



Document de travail

N° 02.2013

**L'évaluation sous tension méthodologique,
idéologique et politique :
l'exemple de l'évaluation des effets
sur l'emploi des 35 heures**

*Stephane JUGNOT **

* Chercheur associé à l'IRES, stephane.jugnot@ires.fr

février • 2013

Institut de recherches économiques et sociales

16, bd du Mont d'Est - Noisy-le Grand • tél. 01 48 15 18 90 - Fax 01 48 15 19 18 • www.ires.fr

« Les 35 heures furent un choc massif [...] Ces effets furent la plupart du temps non désirés, largement imprévisibles et, actuellement encore, incompris ».

« Nous avons démontré que de nombreuses entreprises ayant décidé de rester aux 39 heures disparurent dans les années suivant la loi [...]. Simultanément, de nombreuses entreprises passées aux 35 heures ont aussi été fermées après 2000. Et le rôle de la loi Aubry n'est certainement pas négligeable, même si la complexité de la loi empêche de démontrer leur causalité ».

Francis Kramartz,
Directeur d'un centre de recherche en économie

Le Figaro, 15 décembre 2009

Sommaire

I. Des passages aux 35 heures étalés dans le temps, dans des conditions variables	8
I.1. Un dispositif incitatif précurseur de 1996 à 1998 : la loi « Robien »	8
I.2. Un dispositif incitatif expérimental de 1998 à 2000 : la loi « Aubry 1 »	9
I.3. Le dispositif normal « Aubry 2 »	10
I.4. Les passages non aidés	11
II. Les données longitudinales d'entreprises au coeur des évaluations ex post	11
II.1. Les travaux de la DARES (modèles d'appariement).....	13
II.2. Les travaux de Crépon et alii : du modèle d'appariement au modèle structurel	15
III. Une évaluation sous le regard des politiques	19
III.1. Souci réel ou instrumentalisation ?	19
III.2. Les limites des méthodes d'évaluation.....	22
<i>III.2.1. Pour les méthodes d'appariement</i>	22
<i>III.2.2. Cas des modèles structurels</i>	25
III.3. Les acteurs de l'évaluation : un rôle central des experts d'Etat	27
En guise de conclusion	29
Bibliographie	30
Annexe. La pertinence des évaluations de la DARES à la question	31

L'évaluation sous tension méthodologique, idéologique et politique : l'exemple de l'évaluation des effets sur l'emploi des 35 heures

Avec le passage de trente-neuf à trente cinq heures hebdomadaires, la baisse de la durée légale du travail en France à la fin des années quatre-vingt-dix constitue une étape importante dans une tendance séculaire à la réduction du temps de travail : la journée de repos hebdomadaire obligatoire en 1906, la journée de 8 heures en 1919, les 40 heures et deux semaines de congés payés en 1936, la troisièmesemaine de congés payés en 1956, la quatrième en 1969, la cinquième et les 39 heures en 1982.

Par le passé, l'amélioration des conditions de vie ou la santé des travailleurs avaient été des arguments importants. Cette fois, l'objectif principal était d'augmenter la richesse en emploi de la croissance. Il s'agissait de contribuer à la réduction du chômage de masse en proposant une alternative aux allègements généraux de cotisations sociales en faveur des entreprises, mis en place quelques années auparavant sans aucune contrepartie.

Précurseur, la loi du 11 juin 1996 *sur l'aménagement et la réduction du temps de travail*, dite loi « Robien », proposait une aide aux entreprises qui, sur la base du volontariat, embauchaient en réduisant le temps de travail. Après le changement de majorité aux élections législatives de 1997, le nouveau gouvernement généralise cette politique. En 1998, une première loi *d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail* est votée. Elle annonce la baisse de la durée légale, à partir du 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et du 1^{er} janvier 2002 pour les autres. Elle veut aussi inciter les entreprises à anticiper cette échéance dans le cadre de négociations collectives. Un an et demi plus tard, la loi du 19 janvier 2000 *relative à la réduction négociée du temps de travail* fixe le cadre « définitif » d'application des 35 heures.

En prévoyant l'établissement de bilans sur les conditions de mise en oeuvre et les effets de la réduction du temps de travail, les deux loi « Aubry » a ouvert la voie à de multiples études, basées sur les sources statistiques existantes, sur des nouvelles enquêtes et des nouvelles sources administratives créées à cette fin, bien davantage que d'autres politiques pourtant aussi très coûteuses. La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), service statistique du ministère en charge de l'emploi, a joué un rôle central dans le pilotage et la réalisation de la plupart de ces travaux.

Le nouveau changement de majorité parlementaire aux élections législatives de 2002 remet en cause la réduction du temps de travail. Plusieurs lois se succèdent pour assouplir les règles de recours aux heures supplémentaires, en abaissant leurs coûts (notamment la loi « Fillon » du 17 janvier 2003), voire en les subventionnant (loi « TEPA » du 21 août 2007).

Cette activité législative de déconstruction ne résulte pas d'une nécessité économique qu'auraient confortée les premiers travaux d'évaluation de la réduction du temps de travail. Faut-il y voir le signe d'un impératif idéologique, alors que les « 35 heures » sont

devenues un marqueur important dans le discours politique de la nouvelle majorité ? La réponse est du côté des politologues. Alors que les deux lois « Aubry » passaient commandées d'évaluations, le changement d'orientation politique place celles-ci au banc des accusés. A l'automne 2003, la mise en place par les députés de la majorité d'une mission d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail est symptomatique de cet état d'esprit.

Le présent document de travail propose donc d'utiliser cet exemple pour illustrer les tensions possibles entre évaluation, injonctions politiques et hypothèses économiques. Il reprend une contribution présentée aux *XVII^e Journées du longitudinales*, organisées à Marseille en 2010 par le Céreq.

Le *focus* sera mis sur l'estimation des effets sur l'emploi même si d'autres aspects ont été étudiés, tant dans les différents travaux présentés que dans d'autres travaux, non évoqués ici.

Cet exemple conduit à se demander dans quelle mesure les limites méthodologiques et les mots de l'évaluation n'ouvrent pas la porte à son instrumentalisation à des fins de communication politique. Il pose aussi la question de la responsabilité des chercheurs dans le maintien d'une sous-culture de l'évaluation au sein des administrations et des autorités politiques. Il pose aussi la question du positionnement institutionnel des évaluateurs dans le système institutionnel français qui donne une grande place aux experts d'Etat des corps de l'Insee et du système statistique public.

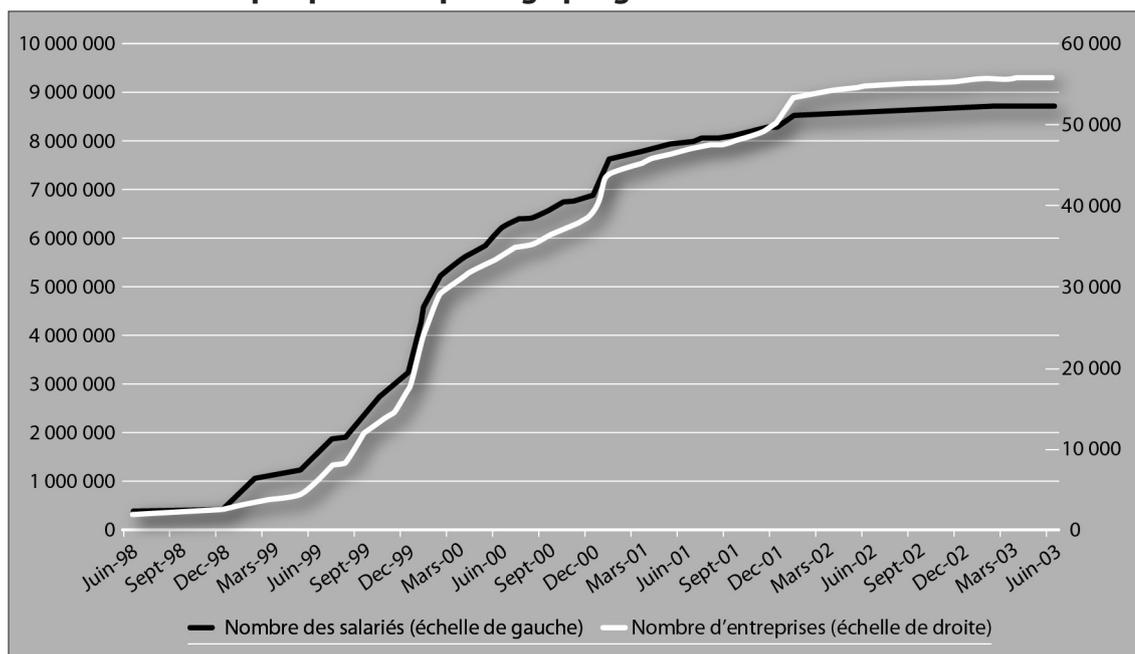
Après un rappel des dispositifs législatifs successifs, la deuxième partie présente rapidement les principaux travaux d'évaluation réalisés *ex post*. A la différence des évaluations *ex ante*, essentiellement macroéconomiques et hypothétiques, les travaux *ex post* se sont surtout appuyés sur des données microéconomiques longitudinales d'entreprises, c'est-à-dire sur les trajectoires réelles des entreprises, observées avant et après la mise en place des lois d'aménagement et de réduction du temps de travail. Les conditions d'exercice de l'évaluation sont abordées dans une troisième partie, en lien avec les attentes du politique vis-à-vis de l'évaluateur. Les limites des méthodes utilisées – les méthodes d'appariement, plutôt « descriptives », et les modèles structurels qui se veulent plus « explicatifs » – sont abordées dans cette partie.

I. Des passages aux 35 heures étalés dans le temps, dans des conditions variables

La réduction du temps de travail ne s'est pas faite d'un bloc, ni d'un seul coup, ni pour toutes les entreprises. Au contraire, plusieurs dispositifs législatifs se sont succédés, avec des contraintes et des contreparties différentes : la loi « Robien » de 1996, la première loi « Aubry » de 1998, la seconde loi « Aubry » de 2000. Si ces trois lois avaient toutes en commun de proposer des aides, d'ampleur et de durée différentes, en échange de la réduction du temps de travail, certaines entreprises ont aussi fait le choix de réduire la durée sans demander ses aides. Dans ce contexte, le passage aux 35 heures s'est fait de façon étalée dans le temps et dans des conditions très variables, notamment sur des critères clés, importants pour l'équilibre économique du changement : l'ampleur de la baisse réelle de la durée, l'ampleur des aides, l'existence ou non d'obligation de créations d'emploi.

I.1. Un dispositif incitatif précurseur de 1996 à 1998 : la loi « Robien »

Précurseur, la loi du 11 juin 1996, dite « Robien », proposait, sur la base du volontariat, d'importants allègements de cotisations sociales patronales aux entreprises qui acceptaient de s'engager dans une forte baisse de la durée du travail en créant parallèlement des emplois en nombre conséquent. Pour bénéficier des allègements, l'employeur devait

Graphique 1. Un passage progressif aux « 35 heures »

Source : DARES.

s'engager à baisser la durée du travail d'au moins 10 %, donc passer aux 35 heures hebdomadaires s'il était aux 39 heures. Il devait aussi accroître ses effectifs dans les mêmes proportions pendant au moins deux ans. En échange, il percevait des aides proportionnelles à ses cotisations sociales patronales pendant sept ans, correspondant à un allègement de 40 % la première année puis de 30 % les années suivantes. Les aides étaient majorées si la baisse de la durée du travail et les créations d'emploi étaient supérieures à 15 %. Un volet « défensif » était également proposé aux entreprises concernées par un plan social si elles s'engageaient à maintenir la totalité ou une partie des emplois menacés grâce à une réduction du temps de travail d'au moins 10 % (ce volet est très minoritaire en pratique).

1.2. Un dispositif incitatif expérimental de 1998 à 2000 : la loi « Aubry 1 »

La loi du 13 juin 1998, dite « Aubry 1 » annonce la baisse de la durée légale hebdomadaire à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2000 pour les entreprises de 20 salariés et plus et du 1^{er} janvier 2002 pour les autres. Avant de fixer définitivement le cadre législatif de la réduction du temps de travail, elle met en place un dispositif incitatif pour encourager les entreprises à anticiper l'échéance. La volonté affichée est de s'appuyer sur un bilan de ces premiers accords de réduction du temps de travail signés pendant cette période intermédiaire pour définir le cadre législatif définitif.

