
Cahier 2

Chapitre 3

Activités réduites et trajectoires d'insertion des demandeurs
d'emploi

Carole Tuchsirer

Institut de recherches économiques et sociales (Ires)

*L*a contribution de Carole Tuchsirer dresse un bilan des différents travaux portant sur le rôle des activités réduites dans les trajectoires d'insertion des demandeurs d'emploi. À l'heure où le thème de l'intéressement est au cœur du débat public, il paraît opportun de tirer les principaux enseignements de ces travaux souvent passés inaperçus.

Cette tentative d'évaluation est organisée autour de trois questions. Quelles sont les caractéristiques socioprofessionnelles des personnes ? Comment interpréter le rôle de cette forme d'emploi précaire dans les parcours d'insertion des demandeurs d'emploi. Le recours à ces activités réduites permet-il ou non de sortir plus vite du chômage ?

Les demandeurs d'emploi qui se sont montrés intéressés par les activités occasionnelles appartiennent souvent aux segments précaires du marché du travail. Ils disposent également de faibles revenus.

Cette étude propose également une mise en perspective de ce dispositif, à la lumière des expériences menées dans les pays voisins. Où l'on constate que les politiques d'emploi qui utilisaient un dispositif analogue aux activités réduites en ont minoré le rôle. Ils ont en revanche renforcé les dispositifs d'accompagnement.

Même s'il est difficile d'établir un lien direct entre la progression de la précarité de l'emploi et les situations de pauvreté, il est clair que la diffusion depuis plus de 20 ans des « formes particulières d'emploi » n'est pas étrangère à la croissance du nombre de travailleurs pauvres. De la même façon, la tendance relative au rajeunissement de la population pauvre est à mettre en relation avec le fait que les jeunes sont, plus souvent que d'autres actifs, dans l'obligation de recourir aux emplois précaires pour accéder au marché du travail. Ces nouvelles formes d'emplois ne peuvent donc être écartées des problématiques rendant compte des phénomènes de pauvreté.

Les assouplissements réglementaires introduits, dès le début des années quatre-vingt, dans le Code du travail ont largement contribué à la diffusion de ces nouvelles modalités d'emploi. De leur côté, les politiques d'emploi et le système de protection sociale ont également participé à la banalisation de ces systèmes d'emploi, notamment à travers la progression spectaculaire des activités réduites. Celles-ci ont également été conçues pour permettre d'augmenter les revenus des publics ayant le plus grand risque de basculer dans la pauvreté. Les activités réduites constituent aujourd'hui une des réalités du fonctionnement du marché du travail. Leur large diffusion est à mettre à l'actif de l'Unédic et de l'État. Depuis une quinzaine d'années en effet, les mécanismes dits d'intéressement se sont multipliés, impliquant l'assurance chômage mais également bon nombre de minima sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation de solidarité spécifique, aide aux parents isolés). Les divers dispositifs mis en œuvre sont aisés à décrire puisqu'ils reposent tous sur la même logique : offrir au chômeur la possibilité de continuer à percevoir tout ou partie de ses allocations de chômage tout en exerçant une activité occasionnelle.

L'Unédic, puis les pouvoirs publics, ont justifié l'introduction de ce mécanisme à des fins d'insertion pour ne pas dissuader les demandeurs d'emploi (DE) de reprendre un emploi autre qu'à temps plein ou à durée indéterminée. C'est donc sous l'hypothèse que la pratique d'une activité, même précaire, est préférable à une situation de privation totale d'emploi et parce qu'elle constituerait ainsi une étape dans un processus d'insertion, que ce dispositif a vu le jour. Toutefois, la formule du cumul bouscule quelque peu l'identité juridique du chômeur puisque la personne en activité réduite conserve son statut de demandeur d'emploi, conformément d'ailleurs à son souhait d'obtenir un emploi plus stable. Or les heures de travail affectées à la pratique d'activités réduites amputent d'autant le temps normalement consacré à la recherche d'emploi. On touche ici une des contradictions du dispositif.

Telle est néanmoins l'économie des droits et des devoirs dans laquelle vient théoriquement s'inscrire le DE en activité réduite. Ce mécanisme a fait l'objet de plusieurs travaux de recherche dont il convient de tirer les enseignements, compte tenu à la fois de l'importance quantitative prise par le phénomène et de la place qu'occupe aujourd'hui, dans le débat public, la question de l'intéressement. Enfin, un détour par la comparaison internationale permettra de voir quel sort certains pays ont réservé à ce dispositif dont le développement a manifestement soulevé ailleurs de nombreuses questions. Il a donné lieu à de tout aussi nombreux aménagements jusqu'à sa progressive extinction en Belgique et au Danemark.

