche « Policy First¹⁰ » qui flèche la coopération et l'investissement privé de l'UE vers le développement durable et inclusif, tout en assurant une cohérence d'action entre l'UE et les États membres (« *Working Better Together* ») et les pays partenaires. Ce cadre s'ancre dans le [nouveau consensus européen pour le développement](#) de 2017 qui promeut l'amélioration de l'environnement des affaires comme moteur d'une croissance durable tirée par le secteur privé.

On notera que le principe de « Policy First » demande par définition que les **politiques sous-jacentes soient formulées, adoptées, dotées d'objectifs quantifiés** et traduites en plans d'action ressourcés, ce qui n'est pas toujours le cas dans les pays partenaires.

Conclusions et recommandations

Outre les **défis globaux** soulevés par le réchauffement climatique, les limitations de la planète et la préservation de la biodiversité (qui appellent une transition verte et une croissance soutenable), les entreprises font face à des transformations profondes auxquelles elles devront s'adapter. L'émergence de la robotisation, de l'Internet des Objets, de l'Intelligence Artificielle, des fintech ou de la désintermédiation impactent les acteurs à une vitesse inouïe, vitesse qui exige que les politiques d'appui aux PME soient suffisamment agiles pour être à la hauteur de ces enjeux.

Le rôle de l'évaluation des politiques pour **acquérir cette agilité est capital** ; il pourrait être envisagé une évaluation en quasi-continu des programmes d'appui dont les résultats seraient rendus publics pour nourrir un dialogue public-privé-société civile rétroagissant sur la formulation des politiques.

Pour ce faire, certains principes méritent d'être pris en considération :

- Le cadre d'évaluation doit idéalement être un cadre reconnu internationalement permettant de faire des comparaisons par pays et d'accéder à des données harmonisées

- Les décideurs doivent être convaincus de l'intérêt pour un pays d'investir dans le processus d'évaluation et de la pertinence de mobiliser les ressources significatives requises sur le long terme
- Les résultats des évaluations doivent être rendus publics et considérés comme moteur de progrès et non comme un instrument visant à désigner des « responsables »
- La culture de la « seconde chance » pour les décideurs politiques pourrait être adoptée pour lever les freins à la conduite d'évaluations
- La société civile et le secteur privé doivent être activement inclus dans le dialogue, notamment par le renforcement de think-tanks indépendants
- Pour que le dialogue soit inclusif, il est important de déployer des efforts en matière de communication vers les populations dont la culture économique est faible.

Ressources utiles

[Cadre de Résultats pour l'Europe Mondiale \(GERF\)](#)

[Cadre et lignes directrices pour l'évaluation des programmes à la US Small Business Administration](#)

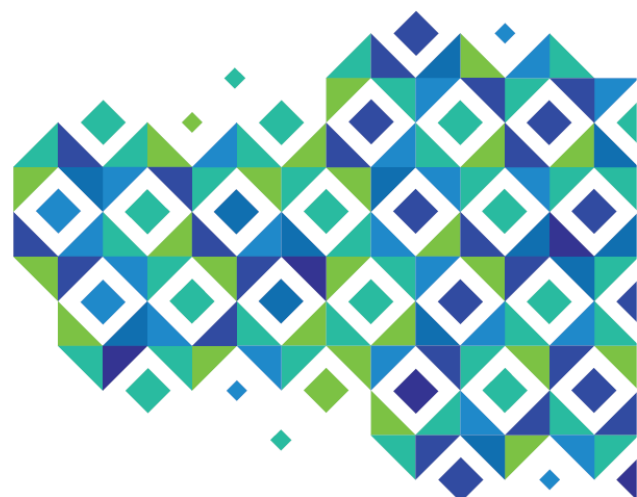
[Cadre de l'OCDE pour l'évaluation des politiques et programmes en faveur des PME et de l'entrepreneuriat 2023](#)

[Étude du Comité économique et social européen sur l'évaluation de l'efficacité des politiques de l'UE en faveur des PME 2007-2015](#)

[Objectifs de développement durable](#)

[Small Business Act \(SBA\) pour l'Europe](#)

[SME Policy Index \(Indice des politiques en faveur des PME\)](#)



⁸ En français : « Cadre de Résultats pour l'Europe Globale ».

⁹ Green deal, digital, croissance soutenable, migration, paix et développement humain : [Adoption définitive du budget de l'UE pour l'action extérieure 2021-2027 \(europa.eu\)](#).

¹⁰ Principe qui commande que les objectifs, résultats et activités des initiatives et programmes servent les objectifs des « politiques ».



A Programme implemented by

GOPA
WORLDWIDE CONSULTANTS