

## 6

# Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat

---

### PRESENTATION

---

*Les aides à l'emploi constituent l'un des premiers budgets d'intervention de l'Etat. En 2004, les crédits inscrits à ce titre au budget du travail s'élevaient à 24,5 Md€. 70 % de ces dépenses, soit 17,2 Md€ étaient consacrés aux compensations des allègements de charges sociales sur les bas salaires et sur les entreprises passées aux 35 heures, poste en rapide augmentation. 30 %, soit 7,3 Md€ allaient au financement des aides directes à l'emploi, marchand et non marchand, notamment les contrats emploi-solidarité (CES), les contrats emploi consolidé (CEC), les emplois jeunes et les contrats jeunes en entreprise. Globalement, ces crédits représentent 1,5 % du PIB sans compter les dépenses en faveur de l'emploi restant à la charge de l'UNEDIC, des organismes de sécurité sociale et des entreprises dans le cadre d'obligations légales.*

*L'évaluation de l'efficacité des moyens financiers considérables ainsi mobilisés face à la persistance d'un niveau élevé de chômage, revêt donc une grande importance pour les finances publiques. Elle est nécessaire « ex ante », pour prévoir l'impact des actions envisagées afin d'éclairer la prise de décision ; elle ne l'est pas moins « ex post », pour apprécier les effets de la politique menée et permettre de « comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre – qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers – et aux objectifs initialement fixés » selon les termes de la circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998, relative à l'évaluation des politiques publiques.*

*Après avoir procédé au contrôle des principales mesures d'aides directes à l'emploi<sup>56</sup>, la Cour a examiné les dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics en vue d'évaluer l'efficacité des aides à l'emploi.*

*On ne peut méconnaître que de telles évaluations présentent des difficultés d'autant plus grandes que l'évolution de l'emploi est la résultante de très nombreux facteurs, que les mesures à évaluer sont complexes dans leurs objectifs et leurs modalités, et qu'elles sont fréquemment modifiées. D'autre part, la « culture de l'évaluation » est encore faible en France. Si l'évaluation des politiques d'aides à l'emploi est développée aux Etats-Unis depuis une trentaine d'années, elle ne l'est en France que depuis un peu plus de dix ans.*

*Il est impossible cependant de se satisfaire des résultats observés. Si l'administration n'a pas négligé les études d'impact ni le suivi quantitatif et qualitatif des mesures mises en œuvre, un retard important subsiste quant aux évaluations « ex post », qui n'apportent que des informations trop rares et incertaines sur l'efficacité des dépenses publiques engagées. Ce retard se relie à plusieurs défauts de l'organisation institutionnelle de l'évaluation, laissée pour une trop grande part à la charge du ministère responsable de l'exécution des politiques, sans une confrontation suffisante avec des travaux assez nombreux et d'origine assez diversifiée.*

---

## **I – Les défauts de l'organisation institutionnelle**

S'il existe aujourd'hui en France une capacité à faire des évaluations de qualité, il n'y a globalement pas assez d'évaluations et pas assez de confrontations entre des évaluations d'origine différente.

L'évaluation des aides à l'emploi dépend largement de l'exécutif, et principalement du ministère qui est chargé de la définition et de la mise en œuvre de ces politiques. Les autres administrations qui disposent d'une capacité d'expertise économique et financière interviennent peu dans l'évaluation « ex post » des politiques d'aides à l'emploi.

---

56) Cf. rapport public 1999, « les aides au retour à l'emploi dans le secteur marchand » ; rapport public 2000, « l'Agence nationale pour l'emploi » ; rapport public 2001, « les emplois jeunes » ; rapport public 2002, « les contrats emploi consolidé ».

L'évaluation doit être ouverte à d'autres évaluateurs que les administrations qui ont en charge les politiques évaluées. La recherche en évaluation des politiques publiques connaît un essor récent, mais elle a été freinée par des difficultés d'accès aux données et demeure largement le fait d'organismes placés dans l'orbite de l'administration.

Enfin, les systèmes statistiques de l'emploi et du chômage présentent encore des insuffisances au regard des besoins de l'évaluation.

## **A – Le rôle prépondérant de la DARES au sein de l'administration**

### **1 – La DARES**

Créée au sein du ministère chargé de l'emploi par un décret du 15 janvier 1993, la direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES) a pour mission de promouvoir « l'évaluation des actions menées dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle » et de contribuer à « l'élaboration, à la validation et à la mise en œuvre des méthodes d'évaluation ». La DARES assure le suivi conjoncturel du marché du travail du point de vue des entreprises et le suivi des mesures pour l'emploi : elle rassemble à cet effet les informations statistiques transmises par les opérateurs. Elle dispose de 180 agents, dont 100 cadres de catégorie A, dont un tiers d'administrateurs de l'INSEE. En outre, elle sous-traite les études ou travaux qu'elle ne peut réaliser en interne ou pour lesquelles elle souhaite une expertise indépendante. De 1998 à 2003, le coût de cette sous-traitance s'est élevé à 6,7 M€ pour les études, enquêtes et exploitations statistiques et à 2,3 M€ pour les marchés de saisie informatique.

Dix ans après sa création, la DARES a acquis une réelle crédibilité et joue un rôle central dans l'analyse et l'évaluation des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle et des conditions de travail.

Dans la sphère du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, d'autres services, corps d'inspection ou organismes ont mission de réaliser des travaux d'évaluation. C'est le cas notamment du centre d'études de l'emploi (CEE), dont l'activité est encadrée par une convention annuelle avec le ministère et qui intervient aussi en sous-traitance de la DARES ou dans le cadre de conventions avec d'autres organismes français et étrangers. La répartition des rôles reste cependant imprécise, faute d'un pôle d'impulsion suffisamment actif et d'un partage net des responsabilités entre la commande, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre.

## 2 – Le faible rôle des autres acteurs administratifs

Le rôle important dévolu à la DARES ne devrait pas faire obstacle au développement, au sein même de l'administration, d'autres travaux d'évaluation complémentaires, avec une diversité de méthodes et d'approches. La faiblesse de l'évaluation à l'extérieur de l'administration rendrait cette diversité d'approches extrêmement utile, pour permettre au gouvernement et au parlement de disposer d'évaluations plus nombreuses et plus riches. Tel n'a pas été le cas, en particulier, pour ce qui concerne la réduction du temps de travail.

Collaborant avec le centre de recherches en économie et statistiques (CREST) qui lui est lié organiquement mais bénéficie d'une indépendance fonctionnelle, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est, avec ce dernier, le principal producteur d'évaluations dites « lourdes », sur données individuelles.

Dans le domaine de l'emploi, l'INSEE joue un rôle complémentaire de celui de la DARES ; il est chargé des statistiques structurelles, comme les enquêtes sur le coût de la main d'œuvre et la structure des salaires, et du suivi du marché du travail du point de vue des ménages.

Au nom de cette spécialisation, l'INSEE ne s'est investi que tardivement dans l'évaluation de la réduction du temps de travail.

### Les différentes définitions de l'évaluation des politiques publiques

Le terme « d'évaluation » ne fait l'objet ni d'une définition unique ni d'une typologie acceptée par tous les spécialistes.

Il faut d'abord distinguer *l'évaluation de l'efficacité* d'une politique de l'évaluation de son *efficacité*. La première porte sur la relation entre les moyens mobilisés et les actions réalisées. La seconde porte sur la relation entre les résultats obtenus et les objectifs qui avaient été définis.

L'évaluation peut précéder la décision (*évaluation ex ante*) qu'elle vise à éclairer, ou suivre l'achèvement de la mise en œuvre d'une politique (*évaluation ex post*).

A partir du *suivi* des bénéficiaires des politiques et de leurs caractéristiques ainsi que du coût des mesures par les administrations des *évaluations légères* peuvent être rapidement menées. Elles peuvent prendre la forme d'analyses *d'impact sur les bénéficiaires*, d'enquêtes *d'opinion et de satisfaction* et enfin de *premières analyses d'efficacité* au moyen d'outils d'usage courant tels que les modèles ou maquettes de simulation macro économiques.

Les *évaluations lourdes* demandent des moyens et des délais de réalisation plus importants. En pratique on en distingue deux types.

Les *évaluations « scientifiques »* menées par les économistes et les statisticiens avec le maximum de rigueur méthodologique visent à apprécier avec précision l'impact d'une politique par rapport à un seul de ses objectifs, préalablement bien défini. Elles s'appuient désormais, le plus souvent possible, sur l'exploitation de fichiers contenant un nombre très élevé de données individuelles.

