

P REMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

ACTIVITÉS OCCASIONNELLES ET DYNAMIQUES D'INSERTION DES CHÔMEURS : UNE COMPARAISON DE QUATRE PAYS EUROPÉENS (BELGIQUE, DANEMARK, PAYS-BAS, ROYAUME-UNI)

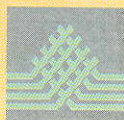
Les politiques de l'emploi ont contribué, par le jeu d'incitations ou de dispositions contraignantes, au développement d'activités exercées de façon temporaire (et/ou à temps partiel) par des chômeurs. Massivement encouragé en Belgique, encore faiblement développé aux Pays-Bas, le recours aux activités occasionnelles a été singulièrement encadré au Danemark par une série de règles garantissant le respect des normes d'emploi et de salaire négociées. Au Royaume-Uni, le développement des activités occasionnelles emprunte d'autres canaux que ceux de la politique de l'emploi.

Selon les pays, la fonction assignée à ces activités et la nature des débats auxquels elles donnent lieu renvoient à des représentations très différentes du fonctionnement du marché du travail et de la couverture sociale du risque-chômage. En découle le choix des instruments mis en œuvre dans chacun des quatre pays.

Un cadrage très général montre qu'au Danemark et au Pays-Bas, le volume global des dépenses affectées au marché du travail (au sens de l'OCDE) est élevé et marque une certaine inertie à la baisse tandis que le chômage décline fortement depuis 1994 (cf. graphiques). Inversement, l'effort pour l'emploi est très bas au Royaume-Uni, y compris lorsque le taux de chômage est élevé. En Belgique et au Royaume-Uni, le profil d'évolution des dépenses s'écarte significativement de celui du chômage lorsque s'enclenche la récession du début des années quatre-vingt-dix. Au sein de ces dépenses globales, la part des dépenses passives, bien qu'en régression, demeure élevée au Danemark et aux Pays-Bas (d'autant plus que les dépenses liées à l'invalidité ne sont pas ici prises en compte). Ce cadrage conduit à deux observations. En premier lieu, ce sont les pays dont le volume de dépenses actives est le plus élevé qui enregistrent le volume de dépenses passives le plus haut. En second lieu, au Royaume-Uni, la faiblesse des dépenses pour l'emploi montre que la politique active d'emploi n'est pas le principal vecteur des activités occasionnelles. À l'inverse, au Danemark, l'importance de la politique active de l'emploi conduit à focaliser l'attention des pouvoirs publics sur le risque de diffusion d'activités occasionnelles.

À l'origine de l'étude réalisée pour la DARES (1), figurent deux questions centrales : les activités occasionnelles tendent-elles ou non à remettre en cause les normes de salaires et d'emploi en vigueur sur le marché du travail ? La mécanique in-

(1) - « L'impact du traitement des activités occasionnelles sur les dynamiques d'emploi et de chômage », Document d'études de la Dares, n° 43, mars 2001.



roduite par les activités occasionnelles offre-t-elle réellement la possibilité de renouer, à terme, avec l'emploi stable ou n'aboutit-elle qu'à cantonner les chômeurs dans des parcours instables où alternent des périodes d'emploi et de chômage ?

Pour répondre à cette question, plusieurs indicateurs ont été retenus :

