Perspectives d'évaluation

Les *Perspectives d'évaluation* sont des documents de travail informels publiés par le Réseau sur l'évaluation du développement, du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Le présent numéro expose les conclusions d'une revue systématique commandée par l'Allemagne (unité d'évaluation de KfW Entwicklungsbank). Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle ou le point de vue du CAD-OCDE, de ses pays membres ou de l'Agence allemande de coopération pour le développement. Ce document est publié sous la responsabilité du Directeur de la Direction de la coopération pour le développement.

Créer des emplois dans les petites entreprises

Résultats d'une revue systématique

Michael Grimm
Anna Luisa Paffhausen

LE DÉFI DE L'EMPLOI

Créer de nouveaux emplois, et surtout de « bons emplois », c'est-à-dire des emplois dans des secteurs à forte productivité et offrant des conditions de travail décentes, est l'un des plus grands défis pour les pays à revenu faible et intermédiaire. D'après le Rapport sur le développement dans le monde 2013, pour pouvoir maintenir les taux d'emploi à leur niveau actuel, il faudra créer 600 millions d'emplois à travers le monde au cours des 15 prochaines années (Banque mondiale, 2012). Pouvoirs publics, organisations non gouvernementales et donneurs consacrent des sommes substantielles à des programmes ciblés et à des politiques plus larges visant à améliorer l'emploi et la création de nouvelles entreprises. Ceux-ci sont souvent axés sur les petites, moyennes et micro-entreprises (PMME) car elles concentrent l'essentiel des emplois dans les pays à revenu faible et intermédiaire. Classiquement, ces interventions portent sur l'apport de financements et la prestation de services financiers, la formation à l'entrepreneuriat, des services d'aide au développement des entreprises, des subventions salariales et des mesures visant à réformer l'environnement d'affaires. Malgré ces efforts, on ne sait pas bien quelles interventions sont véritablement efficaces ni, surtout, dans quelles conditions des interventions spécifiques fonctionnent.

UN ÉTAT DES LIEUX NÉCESSAIRE

La tendance étant à l'évaluation rigoureuse des répercussions des actions de développement, beaucoup de chercheurs ont commencé d'examiner de plus près les programmes et mesures qui visent soit à créer directement des emplois, soit à en générer indirectement. La présente note synthétise les grandes leçons que l'on peut tirer de ces études ; elles s'appuient sur une revue systématique et complète, commandée par l'unité d'évaluation de KfW Entwicklungsbank (Grimm et Paffhausen, 2014). Cette revue met au jour plusieurs facteurs et caractéristiques

en présence desquelles les interventions pour la création d'emplois sont susceptibles d'être fructueuses. Cependant, ces conclusions sont à manier avec prudence car les données factuelles demeurent rares. Avant tout, la revue montre bien que nous en savons en réalité très peu sur ce qu'il faut faire pour créer des emplois, alors qu'un grand nombre de programmes et projets, qui mobilisent des sommes considérables, se targuent d'avoir cette connaissance.

FOCALISATION SUR DES INTERVENTIONS CIBLÉES

Les revues systématiques sont conçues de manière à examiner des études qui révèlent un *lien de causalité* entre les résultats – en l'occurrence les emplois – et les interventions. Cette caractéristique limite nécessairement la revue aux programmes et politiques qui, d'une manière ou d'une autre, sont ciblés de telle sorte qu'un groupe de référence peut être identifié. Par conséquent, les mesures commerciales ou relatives au taux de change, les grands projets d'infrastructure (comme les centrales électriques ou les routes) et autres interventions de ce type ne seront pas couverts, pour la simple raison que, dans ces projets, il est très difficile de mettre en relation la cause et l'effet à partir d'un modèle d'évaluation expérimentale ou quasi expérimentale. Des projets d'infrastructure à petite échelle, tels que des routes rurales ou des installations solaires domestiques, ne sont pas inclus car classiquement, ils ne ciblent pas les PMME.

Les interventions relevant des catégories suivantes ont été prises en compte dans la revue systématique :

- **Accès aux financements**
- **Formation à l'entrepreneuriat**
- **Services d'aide au développement des entreprises**
- **Subventions salariales**
- **Améliorations apportées à l'environnement d'affaires (par exemple procédures d'enregistrement)**

Pour chaque catégorie sont synthétisés les études prises en considération dans l'examen, les principaux effets sur l'emploi et les enseignements essentiels. Ensuite, deux sections décrivent les grandes conclusions à en tirer sur le plan de l'action publique et les messages au niveau de l'évaluation et de la recherche. La dernière section propose une description complète de la méthodologie retenue pour la revue et de la stratégie de recherche pour cette revue.