Un dispositif en croissance régulière qui occupe le devant de la scène sociale

Ni tout à fait en emploi, ni totalement au chômage, les candidats à l'activité réduite se sont multipliés au cours de ces quinze dernières années. D'après les données recueillies pour l'année 2000, près de 30 % des DE indemnisés, soit 890 000 personnes, participent à ce dispositif ¹.

La reprise de l'emploi, constatée au cours de ces trois dernières années, ne semble pas avoir ralenti le mouvement. Le nombre d'allocataires en activité réduite varie fortement selon le régime indemnitaire considéré. En réalité, en 2000, 75 % des bénéficiaires du cumul relèvent du régime d'assurance chômage, soit 679 000 demandeurs d'emploi. Comme en témoigne le tableau 1, plus d'un tiers des DE percevant l'allocation unique dégressive exerce une activité réduite. Ce phénomène est moins développé parmi les allocataires des minima sociaux. Pour ces derniers, on constate d'ailleurs en 2000 un léger tassement des effectifs concernés : près de 80 000 demandeurs d'emploi percevant l'Allocation spécifique de solidarité (Ass) bénéficient de ce dispositif (soit 18 % des allocataires potentiels), contre 127 000 pour les titulaires du Revenu minimum d'insertion (Rmi), soit 13,5 % de l'ensemble des allocataires. Malgré ce repli, la tendance est clairement à la hausse.

Tableau 1

Les demandeurs d'emploi en activité réduite : un phénomène en croissance régulière

Taux d'activité réduite total (en pourcentage des allocataires des différentes prestations)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Les demandeurs d'emploi	126 275	215 517	253 598	267 232	247 835	527 000	636 900	666 900	671 980	678 823
En activité réduite ayant : un droit à l'Aud	7,30 %	11 %	12 %	13,90 %	13,40 %	25,70 %	29,70 %	30,70 %	31,70 %	34,20 %
Les demandeurs d'emploi				57 820	57 544	61 867	81 977	90 800	93 608	83 260
En activité réduite ayant : un droit à l'Ass				12,60 %	11,70 %	11,90 %	16,30 %	18,30 %	19,00 %	18,30 %
Les demandeurs d'emploi									140 171	127 346
En activité réduite ayant : un droit au Rmi									14,10 %	13,50 %

Sources : Unédic, Cnaf.

¹ D'autres sources, qui ne sont plus relatives à l'indemnisation des DE, parviennent au même constat. D'après les données fournies par l'Anpe et les Enquêtes Emploi de l'Insee, respectivement 25 % et 32 % des DE seraient en emploi bien qu'inscrits à l'Anpe. Voir à ce sujet la note de Cerc - Association : « Des chômeurs de plus en plus « invisibles » », n° 10, juin 2001.

■ Plusieurs explications à un tel engouement

D'abord, la demande de flexibilité émanant des entreprises. Il est incontestable que le phénomène des activités réduites a bénéficié pour sa diffusion d'un contexte économique propice à son développement. La tendance à la précarisation des systèmes d'emploi, caractérisée par l'irruption massive de formes particulières d'emploi (intérim, Cdd, temps partiel), a contribué au déploiement des activités occasionnelles.

Ensuite, la recherche de revenu salarial émanant des DE. Depuis le début des années quatre-vingt, les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi se sont faites plus dures, de sorte que le niveau et la durée d'indemnisation des DE ont été revus à la baisse. La possibilité d'exercer des activités réduites a donc permis aux DE d'améliorer leur niveau de vie, en complétant leurs allocations de chômage par le salaire tiré de cette activité. D'un point de vue indemnitaire, les activités réduites présentent deux autres avantages : pour les ceux exclus de l'assurance chômage, la succession d'épisodes d'activités occasionnelles autorise la reconstitution des droits et l'accès, peut-être par cette voie, au régime paritaire d'assurance chômage. Pour les autres, déjà indemnisés, le recours aux activités réduites permet d'engranger des droits supplémentaires. Il peut ainsi allonger la période d'indemnisation tout en différant les phases de dégressivité. Il est fort possible que ce contexte, marqué par un repli indemnitaire, ait favorisé la diffusion des formules d'activités réduites, les demandeurs d'emploi ayant pu voir là un moyen d'améliorer leur situation matérielle ².