Les *évaluations « institutionnelles »* (ou *formatives*, ou *participatives*) menées souvent collégalement par une commission ad hoc (appelée « instance ») présentant les plus grandes garanties d'objectivité possibles et constituée de praticiens, d'administrateurs, d'experts, de scientifiques et de représentants des catégories concernées visent à apprécier simultanément l'ensemble des effets nécessairement multiples et divers de toute politique. En France ce type d'évaluations était principalement du ressort d'une instance interministérielle, le Conseil national de l'évaluation (CNE). Ces évaluations utilisent tous les outils techniques d'évaluation disponibles et font appel à toutes les disciplines scientifiques susceptibles d'apporter un éclairage sur la politique évaluée.

L'INSEE, dans un premier temps, s'est appuyé sur les constats et analyses de la DARES, avant de développer une expertise propre sur les données collectées par cette dernière en utilisant des possibilités d'appariements supplémentaires avec ses propres sources de données. La DARES n'a commencé à transmettre à l'INSEE ses premiers fichiers détaillés de données sur la réduction du temps de travail (RTT) qu'en février 2000. Ce n'est qu'en 2003 que les travaux de l'INSEE ont fait apparaître des tensions plus fortes sur les capacités de production et les recrutements des entreprises passées aux 35 heures<sup>57</sup>. D'autres travaux concernant les effets de la RTT sur les salaires, l'emploi et la productivité sont encore en cours.

Quant à la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui dispose d'une importante capacité d'expertise et d'évaluation, elle n'en consacre qu'une faible part au domaine des aides à l'emploi. Sa priorité est de répondre à la demande ministérielle en matière d'études d'impact et d'évaluations « ex ante », en vue desquelles elle a notamment mis au point une maquette macroéconomique du marché du travail. Les évaluations « ex post » de l'efficacité des politiques de l'emploi ne figurent pas dans ses priorités, en raison de l'activité de la DARES en ce domaine.

### **3 – Le système interministériel d'évaluation**

Placé auprès du Commissariat général du Plan, le Conseil national de l'évaluation (CNE), composé de personnalités indépendantes, avait pour objet de conduire des évaluations de politiques publiques en leur apportant toutes les garanties de compétence et d'impartialité.

Dans le domaine des aides à l'emploi, il n'a mené que trois évaluations depuis 1998<sup>57</sup>, dont deux portent sur les aides à l'emploi non marchand et la troisième sur le recours aux opérateurs externes. Ces évaluations ont été marquées par une présence prépondérante de la DARES et par l'insuffisante mobilisation des autres acteurs.

Le CNE n'a pas été saisi sur la réduction du temps de travail, ni sur l'allègement des charges sociales, ni sur les aides à l'emploi dans le secteur marchand.

Le mandat du président du Conseil national d'évaluation n'ayant pas été renouvelé en 2002 et de nouvelles orientations ayant été données au commissariat général du plan, le CNE est tombé en sommeil. En dépit des recommandations de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée Nationale, il n'existe plus en France d'instance interministérielle d'évaluation des politiques de l'emploi.

## **B – Une implication insuffisante des organismes de recherche**

Un rôle important en matière d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi est joué par plusieurs organismes de recherche bénéficiant de financements principalement publics, mais définissant librement leur programmation. Leurs travaux sont de ce fait insuffisamment intégrés dans le processus de décision. La séparation entre la recherche et l'étude d'une part, la décision politique et administrative de l'autre, est trop grande.

---

57) Crépon, Leclair et Roux, « réduction du temps de travail et évolution d'emplois dans les établissements », Economie et statistique, février 2003.

58) Le coût des études sous-traitées par le CNE entre 2000 et 2003 pour ces trois évaluations a été de 849 826 €, soit 24,3 % du total des études qu'il a financées sur la même période.

## **1 – Des organismes de recherche aux potentialités incomplètement exploitées**

### *a) Le CREST*

Le CREST<sup>59</sup> est un organisme de recherche performant, qui réunit des chercheurs dont la qualité est reconnue au plan international. Il produit des évaluations fondées sur les méthodes les plus modernes et a une bonne capacité d'innovation et de critique.

Les chercheurs du CREST s'auto-saisissent en général des thèmes de leurs recherches, la seule exigence étant qu'elles débouchent sur des publications dans des revues d'audience internationale.

Il n'existe pas de procédure formalisée de programmation et le CREST dispose d'une grande autonomie en la matière : de ce fait, ses travaux sont peu articulés avec ceux de l'administration et sont peu pris en compte dans les processus de décision.

### *b) Le CEPREMAP*

Le Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP) est une association placée sous la tutelle du Commissariat général du Plan, qui le finançait jusqu'ici. Il relèvera désormais du ministère de la recherche.

Il a beaucoup développé ses travaux d'évaluation des politiques publiques dans la période récente et constitue aujourd'hui, avec le CREST, le pôle principal de réalisation des évaluations scientifiques lourdes. Sa contribution dans le domaine des politiques de l'emploi est réduite et pourrait être développée.

---

<sup>59</sup> Le CREST (centre de recherches en économie et statistiques) est à la fois le centre de recherches du groupement des écoles nationales d'économie et statistique (GENES), qui est lui-même une direction de l'INSEE, et une unité mixte de recherche du CNRS.

*c) Les organismes non liés aux administrations*

L'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), l'institut de recherches économiques et sociales (IRES) et le centre de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (REXECODE) ont pour trait commun, sans faire d'évaluations lourdes, de mener des études d'impact des politiques de l'emploi et de participer activement au débat sur l'évaluation. La création de ces trois organismes en 1981-82 avait été soutenue par le gouvernement en vue d'introduire une diversité de points de vue dans l'étude des questions économiques et sociales. L'OFCE, rattaché à la Fondation nationale des sciences politiques, a travaillé principalement, en matière d'emploi, sur l'effet des allègements de charges, la réduction du temps de travail et la prime pour l'emploi. L'IRES, dans la mouvance des organisations syndicales, a étudié une dizaine de dispositifs. REXECODE, dans la mouvance des organisations patronales, a travaillé sur l'impact de la réduction du temps de travail.

Contrairement à ce que l'on observe à l'étranger, les centres d'études ou les laboratoires de recherche universitaires sont peu présents dans le domaine de l'évaluation des politiques d'aides à l'emploi – même si cette situation semble en train d'évoluer. Ils interviennent surtout dans l'exécution d'études commandées par la DARES. Les difficultés d'accès aux données expliquent, pour partie, l'insuffisante implication de la communauté scientifique.

## **2 – Les difficultés d'accès aux données**

Plusieurs chercheurs soulignent les difficultés d'accès aux fichiers de données en France, notamment à ceux de l'INSEE, et considèrent que ces restrictions constituent un obstacle au développement des évaluations scientifiques.

En application de la loi de 1951 qui fixe une interdiction de communication de renseignements figurant sur les questionnaires avant un délai de 100 ans, les données d'enquêtes concernant les ménages ne sont accessibles que dans les cas où l'anonymisation est possible. L'INSEE, avec l'accord de la CNIL, crée des fichiers individuels anonymes, accessibles aux chercheurs. L'anonymisation implique nécessairement la diminution des informations disponibles.

La cession des données administratives transmises à l'INSEE, telles que les données sociales des entreprises, est interdite par la loi de 1951, sous les peines prévues à l'article 226.13 du code pénal réprimant la rupture du secret professionnel.

Exception faite des chercheurs de l'INSEE et du CREST qui accèdent librement aux données détenues par l'INSEE, cette situation n'était pas propice au développement des évaluations sur données individuelles. Elle s'est toutefois améliorée dans la période récente.

Une première avancée a été constituée par la mise en place, en 1995, d'un accord cadre de mise à disposition de certaines données par la DARES à un laboratoire du CNRS, le LASMAS-IDL, jouant le rôle de centre-relais pour les autres laboratoires, et par la création, par arrêté du 7 décembre 2001, du centre Quételet, « unité mixte de service » du CNRS qui est un centre de ressources mettant à la disposition de la communauté scientifique un certain nombre de données, moyennant un engagement de confidentialité. Ainsi, dans le secteur de l'emploi, le centre Quételet archive et rend disponibles, aux termes de conventions passées respectivement avec la DARES et l'INSEE, les trajectoires des demandeurs d'emploi d'une part, l'enquête Emploi d'autre part.

Une nouvelle avancée devrait résulter de deux textes de 2004. L'ordonnance du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière d'enquêtes statistiques autorise, pour des besoins de recherche scientifique, la transmission par décision des ministres concernés, sur avis du comité du secret statistique, des données administratives transmises à l'INSEE et aux services statistiques ministériels.