Tailleur au Sénégal (novembre 2012, Christian Schönhofen, unité d'évaluation de KfW Entwicklungsbank)

ACCÈS AUX FINANCEMENTS : PAS D'EFFETS CONSIDÉRABLES EN TERMES D'EMPLOIS À EN ATTENDRE DANS LES MICRO-ENTREPRISES

Études retenues : La plupart des programmes axés sur la création d'emplois qui ont fait l'objet d'une évaluation rigoureuse au sens strict défini ici portent sur des interventions relatives au financement. Sur un total de 54 études répondant aux critères de qualité, 26 s'intéressent à ce domaine. La plupart de ces interventions sont des dispositifs de micro-crédit (20 études), suivies par des dons en numéraire ou en nature conditionnels ou non conditionnels, et quelques études sont consacrées à des mécanismes d'épargne. Pas une seule étude n'examine les effets de la micro-assurance sur l'emploi. Les montants en jeu s'établissent classiquement entre 100 USD et 2 000 USD. Par définition, les programmes de micro-crédit ciblent les ménages pauvres et les micro-entreprises. Cette caractéristique doit être prise en considération lorsqu'on les compare à d'autres types d'intervention.

Le champ couvert par ces études reflète bien la prédominance du micro-crédit dans les débats sur le soutien apporté aux entreprises, ainsi que l'idée fort répandue selon laquelle la restriction de l'accès aux services financiers est un obstacle majeur à l'expansion des petites, moyennes et micro-entreprises. Toutefois, il ne faut pas oublier que la palette d'études est elle aussi restreinte en raison de l'adéquation (ou de l'inadéquation) des différents types d'interventions au regard des critères méthodologiques stricts. Les activités visant à lever les obstacles financiers par le développement de marchés des capitaux en général, par exemple par l'allongement des échéances de refinancement pour les banques, ne sont pas prises en compte.

Effets sur l'emploi : En ce qui concerne la création d'emplois, la plupart des dispositifs de micro-crédit s'avèrent plutôt infructueux : sur 44 évaluations d'impact couvertes dans les études, seules 14 font apparaître une hausse fiable (statistiquement significative) de l'emploi ou de la création d'entreprise. Sur les 44 effets de traitement, 28 n'étaient pas concluants (pas statistiquement significatifs). Dans deux cas, l'emploi a même diminué. Les effets positifs sur l'emploi, lorsqu'il y en avait, n'étaient que peu importants, surtout pour les petites et micro-entreprises qui existaient déjà. Des effets majeurs ont été obtenus en ce qui concerne la création de nouvelles entreprises (essentiellement des micro-entreprises) et l'expansion d'entreprises déjà grandes, bien implantées et rentables.

Principaux enseignements :

1) Le fait que de nombreuses études n'aient pas constaté de résultats statistiquement significatifs ne signifie pas nécessairement que le micro-crédit ne fonctionne pas. Le plus souvent, les programmes de micro-crédit n'ont pas pour objectif premier la création d'emplois, mais plutôt la stabilisation des revenus. La plupart des entreprises (mais bien sûr pas toutes) utilisent les crédits ou les subventions directes comme fonds de roulement (investis par exemple dans des stocks) ; elles s'en servent rarement pour des investissements de capital fixe, dans les machines ou les bâtiments. C'est pourquoi ces interventions peuvent ne pas avoir d'incidence sur l'emploi, mais avoir un impact significatif sur les ventes et les recettes.

2) La génération d'un effet substantiel sur l'emploi peut nécessiter une impulsion de grande ampleur, mais la plupart des prêts semblent être simplement trop modestes et leur échéance trop courte pour induire des changements importants dans le stock de capital et la technologie de production. Ainsi, un tailleur qui, grâce à un micro-crédit, passe d'une machine à coudre mécanique à une machine électrique n'a pas nécessairement besoin d'embaucher un travailleur supplémentaire, embauche qui pourrait ne pas être immédiatement rentable. Néanmoins, il pourrait tout à fait constater une amélioration de ses performances, telles que mesurées par ses recettes, ses bénéfices et, bien sûr, son investissement productif. Une étude (Field *et al*., 2011) montre que les modalités de l'emprunt ne sont pas neutres : des délais de remboursement courts, qui, sur la durée du prêt, se traduisent par des en-cours moindres et une échéance plus brève, empêchent les entrepreneurs pauvres d'investir puisqu'ils craignent de ne pas pouvoir rembourser leur prêt à temps (Field *et al*., 2011).

3) Les programmes ciblant les femmes semblent être moins efficaces du point de vue de la création d'emplois que ceux qui n'ont pas de cible particulière. Bien sûr, cela ne veut pas dire que les femmes ne sont pas de bons entrepreneurs. Ce constat suggère plutôt qu'elles sont confrontées à davantage d'obstacles qu'il leur faut surmonter pour pouvoir améliorer leur rendement financier. Ainsi, les mères, par comparaison aux pères, dépensent davantage pour l'alimentation, l'habillement et la santé du ménage et peuvent donc avoir moins d'argent à consacrer aux biens d'équipement. Les femmes peuvent aussi avoir plus de mal à résister aux pressions exercées par les membres de la famille et les proches pour qu'elles les fassent profiter de leurs ressources financières, ce qui les oblige à partager leurs fonds même quand elles préféreraient investir. Dans de nombreux cas, le niveau d'instruction des femmes reste plus faible que celui des hommes, elles n'ont pas accès

aux services bancaires formels sans l'autorisation de leur mari, elles n'ont pas de droits de propriété et elles n'ont pas le droit de sortir seules de chez elles. Tous ces facteurs peuvent expliquer pourquoi, en moyenne, les prêts accordés aux femmes affichent un « rendement d'emplois » inférieur à celui des prêts consentis aux hommes. Toutefois, les données empiriques sont encore très ténues.