Ce dispositif incitatif reprenait les grandes lignes de la loi « Robien » : une baisse de la durée du travail hebdomadaire effective d'au moins 10 % et des engagements à créer des emplois en contrepartie d'allègements de cotisations sociales ; une majoration des aides dans certains cas ; l'existence d'un volet défensif. Les paramètres n'étaient cependant pas tout à fait les mêmes : le seuil minimum de création d'emplois est abaissé à 6 % ; les allègements deviennent forfaitaires, par salarié, et dégressifs sur cinq ans ; les aides sont majorées en cas de réduction du temps de travail d'au moins 15 %, avec des créations d'emploi d'au moins 9 %. Les aides pouvaient aussi être majorées si les créations d'emplois profitaient aux jeunes, s'effectuaient en CDI ou si l'entreprise était une entreprise de « main d'oeuvre ».

Les grandes entreprises nationales n'étaient pas « éligibles » aux aides.

Il convient enfin de souligner que si le dispositif « Aubry 1 », comme le dispositif « Robien », est incitatif, le contexte différent ne donne pas le même sens au volontariat puisque la loi « Aubry 1 » pose la baisse de la durée légale comme un horizon certain pour tous dans un avenir proche. Ce n'était pas le cas avec la loi « Robien ».

1.3. Le dispositif normal « Aubry 2 »

La loi du 19 janvier 2000, dite « Aubry 2 », fixe le nouveau cadre de la durée légale. Rappelons que celle-ci n'est pas une durée obligatoire mais une norme, un seuil qui sert de référence pour la réglementation des heures supplémentaires, avec ses deux principaux leviers : d'une part, la majoration des heures supplémentaires ; d'autre part, le repos compensateur et le contingent d'heures supplémentaires mobilisables dans l'année. La première augmente le coût du travail des entreprises qui souhaitent travailler au-delà de la durée légale. Les seconds reviennent à fixer une borne maximale au volume possible d'heures supplémentaires, donc au champ des possibles.

La loi « Aubry 2 » n'est pas couperet. Pour les entreprises de moins de 20 salariés, la baisse de la durée est repoussée de deux ans, conformément à l'annonce faite dès la loi Aubry 1. Elle ménage aussi une transition pour les entreprises de 20 salariés et plus qui permet aux entreprises qui souhaitent rester aux 39 heures de le rester encore quelques temps avec des surcoûts réduits.

Ainsi, le contingent d'heures supplémentaires est fixé à 130 heures par salariés et par an (il est moindre en cas d'accord de modulation). Au-delà, une autorisation préalable de l'inspection du travail est nécessaire. Toutefois, pour les entreprises de plus de 20 salariés, les heures ne sont décomptées sur le contingent qu'à partir de la 38^e heure en 2000, la 37^e en 2001, la 36^e en 2002 (pour les entreprises de moins de 20 salariés, jusqu'en 2002, le décompte ne commence qu'à la 40^e heure).

Le durcissement est également progressif pour la majoration des heures supplémentaires. Par exemple, pour les entreprises de 20 salariés et plus, la majoration de la 36^e à la 39^e heure n'est que de 10 % en 2000, rehaussé à 25 % en 2001 (pour les entreprises de 20 salariés ou moins, il n'y a aucune majoration jusqu'à la 39^e heure en 2000 et 2001 et elle n'est que de 10 % en 2002). En l'absence d'accord négocié, la majoration se prend sous forme de repos compensateur. Sinon, elle peut prendre la forme d'un surplus de rémunération.

La loi « Aubry 2 » met aussi en place une aide structurelle pérenne pour les entreprises passées aux 35 heures. Cette aide prend la forme d'un allègement unique de cotisations sociales qui se substitue aux allègements généraux de cotisations sociales mis en place à partir du début des années quatre-vingt-dix pour les entreprises qui abaissent leur durée. Cet allègement comprend une partie forfaitaire, d'un même montant pour tous les salariés quelle que soit leur rémunération, ainsi qu'une partie dégressive, maximale au niveau du salaire minimum (SMIC) et nulle au delà de 1,8 SMIC. L'aide est en partie cumulable avec les aides incitatives « Robien » et « Aubry 1 ». Les entreprises qui restent aux 39 heures conservent les allègements généraux antérieurs, moins favorables.

Pour pouvoir demander cette aide, les entreprises doivent remplir deux conditions. D'une part, le passage aux 35 heures doit être acté par un accord majoritaire ou un référendum. D'autre part, la loi pose le principe d'une garantie mensuelle de rémunération pour les salariés au niveau du SMIC : leur salaire ne doit pas diminuer lors du passage aux 35 heures. La loi ne garantit le maintien des rémunérations que pour les bas salaires mais la plupart des accords de réduction du temps de travail élargissent cette garantie à tous.

Comme la plupart des accords signés avant 2000 l'avaient fait, la loi organise aussi une modération salariale en n'indexant pas la garantie mensuelle de salaire sur le SMIC mais seulement sur l'inflation, alors que la revalorisation annuelle du SMIC tient alors aussi compte de la hausse du pouvoir d'achat du salaire moyen ouvrier.

Ce principe de modération aboutit mécaniquement à un salaire minimum à plusieurs vitesses, selon la date de passage aux 35 heures. La façon de sortir de ce système de « multi smics » n'est pas réglée dans la loi « Aubry 2 », la question étant renvoyée à une loi ultérieure, qui ne viendra qu'avec la loi « Fillon » de janvier 2003.

1.4. Les passages non aidés

Les grandes entreprises nationales, financées majoritairement par l'Etat, ont été exclues des aides dès la mise en place des systèmes incitatifs : Électricité de France, Gaz de France, La Poste ...

Par ailleurs, d'autres entreprises sont passés aux 35 heures sans demander à bénéficier des aides incitatives de la loi « Aubry 1 », ni des aides structurelles de la loi « Aubry 2 ».

II. Les données longitudinales d'entreprises au coeur des évaluations *ex post*

Comme le rappellent Brodaty *et alii* (2007), le modèle causal de Rubin constitue le cadre statistique le plus approprié pour évaluer les effets d'un dispositif public en faveur de l'emploi, comme substitut à une méthode expérimentale pure difficilement envisageable en la matière. On pourra s'y reporter pour une présentation pédagogique des méthodes, des conditions d'utilisation et des limites. En schématisant, cette démarche suppose de disposer de données individuelles longitudinales pour comparer les trajectoires d'individus bénéficiaires du dispositif de politique publique (ici des entreprises passés aux 35 heures) à d'autres individus comparables qui n'en ont pas bénéficié (ici les entreprises restées aux 39 heures). Les individus non bénéficiaires sont alors utilisés comme témoin des évolutions qu'auraient connues les individus passés par le dispositif en l'absence de celui-ci. Par comparaison, il est alors possible d'estimer l'effet du dispositif¹.

Deux points sont essentiels à la mise en oeuvre de cette démarche : la disponibilité d'une population témoin et la capacité à définir des individus comparables. En d'autres termes, pour qu'elles puissent servir de référence, il faut d'abord suffisamment d'entreprises restées aux 39 heures ; qu'elles ne soient pas trop spécifiques par rapport aux entreprises passées aux 35 heures et qu'elles n'aient pas évolué trop différemment des évolutions qu'elles auraient connu sans les lois « Aubry ».

De ce point de vue, le passage progressif des entreprises aux 35 heures offre la possibilité d'échantillons témoins, au moins en début de période : un salarié sur cinq était passé aux 35 heures fin 1999 dans le champ concurrentiel non agricole, dont 30 % en dehors des dispositifs incitatifs. Un an plus tard, c'était un peu moins d'un salarié sur deux ; deux ans plus tard, fin 2001, c'était six salariés sur dix.

Toutefois, les situations sont très diverses selon les secteurs d'activité et les tailles d'entreprises. Selon la DARES, en juin 2003, plus de la moitié des entreprises de 20 salariés avaient signé des accords de réduction du temps de travail. Elles regroupaient les trois quarts des salariés travaillant dans des entreprises de cette taille. Pour les entreprises de plus de 200 salariés, ces deux proportions sont supérieures huit sur dix. A l'opposé, pour

1. L'étude de Crépon & Deplatz (2001) sur les effets des allègements généraux de cotisations sociales sur l'emploi fait partie des premières études de ce type en France.

les petites entreprises de moins de 20 salariés, seulement un quart des salariés et un cinquième des entreprises étaient aux 35 heures en juin 2003.

De ce fait, l'évolution des entreprises passées aux 35 heures ne peut pas être comparée simplement à celle des entreprises restées aux 39 heures. Les entreprises qui ont fait le choix de passer à 35 heures n'ont pas les mêmes caractéristiques que celles qui ne l'ont pas fait. De même, celles qui ont fait le choix de bénéficier des aides incitatives, avec des contraintes sur l'ampleur des créations d'emploi et sur l'ampleur de la baisse de la durée n'ont pas non plus les mêmes caractéristiques que celles qui ont préféré réduite la durée sans bénéficier des dispositifs incitatifs. Cette diversité des situations doit être prise en compte dans les travaux d'évaluation, qui ne peuvent faire comme s'il n'y avait qu'une façon de réduire la durée du travail. Car ces différences de caractéristiques peuvent aussi jouer sur la variable d'intérêt, ici l'évolution de l'emploi. Il faut donc en tenir compte pour effectuer une comparaison pertinente pour éviter que des biais de sélection ne perturbent l'estimation.

Cette correction du biais de sélection suppose de choisir une méthode pour construire la comparaison. Elle pose aussi la question des informations pertinentes à utiliser pour cela, certaines ne pouvant être utilisées faute d'être disponibles dans les sources utilisées.

Des situations différenciés selon les entreprises (au 30 juin 2003)

	% des salariés passés aux 35 heures	% des entreprises passés aux 35 heures
Par taille de l'entreprise		
10 ou moins	20,9	17,4
Plus de 10 à 20	29,8	29,9
Plus de 20 à moins de 50	49,2	49,2
50 à moins de 200	63,5	60,7
200 et plus	84,6	81,7
Par grand secteur (NAF4)		
Agriculture, sylviculture et pêche	54,6	48,9
Industrie	72,9	28,2
Construction	38,9	22,1
Commerces et services	55,3	18,4
Ensemble	58,4	20,5

Source : Dares.

La plupart des études réalisées s'inscrivent dans ce cadre. C'est le cas des études multiples réalisées par la DARES. C'est aussi le cas d'une partie des travaux réalisés par l'INSEE (Crépon *et alii*, 2004). Mobilisant des sources différentes, des méthodes différentes et des variables de caractérisation différentes, leurs résultats convergent. La convergence et la cohérence des résultats obtenus dans ces différentes études constituent d'une certaine manière un faisceau d'indices concordant qui leur donne une certaine robustesse. Ces

résultats concluent à un surcroît de création d'emplois dans les entreprises passées à 35 heures à moyen terme, surcroît plus important dans le cas des dispositifs « Robien » et « Aubry 1 » que dans le cas du dispositif « Aubry 2 ».

D'une certaine manière, ces méthodes d'appariement demeurent « descriptives ». Leur prétention n'est que de dire comment les entreprises passées à 35 heures ont évolué par rapport aux autres, à caractéristiques comparables. Elles ne proposent aucune explication sur les leviers qui peuvent expliquer ces résultats. Elles ne disent rien des mécanismes en oeuvre. D'autres méthodes, dites « structurelles », qui mobilisent également des données microéconomiques d'entreprises, tentent de répondre à ces limites en s'appuyant sur une modélisation du comportement économique des acteurs. L'autre partie des travaux réalisés par Crépon *et alii* (2004) s'inscrit dans ce deuxième cadre, avec comme objectif la volonté des auteurs d'isoler dans les créations d'emploi constatés l'effet qui serait imputable aux seules aides. Nous aborderons donc successivement ces deux types d'approches.

II.1. Les travaux de la DARES (modèles d'appariement)

Pour répondre aux demandes de bilans et d'évaluations, la DARES a réalisé plusieurs études qui s'inscrivent dans le cadre des modèles d'appariement, d'abord sur le dispositif « Robien », puis sur les dispositifs « Aubry 1 » et « Aubry 2 », au fur-et-à-mesure que les données nécessaires devenaient disponibles et qu'il existait un minimum de recul.

Collectée trimestriellement par la Dares, l'enquête ACEMO sur les conditions d'emploi de la main d'oeuvre, a été privilégiée. Cette enquête ancienne est notamment réalisée pour suivre l'évolution du salaire de base ouvrier nécessaire pour calculer la revalorisation du SMIC.