La loi du 6 août 2004 modifiant la loi « informatique et libertés » permet le traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques ou de recherche scientifique, sous réserve de vérification des conditions de licéité définies par la loi. Lorsque l'objet de la recherche l'exige et sous le contrôle de la CNIL, les données transmises pourront ne pas être anonymes. L'application de ces dispositions reste cependant à venir.

## **C – Les insuffisances des systèmes de collecte des données**

### **1 – Des progrès à faire dans les systèmes d’information des opérateurs**

L’Etat délègue, par convention, la gestion d’un nombre croissant de mesures à des opérateurs : au CNASEA les CES<sup>60</sup>, CEC<sup>61</sup> et emplois-jeunes ; à l’ANPE les CIE<sup>62</sup>, les SIFE<sup>63</sup> individuels et le SAE<sup>64</sup>, à l’UNEDIC les contrats jeunes en entreprises. De plus en plus fréquemment, ces opérateurs transmettent directement leurs informations à la DARES par fichiers informatiques. L’évaluation est ainsi conditionnée par la performance des systèmes d’informations statistiques.

L’agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a investi dans la base de données ORME<sup>65</sup> qui permet de suivre les mesures déclenchant une exonération de cotisations sociales du régime général, par nombre de bénéficiaires, par région et par catégorie d’entreprise. L’appariement avec d’autres bases comportant des informations sur les entreprises rend possibles des analyses d’impact sur tout ou partie de l’échantillon.

Cependant, des insuffisances subsistent encore : ainsi, l’ANPE reconnaît que « la non intégration des données relatives à l’analyse des publics bénéficiaires dans la base de gestion informatisée des demandeurs d’emploi (GIDE) et dans le fichier historique des demandeurs d’emploi rend indisponible une base complète longitudinale sur le parcours des bénéficiaires, ce qui peut limiter en un certain sens les travaux d’évaluation de ces mesures ». Elle a toutefois ajouté que « rien n’interdit de réaliser dans le cadre d’une étude un rapprochement entre le fichier statistique des bénéficiaires d’une mesure et le fichier historique ».

D’autre part, l’évaluation du plan d’accès et de retour à l’emploi (PARE), prévue par la convention tripartite entre l’Etat, l’ANPE et l’UNEDIC, a jusqu’ici reposé, principalement, sur le renseignement de douze indicateurs partagés entre l’ANPE et l’UNEDIC. Toutefois, le taux

---

60) CES : contrat emploi solidarité.

61) CEC : contrat emploi consolidé.

62) CIE : contrat initiative emploi.

63) SIFE : stage d’insertion et de formation pour l’emploi.

64) SAE : stage d’accès à l’emploi.

65) Observatoire du recouvrement pour les mesures emploi.

de sortie du PARE à six mois pour reprise d'emploi ne peut donner lieu qu'à une estimation par enquête trimestrielle, en raison de l'absence d'obligation de déclaration de reprise d'emploi. Parmi les demandeurs d'emploi qui sortent du fichier de l'ANPE, figurent 45 % de sorties pour motifs inconnus, incluant la reprise d'emploi : on ne sait pas qualifier individuellement la sortie du chômage.

## **2 – La prise en compte imparfaite des besoins spécifiques de l'évaluation**

L'évaluation et son financement devraient être prévus dès le lancement d'une mesure. En effet, les enquêtes et fichiers de déclarations administratives habituels ne suffisent pas à fournir toutes les informations qui seraient nécessaires à l'évaluation de certaines politiques.

Il faut en conséquence pallier ces lacunes, soit en lançant des enquêtes spécifiques, soit en complétant par des questions particulières, les formulaires des déclarations administratives courantes. Or, les enquêtes spécifiques sont coûteuses et longues à préparer ; ajouter des questions aux formulaires administratifs exige parfois des procédures juridiques longues et risque de nuire à l'intérêt administratif propre de ces questionnaires, en contrariant de surcroît la préoccupation qu'ont les pouvoirs publics d'alléger la charge administrative des entreprises.

L'évaluation de la politique de réduction du temps de travail a ainsi beaucoup pâti de l'insuffisance des données de base.

La DARES a consacré des efforts importants à la préparation du suivi et de l'évaluation des deux lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 en élaborant une programmation spécifique, mais celle-ci a reposé sur les instruments statistiques existants, conçus pour d'autres usages. Le principal a été l'enquête trimestrielle « *ACEMO* » (Activités et conditions d'emploi de la main d'œuvre), refondue en 1998, réalisée auprès des établissements de 10 salariés ou plus dans les secteurs concurrentiels non agricoles. Cette enquête fournit des informations sur les effectifs, sur les salaires de base mensuels et sur la durée de travail hebdomadaire collective, c'est-à-dire la durée affichée et non la durée effective. Toutefois, les informations sur la durée du travail n'ont été fournies que par 75 % des entreprises ou établissements répondant à l'enquête et le taux de réponse au questionnaire est compris lui-même entre 70 % et 75 %.

Il a également été recouru à un certain nombre d'autres fichiers, contenant des informations tirées notamment des liasses fiscales ; mais les appariements de ces fichiers nécessitent des travaux lourds et délicats. Ils font perdre beaucoup d'informations, de nombreuses données n'existant pas simultanément dans tous les fichiers appariés. Ils n'ont donc pas permis de fournir toutes les informations nécessaires.

Une des principales lacunes concernait les nombreuses entreprises qui ont réduit spontanément leur durée du travail sous l'empire de la loi du 13 juin 1998 sans demander le bénéfice des aides publiques prévues, pour éviter de s'engager sur des créations d'emploi, d'avoir à signer des conventions, ou encore pour se réserver de modifier librement le mode de calcul de la durée du travail. Les conditions dans lesquelles ces entreprises sont passées aux 35 heures n'ont pu qu'être extrapolées.

Enfin, l'ensemble des fichiers gérés par la DARES n'a pas permis de suivre certaines variables cruciales pour un diagnostic précis de la réduction du temps de travail : la durée effective du travail, la productivité et le mode de décompte du temps de travail que la loi du 19 janvier 2000 permettait de modifier.

Même si les contraintes financières ont pu peser sur les choix effectués, la décision de la DARES de ne pas faire sur ce sujet d'enquête spécifique lourde et de s'appuyer sur les enquêtes et fichiers existants a limité fortement la possibilité d'évaluer les effets de la politique de réduction du temps de travail.

## **II – Une orientation prioritaire vers les études d'impact et les évaluations légères**

Si indispensables soient-elles, les évaluations lourdes « ex post » requièrent des moyens et des délais importants. Elles ont à surmonter des difficultés techniques et méthodologiques souvent très importantes et sont malaisément en phase avec le rythme rapide d'évolution des mesures d'aides à l'emploi. Aussi, la demande des autorités politiques comme de l'administration oriente prioritairement les moyens disponibles vers l'évaluation « ex ante » des mesures envisagées et vers le suivi et les études d'évaluation « ex post » plus légères. Les décisions prennent en compte ces études, mais ne sont pas suffisamment éclairées par des travaux approfondis donnant une connaissance d'ensemble des effets des politiques mises en œuvre et de leur pertinence eu égard aux moyens mis en œuvre et aux objectifs poursuivis.

## **A – Les obstacles au développement des évaluations lourdes**

### **1 – Les difficultés méthodologiques**

L'appréciation de l'impact d'une politique d'aides à l'emploi ne peut se limiter à la comparaison de la situation individuelle de ses bénéficiaires après et avant son application. Cette comparaison est faussée par des éléments extérieurs, jouant concomitamment à la politique évaluée. Ainsi, apprécier l'incidence de l'évolution de la situation économique générale sur l'emploi est une condition impérative de l'évaluation de l'impact des politiques d'aides à l'emploi. Cette appréciation est complexe car l'emploi est la résultante de nombreux mécanismes dont certains sont difficiles à quantifier.

D'autre part, une politique peut créer un « effet d'aubaine » pour certains de ses bénéficiaires. Une entreprise bénéficie d'une aide pour la création d'un emploi qu'elle aurait pourvu en tout état de cause. Une nouvelle politique peut aussi entrer en concurrence avec une politique existante, produisant ainsi un « effet de substitution ».

Des traitements, parfois complexes, de l'information disponible sont donc nécessaires pour corriger ces biais et obtenir des évaluations fiables de l'impact d'une mesure par rapport à une situation de référence.