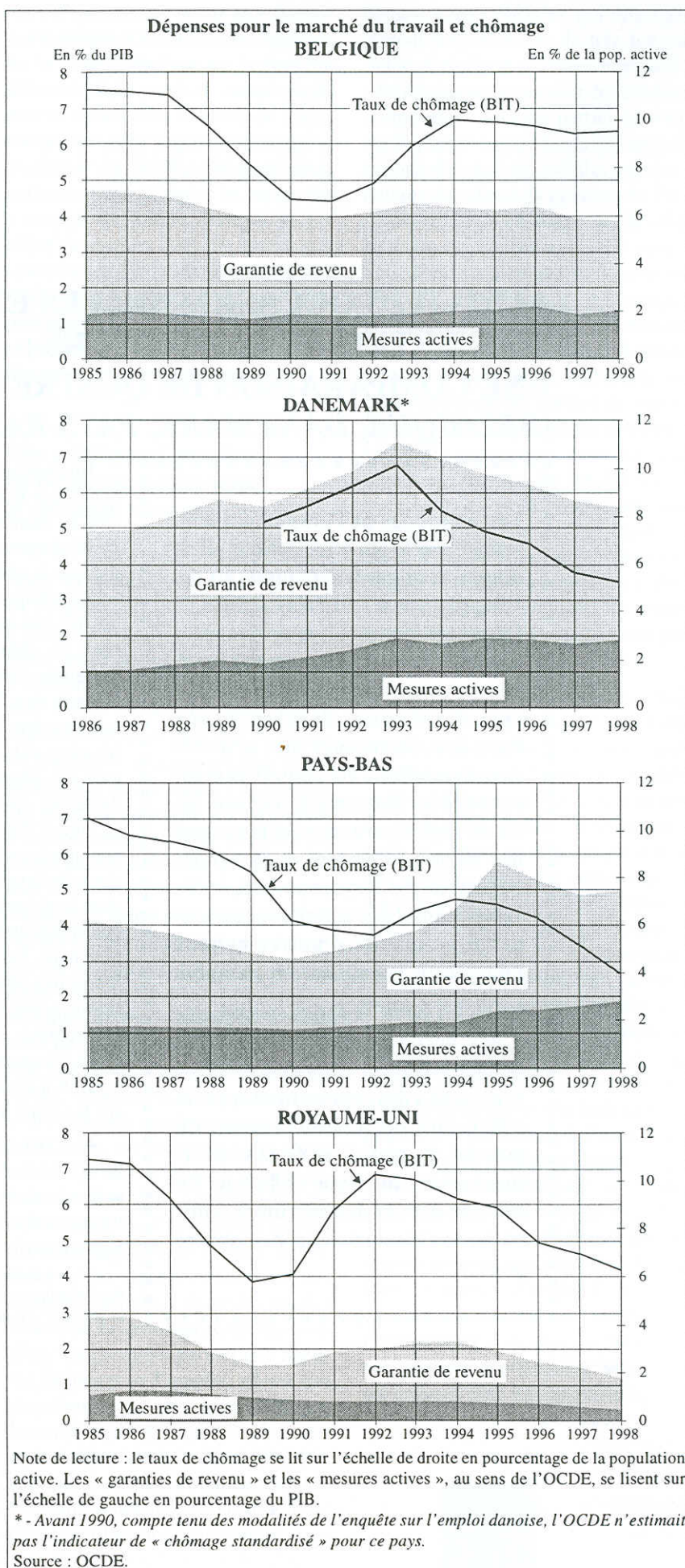
- *la qualité de la couverture indemnitaire du risque-chômage.* Dans les quatre pays étudiés, on assiste à des processus convergents de réarticulation plus serrée entre l'indemnisation des chômeurs et les politiques actives d'emploi. Mais, par delà cette orientation commune, les contrastes observés sont encore importants et il est donc nécessaire de prendre en compte les niveaux et l'étendue de la protection indemnitaire pour qualifier le sens des stratégies d'activation déployées.

- *le rôle joué par le levier de l'activation des dépenses passives dans le fonctionnement du marché du travail.* Les activités occasionnelles tendent-elles ou non à remettre en cause les normes de salaires et d'emplois ? L'objectif de la recherche était moins de mesurer cette éventuelle interférence que d'apprécier la façon dont les pouvoirs publics l'avait prise en compte.

- *la nature du compromis réalisé par les différents acteurs* (pouvoirs publics, représentants des salariés et des employeurs). Dans quelle économie des droits et des devoirs sont venues prendre place les activités occasionnelles ?