ENTREPRENEURIAT : QU'IL SOIT SUBSTANTIEL, SPÉCIFIQUE ET EN RAPPORT AVEC LA FINANCE

Études retenues : L'échantillon d'études retenues comprend aussi un nombre substantiel de rapports sur la formation à l'entrepreneuriat. Cette dernière désigne la formation technique et professionnelle (en classe et sur le terrain), la formation aux compétences entrepreneuriales, l'élaboration d'un plan d'activité, la formation à la culture financière et la formation aux compétences nécessaires dans la vie courante. Dans la revue, 20 études relèvent de cette catégorie. Cet échantillon d'études fait apparaître que les obstacles au niveau des compétences sont jugés plus importants pour les micro-entreprises que pour les PME bien établies : la majorité des interventions ciblent des micro-entreprises comptant jusqu'à cinq salariés ou visent à améliorer le travail indépendant dans des catégories de population chez lesquelles le risque de chômage est élevé, comme les jeunes. La majorité des études s'appuient sur des essais contrôlés randomisés ; seules cinq recourent à un modèle quasi expérimental.

Effets sur l'emploi : Si l'on examine l'ensemble des études, il apparaît que 10 des 25 interventions analysées ont des effets sur l'emploi positifs significatifs, et que 15 n'ont pas d'effet statistiquement significatif. Cependant, la plupart des programmes ont produit des améliorations significatives dans les compétences entrepreneuriales et comportementales, et parfois aussi un optimisme et une motivation plus grands. Dans de nombreux cas, la formation renforce l'esprit d'entreprises et incite les entrepreneurs (potentiels) à mener une réflexion plus poussée sur le modèle d'activité et sa rentabilité.

Principaux enseignements :

1) Une formation à l'entrepreneuriat n'a pas toujours pour objectif d'accroître l'emploi. En fait, elle pourrait être jugée efficace à partir du moment où elle aide les chefs d'entreprises non rentables soit à les transformer en entreprises rentables, soit à se demander si la cessation d'activité ne serait pas la meilleure solution. De même, la formation peut empêcher que des projets d'entreprises non rentables ne soient concrétisés, par exemple avant que l'entrepreneur ne contracte un emprunt qu'il ne pourra jamais rembourser. Ainsi, des effets inexistants ou négatifs en termes d'emplois ne signifient pas systématiquement que la formation était en soi inefficace d'un point de vue économique.

2) L'emploi semble venir en toute fin de la chaîne de résultats de la formation. Si certaines études signalent un investissement accru, elles sont très peu nombreuses à rendre compte d'innovations dans les processus ou les produits ou d'améliorations dans les ventes ou les recettes. Elles sont encore moins nombreuses à observer une augmentation des bénéfices, et plus rares encore sont celles qui constatent une hausse de l'emploi. Les effets positifs à court terme semblent souvent s'évanouir sur le long terme.

3) On n'observe pas de résultats directs indiquant si la formation à l'intention d'une catégorie d'entrepreneurs spécifique est plus particulièrement fructueuse. Les données recueillies sont contradictoires sur la question de savoir si le rendement de la formation est plus élevé pour les personnes qui ont, au départ, de faibles compétences. Néanmoins, la revue suggère que la formation est plus utile pour les *start-ups* que pour les entreprises en expansion.

4) Plus la formation est adaptée et substantielle, meilleure elle sera, mais ce ne sont pas nécessairement les programmes les plus complexes qui portent le plus de fruits. Il apparaît que, pour être efficace, la formation doit remédier à des déficits de connaissances spécifiques et être substantielle, c'est-à-dire qu'elle doit durer une année entière, à raison d'au moins une séance par semaine.

5) Certaines interventions de formation intègrent également une assistance financière et il semble que cette combinaison financement-formation soit particulièrement efficace.

RÉGLEMENTATION : POUSSER LES ENTREPRISES À ENTRER DANS LE SECTEUR FORMEL PEUT AVOIR DES AVANTAGES MAIS NE CRÉE PAS AUTOMATIQUEMENT DES EMPLOIS

Dans la plupart des pays à revenu faible et intermédiaire, la majorité des petites et micro-entreprises urbaines sont dans le secteur informel, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas enregistrées auprès des autorités fiscales et qu'elles opèrent en marge de la plupart des réglementations. Une question essentielle se pose : est-ce qu'en entrant dans le secteur formel, ces entreprises enregistreraient de meilleures performances et grossiraient, sur le plan de l'actif

économique et de l'effectif ? D'un côté, on estime que la régularisation de la situation des entreprises améliore leur accès au crédit et à d'autres ressources importantes pour la réussite commerciale et l'expansion, même si Maloney (2004) affirme que la plupart des petites et micro-entreprises ont peu à y gagner parce que leur activité est tout simplement trop restreinte pour bénéficier des services offerts aux entreprises du secteur formel, et que dans de nombreux pays, les pouvoirs publics n'ont de toute façon pas grand-chose à proposer. De l'autre, la régularisation pourrait induire une nette hausse des recettes fiscales, ce qui, du point de vue de l'entrepreneur, se traduit par un surcoût. Ce dernier vient s'ajouter aux coûts de l'acte administratif de régularisation qui, d'après De Soto (1989), peuvent déjà être si conséquents qu'à eux seuls, ils peuvent dissuader une entreprise d'entrer dans le secteur formel.