Aux Etats-Unis et dans certains pays d'Europe, on utilise la technique de l'expérimentation contrôlée, calquée sur le protocole d'expérimentation des traitements médicaux. Elle consiste à répartir aléatoirement la population des bénéficiaires potentiels d'une politique en deux groupes, dont un seul bénéficie de la mesure à tester, et à comparer les résultats obtenus. Cette solution se heurte en France à des problèmes éthiques d'acceptabilité. En son absence, une démarche évaluative complète implique l'utilisation conjointe des modèles macroéconomiques et des analyses microéconomiques.

Pour corriger les résultats observés des variations de la conjoncture et apprécier les effets généraux des politiques, on a recours dans les évaluations « ex post » à des modèles macroéconomiques. Fondés sur des estimations chiffrées des mécanismes économiques, ces modèles sont aussi utilisés, symétriquement, pour évaluer les éventuels effets des politiques de l'emploi sur la situation économique générale.

Face à l'hétérogénéité des réactions des entreprises et des individus aux politiques de l'emploi, on utilise de plus en plus des méthodes dites « microéconomiques », consistant à construire au moyen des informations individuelles disponibles une population de référence de non bénéficiaires ayant au regard de la politique évaluée des caractéristiques proches de la population des bénéficiaires.

Ces méthodes « microéconomiques » s'appliquent à des données individuelles très nombreuses rassemblées dans d'importants fichiers informatiques pouvant nécessiter des appariements et des retraitements difficiles. Ces opérations entraînent des coûts et des délais de réponse élevés. Les coûts sont encore accrus lorsque la nature de la mesure évaluée nécessite la constitution de « panels » permettant de suivre dans le temps le devenir d'un certain nombre de bénéficiaires.

Dans les deux cas, les résultats sont très sensibles aux hypothèses retenues et aux techniques statistiques utilisées pour éliminer les éventuels biais.

## **2 – L'instabilité des politiques et ses inconvénients**

L'évaluation de l'impact d'une mesure suppose que l'observation s'appuie sur des données recueillies sur une période assez longue.

D'autre part, la bonne utilisation du résultat d'une évaluation suppose que ses résultats soient encore d'actualité lorsqu'ils sont rendus disponibles.

Or les mesures d'aides à l'emploi sont souvent modifiées avant que leurs effets en aient pu être mesurés, et parfois sans que les précédentes soient supprimées. Les aides aux emplois non marchands ont successivement pris la forme des travaux d'utilité collective, des CES et CEC puis des nouveaux services – emplois jeunes. Les mesures d'allègement du coût des emplois peu qualifiés ont été modifiées sept fois en dix ans.

La politique de réduction du temps de travail a subi elle aussi plusieurs modifications dans de brefs intervalles. Dès mai 1997, les agents économiques pouvaient anticiper qu'une autre loi succéderait à celle du 11 juin 1996 et donc s'interroger sur l'intérêt d'en demander le bénéfice. Le dispositif de la loi du 13 juin 1998 relative à la réduction du temps de travail a lui-même été substantiellement modifié dix-neuf mois plus tard (loi du 19 janvier 2000). En outre, les dispositifs institués par ces lois sont d'une très grande complexité, qui rend difficile l'évaluation de leurs effets globaux et quasi impossible l'évaluation séparée des effets de chacune de leurs principales dispositions. Il en est ainsi de la réduction

du temps de travail par rapport à l'allégement des charges sur les bas salaires.

Or, les délais nécessaires à une évaluation lourde menée par une instance spécialisée chargée de tirer un bilan complet des impacts d'un dispositif sont souvent proches de deux années. Il lui faut en effet recenser les informations existantes, préciser les objectifs de l'évaluation, définir les méthodes à mettre en œuvre, établir le cahier des charges des travaux à mener ou à commander, et lorsque ceux-ci sont exécutés en tirer une synthèse et des conclusions. Il faut en outre, en général, soumettre ces conclusions à un conseil scientifique vérifiant le respect des règles d'objectivité et de qualité scientifique.

Le décalage entre le rythme de l'évaluation et celui de la décision politique constitue, en l'état actuel, un frein réel à l'intérêt pour les travaux évaluatifs lourds.

## **B – Une demande d'évaluation limitée**

L'évaluation des politiques de l'emploi n'a été, jusqu'à ces dernières années, prévue par la loi que dans un nombre limité de cas. Elle n'a pas été distinguée le plus souvent de l'obligation d'assurer le suivi administratif des mesures. La demande d'évaluation émane dès lors de façon quasi exclusive des autorités ministérielles ou de l'administration elle-même. Celles-ci privilégient, pour répondre à la demande gouvernementale, le suivi des mesures, l'évaluation « ex ante » des politiques et des évaluations « ex post » légères, assez rapides pour être en phase avec la décision.

### **1 – Des exigences législatives récentes**

Ce n'est que depuis une dizaine d'années que les lois instituant des mesures en faveur de l'emploi ont imposé à l'exécutif l'obligation de rendre compte de leur impact.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle a été la première à prévoir un rapport au Parlement, publié en février 1997, et un rapport sur l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle et continue, établi tous les trois ans, dans le cadre du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle, instance d'évaluation spécifiquement créée à cet effet.

Des dispositions analogues ont été inscrites dans la loi du 11 juin 1996, dans la loi du 16 octobre 1997 portant création des nouveaux services - emplois jeunes et la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

La loi du 13 janvier 1998 a prévu de même que le gouvernement présente au Parlement, avant le 30 septembre 1999, un bilan des négociations d'entreprises, de l'évolution de la durée du travail et de l'impact de la réduction du temps de travail sur l'emploi et l'organisation des entreprises.

La loi du 19 janvier 2000 impose encore au gouvernement de présenter chaque année au Parlement un rapport relatif à la mise en œuvre de l'allègement des cotisations sociales et de la réduction du temps de travail, ainsi qu'à leur impact sur l'emploi.

Mais, la formalisation des objectifs par les textes reste trop générale pour imposer une véritable obligation d'évaluation à l'administration. Les dispositifs ne prévoient pas, dès l'origine, les moyens financiers nécessaires à l'élaboration des bilans. Les rapports, dits ou non d'évaluation, présentés au Parlement sont souvent riches en informations quantitatives et qualitatives, mais ne constituent pas des comparaisons rigoureuses entre les résultats obtenus, les moyens mis en œuvre et les objectifs fixés.

Des lois récentes fixent des obligations en matière d'évaluation non seulement à l'Etat mais aux autres opérateurs de la politique de l'emploi. Tel est le cas pour la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et création du RMA et la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Enfin, sous le chapitre « Evaluation des politiques locales », l'article 130 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la transmission par les collectivités locales à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiques et la restitution par l'Etat de l'exploitation de ces données. Ces dernières évolutions sont encore trop récentes pour avoir une incidence sur les pratiques d'évaluation.

## **2 – Les priorités des autorités ministérielles et administratives**

Les commandes d'évaluations « ex post » des autorités politiques et des directions d'administrations restent rares. Leurs priorités sont tournées vers les analyses les plus directement utiles aux besoins opérationnels de l'action gouvernementale : la préparation des décisions et le suivi des mesures.

*a) Les évaluations « ex ante »*

Répondant à un besoin constant des cabinets ministériels, la préparation des décisions donne lieu à des études d'impact préalables plus nombreuses que les évaluations « ex post ». Les évaluations « ex ante » devraient préparer davantage qu'elles ne le font les évaluations « ex post » ultérieures en identifiant les difficultés méthodologiques qu'elles soulèvent et les besoins d'information qu'elles impliquent.

La politique de réduction du temps de travail a fait l'objet d'un nombre élevé d'expertises et de contre-expertises provenant de toutes les administrations d'analyse économique et des principaux centres d'études extérieurs à l'administration. Les premières évaluations « ex ante » ont été réalisées en 1978 à l'INSEE. Le Plan, la DARES, la Direction de la prévision, ont ensuite repris ces premiers travaux, avec des outils différents et les ont multipliés au moment de la préparation de la loi du 13 juin 1998. Des travaux du même type ont aussi été menés à l'extérieur de l'administration, notamment par l'OFCE, l'IRES et REXECODE. Souvent divergents, les résultats de ces travaux ont permis cependant de faire apparaître la très forte sensibilité des effets de cette politique aux trois conditions de sa mise en œuvre : gains de productivité, modération salariale, aide de l'Etat aux entreprises, et de mieux les préciser au moment de la préparation de la loi.

La préparation des politiques ciblées d'aides directes fait aussi l'objet d'analyses d'impact ex ante par la Direction de la prévision et la DARES au moyen de maquettes de simulation qui sont régulièrement perfectionnées.