Une dynamique d'insertion conçue, au Danemark, pour lutter contre le chômage récurrent

Sous l'effet d'un chômage en nette progression au début des années quatre-vingt-dix, les conditions d'accès au régime d'indemnisation se sont durcies ; le niveau et la durée d'indemnisation ont été revus à la baisse. Ce système indemnitaire reste toutefois l'un des plus généreux d'Europe. La réforme introduite en 1994 modifie radicalement les conditions d'octroi des prestations de chômage. Avant cette date, chaque passage en emploi aidé réactivait les droits indemnitaires des



chômeurs de sorte qu'une part importante d'entre eux alternait des périodes de chômage avec des périodes d'emploi subventionné (40 %) sans pour autant rejoindre le marché régulier du travail. Une situation qui, de fait, rendait la période d'indemnisation quasi illimitée. La réforme de 1994 a donc visé à mettre un terme à ces formes récurrentes de chômage. Aujourd'hui, la période d'indemnisation s'organise en deux temps. Au cours de la première année, le chômeur reçoit son allocation sans se voir imposer de devoirs particuliers. Mais dès la deuxième année, il entre dans une période dite d'activation prévue pour durer au maximum trois ans. Durant cette période, le maintien d'un droit à indemnisation est subordonné à certaines nouvelles obligations : formations, contrats aidés dans le secteur marchand ou non marchand. Au total, le chômeur est donc indemnisé au maximum sur quatre ans et son passage en contrat aidé durant la période d'activation ne lui permet plus de réactiver ses droits au régime d'assurance. L'objectif principalement recherché est d'enclencher une dynamique d'intégration au marché du travail facilitée, par ailleurs, par un degré élevé de rotation dans l'emploi. La réforme danoise a également été guidée par le souci d'éviter que la période d'activation ne vienne dégrader les normes d'emploi et de salaire en vigueur sur le marché du travail. Ainsi, le salaire d'un emploi temporaire aidé du secteur marchand est calé sur la norme conventionnelle de la branche ; dans le secteur non marchand, le bénéficiaire perçoit l'intégralité de ses indemnités de chômage, mais un ajustement s'opère par la durée hebdomadaire du travail pour préserver le taux de salaire horaire en vigueur dans le secteur public. Cette réforme législative a fait l'objet d'un large consensus social de la part de l'ensemble des partenaires sociaux. Elle repose sur un principe de droits et de devoirs étroitement imbriqués : droit pour le chômeur de disposer d'un revenu indem-

nitaire convenable (90 % du salaire plafonné) sur une période suffisamment longue, mais obligation, sous peine de voir ses droits suspendus, de participer aux actions proposées par le service public de l'emploi. Les conditions d'une transition réussie sont ainsi mises en œuvre. Pour autant, ce retour négocié à l'emploi régulier ne préjuge pas nécessairement de trajectoires professionnelles stables. Les difficultés de traitement de certains publics existent bel et bien ; un débat important porte sur le point de savoir si, pour ces publics (chômeurs dépourvus de formation professionnelle, minorités ethniques...), l'activation n'intervient pas trop tard (2). Au Danemark, une forte cohérence domine entre le fonctionnement du marché du travail, le degré élevé de protection sociale et la politique de l'emploi.

Au Royaume-Uni, des activités occasionnelles essentiellement impulsées par des ajustements marchands

De tous les pays européens, le Royaume-Uni est incontestablement celui qui a poussé le plus loin la tendance au durcissement des conditions d'indemnisation du chômage. Aujourd'hui, le régime d'assurance chômage repose sur la seule allocation de recherche d'emploi. C'est une prestation forfaitaire versée sans conditions de ressources pendant six mois aux chômeurs pouvant justifier d'une année de travail préalable. Au-delà des six mois, ces chômeurs rejoignent ceux qui n'ont pu accéder au régime assurantiel pour percevoir une prestation d'assistance. Compte tenu de la rudesse de ces conditions d'indemnisation, près de 85 % des chômeurs britanniques indemnisés relèvent du régime d'assistance soumis à condition de ressources. Les réformes engagées ont été guidées par la volonté politique de lier plus systématiquement l'indemnisation à la recherche active d'emploi, en durcissant les conditions d'accès à l'indemnisation, dont le montant est le plus faible des quatre pays étudiés (environ 520 francs par semaine pour les plus de 25 ans). La dynamique d'activation au Royaume-Uni est très souvent présentée à travers la seule mise en œuvre des pro-