L'enquête ACEMO ne couvre que les établissements de 10 salariés ou plus. Jusqu'au troisième trimestre 1998, elle était exhaustive à partir de 50 salariés et concernait une entreprise sur huit en deçà. À partir de fin 1998, les établissements de 50 à 100 salariés sont aussi échantillonnés (au taux de 1/2). Chaque trimestre 5 % de l'échantillon est renouvelé. Au total, chaque trimestre, de 20 000 à 30 000 entités, établissements ou entreprises, répondent à l'enquête.

Si l'enquête ACEMO permet de repérer les établissements et entreprises affichant une réduction du temps de travail habituel, l'utilisation d'informations externes est nécessaire pour repérer le dispositif législatif mobilisé (« Robien », « Aubry 1 », « Aubry 2 »). Pour cela, l'enquête ACEMO peut être rapprochée de plusieurs fichiers constitués par la DARES à partir de remontées administratives *ad hoc*, car pour identifier les bénéficiaires des différentes aides et fournir un minimum d'informations sur les entreprises bénéficiaires, des formulaires administratifs spécifiques ont été mis en place.

L'exercice de rapprochement n'est toutefois pas immédiat. Outre les difficultés habituelles inhérentes à tout exercice de rapprochement de données individuelles d'entreprises, ce rapprochement présentait une complexité supplémentaire spécifique : les accords de réduction du temps de travail pouvaient être signés au niveau d'un ou plusieurs établissements ou au niveau de l'entreprise.

Par ailleurs, l'enquête ACEMO présente trois limites principales :

- L'absence des petites entreprises, heureusement les moins concernées par la réduction du temps de travail dans un premier temps ;
- Le caractère non exhaustif de la source, qui limite le nombre d'entreprises passées par les dispositifs dans les échantillons disponibles ;

- Le peu d'informations de caractérisations, qui ne rend pratiquement possible qu'un contrôle du secteur d'activité et de la taille.

A contrario, elle présente trois avantages :

- Par rapport aux sources statistiques exhaustives alors disponibles sur l'emploi des établissements, telles l'Unedic ou les DADS, elle est disponible rapidement ;
- Elle propose des informations infrannuelles, permettant de coller au plus près de la date de réduction du temps de travail ;
- Elle fournit des informations sur les principales variables d'intérêt : l'emploi (effectifs totaux, effectifs à temps partiel, en intérim), la durée du travail (durée habituelle du travail de catégories de postes) et les rémunérations. La disponibilité de la durée du travail est notamment importante pour constituer les échantillons témoin, puisque des entreprises pouvaient passer aux 35 heures sans demander à bénéficier des aides. Dans ce cas, elles n'étaient pas repérables dans les remontées administratives sur les accords de réduction du temps de travail.

Dans ce cadre, Fiole & alii (2000) propose une première évaluation *ex post* des effets sur l'emploi du passage aux 35 heures pour le dispositif « Robien ». Elle s'appuie sur l'enquête ACEMO rapprochée du fichier des entreprises entrées dans ce dispositif. Exemple de l'attrition liée au rapprochement de différents fichiers, sur plus de 2800 unités dans le fichier des conventions « Robien », 1 100 ont été retrouvées dans au moins l'une des enquêtes trimestrielles utilisées. Parmi les unités non retrouvées, 600 ont moins de 10 salariés, donc sont hors champ d'ACEMO ; 900 ont entre 10 et 50 salariés, donc dans le champ où ACEMO échantillonne ses unités interrogées au huitième. Par ailleurs, pour les unités appariées, les informations n'ont pas été jugées cohérentes entre les deux sources dans un tiers des cas, sur l'emploi ou sur la durée. Selon le trimestre, c'est donc de 350 à 410 unités qui ont alimenté l'échantillon des entreprises passées par le dispositif « Robien » utilisé dans l'évaluation. L'équation de sélection utilisée dans la première phase pour modéliser la probabilité d'entrer dans le dispositif utilise comme variables explicatives le secteur d'activité agrégé (9 secteurs), la taille, la proportion des effectifs à temps partiel en quelques tranches, l'évolution antérieure des effectifs (plus ou moins un certain seuil) et le niveau du salaire mensuel (plus ou moins un certain seuil). L'estimateur pondéré conduit à estimer le surcroît de croissance de l'emploi dans les entreprises « Robien » à 7,2 % entre le troisième trimestre 1996 et le 3^e trimestre 1998. L'estimateur naïf, obtenu par simple comparaison des entreprises entrées dans le dispositif aux autres, sans tenir compte des biais de Sélection, s'établit à 11,1 %.

Plusieurs études de la DARES ont mis ensuite en oeuvre une méthode simplifiée, à partir des mêmes sources, sans recourir à une modélisation économétrique explicite de l'équation de sélection. Partant de la répartition des entreprises passées aux 35 heures dans les différents dispositifs ou sans aucune aide, selon la taille d'entreprises et le secteur d'activité, ces études comparent l'évolution de l'emploi observée dans ces entreprises à l'évolution qu'elles auraient connu si elles avaient évolué comme les entreprises de taille et secteur comparables restées aux 39 heures. Le calcul est effectué trimestre par trimestre, à partir des entreprises présentes dans les deux enquêtes trimestrielles ACEMO successives concernées. Les évolutions sont ensuite chaînées. L'effet ainsi calculé est ensuite corrigé du différentiel de dynamisme antérieur. Pour le dispositif incitatif « Aubry 1 », Passeron (2002) aboutit ainsi à un effet de 10,6 %, avant correction de la dynamique antérieure et 7,3 % après correction, pour la période allant du quatrième trimestre 1998 au quatrième trimestre 2000. La même méthode appliquée au dispositif « Robien » aboutit avec plus de recul au même ordre de grandeur. Jugnot (2002) renouvelle le même exercice pour l'évolution de l'emploi entre le 3^e trimestre 1996 et le 3^e trimestre 2001. Il conclut à un surplus

de créations d'emploi de 6 % à 7 % pour les entreprises aidées dans le cadre du dispositif « Robien », comme du dispositif « Aubry 1 ». Sur la même période, le surplus d'emploi est moitié moindre pour les entreprises passées aux 35 heures dans le cadre « Aubry 2 » (Bunel & Jugnot, 2003).

Fiolo & Roger (2002) n'utilise pas les enquêtes ACEMO mais les statistiques annuelles d'emploi de l'Unedic. Celles-ci ont pour intérêt d'être exhaustives mais ne proposent pas d'information sur les rémunérations, ni sur la durée du travail. Les auteurs utilisent également le panel DIANE, acheté par la DARES. Constitués à partir des bilans comptables des entreprises, il permet de disposer d'informations de nature financière. Le rapprochement des deux bases de données permet donc de renouveler les analyses précédentes sur des données différentes, en prenant en compte de nouvelles informations pour définir les entreprises comparables, en particulier des indicateurs financiers, absents des précédentes études. L'équation de sélection retient ainsi la taille d'entreprises et le secteur d'activité parmi les caractéristiques observables mais elle examine aussi la productivité du travail², la productivité du capital³, les coûts salariaux⁴ et la rentabilité financière⁵.

L'étude de Fiolo & Roger s'intéresse à l'évolution de l'emploi sur la période 1993-1999 des entreprises entrées dans le dispositif « Robien ». Après le rapprochement des différentes sources et leur apurement, l'échantillon des entreprises « traitées » comprend 593 établissements de 10 salariés et plus. Faute de disposer de la durée du travail, deux groupes de contrôle sont constitués : les entreprises absentes des fichiers d'accords de réduction du temps de travail fin 2001 et celles ayant signé un accord de réduction du temps de travail après le 1^{er} janvier 2000, dans le cadre du dispositif « Aubry 2 ».

L'équation de sélection montre que les entreprises entrées dans le dispositif « Robien » étaient en moyenne en meilleure situation financière et plus dynamiques. Elle montre aussi que le secteur d'activité et la taille d'entreprises sont les informations les plus déterminantes. Ce faisant, elle conforte les travaux évaluations effectuées à partir des enquêtes ACEMO, qui s'appuient essentiellement sur ces deux variables de caractérisation.

Par ailleurs, l'effet sur l'emploi est estimé à 6 % en corrigeant des biais de sélection. Le différentiel de croissance « naïf » de l'emploi entre les entreprises passées par le dispositif « Robien » et les autres étant estimé à environ 8 % (en utilisant le deuxième groupe témoin, jugé par les auteurs moins spécifique).

II.2. Les travaux de Crépon et alii : du modèle d'appariement au modèle structurel

Crépon *et alii* (2004) présentent dans leur article de façon succincte les résultats de plusieurs travaux réalisés successivement par les auteurs. Présentés au fur et à mesure dans divers colloques et séminaires, ces travaux sont marqués par un cheminement méthodologique qui conduit les auteurs à changer totalement d'angle d'attaque. Dans la lignée du Crépon & Desplat (2001), les premiers travaux mettent ainsi en oeuvre des modèles d'appariement avec sélection sur des caractéristiques observables, comme les travaux réalisés par la DARES. Ils confirment globalement les résultats des études de la DARES. Dans un deuxième temps, les auteurs cherchent à prendre en compte des caractéristiques inobservables, ce qui ne modifie pas les résultats trouvés. Dans un troisième temps, l'approche « descriptive » est abandonnée au profit d'un modèle structurel développé, initialement avec l'idée d'isoler, dans les surplus d'emploi créés, ceux qui seraient imputables aux seules aides financières. Ce cheminement méthodologique est d'autant

2. Log (valeur ajouté/effectif).

3. Log (valeur ajouté/immobilisation corporelles).

4. Masse salariale/effectif.

5. Résultat net/capitaux propres.

plus intéressant qu'il n'est pas présenté comme une tentative de s'assurer de la robustesse des résultats trouvés par une variation des sources et des méthodes, ni comme une démarche pas-à-pas qui conduirait à la mise en œuvre de la méthodologie adéquate après avoir écarté les autres. L'article synthétique d'*Economie et Statistiques* s'accompagne au contraire d'un luxe de précautions sur les résultats trouvés et de mises en garde sur les limites des modèles utilisés, qui peuvent conduire le lecteur à se demander si la posture relève davantage de l'exercice purement méthodologique que d'un réel exercice d'évaluation des politiques publiques.

Pour leurs travaux, Crépon *et alii* (2004) utilisent deux sources originales. D'abord, les déclarations annuelles de données sociales (DADS), utilisées par les entreprises pour déclarer aux impôts et aux régimes sociaux, le montant des salaires versés à chacun de leurs salariés. Ensuite, les « BRN » (bénéfice réel normal), document fiscal utilisé par les entreprises pour déclarer leurs bénéfices et fournissant, de ce fait, divers indicateurs comptables. Sources annuelles, disponibles plus tardivement que les enquêtes ACEMO, ces deux fichiers ont l'avantage d'être exhaustives sur leur champ. Comme dans les études précédentes, ces sources sont rapprochés des fichiers administratifs sur les accords de réduction du temps de travail (« Robien », « Aubry 1 » et « Aubry 2 »).

Les DADS couvrent tout le champ concurrentiel non agricole. Fournissant des informations sur les salaires perçus par chacun des salariés, elles permettent d'estimer la masse salariale, mais aussi la structure des salaires. Elles permettent aussi d'estimer le montant théorique des aides incitatives ou des allègements généraux de cotisations sociales perçues, selon les cas. Elles fournissent enfin des périodes d'emploi sur l'année civile (pas toujours bien renseignées) et un nombre d'heures associé au salaire perçu. Il est donc possible d'estimer un effectif, un coût salarial horaire et une durée du travail.

Contrairement à Fiore & Roger (2002), les auteurs peuvent aussi isoler des entreprises passées aux 35 heures sans aide. Pour cela, ils considèrent comme passées aux 35 heures les entreprises dans lesquelles la durée du travail estimée baisse d'au moins 8 % entre 1997 et 2000 et où les salariés travaillent en moyenne moins de 37 heures hebdomadaires.

L'étude porte sur les entreprises de 20 salariés ou plus en 1997, pérennes entre 1997 et 2000. L'équation de sélection utilise le secteur d'activité et la taille d'entreprises, qui sortent comme « les variables les plus discriminantes ». Elle utilise aussi la structure des effectifs par âges (4 tranches), par qualification (non qualifié, qualifié, très qualifié), par genre, ainsi que le poids de la masse salariale dans la valeur ajoutée des différentes tranches d'âges, des différentes qualification et des deux genres.