On peut noter qu'au contraire, les études d'impact concernant la politique d'allègement de charges sur les bas salaires ont été peu nombreuses au moment de la mise en place de cette mesure, en 1993, et, en 1995, lors de sa montée en régime. Elles n'ont été développées qu'ultérieurement.

*b) Le suivi des mesures et les évaluations légères*

Le suivi quantitatif des mesures pour l'emploi est correctement assuré par la DARES. Cette mission très lourde est la condition de base d'une démarche d'évaluation mais ne saurait dispenser des compléments nécessaires que sont les analyses de coût et d'impact micro et macroéconomique.

La DARES identifie dans le bilan annuel de la politique de l'emploi une quarantaine de dispositifs qu'elle suit en termes de stocks et de flux de bénéficiaires, les éléments étant publiés chaque mois dans un « Tableau de bord des politiques d'emploi ».

Sur l'ensemble des mesures « ciblées », huit sont en outre suivies par la DARES dans le cadre d'enquêtes par panel qui permettent de suivre précisément les effets dans le temps des politiques sur les bénéficiaires : le programme « Nouveaux services – emplois jeunes » (NSEJ), le contrat initiative emploi (CIE), le contrat emploi solidarité (CES), le contrat emploi consolidé (CEC) et les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), les contrats de qualification, le contrat d'apprentissage, et le programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE).

Les études relatives à l'efficacité des mesures sont rares et celles relatives à l'efficience quasi inexistantes. La dépense pour l'emploi<sup>66</sup> fait l'objet d'une publication annuelle, mais les travaux sur le coût unitaire des mesures et leurs effets à court et moyen terme, que la DARES avait menés en vue de la publication en 1996 de l'ouvrage « 40 ans de politiques de l'emploi » n'ont pas été actualisés.

Les études sous-traitées, essentiellement descriptives, relèvent le plus souvent de l'analyse administrative et sociologique et ne comportent pas, sauf exception<sup>67</sup>, de travaux sur l'efficacité des dispositifs. Sur les 9 M€ de prestations sous-traitées par la DARES en matière de suivi et d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi entre 1998 et 2003, 57,4 % se rapportent à des enquêtes et exploitations statistiques, 16,7 % seulement à des évaluations proprement dites et le surplus à des marchés de saisie informatique. Les rapports portent pratiquement tous une appréciation positive, en tout cas peu critique, et ne présentent que rarement des propositions de nature corrective.

Pour le dispositif d'aide directe le plus important, en termes de dépenses pour l'Etat<sup>68</sup>, les nouveaux services – emplois jeunes la DARES n'a pas engagé d'évaluation globale mais a réalisé, ou fait réaliser, quatorze études, partielles, dont les objectifs d'évaluation n'ont

---

66) La dépense pour l'emploi est la somme du budget de l'emploi, des allègements de cotisations sociales patronales, des dépenses de l'UNEDIC et de la prime pour l'emploi. Elle n'inclut pas les dépenses des collectivités territoriales.

67) Par exemple, une étude du groupement de recherche en économie quantitative d'Aix-Marseille (GREQAM) de 1998 compare les parcours des bénéficiaires de CES et de SIFE avec ceux d'une population témoin avec correction des biais de sélection.

68). Ce programme a représenté pour les quatre années 2000 - 2003 un montant de dépenses de 7,4 milliards d'euros au budget du secteur Travail, soit 11 % du total des dépenses de ce budget.

pas été clairement définis et qui ne concernent que l'impact sociologique du dispositif. La DARES justifie l'absence d'une évaluation d'importance par la nécessité de rendre au Parlement un bilan à mi-parcours et par le lancement d'une évaluation de ce programme sur le champ jeunesse et sport, qui recouvrirait une partie importante de l'ensemble des bénéficiaires et des employeurs.

*c) Une programmation des études peu ouverte à l'évaluation lourde*

Pour l'essentiel, la demande d'évaluation « ex post » vient du ministère de l'emploi lui-même, et tout particulièrement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) chargée de la mise en œuvre de ces politiques.

La DARES a mis en place une programmation de ses études et évaluations qui fait une large place à la concertation des autres directions du ministère et à la consultation de ses partenaires extérieurs.

Elle inscrit ses orientations à moyen terme dans le programme du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) chargé d'assurer, pour la statistique publique, la concertation entre les services producteurs et les utilisateurs.

La programmation annuelle est préparée par un comité des programmes, présidé par le directeur de la DARES, qui, deux fois par an, réunit principalement les représentants des quatre directions du secteur travail et des établissements publics concernés. En outre, la DARES rencontre chaque année les partenaires sociaux pour leur présenter les axes de son programme et recueillir leurs réactions et leurs souhaits. Cet effort d'élaboration concertée mérite d'être souligné.

La DGEFP présente ses priorités annuelles d'évaluation au comité des programmes de la DARES. Elle a là un rôle essentiel à jouer, le lien entre le décideur et l'évaluateur étant déterminant dans le dynamisme et la qualité des évaluations.

La place réduite faite aux grandes évaluations dans le programme de la DARES montre que ce rôle de commanditaire d'évaluation est incomplètement assuré par la DGEFP qui reconnaît d'ailleurs l'existence insuffisante de travaux mesurant l'efficacité des mesures d'aides à l'emploi.

Elle a souligné que l'application en cours de la loi organique relative aux lois de finances et les futurs programmes annuels de performance dont elle a la responsabilité conduiraient à accroître la demande d'évaluations.

*d) L'insuffisance de la commande d'évaluation extérieure à l'administration*

Depuis la mise en sommeil du Conseil national de l'évaluation qui n'avait au demeurant rempli que partiellement son rôle, les administrations ne reçoivent plus de l'extérieur de commandes suffisantes d'évaluations globales des coûts et des effets des mesures d'aides à l'emploi. L'absence d'une instance externe permettant un dialogue avec l'administration et une confrontation de différents points de vue est dommageable. Ce regret est partagé par plusieurs acteurs de l'évaluation. L'intérêt de la création d'une instance légère spécialisée dans les domaines de l'emploi est parfois évoquée<sup>69</sup>. La technicité croissante des méthodes d'évaluation dans ce domaine pourrait en effet justifier une telle solution.

### **C – Les suites données aux évaluations**

Les administrations concernées soulignent que les travaux d'évaluation existants ne restent pas sans influence. Nombre d'entre eux sont publiés et alimentent le débat public. Ils concourent à éclairer les décisions au niveau des cabinets ministériels et des directions opérationnelles dont les demandes sont souvent à l'origine des études.

Ces effets sont toutefois difficiles à apprécier. Comme le remarque la DARES, sa « fonction d'influence n'est pas toujours repérable car il n'y a pas une relation simple de cause à effet entre une étude et une décision : la dimension politique joue aussi son rôle légitime ».

Ainsi, le rapport du Conseil national de l'évaluation, remis en janvier 2004, sur le recours à des opérateurs externes dans le domaine des politiques de l'emploi (« rapport Balmory ») aurait inspiré certaines dispositions du plan de cohésion sociale.

Un autre rapport d'évaluation relatif aux aides aux emplois du secteur non marchand (« rapport Robineau »), publié en mars 2002 dans le cadre du Conseil national de l'évaluation proposait, pour améliorer l'efficacité en terme d'accès à l'emploi ordinaire, de fusionner le CES et le CEC, de concentrer les efforts sur la reconnaissance et la validation des acquis professionnels, et de réussir la liaison avec le PARE – PAP. Le

---

69) Cf. la recommandation (p. 134 sq.) du rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi ; J. Marimbert, janvier 2004.

plan de cohésion sociale annoncé au cours de l'été 2004 va dans le sens des préconisations de cette évaluation en prévoyant une prochaine fusion des CES et des CEC, sans qu'il soit possible d'assurer qu'à deux ans et demi de distance il existe un rapport de causalité entre l'évaluation et la décision.

Il reste que, de manière générale, les évaluations, même lorsqu'elles sont conclusives, débouchent rarement sur des décisions directes d'inflexion des politiques.

### **III – L'insuffisance des évaluations « lourdes »**

Dans le domaine des politiques d'aides à l'emploi, tant les évaluations institutionnelles que les évaluations scientifiques ont été dans la période considérée insuffisamment nombreuses et insuffisamment pluralistes. Quelle que soit la qualité des travaux réalisés, les inévitables incertitudes de ces évaluations n'ont pu ainsi être surmontées. Ce n'est en effet que de la discussion entre les évaluateurs et de la confrontation entre expertises et contre expertises que peut être dégagée une évaluation fiable d'une politique publique.