grammes de *Workfare* supposant un recours important au secteur non marchand. Ce principe d'activation a été longtemps officiellement récusé par les conservateurs au motif que l'État ne pouvait pas être l'employeur de dernier ressort. En pratique, il est entré dans les faits avec le programme « *new deal* » mis en place par le gouvernement Blair en 1997. Ce programme contraint les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée à participer à des actions de formation ou à trouver des emplois dans le secteur marchand ou non marchand, et cela étroitement en lien avec le service de l'emploi. Toutefois, la conception britannique de l'insertion des chômeurs sur le marché du travail repose, en termes de nombre de personnes concernées, moins sur le *Workfare* que sur la dynamique de création d'emplois faiblement qualifiés encouragée par des mécanismes de crédits d'impôt. Ainsi, le *Family credit*, instauré en 1988, permet aux personnes qui en bénéficient de disposer d'un revenu net supérieur au niveau des prestations sociales perçues en période de chômage. Mais cette mesure pousse dans certains cas des chômeurs à accepter des emplois dévalorisés faiblement rémunérés souvent à temps partiel. Elle est actuellement relayée par le *Working Families Tax Credit* que touchent environ 1 200 000 familles, qui sont pour la moitié d'entre elles des femmes seules avec enfants. Le cas britannique permet d'illustrer les conséquences qu'exerce le rétrécissement du champ d'indemnisation chômage sur l'évolution des systèmes d'emploi car le dépérissement du régime d'assurance-chômage au profit des mécanismes d'assistance et la faiblesse des niveaux indemnitaires semblent avoir directement conduit à l'adoption de dispositifs d'intéressement financier à l'emploi de faible qualité.

Une politique d'insertion néerlandaise marquée par des enjeux institutionnels

Le débat sur la nécessité de développer des politiques actives d'emploi est relativement récent aux Pays-Bas. Du reste, l'émergence tardive de cette politique est moins liée à l'évolution de la situation de l'emploi qu'à la vo-

(2) - Les syndicats défendent la thèse du maintien d'une durée d'indemnisation passive au nom d'un droit assurantiel. Les services sociaux qui ont en charge l'assistance sociale (municipalités) défendent la thèse d'une activation précoce ciblée sur les publics en difficulté avant la fin de la période passive officielle.

lonté de maîtriser celle des dépenses sociales. En matière d'assurance-chômage, la couverture indemnitaire reste encore conséquente : la durée d'indemnisation varie entre six mois et cinq ans en fonction de l'ancienneté sur le marché du travail et le montant de l'allocation représente 70 % du dernier salaire plafonné. En revanche, le maintien de l'indemnisation est soumis à une série de contraintes nouvelles. Depuis 1997, le refus d'entrer dans des dispositifs de politique d'emploi peut entraîner jusqu'à la suppression des allocations de chômage. Le régime d'assurance pour incapacité de travail, largement mobilisé pour amortir les conséquences sociales des plans de restructuration, est également au centre d'un débat politique et social depuis le début des années quatre-vingt. C'est précisément la recherche d'une meilleure maîtrise des dépenses d'assurance-chômage et, surtout, d'invalidité, qui est à l'origine d'une vaste réforme institutionnelle dont l'enjeu est l'instauration d'une véritable politique d'activation : un processus de rapprochement est actuellement à l'œuvre entre les services de l'emploi, les organismes de gestion de l'assurance-chômage et d'invalidité, et les municipalités. L'idée est de rendre conditionnel l'octroi de l'ensemble des prestations à travers la création de Centres régionaux de revenu et de travail (CWI) qui assureront la gestion du binôme indemnisation/placement. C'est dans ce cadre qu'opère désormais la politique de l'emploi à travers des instruments de facture relativement classique : emplois subventionnés dans le secteur marchand, et surtout, non marchand, participation à des activités bénévoles pour les chômeurs de longue durée. L'activation ne constitue toutefois pas jusqu'à présent un maillon quantitativement significatif de la flexibilité du travail, qui fait par ailleurs l'objet de compromis directement négociés dans le champ des conventions collectives ou d'accords au niveau central (on peut citer l'exemple de l'intérim dont le recours a été favorisé par l'accord national de 1997). Mais, certains observateurs tiennent à faire remarquer que la dynamique d'activation impulsée par les

(3) - Voir par exemple le rapport du Conseil Supérieur de l'Emploi, « Les pièges à l'emploi », Ministère fédéral de l'emploi et du travail, 2000.