Après contrôle des différences de caractéristiques observables, l'effet net sur l'emploi à fin 2000 est estimé à 9,9 % pour les entreprises « Aubry 1 » aidées, 3,9 % pour les entreprises passées aux 35 heures avant 2000 sans aide et 4,9 % pour les entreprises « Aubry 2 ». En utilisant des méthodes d'appariement analogues à celles utilisées dans les travaux de la DARES, les auteurs trouvent ainsi des résultats proches, à partir des données différentes et de variables de contrôles différentes.

Dans un deuxième temps, Crépon *et alii* (2004) choisissent de perfectionner la méthode pour tenir compte de caractéristiques « inobservées ». Les entreprises qui font le choix de passer aux 35 heures diffèrent en effet des entreprises qui ne le font pas. Les études déjà citées ont montré des différences de taille, de secteur d'activité, de santé financière, de taux de création d'emploi antérieurement à la réduction du temps de travail. Cependant, certaines différences ne sont pas observées dans les fichiers utilisés, voire sont difficilement observables. Des enquêtes réalisées par la DARES auprès des employeurs ont par exemple montré un lien entre l'opinion de l'employeur sur les effets des 35 heures ou l'état du dialogue social dans l'entreprise et la probabilité de passer aux 35 heures. Certaines

techniques économétriques permettent d'essayer de prendre en compte ces différences de caractéristiques inobservées (ou « hétérogénéité inobservée »). L'art économétrique ne peut évidemment pas créer une information quand elle n'existe pas. L'outillage mis en oeuvre s'appuie donc sur des hypothèses spécifiques. Il suppose notamment d'utiliser des variables dites « instrumentales », variables susceptibles d'expliquer la plus ou moins grande propension de l'individu à entrer dans le dispositif, mais pas l'effet du dispositif sur la variable d'intérêt, ici l'emploi.

Les auteurs proposent de traiter l'hétérogénéité inobservée en utilisant la méthode de Heckman en deux temps. D'abord un probit binomial pour expliquer l'entrée dans le dispositif incitatif « Aubry 1 » plutôt que d'être toujours aux 39 heures fin 2000 (passer aux 35 heures sans aide ou dans le cadre « Aubry 2 » sont des cas mis hors champ de l'analyse). Ensuite, une équation d'emploi. La principale variable instrumentale retenue est le montant potentiel des aides « Aubry 2 », estimé en utilisant la structure des salaires observée dans les DADS (les auteurs reconnaissent qu'il n'est pas facile de trouver de bons instruments pour traiter des effets sur l'emploi de la réduction du temps de travail ⁶). Malgré un intertitre optimiste (« une variable instrumentale particulièrement appropriée »), les auteurs précisent que cette variable n'est pas très satisfaisante même si elle semble fonctionner : cette information était inconnue de la plupart des entreprises lorsqu'elles ont opté pour le dispositif incitatif « Aubry 1 ». Finalement, la prise en compte de l'hétérogénéité inobservée ne modifie pas fondamentalement les résultats trouvés en ne prenant en compte que les caractéristiques observées. Les résultats des autres études s'en trouvent encore une fois confortés.

Dans un troisième temps, Crépon *et alii* poursuivent avec un modèle structurel. Présenté en détail mais de façon préliminaire et provisoire lors d'un séminaire public organisé par l'INSEE en février 2003 sur les 35 heures, ce travail est aussi évoqué implicitement au cours des auditions de la mission Novelli et dans le rapport annuel 2004 de la Cour des Comptes. La dernière partie de l'article déjà cité d'*Economie et Statistiques* en présente de façon succincte un aboutissement. Pour les auteurs, il s'agit de dépasser les méthodes d'appariement et leurs difficultés, notamment pour ne plus avoir à gérer la question de l'existence ou non d'un échantillon témoin et le problème de l'effet de bouclage. Il s'agit également d'aller au delà du constat *ex post* pour proposer une « interprétation économique » des résultats. Plus précisément, l'objectif est de distinguer dans les surplus d'emploi observés dans les entreprises passées aux 35 heures, la part qui serait imputable à la seule baisse de la durée du travail de la part qui seraient imputables aux seules aides. Certains chercheurs, comme Pierre Cahuc, discutant au séminaire de février 2003, ou Francis Kramartz, dans un article d'opinion dans le quotidien *Le Figaro* (15 décembre 2009) utiliseront ensuite ce travail pour argumenter que seules les aides aux entreprises ont permis de créer des emplois, la réduction du temps de travail « pure » ayant, elle, des effets négatifs.

Mettre en oeuvre un modèle structurel suppose de modéliser le comportement des acteurs économiques. Crépon *et alii* (2004) ne modélisent plus exactement que le comportement des entreprises. L'offre de travail de la part des actifs est absente du cadre proposé. Ils se placent donc en équilibre partiel. Seule la demande de travail est modélisée, à partir d'une fonction de production du type Coob Douglas :

$$Y = Ak^{\alpha}L^{\beta}H^{\gamma}$$

6. Les auteurs proposent également une estimation des effets du dispositif « Aubry 1 » sur l'évolution de la productivité globale des facteurs qui leur semble techniquement moins problématique.

Le facteur Travail est donc décomposé en deux : un effectif (L) et une durée du travail (H). Le paramètre g est introduit comme une mesure de l'élasticité de la production à la baisse de la durée. Si g est inférieur à 1, la baisse de la durée induit une baisse de production moindre. Il y a alors des gains de productivité horaires. g est supposé résumer l'ensemble des effets que la variation de la durée du travail peut avoir sur la production : efficacité des salariés, effets sur la productivité du travail ou la durée d'utilisation des réorganisations accompagnant la modification de la durée du travail, ...

La démarche retenue consiste à estimer la fonction de production de chaque entreprise, pour définir ensuite leur situation de marché : situation de demande contrainte (keynésienne) ou situation de demande classique. Si la baisse de la durée du travail est susceptible de stimuler la demande de travail dans le premier cas, dans le second cas, c'est le coût du travail qui constitue le principal levier.

En pratique, pour pouvoir aboutir dans leurs estimations, les auteurs établissent une série d'hypothèses ou de simplifications complémentaires, comme l'utilisation d'une fonction de production à rendement d'échelle constant ($a=1-b$) et un calibrage de b . Les auteurs indiquent avoir testé plusieurs solutions pour ce dernier : choix d'un coefficient fixe, d'une part ; choix d'égaliser le paramètre à la part médiane des coûts salariaux dans la valeur ajoutée des entreprises de même taille et même secteur d'activité, d'autre part. Cette dernière option permet d'introduire de l'hétérogénéité et renvoie à un cadre classique où les facteurs de production seraient rémunérés à leur coût marginal, puisque b mesure de l'élasticité de la production à l'emploi. Par ailleurs, pas plus qu'aucune autre source statistique, les DADS ne permettent de connaître ni la durée réellement travaillée (par exemple, les heures supplémentaires non déclarées), ni la baisse réelle de la durée du travail (notamment en cas de changement de mode de décompte des heures travaillées). De ce fait, les auteurs n'estiment pas g entreprise par entreprise, mais dispositif par dispositif, après différenciation de la fonction de production.

$\Delta PGF = \Delta \ln(Y) - b \cdot \Delta \ln(L) - (1-b) \cdot \Delta \ln(K) - g \cdot \Delta \ln(H)$ devient finalement :

$$\Delta PGF = X + g_{A1} I_{aubry 1} + g_{A1nd} I_{aubry 1 non aidé} + g_{A2} I_{aubry 2}$$

X regroupe les variables de caractéristiques observables susceptibles d'expliquer la variation de la productivité globale des facteurs indépendamment de la réduction du temps de travail : secteur d'activité, taille d'entreprise, part des salaires dans la valeur ajoutée, etc.

Les auteurs concluent que les entreprises passées à 35 heures dans le cadre du dispositif « Aubry 1 » sont en situation de « chômage classique », alors que les entreprises passées à 35 heures dans le cadre du dispositif « Aubry 2 » seraient en situation de « partage du travail ».

Lors du séminaire de février 2003, la conclusion tirée par Pierre Cahuc du travail présenté par ses auteurs comme préliminaire et méthodologique, était très explicite : la baisse de la durée du travail avait détruit des emplois ; seules les aides associées avaient été créatrices d'emploi. Dans leur article d'*Economie et Statistiques*, les auteurs sont plus prudents, allant jusqu'à noter que : « [Les développements méthodologiques proposés] poussent cependant les méthodes d'évaluation sur données micro-économiques en leurs limites extrêmes. Aussi ne faut-il pas en attendre davantage qu'un éclairage partiel »

Sans aller jusqu'à une modélisation du comportement des agents, Bunel (2004) propose de voir dans quelle mesure les modalités de mise en oeuvre des 35 heures (évolution des coûts du travail, ampleur de la baisse effective de la durée, gains de productivité) peuvent

avoir un rôle. Il s'agit d'expliquer les plus fortes créations d'emploi dans les entreprises passées par les dispositifs incitatifs par rapport à celles qui ont réduit la durée du travail sans aide, une fois tenu compte des biais de sélection sur caractéristiques observées ou non observées. L'étude s'appuie pour cela sur les résultats de l'enquête « Passage » (« Projets, attitudes, stratégies et accords liés à la généralisation des 35 heures »), collectée entre décembre 2000 et mars 2001, à l'initiative de la DARES. Près d'un millier de chefs d'entreprises passées aux 35 heures ou engagés dans un processus de négociation pour y aboutir ont ainsi été interrogés sur les raisons qui les ont conduit à opter pour tel dispositif incitatif ou aucun. Ils sont aussi interrogés sur les modalités de la réduction du temps de travail et sur ses effets. Ils sont notamment invités à indiquer l'évolution de l'emploi dans l'entreprise lors du passage aux 35 heures, mais aussi les emplois qu'ils auraient créés sans la réduction du temps de travail, soit des effets bruts et des effets nets (Bunel [2002] présente cette enquête ce façon détaillée). Grâce à une décomposition utilisant la procédure d'Oaxaca, l'étude conclut que les modalités de mise en oeuvre prises en compte dans l'étude expliquent la moitié des surplus d'emploi observés dans les entreprises passées dans les dispositifs incitatifs, par rapport aux autres entreprises passées aux 35 heures. « Ainsi, la sélection des établissements les plus dynamiques n'est pas le seul élément expliquant les écarts de créations d'emplois observés ».

III. Une évaluation sous le regard des politiques

III.1. Souci réel ou instrumentalisation ?

Dès le départ, le législateur a inscrit dans la loi un souci d'évaluation, encore relativement rare à l'époque. La Loi « Aubry 1 » prévoit ainsi dans son article 13 qu'un bilan de son application sera présenté au parlement avant le 30 septembre 1999. La loi cadre même assez précisément les sujets d'études et d'évaluations à conduire : « Ce bilan portera sur le déroulement et les conclusions des négociations [...] ainsi que sur l'évolution de la durée conventionnelle et effective du travail et [son impact] sur le développement de l'emploi et sur l'organisation des entreprises ». Ce bilan doit officiellement servir à construire le cadre définitif de la nouvelle durée légale en tenant compte de l'expérience des entreprises qui auront anticipé l'échéance.

Dans la loi « Aubry 2 », le souci apparaît toujours présent. Son article 36 prévoit une évaluation des effets sur l'emploi de la réduction du temps de travail : « Chaque année, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en oeuvre de l'allègement de cotisations prévu à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale. Ce rapport porte notamment sur l'impact sur l'emploi de la réduction du temps de travail et de cet allègement. Il présente les enseignements et les orientations à tirer du bilan de la situation ». La loi de 2000 prévoit également un rapport du gouvernement sur la question des garanties mensuelles de rémunérations au plus tard pour le 31 décembre 2002, dans la perspective de converger vers une solution qui évite de multiplier les salaires minimums au plus tard au 1^{er} juillet 2005.

Indépendamment des réserves et interrogations qui suivent, ce double effort, d'afficher à la fois des objectifs économiques et un programme d'évaluation, doit être souligné. Nombre de politiques publiques coûteuses gagneraient à partager la même démarche, notamment les allègements généraux de cotisations sociales, mise en place depuis le début des années quatre-vingt-dix, ou dernièrement, le crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Dans le chapitre de son rapport annuel 2004 consacré à l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'emploi, la Cour des Comptes (2005) synthétise assez bien la place de l'évaluation en France et sa relation avec les autorités politiques et administratives.