La multiplication d'évaluations rapides et légères, elles aussi nécessaires, ne saurait être regardée comme un palliatif. Elles peuvent précéder utilement les grandes évaluations, lorsque celles-ci exigent trop de temps pour être menées au regard des besoins de la décision, elles peuvent les préparer et les compléter, mais elles ne sauraient en dispenser.

Le manque d'évaluations approfondies et fiables est particulièrement regrettable pour les politiques majeures que constituent l'allègement des cotisations sociales et la réduction du temps de travail. Leur coût augmente rapidement : il représentait, selon la direction du budget, 16,7 % du total des dépenses publiques pour l'emploi en 1997 et 25,1 % en 2003. Sur ces politiques, les rares évaluations existantes ont fait l'objet de critiques méthodologiques fortes, sans pour autant avoir encore donné lieu à des contre-expertises fiables.

#### **A – Les aides directes**

Les aides au secteur marchand ont fait l'objet d'un petit nombre d'évaluations scientifiques menées par le CREST et portant sur les dispositifs d'emploi et d'insertion des jeunes, la formation continue, les conventions de conversion, puis récemment sur l'impact du PARE et du PAP sur le retour à l'emploi. L'évaluation de l'impact des dispositifs

d'aides à l'emploi sur les jeunes chômeurs de longue durée menée par des chercheurs du CREST est novatrice dans la mesure où elle embrasse trois politiques et compare leur efficacité relative sur une population donnée<sup>70</sup>. Cette évaluation a cependant été limitée par le nombre d'enquêtes utilisables. Bien que présentée au cours de séminaires, elle n'a pas eu de prolongement direct au sein de l'administration.

Le dispositif TRACE a fait l'objet de plusieurs études principalement qualitatives, dont une « analyse par les pairs » dans le cadre d'un programme européen, sans toutefois que soient abordées les questions du coût et de l'efficacité de la mesure.

Les aides à l'emploi dans le secteur non marchand ont donné lieu à des évaluations lourdes relativement plus nombreuses.

Les emplois jeunes dans la culture ont fait l'objet, à la demande du ministère de la culture, d'un rapport d'évaluation du Centre d'études de l'emploi, paru en 2001. Le programme « nouveaux services – emplois jeunes » dans le champ jeunesse et sports a donné lieu, également en 2001, à un rapport du Conseil national de l'évaluation. Cette étude sectorielle est peu concluante sur la nature, l'utilité sociale et le caractère innovant des activités créées.

L'ensemble des aides à l'emploi du secteur non marchand, incluant les emplois jeunes, les contrats emploi solidarité et les contrats emploi consolidé, a fait l'objet, en mars 2002, d'un rapport du Conseil national de l'évaluation. Malgré l'ampleur du cahier des charges, les aspects financiers et budgétaires n'étaient pas inclus dans la mission. Deux lacunes majeures clairement indiquées dans le rapport et dans l'avis du Conseil national de l'évaluation affaiblissent l'évaluation. D'une part, les effets structurels des mesures sur l'activité, l'emploi et le chômage n'ont pas été évalués. D'autre part, faute d'une comparaison des chances et du devenir professionnel de bénéficiaires et de non bénéficiaires identiques, l'effet net des mesures n'a pas été déterminé.

---

70) Il s'agit des mesures d'aides à l'emploi dans le secteur marchand (les stages d'initiation à la vie professionnelle (SIVP), les contrats de retour à l'emploi (CRE), les contrats initiative emploi (CIE), qui se sont succédé entre 1991 et 1995), des mesures d'aides à l'emploi non marchand (TUC et CES) et des stages de formation (stages de formation des années 80, actions d'insertion et de formation (AIF) et stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), des années 90.)

## B – Les allègements de charges

Les évaluations « ex post » des allègements de charges sont rares et divergentes. Les modifications répétées des dispositifs ont rendu cette évaluation particulièrement difficile. Toutes les méthodes d'évaluation, des plus « légères » aux plus « lourdes », ont été mises en œuvre mais les évaluations « ex post » ont été peu nombreuses et il n'y a eu ni études systématiques des expériences étrangères menées aux Pays-Bas et en Italie, ni études sectorielles.

Cinq études parues en 2001 ont estimé l'effet sur l'emploi des allègements de charges en vigueur en 1997. Quatre d'entre elles parviennent à des chiffres compris entre 65 000 et 250 000 emplois, selon les hypothèses retenues.

**Tableau n° 1 : Etudes d'évaluation « ex post » des mesures d'allègements de charges**

Etude	Méthode	Effet sur l'emploi des allègements en vigueur en 1997
Mosaïque (Heyer et Cornilleau) (OFCE)	Modèle économétrique	De <b>65 000</b> à <b>100 000</b> (à l'horizon de 5 ans)
Crépon et Desplatz (2001)	Estimations sur données individuelles sur les entreprises	<b>460 000</b> (de 1995 à 1997)
Kramarz et Philippon (2001)	Evaluations sur données individuelles	Forte sensibilité de l'emploi au coût du travail
DARES (2003)	Décomposition annuelle des variations d'emplois	<b>201 000</b> (de 1990 à 2002)

*Source : Cour des comptes*

Une évaluation « lourde », utilisant des données individuelles, produite par l'INSEE (M. Crépon et Mme Desplatz) impute à la politique de réduction des charges la création ou la sauvegarde de 460 000 emplois. Ces estimations, au dire des auteurs eux-mêmes, sont imprécises, la plage d'incertitude s'étendant entre 255 000 et 670 000 emplois. Des chercheurs de l'OFCE et de l'IRES ont en outre mis en cause les hypothèses théoriques retenues, la pertinence des variantes et la non prise en compte des emplois partiels. La publication de l'étude dans la revue de l'INSEE « Economie et statistique » a suscité de nombreux commentaires.

L'étude n'a pas donné lieu à actualisation. Ceci est dû, selon l'INSEE, au fait que « la période qui a suivi celle de l'étude a été celle de la mise en œuvre de la RTT au cours de laquelle il devient très difficile, voire impossible, de séparer ce qui provient des allègements de charges et ce qui provient des effets de la RTT ».

La seule tentative de tirer une synthèse de tous ces travaux sur les allègements de charges est venue de l'OFCE, en 2003, sous la forme d'une « *conférence de consensus* » sur le modèle de la recherche médicale. Le panel d'évaluateurs a déploré le nombre extrêmement réduit d'évaluations de cette politique et suggéré que les lois prévoient l'affectation d'un pourcentage des masses financières en jeu à la réalisation d'évaluations.

La toute récente présentation, par des chercheurs d'un laboratoire universitaire d'Evry, d'une nouvelle évaluation situant l'impact des mesures d'allègement de charges à un niveau beaucoup plus bas (150 000 emplois) souligne une incertitude que les pouvoirs publics, sur un point pourtant essentiel, n'ont guère cherché à lever. Si les réformes intervenues récemment renouvellent les données du problème, il est souhaitable qu'à l'avenir l'évaluation des effets des aides de ce type fassent l'objet d'efforts plus nombreux et soutenus.

## **C – La réduction du temps de travail**

La réduction du temps de travail n'a fait l'objet que de deux grandes évaluations, de la part de la DARES et du commissariat général du Plan, ainsi que d'un petit nombre d'estimations macroéconomiques plus légères. Seul a été estimé « ex post » le coût brut de la RTT.

### **1 – Des évaluations trop tardives des expériences antérieures de réduction du temps de travail**

Les analyses des expériences de réduction de la durée légale du travail antérieures aux lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 ont été peu nombreuses et leurs résultats ne sont pas concordants. Elles ont été, en outre, trop tardives pour avoir pu servir de modèles aux évaluations de ces deux lois.

L'ordonnance du 13 janvier 1982 instituant les 39 heures n'a donné lieu qu'à deux évaluations<sup>71</sup> plus de quinze ans après sa mise en œuvre.

La loi du 11 juin 1996 a donné lieu à deux évaluations<sup>72</sup> qui comparent, sur la période de mise en place du dispositif, la croissance des emplois des entreprises en ayant demandé le bénéfice avec les entreprises ayant les mêmes caractéristiques mais n'ayant réduit leur durée du travail qu'après janvier 2000.

Des évaluations précoces des mesures de réduction de la durée du travail antérieures aux lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000 auraient pu éclairer la préparation de l'évaluation de ces lois en permettant de détecter assez tôt les problèmes de données, de fichiers et de méthodes, qui sont apparus tardivement lors de l'évaluation des lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000. Selon la DARES, la difficulté de mobiliser rapidement les informations administratives concernant les entreprises y a fait obstacle.