Études retenues : Étant donné que la régularisation induit à la fois des coûts et des bénéfices, le problème de la régularisation se pose sur deux plans : quelles interventions feront en sorte que davantage d'entreprises entrent dans le secteur formel, et quels sont les effets de la régularisation ? La présente revue se focalisant sur les effets en termes d'emplois, les études sur la régularisation ne sont prises en compte que si elles couvrent les effets au niveau de l'emploi. On a recensé cinq études qui établissent un lien crédible entre régularisation et emploi. Elles se concentrent sur le Brésil et le Mexique, où des réformes significatives ont été mises en œuvre en vue de réduire le coût de la régularisation.

Effets sur l'emploi : Les études montrent qu'il est difficile d'obtenir d'une entreprise moyenne qu'elle entre dans le secteur formel car elle est trop petite et pas assez rentable pour pouvoir tirer parti du potentiel offert par la régularisation. Chez les entreprises qui régularisent leur activité, en général, les performances s'améliorent, y compris du point de vue de l'emploi, mais pour la plupart, seulement modestement.

Principaux enseignements :

1) Les programmes qui « forcent » les entreprises à régulariser leur situation ont peu de chances d'avoir des effets significatifs sur l'emploi. Pour de nombreuses entreprises qui opéraient précédemment dans le secteur informel, la régularisation se traduit non par des bénéfices supplémentaires, mais plutôt par des coûts supplémentaires.

2) Les programmes qui proposent des procédures de régularisation moins onéreuses et plus simples sont plus susceptibles d'être fructueuses, mais seulement pour un groupe relativement restreint d'entrepreneurs et d'entreprises qui, initialement, enregistraient déjà de bonnes performances. Lors d'une expérience de terrain passionnante au Sri Lanka, De Mel *et al*. (2013a) offrent une récompense financière aux entreprises qui régularisent leur situation. Même si la récompense équivaut à un mois de bénéfices d'une entreprise médiane, seulement un cinquième environ des entreprises font enregistrer leur activité. Point intéressant, l'absence de droits de propriété sur le terrain sur lequel les entrepreneurs travaillent constitue, pour eux, un frein majeur à la régularisation de leur activité.

3) En règle générale, il semble plus facile de régulariser les entreprises au moment où elles se créent plutôt qu'une fois qu'elles sont en place.

4) Pour les entreprises types du secteur informel, ce n'est pas le coût de l'enregistrement mais les bénéfices attendus de la régularisation qui sont déterminants dans leur décision d'entrer dans le secteur formel. Pour dire les choses clairement, la meilleure incitation à la régularisation que peuvent fournir les pouvoirs publics consiste à offrir en retour des services publics utiles. Bien sûr, cela ne signifie pas qu'il ne faut pas simplifier les procédures, mais que cet allègement ne suffira pas.

Marché au Sénégal (novembre 2012, Christian Schönhofen, unité d'évaluation de KfW Entwicklungsbank)

SERVICES D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET SUBVENTIONS CIBLÉES : DES AXES PROMETTEURS

Études retenues : Cette thématique couvre un ensemble de dix études portant sur des interventions variées. Quatre de ces dix études s'intéressent à des services d'aide au développement des entreprises au sens strict (développement des fournisseurs, appui à l'audit environnemental, mise à disposition de lieux de travail, etc.) L'une de ces études couvre aussi les allègements fiscaux et les incitations fiscales subordonnées à l'innovation technologique. Deux autres études mesurent l'impact en termes d'emplois des subventions pour les innovations de produits et de processus. Trois études portent sur les subventions salariales du côté de l'offre ou de la demande, et une autre mesure l'impact de la législation sur le salaire minimum en termes d'emplois. Toutes les études sur les interventions en rapport avec les salaires portent sur la Turquie ou l'Asie, tandis que les autres études portent presque exclusivement sur des pays d'Amérique latine. Une seule de ces dix études repose sur un modèle d'essais contrôlés randomisés ; les autres recourent à une démarche quasi expérimentale ou identifient les effets qu'ont sur l'emploi des modifications des politiques publiques.

Effets sur l'emploi : Les résultats ne sont pas du tout décevants. Les études présentent majoritairement des effets positifs et statistiquement significatifs sur l'emploi. Compte tenu de la petite taille des échantillons et des biais de sélection que les modèles d'évaluation n'ont pas réussi à éliminer complètement, ces conclusions générales doivent être maniées avec prudence. Toutefois, il semble que les services d'aide au développement des entreprises et les subventions ciblées puissent contribuer à la création d'emplois s'ils sont tirés par la demande, sur mesure et ciblés.

Principaux enseignements :

1) Les grandes entreprises peuvent avoir besoin d'un appui assez spécifique et sophistiqué, tandis que les petites ont simplement besoin que des améliorations très rudimentaires soient apportées à leur activité.