CWI pourrait à terme peser dans le sens d'un recours accru aux formes particulières d'emploi dont il faut noter la forte croissance sur la dernière décennie. Les emplois occasionnels mis en œuvre dans le cadre de l'activation ont été conçus de manière à maintenir un écart de rémunération suffisant pour stimuler la recherche d'emploi durable et éviter ainsi les effets de trappes dans les dispositifs spécifiques. Il n'est toutefois pas exclu que la question des liens entre politiques actives et normes d'emploi se pose plus nettement lorsque ces politiques auront pris de l'ampleur.

Une politique d'insertion, en Belgique, qui favorise le chômage récurrent

C'est pour réagir à la forte croissance du chômage, qu'a été introduit, en Belgique, en 1982, un mécanisme d'intéressement à la reprise d'un emploi à temps partiel. Principale mesure d'activation, son principe à l'origine était simple puisqu'il reposait sur la possibilité pour un chômeur de cumuler son salaire avec une fraction de ses allocations de chômage. Le chômeur qui acceptait de renoncer à un emploi à temps complet pour prendre un temps partiel percevait, grâce au cumul, un revenu global d'environ 80 % du salaire à temps plein. Ce dispositif, baptisé « *le temps partiel pour échapper au chômage* », a connu un vif essor, notamment dans les années quatre-vingt-dix. Par la suite, dans un contexte de reprise d'emploi et d'explosion non maîtrisée du travail à temps partiel, notamment féminin, le dispositif est devenu moins attractif. Cette inflexion s'est accompagnée d'une restriction des droits à l'assurance-chômage et de la mise en place de nouvelles mesures d'activation centrées sur les chômeurs de longue durée. Deux de ces mesures permettent aux chômeurs de longue durée de cumuler allocation de chômage et revenu d'activité. La première permet aux agences locales pour l'emploi, gérées par les communes, d'offrir à des chômeurs des emplois de proximité financés par les ménages, *via* le système des chèque-services. Le chômeur cumule alors son modeste revenu d'activité avec son allocation de chômage dans

la limite d'un horaire mensuel de 45 heures. L'autre mesure, qui vise également les chômeurs de très longue durée, s'applique au secteur marchand : « *les emplois-services* » sont des contrats temporaires à temps partiel ouvrant droit, pour l'employeur, à des exonérations de charges sociales et à des baisses de salaire du montant de l'indemnisation du chômage que le salarié-chômeur continue, lui, de percevoir. Cette dynamique d'activation est loin de faire consensus en Belgique, les organisations syndicales voyant dans l'extension du travail à temps partiel et de l'emploi précaire un contournement du contrat de travail régulier que la politique d'emploi viendrait encourager pour de bien modestes résultats. De fait, les mesures d'activation ne débouchent pas majoritairement sur de l'emploi durable et le risque d'enlèvement dans des trappes à emplois temporaires a déjà été souligné par les instances publiques chargées de l'évaluation des politiques d'emploi (3).

La dynamique des activités occasionnelles illustre de façon exemplaire la diversité européenne des politiques visant le retour à l'emploi des chômeurs. Au Royaume-Uni, les activités occasionnelles s'exercent principalement en dehors de la politique active de l'emploi ; elles sont surtout inscrites dans le fonctionnement du marché du travail et encouragées par le dispositif de l'impôt négatif. À l'inverse, au Danemark, ces activités sont circonscrites à la politique de l'emploi, qui organise le retour des chômeurs au marché régulier du travail. Les cas belge et néerlandais occupent une position intermédiaire. En Belgique, la plupart des incitations à l'embauche se font sur des contrats temporaires qui se sont largement diffusés sur le marché du travail, sans pour autant offrir aux chômeurs la perspective d'une insertion durable. Aux Pays-Bas, la volonté de mieux contrôler l'évolution des dépenses sociales s'est traduite par l'instauration d'emplois subventionnés, souvent occasionnels, dont l'essor pourrait bien à terme modifier les normes du marché du travail.

Florence LEFRESNE,
Carole TUCHSZIRER
(IRES).