## **2 – Une mobilisation importante de la DARES**

Pour étudier la mise en place de la loi du 13 juin 1998, notamment dans la perspective du bilan prévu par la loi, la DARES a commandé 32 études (soit 43,2 % du nombre total des études qu'elle a sous-traitées de 1998 à 2003). Elles portent sur des sujets importants, leur intérêt pour l'établissement du bilan est réel et elles ont été publiées. Elles ont cependant dans leur très grande majorité un caractère monographique.

Certaines de ces études montraient que les catégories et nomenclatures statistiques trop générales utilisées dans les enquêtes de la DARES et de l'INSEE ne permettraient pas d'établir des synthèses et des bilans précis "ex post" des conséquences économiques de la réduction du temps de travail. Ces études n'ont pas été utilisées pour améliorer la qualité des enquêtes globales.

La DARES a, toutefois parallèlement, en interne, mis au point une méthode d'évaluation de l'effet des 35 heures sur l'emploi. Cette méthode était nouvelle et elle a été progressivement améliorée pour corriger les insuffisances méthodologiques détectées et les effets de la disparition progressive de la population de référence (les entreprises non encore passées aux 35 heures). La DARES s'est ainsi dotée très tôt d'un

---

71) G. Cette (in Cette, Taddei, 1997) et, sur la base de données individuelles tirées de l'enquête emploi de l'INSEE, Crépon et Kramarz (1999).

72) M. Fiolle, V. Passeron, M. Roger en 2000 et M. Fiolle, M. Passeron en 2002.

instrument d'évaluation qui lui permettait de présenter pratiquement en temps réel des estimations de l'effet sur l'emploi de la réduction du temps de travail. Celui-ci est fondé sur la comparaison des évolutions de l'emploi des entreprises passées précocement aux trente cinq heures, dans le cadre de la loi du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000, et des entreprises économiquement comparables qui étaient restées aux 39 heures.

Cette méthode, compte tenu de la complexité de la politique, et de la difficulté d'obtention des données, n'est naturellement pas exempte de critiques. Elle ne prend pas en compte l'incidence macroéconomique de la réduction du temps de travail sur l'économie française. Elle néglige les effets de la réduction du temps de travail sur la position concurrentielle des entreprises. Enfin et surtout, elle ne tient pas assez compte du fait que les premières entreprises qui ont mis en œuvre la réduction du temps de travail étaient celles qui avaient le plus intérêt à le faire et sont donc difficilement comparables à celles restées aux 39 heures.

Ces critiques ont été reprises par l'INSEE dans sa réponse aux constats provisoires de la Cour : « D'une part, les entreprises ont une double hétérogénéité, à la fois en matière d'évolutions d'emploi spontanées et en matière de facilité d'ajustement aux 35 heures, et ces critères ont influé sur le choix de passer à 35 heures, ce qui fausse la comparaison des deux groupes. D'autre part, même en l'absence d'hétérogénéité des entreprises, il y a erreur à considérer que les évolutions dans les entreprises restées à 39 heures sont représentatives des évolutions qui auraient été observées en l'absence des lois du 13 juin 1998 et 19 janvier 2000 ». Mais les travaux de l'INSEE visant à corriger ces défauts méthodologiques n'ont pas encore abouti à des résultats définitifs publiés.

La DARES a indiqué qu'elle avait inscrit à son programme de travail en 2003 une étude économétrique visant à corriger les biais de sélection mais que « des questions de moyens et de nouvelles priorités n'ont pas permis de (la) mener à bien ».

### **3 – Les évaluations extérieures au ministère de l'emploi**

Sous l'égide du commissariat général du Plan, une commission présidée par le directeur général de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail a produit en 2001 un rapport qui, sans prétendre constituer une évaluation de dispositions jugées trop récentes, en présente certains caractères. S'il donne un tableau complet de l'application de la loi et en tire des enseignements utiles, le rapport forme l'hypothèse fragile que les entreprises non aidées ont réalisé des gains de productivité équivalents à ceux des entreprises aidées et estime selon la même

méthode la modération salariale. Ce rapport estimait à 265 000 le nombre d'emplois créés entre juin 1996 et décembre 2000 par les lois du 11 juin 1996 et du 13 juin 1998.

En dehors de cette étude, comparable à une évaluation institutionnelle, et de l'étude ci-dessus mentionnée de la DARES, qui peuvent être regardées comme « lourdes », les autres évaluations sont établies à partir d'estimations macroéconomiques simples dont les spécialistes reconnaissent qu'en raison de leurs limites méthodologiques, elles ne peuvent venir qu'en complément aux évaluations scientifiques. Leurs résultats sont eux aussi contrastés.

**Tableau n° 2 : Principales évaluations « ex post » de l'effet de la réduction du temps de travail sur l'emploi des entreprises**

	Méthode	Effet sur l'emploi
DARES (Brunel et Jugnot, 2002)	Données individuelles sur ACEMO	300 000 (à fin 2001)
Ires (M. Husson 2001)	Econométrie	495 000 (à fin 2001)
Cdc Ixis ; P. Artus (2003)	Comparaison internationale	400 000 (à fin 2001)
Cdc Ixis ; P. Artus (2003)	Econométrie	310 000 (à fin 2001)
Rapport économique, social et financier 2002 annexé au projet de loi finances		300 000 (de 1999 à 2002)

Source : *Cour des comptes*

La DARES a mis en place avec les différentes administrations concernées un groupe de travail qui s'est réuni six fois entre décembre 1998 et février 2000. D'après ses comptes-rendus, sa tâche s'est résumée à assurer une information mutuelle sur les études que chacune menait. La DARES a reconnu qu'elle avait « cherché à en faire un lieu d'impulsion et de coordination des différents travaux d'évaluation, mais qu'il n'était pas de sa responsabilité de se substituer à une instance d'évaluation ».

#### 4 – L'évaluation des coûts

La direction du budget a procédé à une évaluation des coûts liés à la politique de réduction du temps de travail. Les coûts bruts des allègements de cotisations sociales dans le secteur privé sont retracés, entre 2001 et 2003, dans les comptes du FOREC, puis, depuis 2004, réintégrés dans le budget de l'Etat<sup>73</sup>. La part de ces coûts imputable à la réduction du temps de travail, évaluée à partir d'un scénario de référence permettant de simuler l'évolution du coût des politiques préexistantes aux dispositifs prévus par les lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000. (ristournes sur les bas salaires et allègements prévus par la loi du 4 août 1995), ressort à 8 Md€ en 2003. Ce chiffre ne tient pas compte des « retours financiers » (économie de prestations chômage et d'aide sociale, cotisations supplémentaires liées à des créations d'emploi) qui n'ont été évalués qu'« ex ante ».

Il n'inclut pas non plus l'impact de la RTT sur la fonction publique, que la direction du budget, compte tenu de la création de 53 000 emplois, estime pour la fonction publique d'Etat et la fonction publique hospitalière, à 2 Md€ en 2003.

#### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

*Même si des progrès ont été accomplis au cours des dernières années, l'évaluation des politiques d'aides à l'emploi en France reste insuffisamment développée. Un petit nombre seulement de chercheurs maîtrisent aujourd'hui les méthodes économétriques les plus complexes et soutiennent la comparaison internationale. L'évaluation dépend trop exclusivement de l'administration. La demande du Parlement, si elle s'exprime davantage dans les lois récentes, n'a pas encore infléchi fondamentalement le dispositif.*

*En l'état actuel des choses, les pouvoirs publics ne disposent pas d'une appréciation exhaustive et fiable de l'impact des dépenses considérables engagées dans les différents dispositifs d'aides à l'emploi. S'agissant de mesures financées par des prélèvements obligatoires, il n'est a fortiori pas possible d'assurer que l'impact économique négatif du prélèvement est compensé par l'effet positif des mesures appliquées.*

---

73) Cf. sur le FOREC, rapports de la Cour sur l'exécution des lois de finances pour 2000 (p. 220 sq), 2001 (p. 235) et 2002 (p. 229).