2) Les allègements fiscaux et les incitations fiscales subordonnés à des innovations dans les processus et les produits semblent particulièrement efficaces. Toutefois, ce constat est assez peu robuste. Premièrement, l'échantillon d'études est assez restreint, et deuxièmement, presque toutes les études se heurtent à la même difficulté : seuls certains types d'entreprises participent au programme, il n'y a pas d'échantillon

aléatoire (biais de sélection). Il convient également de remarquer que rien ne peut être affirmé quant au contexte de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, où les services d'aide au développement des entreprises ont pu jouer un rôle important dans au moins quelques pays.

3) Les études sur les subventions salariales laissent à penser que le fait de choisir soigneusement qui subventionner est déterminant pour la création d'emplois. Deux programmes différents examinés dans un contexte similaire, en Turquie, permettent une comparaison intéressante des subventions axées sur l'offre et sur la demande. Un programme cible les employeurs, les faisant bénéficier de réductions des contributions patronales pour l'embauche de travailleurs supplémentaires. En a découlé une augmentation substantielle du taux de croissance de l'emploi et de l'activité (Betcherman *et al*., 2010). En revanche, un programme axé sur l'offre permettant à des travailleurs de recevoir des subventions sous forme de bons leur permettant d'être embauchés et de bénéficier d'une formation en cours d'emploi a eu un impact négatif sur l'emploi des bénéficiaires. Seuls quelques bénéficiaires ont conservé leur emploi une fois la subvention arrivée à son terme. Diverses raisons peuvent expliquer l'échec de ce programme, mais la plus plausible a trait au ciblage. Le programme de formation en cours d'emploi cible les salariés, alors que les programmes de subvention salariale plus traditionnels ciblaient les employeurs. Il arrive que les employeurs gardent à leur service des personnes qu'ils ont embauchées avec une subvention salariale, mais ils sont libres de choisir les travailleurs qu'ils préfèrent. Si un chômeur muni d'un bon approche un employeur, non seulement son profil pourra ne pas correspondre tout à fait aux besoins, mais cette démarche peut même envoyer un signal négatif. C'est pourquoi les subventions salariales directes peuvent avoir un effet plus positif que les programmes recourant à des bons. Toutefois, les effets sur la répartition des revenus peuvent être très variés.

4) Il est évident que les subventions salariales sont, en règle générale, des interventions assez onéreuses, et les programmes examinés ici n'y font pas exception. Le programme, en Turquie, qui porte uniquement sur des subventions salariales induit des coûts par mois d'emploi créé qui correspondent à environ 94 % du coût total de l'emploi d'un travailleur au salaire minimum. Un tel coût peut encore sembler acceptable si les emplois créés sont pérennes, mais les preuves venant indiquer si tel est bien le cas sont rares (Betcherman *et al*., 2010). Une composante de coût majeure est l'inefficience due au fait que nombre des travailleurs qui sont embauchés à un salaire subventionné auraient de toute façon été embauchés. Ce point est également corroboré par l'étude expérimentale au Sri Lanka (De Mel *et al*., 2013b et 2010), où les auteurs constatent une forte corrélation entre les intentions d'embauche préalables au programme et l'adhésion au programme.

IMPLICATIONS POUR L'ACTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT : LA CRÉATION D'EMPLOIS EST UN DÉFI COMPLEXE

Savons-nous comment créer des emplois ? Globalement, la revue montre que la création d'emplois par des entreprises nouvelles ou existantes est un défi très complexe, et que cibler les petites entreprises n'est pas nécessairement l'approche la plus judicieuse.

- De nombreuses conditions doivent être remplies avant que les interventions n'améliorent effectivement les performances des entreprises et qu'elles conduisent aussi à des emplois supplémentaires. Autrement dit, classiquement, les interventions des pouvoirs publics sont loin d'avoir des résultats directs en termes d'emplois, et plus encore si l'emploi est censé être durable et associé à des conditions de travail acceptables et stables.

- Tout entrepreneur y réfléchira à deux fois avant de fonder une nouvelle entreprise ou d'embaucher un salarié supplémentaire. Par conséquent, les interventions **doivent créer une impulsion majeure** afin d'avoir des répercussions sur la création d'emplois.

- Il semble beaucoup **plus simple d'avoir une incidence sur les pratiques de gestion, le chiffre d'affaires** et **les bénéfices (à court terme) que sur l'emploi**. De nombreuses interventions semblent induire des changements à la marge, mais ne parviennent pas à générer les hausses de productivité qui vont de pair avec l'augmentation de l'emploi.

- Parmi les études couvertes par cette revue, beaucoup s'intéressent à des interventions ciblées, qui visent en premier lieu **la stabilisation des revenus et la réduction de la pauvreté**. Partant, il ne faut pas attendre des

résultats impressionnants en termes d'emplois supplémentaires si les interventions n'ont pas été conçues clairement dans l'objectif d'un effet maximal sur l'emploi.

- **Le ciblage** semble être la clé pour obtenir des résultats positifs en termes d'emploi. Tous les entrepreneurs (existants et potentiels) ne sont pas à même de mettre à profit un soutien particulier. Différents types d'interventions devront être proposés pour créer des emplois au sein des différentes catégories.

- Il semble **plus aisé de créer de nouvelles entreprises** que d'induire une expansion de celles qui existent déjà.