Le cas des emplois aidés y sont pris en exemple, mais aussi la réduction du temps de travail. La Cour des Comptes y souligne notamment la faible culture de l'évaluation des politiques publiques en France qui n'émerge que depuis les années quatre-vingt-dix, les lois « Aubry » étant citées parmi les rares exemples. Elle ne néglige ni les difficultés méthodologiques, ni le cadre restrictif pour l'accès aux données de la loi de juin 1951 sur la statistique publique (voir *infra*). Elle regrette aussi le faible intérêt des centres d'études et de recherche pour le sujet et souligne que « 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 ». Tous ces facteurs externes ne l'empêchent pas de regretter une relation distante entre le pouvoir politique et la culture de l'évaluation, qui poussent les autorités politiques et les administrations à privilégier les évaluations *ex ante*.

La question du décalage entre le rythme de l'évaluation et celui de la décision politique n'est pas à négliger. Le temps de l'évaluation n'est pas le temps des politiques. Dans le cadre de la loi « Aubry 1 », les délais laissés à l'évaluation sont bien trop courts. Promulguée mi 1998, elle demande des conclusions pour décider d'un cadre qui doit être prêt un an et demi après, sur la base d'accords que les entreprises doivent négocier entre temps. Ce délai est juste suffisant pour dresser des premiers constats sur les modalités des négociations dans les entreprises et sur les modalités de mise en oeuvre de la réduction du temps de travail, en utilisant les remontées administratives sur les accords signés et des enquêtes *ad hoc*. En revanche, ce délai n'est pas réaliste pour espérer évaluer des effets, notamment sur l'emploi, sur la base d'observations *ex post*. D'une part, parce qu'en dehors de l'enquête trimestrielle ACEMO, la plupart des sources et enquêtes qui ont été mobilisées, ne sont disponibles qu'un à deux ans après la période d'observation. Ensuite, parce qu'il faut s'assurer d'une durée d'observation suffisante pour s'assurer d'un minimum de pérennité des effets observés. De fait, les premiers travaux d'évaluation *ex post* de la DARES ont porté sur la loi « Robien », promulguée deux ans avant et relativement proche du dispositif « Aubry 1 » dans ses principes à une nuance près, non négligeable : l'existence d'une baisse annoncée de la durée légale pour tous qui n'était pas dans le paysage de la loi « Robien ».

L'absence d'une culture de l'évaluation statistique dans la conduite des politiques publiques en France peut sans doute expliquer en partie le caractère peu réaliste des commandes passées par la loi « Aubry 1 ». Il est sans doute aussi le signe d'une volonté d'instrumentalisation de l'évaluation à des fins de communication politique : commander une évaluation – même si cela reste rare - peut-être aussi important, voire plus, que les résultats de cette évaluation. De fait, l'expression d'une volonté de prendre le temps de regarder ce que feront les entreprises qui anticipent la future durée légale pour s'en inspirer répond aux critiques nombreuses des opposants à la loi qui fustigent une loi imposée d'en haut, ignorante de la réalité du terrain. Deux ans plus tard, lors des discussions sur la loi « Aubry 2 », l'exigence d'un rapport annuel d'évaluation répond, sous une forme symbolique, aux demandes d'une partie de la majorité parlementaire, notamment communiste, qui aurait souhaité que les aides structurelles pérennes ne soient octroyées aux entreprises qu'en échange d'engagements sur l'emploi, comme dans le dispositif incitatif.

Le changement de majorité parlementaire, à la suite des élections législatives de 2002, marque le coût d'arrêt de la politique de réduction du temps de travail et le début de sa destruction par étape. Il n'est alors plus question de prolonger les évaluations. Les priorités changent et le programme de travail de la DARES en tient compte. Les travaux déjà réalisés ne sont pas pour autant remisés dans les tiroirs. Ils sont au contraire replacés sur le devant de la scène dans une mise en accusation publique symbolique destinée à leur nier toute pertinence scientifique, afin de conforter un rejet des 35 heures essentiellement idéologique.

Un premier avatar de cette tentation a lieu à l'automne 2002, alors que François Fillon, ministre en charge du travail, présente devant l'Assemblée nationale la loi destinée à régler la question des garanties mensuelles de rémunération pour converger progressivement vers un seul SMIC. Ce projet de loi amorce le détricotage des 35 heures en exonérant définitivement les petites entreprises de la baisse de la durée légale. Elle augmente aussi le contingent d'heures supplémentaire de 130 à 180 heures. En séance, le ministre critique les évaluations réalisées, alors que quelques semaines plus tôt, ses propres services ont remis très officiellement au parlement le rapport prévu par la loi « Aubry 2 », qui semble assumer les résultats des travaux d'évaluation critiqués. Cette sortie du ministre entraîne alors une vive réaction des syndicats du ministère.

La mise en place par les députés de la majorité de la mission d'information « sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales » des 35 heures est symboliquement plus significative. Elle mène ses travaux d'octobre 2003 à avril 2004, multipliant les auditions de fonctionnaires, chercheurs, experts, chefs d'entreprises, syndicalistes. Martine Aubry elle-même est auditionnée. Ce travail débouche sur un rapport de plusieurs centaines de pages très critiques contre les 35 heures. La structure du rapport final en résume assez bien la teneur, comme la nature et les objectifs de l'exercice.

La première partie aborde l'aspect législatif « complexe ». La seconde partie porte sur « des effets macro-économiques difficiles à évaluer ». La troisième partie aborde les « lourdes conséquences sur l'organisation et la gestion des entreprises et des administrations ». La quatrième partie conclut sur « les conséquences sociales des 35 heures : une France à plusieurs vitesses ». Cette articulation entre des effets sur l'emploi jugés incertains et des effets sociaux jugés inégaux, privilégiant *grosso modo* le bien être des cadres au détriment de celui des bas-salaires, raisonne en écho du point de vue d'économistes réservés face aux 35 heures. La même articulation se retrouve par exemple dans la discussion de Pierre Cahuc au séminaire de l'INSEE de 2003 ou dans l'article de Francis Kramartz au Figaro.

Concernant plus particulièrement l'évaluation des 35 heures, les titres des sous-parties de la deuxième partie sont tout aussi évocateur et suffisent à résumer leur contenu : « Lourd impact pour les finances publiques », « des effets sur l'emploi nets difficiles à évaluer », « fragilité des modèles *ex ante* », « insuffisance des évaluations *ex post* : les 35 heures ne connaissent que les prémices de l'évaluation », « le regret unanime de l'absence de source autre que la Dares »...

Lors des auditions, les travaux de la DARES sont l'une des cibles du président de la mission et de son rapporteur. Les économistes interrogés, dont le directeur général de l'INSEE, Jean-Michel Charpin, et le directeur de la prévision, Jean-Luc Tavernier, sont pressés de question sur les limites et les défauts des travaux de la DARES. Tout en soulignant les difficultés de l'exercice, ils les défendent, les jugeant plus rigoureux que d'autres. La directrice de la DARES, Annie Fouquet, est également longuement interrogée. Les questions reprises en annexe illustre le jeu des missionnaires, qui alternent entre le reproche de l'unicité de l'évaluateur, la DARES, et la mise sur le même plan des travaux de la DARES et de ceux de Rexecode, organisme d'études proche du patronat, et son estimation des effets emploi « rustique », pour reprendre les mots de Jean-Michel Charpin et Jean-Luc Tavernier.

Tout en regrettant que les travaux disponibles n'aient été produits que par la DARES, tout la nouvelle majorité se garde de stimuler des travaux d'études et de recherches alternatifs sur ce sujet, suggérant que là encore, la posture l'emporte sur la volonté d'évaluer.

III.2. Les limites des méthodes d'évaluation

Le peu d'intérêt pour l'évaluation et son instrumentalisation à d'autres fins peuvent trouver un allié dans les limites des méthodes utilisées. Les sciences économiques et sociales ne sont pas des sciences dures. L'expérimentation en laboratoire n'y est guère possible, alors que de multiples facteurs interagissent dans un contexte en perpétuel changement. De ce fait, trouver des limites aux travaux réalisés n'est pas la chose la plus difficile, offrant alors des arguments de disqualification légitimés par la science pour ceux qui souhaitent récuser les études dont les résultats ne vont pas dans le sens souhaité par leur posture idéologique et politique. Ici, le chercheur peut avoir une responsabilité dans le maintien d'une non culture de l'évaluation, dès lors qu'il tend lui-même des armes de récusation en multipliant les formules de précaution et en surlignant les limites des autres études, avec le souci légitime de transparence parfois, mais peut-être parfois aussi, par excès de prudence ou pour sur-vendre l'intérêt de ses propres travaux. Sur ce point, une analyse détaillée des textes publiés serait sans doute à conduire pour étudier l'importance accordée à l'explicitation des limites méthodologiques et des précautions d'usages, mais aussi pour contextualiser cette place, en fonction des publics destinataires et du positionnement des résultats trouvés parmi les postulats de la pensée économique dominante.

III.2.1. Pour les méthodes d'appariement

Les méthodes d'appariement rencontrent des limites de plusieurs ordres. Les premières portent sur la disponibilité des informations pertinentes dans les sources disponibles, sur la taille des échantillons ou sur l'attrition qui accompagne tout rapprochement de fichiers. En arrière plan, les enjeux concernent la capacité à traiter correctement des biais de sélection, la robustesse des analyses tirées à partir des informations disponibles, tant sous l'angle de la précision des résultats que des biais possibles.

Certains de ces aspects ont déjà été évoqués. Ils ne sont pas spécifiques aux méthodes d'appariement, ni à l'évaluation des 35 heures. Deux points particuliers peuvent toutefois être soulignés. D'abord, la complexité induite par le fait que le lieu de la négociation et de la mise en oeuvre de la réduction du temps de travail ne correspondait pas aux contours habituels de l'unité observée ou enquêtée dans les sources statistiques, soit l'entreprise, soit l'établissement, puisque les accords de réduction du temps de travail pouvaient être signés à différents niveaux. Ensuite, le fait que le secteur d'activité et la taille d'entreprise ont joué un rôle important dans les processus de sélection. De ce fait, il a été possible de tirer d'une source relativement pauvre en informations de caractérisation mais disponible rapidement, les enquêtes ACEMO, des résultats cohérents avec des bases de données plus riches en information mais disponibles plus tardivement. L'absence de variables contextuelles, relatives par exemple à l'opinion de l'employeur ou à la présence syndicale, qui ont pourtant joué un rôle sur la propension à entrer dans tel ou tel dispositif, est toutefois une limite qui conduit à souligner l'intérêt qu'il peut y avoir pour l'évaluation à articuler des sources existantes et des enquêtes *ad hoc*.

D'autres limites sont plus spécifiques aux méthodes d'appariement. Elles renvoient aux questions de la possibilité même de les mettre en oeuvre et au degré de généralité de leurs conclusions : l'échantillon « témoin » l'est-il vraiment ? L'effet net trouvé peut-il être généralisé ? Avant de revenir plus en détail sur l'échantillon témoin, la question de la généralisation mérite que l'on s'y arrête un peu. Elle se retrouve explicitement dans Crépon *et alii* (2004) lorsque les auteurs proposent de ne pas se contenter d'estimer l'effet du passage à 35 heures sur les entreprises passées à 35 heures mais aussi de regarder l'effet qu'aurait eu la réduction du temps de travail sur les entreprises qui ont fait le choix de ne pas la mettre en oeuvre. Il propose donc de regarder l'effet du traitement sur les non traités.

Rappelant que l'exercice n'est pas aisé, il ajoute que « conscient de cette difficulté, la plupart des travaux [...] se gardent bien d'extrapoler leurs résultats aux entreprises qui ne sont pas passés à 35 heures ». Cette critique n'est toutefois recevable que vis-à-vis de ceux qui chercheraient à généraliser les estimations des effets nets de la réduction du temps de travail pour avoir une estimation *ex ante* des effets d'une généralisation qui n'a pas été mise en oeuvre, donc d'une politique fictive. Elle ne l'est plus pour ceux qui se contentent d'afficher le bilan de leur évaluation pour ce qu'elle est : une évaluation *ex post* d'une politique réellement mise en oeuvre, auprès d'un champ d'entreprises connus et sur une période donnée.