*Deux facteurs jouent actuellement en faveur d'un renforcement des démarches d'évaluation. L'application de la loi organique relative aux lois de finances conduit à la définition d'objectifs et à la mise en place d'indicateurs de résultat, conditions de base de l'évaluation. D'autre part, le plan national pour l'emploi, dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi, requiert des démarches voisines.*

*Les travaux de définition des objectifs et indicateurs n'avaient pas encore abouti à l'époque où la Cour a effectué son contrôle, mais il apparaît d'ores et déjà que la mesure de la performance, par les indicateurs mis en place dans le cadre de la loi organique, ne pourra dispenser de poursuivre et de développer des démarches évaluatives à la fois plus complexes et plus générales.*

*Il demeure indispensable de remédier aux insuffisances actuelles dont souffre l'évaluation des aides à l'emploi.*

*Le nécessaire pluralisme des évaluations sera rendu possible par une mise en application effective des textes législatifs de mars et août 2004 qui devraient permettre de réduire les difficultés d'accès aux données qui ont freiné le développement des travaux des chercheurs extérieurs à l'administration.*

*En outre, la Cour souligne la nécessité de renforcer la demande de travaux évaluatifs fournissant une vue d'ensemble de l'efficacité et de l'efficience des interventions publiques sur le marché du travail. L'importance considérable des enjeux tant financiers qu'humains en cause mérite des efforts beaucoup plus importants.*

*S'il revient à l'administration de mettre en place les systèmes d'information et de développer les études, son initiative ne peut suffire à pallier l'absence d'un centre d'impulsion extérieur, définissant les objectifs et les modalités de la démarche évaluative, puis assurant une discussion collective des résultats. La nécessité d'un tel centre d'impulsion apparaît peu contestable. La définition de ses modalités – organisme interministériel à vocation généraliste, ou, selon des recommandations récentes, instance légère dédiée au seul marché du travail – relève de l'appréciation des autorités politiques.*

*Enfin, il importe de poursuivre les efforts déjà développés ces dernières années pour parfaire la collecte des données générales et individuelles nécessaires aux travaux d'évaluation, pour assurer la cohérence de celles qui sont détenues par les divers opérateurs des politiques d'aides à l'emploi et pour en faciliter le rapprochement.*

---

**RÉPONSE CONJOINTE**  
**DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**  
**ET DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET**  
**DE LA COHESION SOCIALE**

*Comme la Cour, nous considérons que l'évaluation des aides à l'emploi, qui constituent l'un des premiers budgets d'intervention de l'Etat, revêt une grande importance pour les finances publiques. A cet égard, la Cour observe à bon droit que des progrès sont possibles en la matière.*

*Nous souhaitons cependant apporter à l'insertion au rapport public annuel 2004 les observations suivantes :*

**1. Organisation institutionnelle de l'évaluation**

*Le titre de la partie « les défauts de l'organisation institutionnelle » et les sous-titres « la prépondérance de la Dares » et la « faible place des autres administrations » doivent être relativisés. La place de la Dares dans le système statistique public du champ emploi / travail conduit évidemment à une forte mobilisation de ses travaux par les instances en charge de l'évaluation. Si cette utilisation semble être jugée excessive par la Cour, elle est le signe que la Dares remplit sa mission de collecte des informations statistiques sur le champ qui est le sien en permettant le suivi conjoncturel du marché du travail et le pilotage des mesures de politiques d'emploi et de formation.*

*Pendant on ne peut qu'être d'accord avec le jugement selon lequel la Dares, direction d'un ministère, ne peut être le lieu unique de l'évaluation des politiques d'emploi. La Dares peut et doit alimenter les évaluations qu'il serait souhaitable de développer dans un cadre permettant un pluralisme des approches à l'instar de ce qui a pu être fait dans le passé par le conseil scientifique puis le conseil national de l'évaluation.*

*Tout en rappelant par ailleurs les questions liées à la confidentialité, le rapport note que les difficultés d'accès aux fichiers sont un obstacle au développement des évaluations scientifiques. Nous partageons cette préoccupation, et souhaitons dès lors faciliter l'accès des données aux chercheurs. De ce point de vue, la mise à disposition de données microéconomiques à l'institut Quetelet joue un rôle important. Si, comme le note la Cour, des progrès importants ont été accomplis depuis dix ans en matière d'évaluation sur données individuelles, ces travaux restent encore largement du domaine de la recherche. En même temps, mener ces études nécessite d'être proche des producteurs de données pour apprécier les domaines de validité et éviter des erreurs d'interprétations. De ce point de vue, le lien qu'entretient la Dares avec les chercheurs, et notamment avec le centre d'études de l'emploi (CEE) participe à ce rapprochement. Par ailleurs, ce ne sont pas seulement les données fines qu'il faut diffuser, mais aussi la capacité à les utiliser.*

## **2. Système de collecte des données**

*En matière de système de collectes des données, des efforts importants ont été déployés pour que la décentralisation et la multiplication des acteurs dans le champ des politiques de l'emploi ne se traduisent pas par des pertes d'informations préjudiciables au suivi et à l'évaluation. Des progrès importants ont été réalisés en matière de suivi des trajectoires individuelles des bénéficiaires de politiques de l'emploi. La Dares va entamer une réflexion sur les modalités que pourraient prendre de nouveaux outils de suivi des trajectoires, en liaison avec les services de l'Etat et les opérateurs du service public de l'emploi. Seront notamment pris en compte dans cette réflexion les besoins d'évaluation dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui nécessite la production régulière d'indicateurs, mais aussi les informations nécessaires aux études évaluatives menées par les chercheurs.*

*Si nous nous accordons aussi à dire que l'information peut encore être améliorée, et que cela constitue un objectif permanent, il faut toutefois signaler que cela implique un arbitrage entre richesse de l'information et charge statistique qui pèse sur les entreprises. Ainsi, le PIRPA juge imparfaite la prise en compte des besoins spécifiques de l'évaluation, notamment en matière de réduction de la durée du travail. Pourtant, la Dares a mis en place un système d'information qui combine trois sources : enquêtes existantes (ACEMO), sources administratives (demandes d'allègement émanant des entreprises), et nouvelles enquêtes. Le PIRPA considère que ces efforts sont insuffisants. Sur ce point nous souhaitons toutefois rappeler le profond attachement du gouvernement à la simplification des procédures administratives et à l'allègement de la charge statistique pesant sur les entreprises.*

## **3. Orientation prioritaire des études**

*La Cour juge insuffisant le positionnement des administrations sur l'évaluation lourde « ex post » de dispositifs importants au regard des études « ex ante », et d'évaluations plus légères.*

*Les études et évaluations des directions économiques et statistiques des ministères influencent la décision publique d'abord en répondant à des commandes précises du cabinet du ministre ou des directions opérationnelles du ministère. Ces études doivent couvrir les besoins d'analyse d'impact des politiques mises en place : ce qui nécessite bien un travail « ex ante » approfondi et du suivi statistique. Ces études et travaux sont essentiels à la prise de décision publique gouvernementale (cabinet, directions opérationnelles), et elles se font au fil de l'eau.*

*Les études alimentent aussi le débat public par les publications ou insertions dans des réflexions collectives organisées à cet effet (groupes du commissariat général du plan, du conseil économique et social, missions et auditions parlementaires, mission des inspections générales etc.). L'ensemble de cette fonction d'influence des travaux sur les décisions n'est pas toujours repérable car il n'y a pas une relation simple de cause à effet entre une étude et une décision. Il faut signaler que le rapport développe une approche très séquentielle de l'évaluation : il y aurait une politique, puis son évaluation, puis un ajustement etc. La démarche dans la réalité est plus continue, les éléments d'évaluation intégrés au fur et à mesure de l'évolution des dispositifs.*

#### **4. Les voies de progrès**

*A l'appui de ses observations, la Cour suggère des pistes de progrès utiles. Comme le relève le PIRPA, la mise en œuvre prochaine de la LOLF constitue un vecteur de diffusion d'une culture de l'évaluation. A cet égard, la livraison des avant-projets annuels de performances (PAP) des programmes en annexe du PLF 2005 renouvelle la question de l'évaluation des politiques de l'emploi.*

*Comme l'ensemble des missions de la LOLF, la mission Travail a fait l'objet d'un PAP, accompagné d'objectifs et des indicateurs nécessaires au suivi de leur réalisation. Ce document n'est qu'une préfiguration. A ce titre il est perfectible, et sera probablement amélioré à l'occasion de l'élaboration du PLF 2006. Il fait d'ailleurs actuellement l'objet de l'examen du Parlement dans le cadre de larges consultations, auxquelles la Cour est naturellement associée.*

*S'il est clair que, comme l'observe la Cour, « la mesure de la performance par les indicateurs mis en place dans le cadre de la loi organique ne pourra dispenser de poursuivre et de développer des démarches évaluatives à la fois plus complexes et plus générales », l'ensemble de ces travaux constituent une remise à plat des pratiques et méthodes d'évaluation jusqu'alors en usage et améliorent la capacité à tirer des enseignements des données collectées et des travaux réalisés dans un champ où les nombreuses réformes successives des dispositifs de politiques d'emploi rendant la question de l'évaluation particulièrement complexe.*

---