Revendeur de pièces détachées automobiles au Burkina Faso (août 2012, Michael Grimm, Université de Passau)

IMPLICATIONS POUR LES ÉVALUATIONS ET LA RECHERCHE : LES DONNÉES FACTUELLES SONT ENCORE EMBRYONNAIRES

La revue montre clairement que les données factuelles relatives à la création d'emplois sont encore embryonnaires. En particulier, on manque de données concernant de vastes pans de **l'Afrique subsaharienne et de l'Asie**, régions où le besoin de création d'emplois sera le plus aigu dans les décennies à venir.

Très peu d'études sont à même d'évaluer les **effets à long terme** des interventions et politiques sur lesquelles elles portent, et nombreuses sont celles qui ne fournissent pas d'analyse détaillée de la raison pour laquelle tel ou tel effet s'est ou ne s'est pas produit, si bien qu'il est difficile d'en extrapoler des enseignements.

L'analyse des coûts du programme fait particulièrement défaut. Quasiment aucune des 54 études ne propose d'**analyse coût-efficacité** détaillée, qui préciserait quel est le coût associé à la création d'un emploi avec tel programme par comparaison à tel autre. Cette lacune devrait alerter à la fois ceux qui, sur le terrain, mettent en œuvre les programmes et les chercheurs ; les premiers devraient communiquer les chiffres nécessaires et les seconds devraient aller au-delà de la simple évaluation d'impacts, laquelle n'est pas véritablement utile aux personnes qui doivent affecter des ressources aux différentes interventions.

Enfin, il faut mentionner que les données factuelles existantes semblent souffrir d'un **biais méthodologique** (voir encadré 1). Les essais contrôlés randomisés sont appliqués en particulier à de petits programmes, à des zones très pauvres ou à des groupes cibles très spécifiques. Par conséquent, les constats et les enseignements de ces études ne peuvent guère être généralisés à d'autres contextes. Les études quasi expérimentales ont une portée plus vaste que

les essais contrôlés randomisés, mais la gamme d'applications reste limitée par la nécessité de créer un groupe de référence. Ainsi, les évaluations portant sur des actions publiques pour lesquelles il est difficile, voire impossible, d'appliquer des approches (quasi) expérimentales et donc de lier la cause et l'effet de manière rigoureuse, n'auront aucune chance d'être incluses dans une revue systématique telle que celle mise en œuvre ici. Toutefois, pour que les évaluations aboutissent à des orientations pour les politiques publiques, il serait souhaitable de s'appuyer sur les leçons tirées concernant toute la palette des programmes pour l'emploi. Un dilemme se pose car il est impossible d'inclure tous les types de programmes si l'on tient à respecter les normes de qualité d'une revue systématique. Pour l'heure, il semble que, pour progresser, il faille ne pas négliger les conclusions d'autres types d'évaluations, qui sont exclues des revues systématiques, sans en occulter les insuffisances méthodologiques. À terme, les recherches pourraient aboutir à la production de normes de qualité méthodologique, qui couvriraient ce type d'interventions non encore soumises à une mesure d'impact rigoureuse.

Groupe de clients de micro-crédits en Uttar Pradesh, Inde (septembre 2013, Thomas Gietzen, unité d'évaluation de KfW Entwicklungsbank)

Magasin de pièces détachées à Istanbul, Turquie (novembre 2013, Thomas Gietzen)

REVUE SYSTÉMATIQUE : L'APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ET LA STRATÉGIE DE RECHERCHE

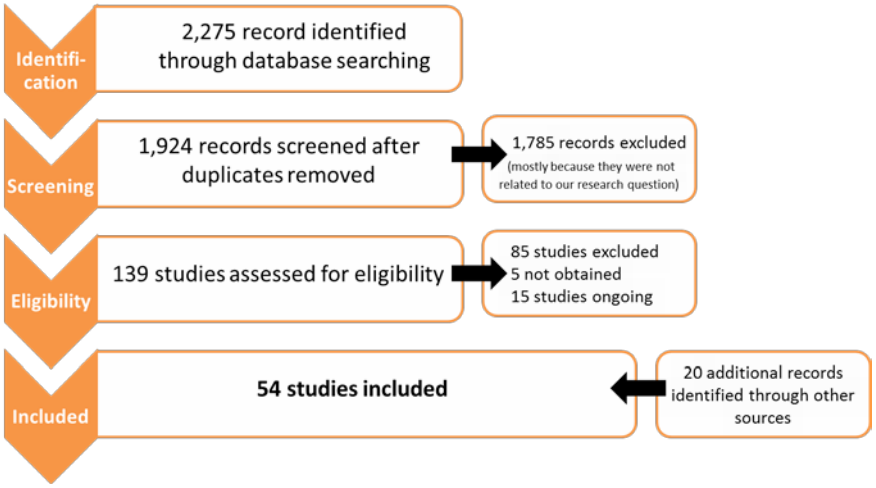
Les revues systématiques visent à combler une lacune en matière de recherche laissées par les mesures d'impacts individuels. Si rigoureusement soit-elle menée, l'étude d'un seul cas ne peut produire des résultats fiables que sur l'impact de l'intervention spécifique évaluée. La qualité de telles études – leur forte validité (interne) spécifique au cas examiné – s'accompagne toujours d'une déficience : on ne sait pas si l'on peut attendre des résultats similaires de la réplication de cette intervention dans d'autres contextes (validité externe limitée). Les revues systématiques remédient au problème de la validité externe par la compilation rigoureuse de données factuelles issues d'études individuelles rigoureuses portant sur des types d'interventions analogues.