Le fait que l'évaluation soit datée constitue une limite plus forte : le surplus d'emploi constaté dans les entreprises passées à 35 heures l'est à une date donnée. Rien ne dit qu'il soit pérenne. Gubian *et alii* (2004) parle ainsi d'une estimation des effets de « court terme » qui dit ne dit rien des effets de long terme (l'analyse des conditions, équilibrées ou non, du financement du passage aux 35 heures peut toutefois apporter des informations sur la soutenabilité dans le long terme). L'opposition entre court terme et long terme renvoie moins ici au débat sur la caractérisation de la situation du marché du travail, entre un court terme contraint par la demande et un long terme classique, qu'au caractère inachevé de la réforme à la date de son évaluation. Le long terme de la théorie économique n'est peut-être qu'un horizon atemporel inaccessible d'une réalité qui ne serait qu'une succession de court terme dans des contextes changeant. En revanche, pour des raisons de calendrier, il est clair que les travaux d'évaluation réalisés laissent hors champs deux points qui font partie du dispositif « Aubry » mais qui n'avaient pas encore été mis en oeuvre : la convergence des garanties mensuelles de rémunération et la généralisation aux petites entreprises. Renvoyée à une date ultérieure, la convergence des garanties mensuelles de rémunération a été mise en oeuvre par la loi Fillon de 2003. Elle a entraîné une hausse significative sur le coût du travail : 11 % sur trois ans, entre 2003 et 2005 pour les entreprises restées à 39 heures. Pour les entreprises passées aux 35 heures, l'impact est plus faible, 5 % au maximum. Concernant les petites entreprises, le législateur avait prévu un report en anticipant une plus grande difficulté à gérer la transition.

Savoir si les entreprises restées aux 39 heures sont des bons témoins de l'évolution que les entreprises passées aux 35 heures auraient connu en l'absence de réforme est sans doute la question la plus fondamentale. Cette hypothèse est une condition nécessaire à la mise en oeuvre des méthodes d'appariement. Elle peut renvoyer à deux questions : les entreprises restées aux 39 heures ont-elles des caractéristiques spécifiques qui ne les rendraient pas comparables aux entreprises passées aux 35 heures, d'une part ? Les entreprises restées aux 39 heures ont-elles évolué comme elles l'auraient fait s'il n'y avait pas eu les lois Aubry, d'autre part ?

Compte tenu de la chronologie des passages aux 35 heures, qui n'ont pas été simultanés, la première question se pose davantage pour les entreprises passées aux 35 heures après 2000. Elle concerne davantage l'évaluation des effets du dispositif « Aubry 2 » que les dispositifs incitatifs « Aubry 1 » et « Robien ». Elle aurait rapidement interdit de prolonger les estimations faites dans le temps si le dispositif législatif n'avait pas changé entre temps, par exemple pour mesurer les effets sur l'emploi sur plus long terme.

La seconde question renvoie notamment aux surcoûts que les entreprises restées à 39 heures ont pu connaître du fait de la politique de réduction du temps de travail ; surcoûts liés au SMIC et surcoûts liés au changement de régime des heures supplémentaires. Face à ces questions, plusieurs postures sont possibles pour le chercheur. Certains se contentent de poser le problème et de le mettre en avant pour appeler à la prudence face aux surplus d'emploi estimés par les méthodes d'appariement. D'autres, comme Gubian *et alii* (2004) proposent d'essayer de chiffrer ces surcoûts pour voir s'il faut y voir une aporie

ou, au contraire, un problème de second ordre. Gubian *et alii* (2004) estiment ainsi que la hausse du salaire horaire induit par la réduction du temps de travail sans baisse des rémunérations a contribué à la hausse du SMIC de manière négligeable en juillet 1999, pour 1,6 point en juillet 2000 et pour 0,7 point en juillet 2001. En juillet 2000, la réduction du temps de travail a conduit à doubler la revalorisation du SMIC par rapport au niveau légal hors RTT, l'impact étant proportionnellement beaucoup plus faible l'année suivante. Ces effets directs

sont de l'ordre de grandeur de coups de pouce observées les années précédentes, qui auraient pu exister sans RTT, d'autant que la conjoncture économique était alors favorable (le « coups de pouce » est un surplus de revalorisation que le gouvernement peut attribuer de manière discrétionnaire en plus du minimum légal). Les auteurs concluent à des effets limités sur les coûts des entreprises restées à 39 heures, une fois pris en compte l'effet de dilution (une hausse de 1 % du Smic induit une hausse bien moindre du salaire mensuel moyen), l'élasticité de la demande de travail au coût et les délais d'ajustement. Leur constat est le même concernant les effets des surcoûts des heures supplémentaires du fait de l'existence d'une période transitoire. Ni l'un, ni l'autre ne seraient donc de nature à perturber significativement le comportement des entreprises témoin dans les études réalisées. Ils auraient davantage joué si les mêmes méthodes avaient pu être employées pour étudier la pérennité dans le moyen terme des effets trouvés à court terme.

Un autre aspect de la question, qui concerne aussi les modèles structurels, concerne les effets de bouclages macroéconomiques. D'un côté, il faut financer les aides, avec un impact possible sur la fiscalité supportée par les entreprises, qu'elles soient passées à 35 heures ou non. De l'autre, si le dispositif crée des emplois, il génère des ressources fiscales et sociales nouvelles, tout en allégeant les dépenses sociales de soutien aux chômeurs. C'est là un angle mort dans les travaux d'évaluations réalisés, comme dans la plupart des travaux d'évaluation de quelle que politique que ce soit, qui se pose avec d'autant plus d'acuité que les politiques publiques concernées sont de grande ampleur. Cela conduit d'ailleurs Brodaty *et alii* (2007) à suggérer de ne réserver les méthodes d'appariement qu'à des dispositifs concernant une faible proportion de la population : « dès lors que ces programmes ont une ampleur plus importante, on ne peut ignorer l'existence d'effets sur l'équilibre général du marché du travail ». La réalisation de maquettes, dépendantes inévitablement d'un cadre d'hypothèses, pourrait apporter des éclairages, notamment sur les effets de retour différenciés que la politique de réduction du temps de travail (qui concerne tous les échelons salariaux) peut avoir par rapport à une politique d'allègements de cotisations sociales exclusivement centrée sur les bas salaires. Les effets de bouclage macroéconomique renvoient là encore davantage à la question de la pérennité des effets trouvés qu'à leur validité dans le court terme.

Enfin, comme les aides ne bénéficient qu'à une partie des entreprises, elles pourraient fausser la position concurrentielle des unes par rapport aux autres, perturbant là encore le caractère témoin des entreprises non bénéficiaires. Cette dernière critique avait notamment été avancée en réponse aux travaux de Crépon & Deplatz (2001) sur les effets des allègements généraux de cotisation. La situation n'est toutefois pas la même avec les 35 heures, car dans le cas de la réduction du temps de travail, il s'agit surtout surtout de savoir si le montant des aides est suffisant pour qu'elles couvrent, avec la modération salariale et les gains de productivité, le surcoût induit par une réduction de la durée du travail sans diminution du salaire mensuel. Il ne s'agit donc pas de savoir si les entreprises témoins sont désavantagées du fait de la non perception des aides.

III.2.2. Cas des modèles structurels

Outre leur intérêt explicatif, les modèles structurels permettent de faire l'économie de la question de l'échantillon témoin, voire des effets de bouclage s'ils intègrent cette dimension dans la modélisation. Ils supposent en revanche de partir d'un cadre théorique qui détermine forcément un champ des possibles et évacuent aussi, ce faisant, des résultats possibles. Le balayage de la littérature fait par Gilles (2007) l'illustre assez bien. De ce fait, l'opinion ou les préjugés du chercheur ne sont pas neutres. Vouloir disposer d'un modèle mathématiquement résoluble peut aussi conduire à des simplifications nécessaires, mais biaisées.

Quelle fonction de production choisir ? Quelle situation de marché introduire ? Peut-on faire l'économie d'un modèle d'équilibre général ? Faut-il intégrer l'incertitude ou le cycle de la demande dans la modélisation ? Voilà quelques unes des questions qu'il faut se poser et pour lesquelles les réponses apportées sont pas forcément neutres sur l'ampleur des effets sur l'emploi autorisé par le modèle retenu.

Revenons plus en détail sur la première question : quelle fonction de production choisir ? Les fonctions de production usuelles excluent la question du choix de la durée du travail. La demande de travail de l'entreprise est formulée sous forme d'un volume global, sans distinction d'un effectif et d'une durée. Ces fonctions de production sont donc inadaptées pour rendre compte d'un arbitrage possible sur la durée moyenne alors que le choix de passer ou non aux 35 heures supposent explicitement un choix sur l'emploi et la durée. Pour en rendre compte, un modèle structurel doit donc introduire ces deux variables de choix avec éventuellement des raffinements si l'on considère que la durée du travail n'est pas la même selon les groupes de salariés, par exemple entre salariés soumis à une durée moyenne et salariés soumis au forfait. Ce choix n'est pas une alternative entre deux durées possibles parce que les entreprises passant aux 35 heures peuvent aussi choisir l'amplitude de la baisse de la durée, au sein d'une fourchette des possibles permis par le mode de décompte initial des heures de travail (voir par exemple Pham [2002] : la baisse effective de la durée y est estimée à 6,8 % en moyenne pour les établissements passés à 35 heures en 2000 qui ont exclu du décompte des heures travaillées des temps de pause auparavant inclus).

La décomposition du volume de travail en produit d'un effectif et d'une durée n'est pas simple parce qu'elle introduit deux variables de choix pour l'entreprise, associées à un seul prix : le salaire horaire. Il est bien sûr possible d'introduire des coûts spécifiques associés aux effectifs, par exemple les coûts de recrutement, de formation, voire de licenciement dans une optique de raisonnement sur le long terme. Mais ces coûts ne sont pas un prix, ils ne s'ajustent pas pour permettre un équilibre du marché. Crépon *et alii* (2004) éludent la question dans leurs travaux en développant un équilibre partiel où la seule variable de choix concerne l'emploi ; mais la fonction de production Cobb Douglas qu'ils retiennent n'admet, sauf cas très particulier, aucune solution dans le cas où l'entreprise cherche à maximiser son profit en choisissant de façon optimale et de façon conjointe la durée du travail et l'emploi.

La façon de rendre compte des gains de productivité permis par les réorganisations induites par la réduction du temps de travail constitue une autre difficulté dans la détermination de la fonction de production. Les enquêtes réalisées par la Dares auprès des employeurs (voir Aucouturier & Coutrot [1999], Bunel & Coutrot [2002], Pham [2002]) montrent que dans un certain nombre de cas, il y a eu des réorganisations du travail, impliquant, selon les cas, des hausses ou des baisses de la durée d'utilisation des équipements. Même si les salariés se sont montrés majoritairement satisfaits des 35 heures, les degrés de satisfaction diffèrent selon les catégories. L'intensification du travail est l'une des causes de mécontentement. Les fonctions de productions usuelles intègrent souvent

une productivité marginale décroissante, avec un effet fatigue ou usure. Mais permettent-elles de rendre compte des réorganisations ? Cela peut-il se faire simplement en ajoutant un paramètre lié à la durée du travail dans la fonction de production ? C'est l'option retenue par Crépon *et alii* (2004), avec leur paramètre g . Ou faudrait-il plutôt partir de l'idée qu'il existe des familles de fonction de production et que les 35 heures peuvent conduire à passer d'une fonction à une autre, rendant l'exercice de modélisation alors très difficile ?

Deuxième question importante : quelle situation de marché introduire ? Une situation classique ou une situation de contrainte par la demande ? Chômage classique ou chômage keynésien ? Les études macroéconomiques *ex ante*, comme les études théoriques micro-économiques montrent que le choix n'est pas neutre sur les effets que l'on peut attendre d'une réduction du temps de travail. On pourra se reporter par exemple à Askenasy (2009) ou Gubian *et alii* (2004) qui présentent une synthèse de plusieurs études macroéconomiques réalisées. L'astuce de Crépon *et alii* (2004) est de ne pas trancher en essayant d'intégrer dans la modélisation l'affectation à l'une ou l'autre des situations. Cette affectation est toutefois réalisée globalement, par génération de passage aux trente-cinq heures sans faire intervenir la nature des entreprises, qui détermine pourtant en partie leur situation de marché.

La troisième question porte sur les côtés du marché pris en compte. Crépon *et alii* (2004) proposent un modèle d'équilibre partiel qui exclut l'offre de travail. Dans le cas de l'évaluation des lois « Aubry », cette exclusion est-elle pertinente ? Peut-on faire l'économie d'un équilibre général introduisant l'offre de travail ? La question mérite d'être posée parce que la mise en place des 35 heures a été l'occasion d'une multiplication des discussions dans les entreprises. L'existence d'accords avec les représentants du personnel ou validés par des référendums d'entreprises est un préalable à l'obtention des aides. C'est même la principale condition pour bénéficier des aides structurelles mises en place par la loi « Aubry 2 ». Or ces négociations ne portent pas sur des points secondaires. Elles portent sur des paramètres clés pour l'entreprise : l'amplitude de la baisse effective du travail, en lien avec des changements possibles de mode de décompte des heures travaillées, l'ampleur de la modération salariale ou le maintien du salaire mensuel, qui n'était garanti par la loi « Aubry 2 » que pour les bas salaires... Il existait donc pour les deux parties, les employeurs et les salariés, des espaces de négociation sur des contreparties, dont tous les travaux disponibles montrent qu'ils ont été exploités. Dès lors, un modèle structurel peut-il faire l'impasse sur l'un des deux côtés du marché du travail s'il veut rendre compte de la réalité de la politique de réduction du temps de travail ? Ignorer l'offre de travail, n'est-ce pas ignorer une marge de négociation permettant à l'entreprise d'obtenir avec les 35 heures des évolutions dans l'organisation qu'il n'avait pu ou su obtenir avant, comme la modulation ? Par ailleurs, la prise en compte de l'offre de travail ne pourrait-elle pas faciliter la résorption de la difficulté à rendre compte du choix conjoint d'une durée et d'un effectif par l'entreprise ?

Une quatrième question porte sur la prise en compte de l'incertitude pesant sur la demande. L'examen des accords négociés montre que la réduction du temps de travail a souvent été l'occasion pour les employeurs d'obtenir l'adoption d'un principe de modulation du temps de travail. Celle-ci est d'ailleurs, avec la modération salariale, l'un des points de mécontentement des salariés à propos des 35 heures (voir par exemple Cette *et alii* [2003]). Dans bien de cas en effet, quand les délais de prévenance sont courts, la modulation est source d'imprévisibilité pour les salariés, notamment au bas de l'échelle salariale. Or la modulation peut-être source de gains de productivité pour l'entreprise puisqu'elle permet d'ajuster la quantité de travail mobilisé au cycle des commandes. Dès lors, une modélisation qui ne laisse pas de place à cette opportunité ne prive-t-elle pas la politique de réduction du temps de travail de l'un de ses intérêts pour les entreprises ?

Une dernière interrogation concerne les petites entreprises, même s'il est vrai que la plupart n'ont finalement pas abaissé la durée du travail à la suite de la loi « Fillon » de 2003. Les outils mathématiques utilisés dans la modélisation pour calculer les situations d'équilibres optimaux supposent généralement des fonctions continues. Les fonctions discontinues ne rendraient-elles pas mieux compte de la situation des petites entreprises, avec l'existence d'effets de marches ?

Le choix de modèles structurels ne pose pas que des questions relatives aux choix de leurs hypothèses. La question de l'usage est aussi posée. Notamment, dès lors qu'une politique fait le choix de combiner plusieurs volets pour permettre des négociations donnant-donnant entre les deux côtés du marché du travail, est-il pertinent et légitime de chercher à isoler les effets d'un facteur par rapport à ceux d'un autre (dans le cas des 35 heures, les effets d'une baisse « pure » de la durée des effets des aides mises en place pour accompagner la réduction du temps de travail) ? Cette manière de faire renvoie là encore à l'évaluation de politiques fictives. Jamais il n'a été question pour le législateur d'abaisser la durée du travail sans contrepartie. Sans la baisse de la durée du travail, il est peu probable que les entreprises aient pu négocier des réorganisations, notamment la modulation du temps de travail, qu'elles auraient pu mettre en place avant sans que, de fait, elles ne l'aient fait. Enfin, il est peu probable qu'une politique d'allègements de cotisations sociales pures se soit appuyée sur les mêmes paramètres que ceux retenus pour les aides « Aubry » ou « Robien ». Ne serait-ce parce que les économistes sont d'accord pour dire que la demande de travail très qualifié est beaucoup moins réactive aux allègements que la demande de travail peu qualifié. Autant comparer les effets de deux politiques globales a du sens, autant compartimenter les effets d'une politique globale pose question.

III.3. Les acteurs de l'évaluation : un rôle central des experts d'Etat

La plupart des études relatives à l'évaluation des 35 heures a été produite ou commandée par la DARES, service statistique du ministère en charge de l'emploi, et par une équipe de chercheurs de l'Insee, publiant sous l'étiquette du CREST, le centre de recherche en économie et statistiques alors dépendant de l'Insee. Les travaux sur les 35 heures donne donc une place centrale aux experts d'Etat de la statistique publique illustrant une certaine singularité française. Tant la Cour des Comptes (2005) que la Mission Novelli l'ont souligné, pour le regretter. Certains chercheurs aussi, comme Askenazy (2005) : « Compte tenu de l'ampleur des difficultés économiques, l'Etat devrait organiser une diffusion plus large, voire à l'étranger, des bases de données anonymisées, dont il dispose pour permettre au maximum de chercheurs de tenter des approches variées et concurrentes. ». Signe de la sensibilité de la question de l'accès aux données sur les 35 heures, Crépon *et alii* (2004) jugent utile de préciser dans leur article que « la plupart des données utilisées dans cette étude sont d'une façon ou d'une autre, accessibles aux chercheurs souhaitant effectuer une analyse du même ordre », allant même jusqu'à préciser les portes d'entrées : le ministère du travail pour les fichiers des accords de 35 heures, l'Insee pour les sources fiscales (les DADS, source centrale de l'étude, n'est pas mentionnée). De telles précisions sont plutôt rares, tant dans la revue que dans les autres articles des auteurs.

Sans entrer dans les détails, plusieurs facteurs expliquent cette situation, dont certains dépassent largement notre sujet, comme la place de l'Etat et le rôle des grands corps dans l'expertise publique en France. Rappelons d'abord qu'en France, il existe un service statistique publique structuré autour de l'Insee, direction du ministère des finances. L'institut national de la statistique et des études économiques est notamment en charge du recensement de population, de la comptabilité nationale, des statistiques démographiques et de diverses enquêtes sociales. Il produit et diffuse l'indice des prix, le PIB ou le taux de chômage. De nombreux ministères sont par ailleurs dotés d'un service statistique

ministériel, dont la place dans l'organigramme peut varier d'un ministère à l'autre. Ces services statistiques produisent des statistiques et des études relatives à leur champ d'expertise, en utilisant notamment les informations produites par les services opérationnels de leur ministère. Ils peuvent aussi faire profiter ces services de leur expertise. La DARES est l'un de ces services statistiques ministériels. La coordination et la cohérence de l'ensemble du système est assurée par des mécanismes formels et informels. Du côté formel, le rôle central est tenu par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), qui rassemble des représentants de l'ensemble de la société (syndicalistes, élus, associations...). Le programme de travail de l'Insee et des services statistiques ministériels est présenté et discuté en son sein pour ce qui relève de la production de données. Ce n'est toutefois pas le cas des travaux d'études. Tout projet de nouvelle enquête de la statistique publique y est discuté. Du côté informel, les fonctionnaires des corps de l'Insee exercent dans les différents services statistiques ministériels et circulent de l'un à l'autre ou avec l'Insee, dans le cadre de mobilités gérées par l'Insee.

Dans ce paysage, il était donc naturel que ce soit la DARES qui prenne en charge les travaux d'études et d'évaluation des 35 heures au sein de la statistique publique. Son implication s'est traduite par des travaux tout azimut que l'on ne retrouve pas forcément sur d'autres politiques : commandes d'études d'évaluation *ex ante*, traitement statistiques des formulaires administratifs accompagnant la remontée des accords de réduction du temps de travail, réalisations d'enquêtes et réalisation en interne de travaux d'évaluation, dont ceux cités dans la première partie. La Cour des Comptes (2005) a souligné cette « 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. ».

L'implication forte de la DARES ne suffit pas à expliquer la quasi absence d'autres travaux. La difficulté à accéder aux données est souvent mise en exergue pour expliquer cette situation. Le « secret statistique » présente en effet un obstacle à une large diffusion de données individuelles d'entreprises ou de personnes physiques. Il résulte de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Lorsqu'ils collectent des informations sur les individus ou les entreprises, l'Insee et les services statistiques ministériels ne peuvent transmettre à des tiers des informations permettant de repérer directement ou indirectement les répondants. Cette règle permet de garantir la confidentialité, donc de contribuer à la confiance nécessaire pour assurer des taux de réponse élevés et une certaine sincérité dans les réponses fournies. Pour les entreprises, il s'agit aussi de protéger le secret commercial.

En réalité, un certain nombre de données d'entreprises était accessible aux chercheurs sous condition de respecter une procédure adaptée impliquant notamment le comité du secret du CNIS (celui-ci s'assure notamment que les données demandées sont bien nécessaires au projet d'étude présenté). Depuis la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives, cette procédure a été élargie aux données sur les personnes. Les enquêtes ACEMO, les fichiers des accords de réduction du temps de travail ou les enquêtes *ad hoc* réalisées par la Dares étaient ainsi accessibles. L'accès aux données n'est donc pas un argument suffisant pour expliquer le faible investissement des chercheurs.

La Cour des Comptes (2005) dresse d'ailleurs elle-aussi le constat d'une « implication insuffisante des organismes de recherche », notamment de ceux qui bénéficient de financements principalement publics. L'accès aux données est évoquée comme cause partielle mais l'accent est aussi mis sur la liberté de programmation de ces organismes. Pour elle, « la séparation entre la recherche et l'étude d'une part, la décision politique et administrative

de l'autre, est trop grande. ». Citant le CREST, elle remarque que « les chercheurs [du centre] 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. [...] 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. ». Dans ce passage de nouvelles pistes d'explication à la faiblesse de regards externes sont proposées : l'intérêt professionnel des chercheurs, qui peuvent préférer les investigations méthodologiques novatrices aux travaux appliqués utilisant des outils déjà bien exploités ; l'existence ou non d'appels d'offres avec financement à la clé pour inciter les chercheurs à s'orienter sur les terrains de l'économie appliquée si leur centre d'intérêt professionnel ne les y conduit pas naturellement.

Est-ce pour autant qu'une évaluation par des chercheurs externes serait préférable ? Cette question n'a pas de réponse simple, tant elle dépend des conditions de mise en pratique. En cas d'appel d'offre, le lien entre client et prestataire n'assure pas forcément une indépendance professionnelle institutionnellement plus assurée que le lien hiérarchique entre un ministre et ses services (par deux fois, les syndicats du ministère du travail sont montés au créneau à propos des travaux d'évaluation des 35 heures, une fois sous François Fillon, une fois sous Martine Aubry). Le goût pour des constructions méthodologiques complexes et des outillages les plus élaborés possibles n'est pas forcément non plus le plus approprié pour faire oeuvre de pédagogie sur ce que les travaux d'évaluation peuvent ou ne peuvent pas dire. Il n'en demeure pas moins que, sans que cela ne remette en cause leur professionnalisme, la monopolisation des travaux d'évaluation par des experts d'Etat peut susciter forcément une certaine suspicion. Ainsi, le sociologue qui s'intéresserait aux auditions de la mission Novelli, regarderait sans doute avec un oeil critique l'appui de deux fonctionnaires du corps de l'INSEE aux travaux de la DARES, réalisés en partie par des fonctionnaires du même corps.

En guise de conclusion

Ce survol de l'évaluation *ex post* des 35 heures invite à multiplier les travaux, les points de vue et les approches en matière d'évaluation des politiques publiques. Des difficultés existent. Il ne faut pas en prendre prétexte pour rejeter l'exercice mais de la pluralité des travaux essayer de voir si des résultats convergents et cohérents se dessinent. Ces difficultés, il faut bien sûr en faire état mais sans surjouer le trait pour mieux vendre sa propre approche ou récuser des résultats contraires à sa doxa. Pour cela les chercheurs ont aussi leur propre responsabilité dans le maintien d'une sous-culture de l'évaluation dans l'exercice des politiques publiques en France. Cette responsabilité passe peut-être aussi par un autre canal, plus idéologique. L'évaluation des 35 heures a fait l'objet de nombreuses critiques alors même que les travaux sur cette politique ont été nombreux sur une courte période. Par comparaison, les initiatives sur les allègements généraux de cotisations sociales restent peu nombreuses et beaucoup pourrait encore être fait, ne serait-ce, par exemple, que d'établir des analyses descriptives des bénéficiaires, des montants perçus, en relation par exemple avec leur situation financière. Le fait que les allègements généraux de cotisations sociales soient compatibles avec les préconisations de la théorie économique dominante – qui parle souvent d'allègement de « charges » (les mots ont un sens) – alors que les 35 heures ne l'étaient pas n'est sans doute pas étranger à cet état de fait. La doctrine et l'idéologie ne se cantonnent pas au champ du politique.