Afin de proposer une analyse rigoureuse, scientifiquement solide des données factuelles existantes, les revues systématiques recourent à des procédures transparentes de dépouillement de la littérature, de recueil de données et de synthèse. Elles s'appuient sur la littérature publiée et non publiée pour apporter une réponse à la question de recherche et utilisent les méthodes adéquates pour procéder à une évaluation critique des sources identifiées en fonction de leur respect des normes de qualité imposées (voir, par exemple, Waddington *et al*., 2012). Pour être retenues, les études doivent pouvoir établir, de manière crédible, une relation causale entre une intervention de politique publique et les résultats visés sur lesquels porte la revue, en l'occurrence la création d'emplois.

La présente revue systématique porte sur des études d'évaluation qui utilisent soit un modèle expérimental (essais contrôlés randomisés) soit une approche « quasi expérimentale », avec la composition artificielle d'un groupe de référence. La création d'emplois dont il est question se réfère soit à des emplois nouveaux dans des entreprises existantes soit à des emplois qui sont créés par le fait même que de nouvelles entreprises voient le jour. Cette dernière catégorie comprend aussi le travail indépendant, qui constitue la principale forme d'emploi de la plupart des personnes pauvres en milieu urbain dans les pays en développement. La revue couvre des études qui se focalisent sur les petites, moyennes et micro-entreprises (PMME) : pour être retenues, les études doivent fournir des résultats qui concernent spécifiquement des entreprises de moins de 250 salariés, dans des pays classés parmi les pays à revenu faible ou intermédiaire par la Banque mondiale.

L'identification des études à prendre en compte dans la revue s'appuie sur une recherche systématique portant notamment sur des bases de données électroniques et des sites internet pertinents, le dépouillement de publications clés, la recherche de références par la méthode de la boule de neige (*literature snowballing*) et la consultation de chercheurs et de spécialistes de premier plan. Les études peuvent être publiées ou non, et rédigées en anglais, en espagnol, en français, en portugais ou en allemand.

Certaines des études identifiées évaluent des trains de mesures ou plusieurs politiques ; beaucoup s'intéressent à la fois à l'emploi et à la création de nouvelles entreprises. En outre, certaines études comparent les effets de plusieurs interventions, par exemple lorsqu'elles évaluent les interventions isolément ainsi qu'en combinaison avec d'autres types d'actions. En conséquence, nous disposons de davantage d'observations d'impacts que d'études dans notre échantillon. Partant, l'analyse peut s'appuyer, au total, sur 92 estimations d'impact.



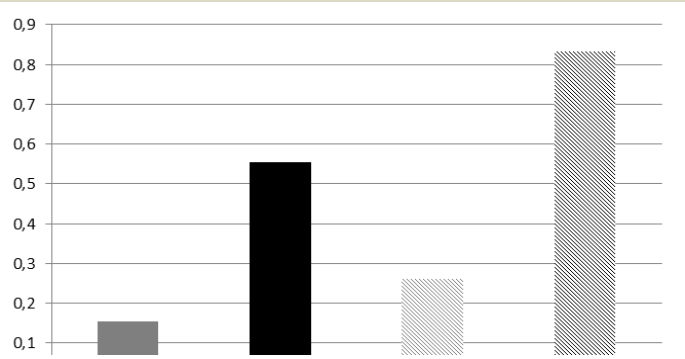
Les études portent sur des interventions dans toutes les régions du monde, mais un nombre disproportionnellement élevé de pays se trouve en Amérique latine. Trois explications possibles à cela : premièrement, les interventions sur le marché du travail ont été plus nombreuses dans ces pays que dans la plupart des autres ; deuxièmement, ces pays disposent de données plus nombreuses et de meilleure qualité, ce qui facilite l'évaluation des politiques publiques ; enfin, leurs capacités de recherche locales sont plus importantes que celles de nombreux pays à revenu faible et intermédiaire d'autres régions.

Encadré 1. Le biais méthodologique

On notera avec intérêt que la revue montre également que les études qui s'appuient sur des essais contrôlés randomisés font apparaître moins d'effets significatifs sur l'emploi que celles qui s'appuient sur des méthodes quasi expérimentales (voir graphique). En ce qui concerne l'accès aux financements, par exemple, 20 des 26 effets du traitement qui reposent sur des essais contrôlés randomisés révèlent des effets non significatifs, alors que c'est le cas de seulement 8 des 18 effets du traitement reposant sur des méthodes quasi expérimentales.

À l'évidence, l'explication qui, intuitivement, semble la plus logique est que ce dernier type d'étude ne peut prendre pleinement en compte les effets de sélection. Par conséquent, les effets sur l'emploi sont souvent surestimés. Cependant, lorsque l'on examine plus en détail les essais contrôlés randomisés, une autre explication possible se fait jour. Les essais contrôlés randomisés se concentrent systématiquement de manière plus prédominante (que les évaluations s'appuyant sur une approche quasi expérimentale) sur de petits programmes, des régions très pauvres et des catégories de populations cibles très spécifiques, autant de caractéristiques susceptibles d'accroître la probabilité d'échec. En d'autres termes, puisque les essais contrôlés randomisés ne sont employés que dans des cas très spécifiques, il faut se garder d'en généraliser les conclusions.

Part des interventions réussies parmi les études expérimentales et parmi les études non expérimentales



SOURCES

Banque mondiale (2012), *World Development Report 2013: Jobs*, Banque mondiale.

Betcherman, G., N. Meltem Daysal et C. Pagés (2010), « Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in Turkey », *Labor Economics*, 17, pp. 710-722.

De Mel, S., D. McKenzie et C. Woodruff (2010), « Wage subsidies for Microenterprises », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 100, pp. 614-619.

De Mel, S., D. McKenzie et C. Woodruff (2013a), « The Demand for, and Consequences of, Formalization among Informal Firms in Sri Lanka », *NBER Working Paper Series* n° 18019, avril, NBER.

De Mel, S., D. McKenzie et C. Woodruff (2013b), « What generates Growth in Microenterprises? Experimental Evidence on Capital, Labour and Training », document non publié, Banque mondiale.

De Soto, H. (1994), *L'Autre Sentier,* La découverte, Paris.

Field, E., P. Rohini, J. Papp et N. Rigol (2011), « Term Structure of Debt and Entrepreneurship: Experimental Evidence from Microfinance », document non publié, Harvard University.

Fretwell, D. H., J. Benus et C.J. O'Leary (1999), « Evaluating the Impact of Active Labor Market Programs: Results of Cross Country Studies in Europe and Asia », *Social Protection Discussion Paper Series* n° 9915, Banque mondiale.

Grimm, M. et A.-L. Paffhausen (2014), *Interventions for employment creation in micro, small and medium-sized enterprises – A systematic review,* KfW Bankengruppe, Francfort.

Maloney, W.F. (2004), « Informality Revisited », *World Development*, vol. 32, n° 7, pp. 1159-1178.

Waddington, H., H. White, B. Snilstveit, J. Garcia Hombrados, M. Vojtkova, P. Davis, A. Bhavsar, J. Eyers, T. Perez Koehlmoos, M. Petticrew, J. C. Valentine et P. Tugwell (2012), « How to do a good systematic review of effects in international development: a tool kit », *Journal of Development Effectiveness*, vol. 4, n° 3, pp. 359-387.

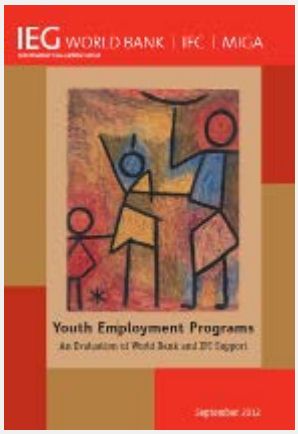
Ce document présente les principales conclusions d'une revue systématique sur la création d'emplois, commandée par l'unité d'évaluation de la KfW Entwicklungsbank. Elle a été rédigée par Michael Grimm, de l'université de Passau, de l'International Institute of Social Studies (ISS) à l'Erasmus University Rotterdam et de l'Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA) à Bonn, et par Anna Luisa Paffhausen, de l'université de Passau. Les auteurs peuvent être contactés à l'adresse : **michael.grimm@uni-passau.de**

Les Perspectives de l'évaluation *sont des documents de travail informels publiés par le Réseau sur l'évaluation du développement, du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Ils présentent les constatations et les messages politiques qui se dégagent des évaluations, et partagent des idées sur les politiques et les pratiques de l'évaluation du développement.*

Bibliographie complémentaire

Interventions for employment creation in micro, small and medium-sized enterprises – A systematic review
Grimm, M. et A.-L. Paffhausen
Mai 2014

Cet examen respecte les normes internationales pour les revues systématiques dans le domaine du développement international, s'appuie sur un processus de décision transparent pour le dépouillement documentaire, le recueil de données, l'évaluation de la qualité et la synthèse, en prenant en compte la littérature publiée aussi bien que non publiée pour apporter une réponse à la question de recherche et en utilisant les méthodes appropriées pour faire une évaluation critique de la littérature. Les études examinées doivent pouvoir établir, de manière crédible, une relation causale entre une intervention des pouvoirs publics ou un ensemble spécifique de conditions et la création d'emplois. La revue est théorique, c'est-à-dire qu'elle explore explicitement les variations possibles des résultats en fonction du contexte et les mécanismes causaux sous-jacents à l'œuvre.



Youth Employment Programs
Septembre 2012

Cette évaluation examine l'appui apporté par le Groupe de la Banque mondiale aux pays qui essaient de résoudre le problème de l'emploi des jeunes. Elle formule deux recommandations : *i)* privilégier une approche factuelle pour les opérations en faveur de l'emploi des jeunes, et *ii)* au niveau du pays, adopter une approche stratégique pour améliorer l'emploi des jeunes, en s'attaquant au problème de manière globale, avec un travail collaboratif entre différentes équipes du Groupe de la Banque mondiale, des pouvoirs publics et d'autres donneurs.

Pour mieux connaître les évaluations du développement ou consulter des rapports récents :
www.oecd.org/dac/evaluation