Bibliographie

- Askenazy P. & Bloch-London C. & Roger M. (2004), « La réduction du temps de travail 1997-2003 : dynamique de construction des lois Aubry et premières évaluations », *Economie et Statistiques*, n°348, INSEE.
- Askenazy P. (2005), « Les effets emplois des 35 heures : une rapide revue critique des évaluations ex post », *version préliminaire*, LISE.
- Askenazy P. (2008), « A primer on the 35-Hour in France, 1997-2007 », *Discussion paper series*, IZA, n°3402.
- Aucuturier A.-L. & Coutrot T. (1999), « Les stratégies des entreprises face à la réduction du temps de travail : bilan d'une opération (pas si) légère », *Document d'études*, n°30, septembre, DARES.
- Brodaty T. & Crepon B. & Fougere D. (2007), « Les méthodes micro-économétriques d'évaluation et leurs applications aux politiques actives de l'emploi », *Economie et Prévision*, 177, 91-118.
- Bunel M. (2002), « Enquête Passages : guide méthodologique et analyse préliminaires », *Document d'études*, n°57, DARES, Juillet.
- Bunel M. & Coutrot T. (2002), « Le passage à 35 heures vu par les employeurs », *Premières synthèses*, n°17-2, DARES, avril.
- Bunel M. & Jugnot S. (2003), « 35 heures : évaluation de l'effet emploi », *Revue Économique*, vol. 54(3).
- Bunel M. (2004), « Aides incitatives et déterminants des embauches des établissements passés aux 35 heures », *Économie et Statistique*, n°376-377, INSEE.
- Cette G. & Dromel N. & Meda D. (2003), « Les déterminants du jugement des salariés sur la RTT », *Document d'études*, n°77, novembre, DARES.
- Cour des Comptes (2005), « Les dispositifs d'évaluation des politiques d'aides à l'emploi de l'Etat », *Rapport public annuel 2004*, pp. 221-252, Février.
- Crepon B. & Deplatz R. (2001), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sur la bas salaires », *Economie et Statistiques*, n°348, INSEE.
- Crepon B. & Kramarz F. (2006), « The Two French Work-Sharing Experiments: Employment and Productivity Effects », in *Labor Market Effects of Worksharing Arrangements in Europe*, Burda & Hamermesh & Kramarz & Weil, Oxford University Press.
- Crepon B. & Leclair M. & Roux S. (2004), « RTT, productivité et emploi : nouvelles estimations sur données d'entreprises », *Économie et Statistique*, n°376-377, INSEE.
- Crepon B. & Leclair M. & Roux S. (2005), « Réduction du temps de travail, productivité et emploi : nouvelles estimations sur données d'entreprises », *Actes des journées de méthodologie statistique 2005*, INSEE.
- De Coninck (2004), A Regression Discontinuity Analysis of the 35-hour Workweek in France, Mimeo, Department of Economics, Université de Chicago.
- Estrade M.-A. & Meda D. (2002), « Principaux résultats de l'enquête RTT et Modes de vie », *Document d'études*, n°56, mai, DARES.
- Fiole M. & Passeron V. & Roger M. (2000), « Premières évaluations quantitatives des réductions collectives du temps de travail », *Document d'Études de la DARES*, n°35.
- Fiole M. & Roger M. (2002), « Les effets sur l'emploi de la loi du 11 juin 1996 sur la réduction du temps de travail », *Economie et Statistiques*, n° 357-358, INSEE.
- Gianella C. (2006), « Les 35 heures : un réexamen des effets sur l'emploi », *Economie et Prévision*, n°175-176, p. 163-178.
- Gilles F. (2007), « Réduction du temps de travail, coût du travail, chômage et inégalités : une revue de littérature », *Document de recherche EPEE*, n°07-11, Université d'Evry.
- Gubian A. & Jugnot S. & Lerais F. & Passeron V. (2004), « Les effets de la RTT sur l'emploi : des simulations ex ante aux évaluations ex post », *Economie et Statistique*, n°376-377, INSEE.
- Jugnot S. (2002), « Combien d'emplois créés par la réduction du temps de travail », *Données Sociales 2002-2003*, INSEE, pp. 255-262, Paris.
- Novelli H. (2004), *Rapport d'information sur l'évaluation des conséquences économiques et sociales de la législation sur le temps de travail*, n° 1544, Assemblée nationale.
- Passeron V. (2002), « 35 heures, 3 ans de mise en oeuvre du dispositif Aubry I », *Premières synthèses*, n°06-2, février, DARES.
- Pham H. (2002), « Les modalités de passage à 35 heures en 2000 », *Premières synthèses*, n°06.3, février, DARES.

ANNEXE

La pertinence des évaluations de la DARES à la question

Extraits des questions adressées par le président et le rapporteur de la Mission Novelli à l'occasion de diverses auditions.

A Michel Didier (Rexecode) : « M. le directeur, vous vous êtes livré à une analyse assez critique de la méthode qui a été retenue par la Dares [...]. Or, il semble que cette méthode soit la seule employée par les pouvoirs publics [...]. Cette méthode consiste, rappelons-le, à procéder à une généralisation à partir de données recueillies sur un échantillon d'entreprises ayant opté pour les 35 heures. Pouvez-vous nous dire si d'autres évaluations publiques, reposant sur une méthode différente, ont été réalisées, à l'époque ou actuellement ? »

A Jean-Michel Charpin (directeur général de l'INSEE) : « J'ai beaucoup apprécié votre exposé. J'ai noté les critiques méthodologiques que vous aviez adressées aux recherches de la DARES, même si vous avez noté qu'aucune recherche n'en était exempte. Si j'ai bien compris, l'INSEE s'est inspiré des travaux de la DARES pour quantifier les créations d'emploi dues aux 35 heures. Pouvez-vous nous le confirmer ? L'INSEE prévoit-il, [...] d'apporter une contribution plus lourde ne reprenant pas la méthodologie de la DARES ? » « Les évaluations sur le nombre d'emplois créés par les 35 heures sont divergentes. M. Didier, directeur de Rexecode, avance le chiffre de 150 000 emplois. Il nous a montré un tableau très intéressant mettant en parallèle l'évolution du chômage en France et dans la zone euro. Le décrochage qui apparaît correspond à ce nombre de 150 000. Les estimations de la DARES semblent sujettes à caution. A combien estimez-vous, en tant que directeur général de l'INSEE, le nombre d'emplois créés par les 35 heures ? »

A Jean-Luc Tavernier, (directeur de la Prévision, ministère des finances) : « Vous avez indiqué qu'il n'existait qu'une seule source officielle de production des chiffres, à savoir la DARES. Toutefois, nous avons reçu M. Michel Didier, directeur de Rexecode, qui est un institut reconnu. [...], M. Didier nous a cité un chiffre de 150 000 emplois créés à la suite de la RTT. Comment faire pour connaître la réalité des données, c'est-à-dire une réalité fondée sur plusieurs sources qui se recoupent et qui permettent d'obtenir le *vrai* chiffre ? En effet, il est difficile pour notre mission de procéder à une évaluation au regard de deux sources, aussi crédibles l'une que l'autre [...] »

« Ma première question prolonge celle de M. le président. Depuis le début de cette mission, nous remarquons que nos différents interlocuteurs s'appuient tous sur une source unique, la DARES. N'y a-t-il pas là, compte tenu de l'extraordinaire complexité de la matière, une incertitude majeure qui pèse sur l'évaluation globale ? »

A Michel Rouillault (auteur d'un rapport officiel sur les 35 heures) : « [...] Vous avez également noté que la méthodologie de la DARES dans la détermination du nombre d'emplois créés pouvait présenter un biais. [...] Il me semble que ce constat doit être précisé, car il conditionne en partie l'évaluation du coût net de la réduction du temps de travail »

A Annie Fouquet (Directrice de la DARES) : « Merci, Mme la Directrice, de cet exposé assez complet, qui a commencé et s'est conclu avec un regret, le même que le nôtre : votre direction est source unique de chiffres sur les effets de la réduction du temps de travail. A l'évidence, cela vous place dans une situation inconfortable, compte tenu de la charge politique qui en résulte. Je regrette tout à fait cette situation, [...], car la pluralité des réflexions aurait pu apporter plus de

sérénité dans le débat [...]. « [concernant les créations d'emploi *censées résulter* des 35 heures], nous sommes tous embarrassés par le fait que de cette évaluation va très logiquement se déduire le coût. Selon que nous estimons les chiffres à 400 000, 300 000 ou 150 000 emplois, les effets nets sont tout à fait différents. »

« J'en viens à vos évaluations et à leurs biais, censés être appréhendés et corrigés. Ils ont été relevés tant par M. Charpin que par M. Didier. Je souhaitais savoir si, à votre avis, les biais de sélection, tels qu'ils ont été analysés, sont véritablement pris en compte par vos études. Par ailleurs, pouvez-vous dénombrer ces biais et indiquer comment vous avez pu les corriger ? »

A Fitoussi (OFCE) : « Notre mission est, en particulier, très étonnée par les écarts existant entre les estimations du nombre d'emplois créés par la réduction du temps de travail. Celles-ci vont de 150 000 à 385 000, voire 400 000 emploi. Nous aimerions savoir si l'OFCE s'est livré à une telle estimation ? »

« Je voudrais vous interroger sur les travaux d'évaluation du nombre d'emplois créés par les 35 heures.[...] Vous avez souligné la grande difficulté à évaluer ce nombre. A ma connaissance, seule la DARES, rattachée au ministère des affaires sociales, a procédé régulièrement à une telle estimation. La Directrice de la DARES a d'ailleurs regretté devant nous son isolement dans cette évaluation, ce qui révèle sans doute un certain malaise.

Elle-même, et certains autres de nos interlocuteurs, ont relevé des biais dans l'analyse de la DARES. Je souhaiterais connaître votre avis sur ces travaux. »

Documents de travail depuis 2007

- Jacques FREYSSINET (2007), Hétérogénéité du travail et organisation des travailleurs - L'ère de la production de masse, *IRES Document de travail*, n° 07.01 - février.
- Florence LEFRESNE et Catherine SAUVIAT en collaboration avec Solveig GRIMAULT (Rapport remis à la Dares) (2008), Modes de gouvernance, pratiques d'anticipation et régimes de restructuration : une approche comparatives, *IRES Document de travail*, n° 01.08, février.
- Marie-Christine COMBES, Nathalie QUINTERO, Marie-Christine BUREAU, Carole TUCHSZIRER, Solveig GRIMAULT, Yves LOCHARD, (2008), Les politiques des entreprises en matière de certification et l'utilisation de la validation des acquis de l'expérience, *IRES Document de travail*, n° 02.08 - mars.
- Bernard BRIERE (2009), L'observation sociale, outil de l'amélioration de la performance sociale, *IRES Document de travail*, n°01.2009, septembre.
- Pierre Concialdi (IRES), Catherine Lévy (CNRS) et Weihong Liu (Doctorant à l'Université Paris I) (2010), Glossaire de la protection sociale en Chine, *IRES Document de travail*, n°02.2010, juin.
- Yves LOCHARD (2010), L'accompagnement bénévole des chômeurs. Le cas de l'association Solidarités Nouvelles face au chômage, *IRES Document de travail*, n° 01/2010, juin.
- Catherine SAUVIAT (2011), « Occupy Wall Street », un mouvement social inédit aux Etats-Unis, *IRES Document de travail*, n°01.2011, décembre.
- IRES (2012), Programme Scientifique à Moyen Terme, Bilan 2010/2011 et Perspectives 2012, *IRES Document de travail*, n°01.2012, mars.
- Anne FRETTEL (2012), Typologie des figures de l'intermédiation. Quelle relation à l'entreprise au delà de l'impératif adressé aux opérateurs du SPE ?, *IRES Document de travail*, n°02.2012, octobre.
- Michel HUSSON (2012), Les apories du juste échange, *IRES Document de travail*, n°03.2012, novembre.
- Pierre CONCIALDI (2013), Une mesure de l'effort contributif, *IRES Document de travail*, n°01.2013, janvier.