Enfin, évolution de la réglementation peut aussi expliquer l'intérêt des activités réduites. Il est en effet probable que les diverses modifications apportées aux conditions du cumul allocation de chômage/salaire, rendant financièrement plus intéressante la pratique d'activités occasionnelles, en aient favorisé l'essor. Cela a notamment été le cas, depuis une quinzaine d'années, des situations de cumul gérées dans le cadre de l'assurance chômage. Plus récemment, les conditions du cumul ont été assouplies en faveur des personnes percevant des minima sociaux. Pour les allocataires du Rmi, de l'Ass et de l'Api, de nouveaux dispositifs d'intéressement ont ainsi été introduits en 1998, par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Le dernier programme de lutte contre les exclusions adopté en juillet 2001 confirme cette tendance : il fixe à six mois, contre trois mois auparavant, la période durant laquelle ces minima sociaux pourront intégralement se cumuler avec les revenus d'activités (encadré 1).

D'autres projets également en discussion, comme celui de l'éventuelle instauration d'une allocation compensatrice de revenu, est née en 2001 la Prime pour l'emploi, destinée à fournir un complément de revenu aux bas salaires. Ces mécanismes se différencient néanmoins des précédents mécanismes de cumul. En effet, il s'agit là d'une forme permanente d'intéressement à l'exercice d'une activité faiblement rémunérée. Pour cette raison-là, nous avons pris le parti de les écarter de la présente analyse.

² Carole Tuchszirer, « L'impact de l'assurance-chômage sur les normes d'emploi et de salaire : l'inéluctable dérive vers les activités réduites », La revue de l'Ires, n° 33, 2000/2.

Tous ces dispositifs d'intéressement à l'exception des deux derniers, mis en place dans un contexte de chômage de masse, ont été conçus dans le but d'aménager une période de transition entre le chômage et l'emploi. Les notions de *sas*, de *marchepied* ou encore de *tremplin* ont souvent été mobilisées pour caractériser l'objectif final poursuivi visant, au-delà de cette phase transitoire, l'obtention d'un emploi durable.

En raison d'un essor plus tardif, on ne dispose encore que de peu d'éléments d'évaluation pour les activités occasionnelles réalisées dans le cadre des minima sociaux. Tel n'est pas le cas pour celles qui se sont exercées en lien avec le régime d'assurance chômage. Nombreuses sont les études qui ont tenté de mieux comprendre dans quelles dynamiques d'insertion s'inscrivaient ces premières formes d'activité réduite. Compte tenu des nombreux enjeux auxquels cette problématique reste associée, il importe donc de tenter une évaluation des travaux effectués pour tenter d'éclairer les débats présents.

Encadré 1

Les dispositifs d'intéressement aux activités réduites : genèse et bilan réglementaire

Si la notion d'« intéressement » est relativement récente, celle d'« activité réduite » est bien plus ancienne. La possibilité de pratiquer des activités réduites a en effet été inscrite dans la réglementation de certaines prestations sociales, et cela dès leur mise en place (Rmi, Ass).

Dans la mesure où il constitue le mode dominant d'indemnisation des DE, c'est, en toute logique, dans le cadre du régime d'assurance chômage que l'on compte le plus grand nombre de participants aux activités réduites. Formellement cette possibilité existe dans le régime d'assurance chômage depuis 1961. Mais c'est à partir de 1986 que ce dispositif est réellement entré en vigueur, par le biais d'aménagements réglementaires visant à le rendre plus attractif. L'émiettement des formes d'indemnisation des DE explique l'extrême complexité de la réglementation des activités réduites, laquelle varie selon le régime indemnitaire du chômeur.

• La réglementation des activités réduites dans le régime conventionnel d'assurance chômage

Les conditions du cumul des revenus d'activité et des allocations de chômage sont définies comme suit :

- le gain mensuel tiré de l'activité réduite doit être inférieur à 70 % de la rémunération brute antérieure au chômage ;
- l'activité réduite ne doit pas excéder 136 heures de travail dans le mois ;
- le cumul n'est possible que durant dix-huit mois.

Sous ces deux conditions, le cumul est donc autorisé un mois donné. Si au cours de ce mois, une de ces deux conditions n'est pas remplie, le versement de l'allocation est gelé pour le mois en question. Mais les droits nouveaux, accumulés au titre de cette période d'affiliation sont reportés dans le temps et permettent d'accroître d'autant la durée durant laquelle le demandeur est indemnisé. Le vocabulaire administratif emploie alors la notion de « décalage » pour indiquer ce report des droits dans le temps.

• La réglementation des activités réduites dans le régime de solidarité

Pour les DE ayant épuisé leurs droits au titre de l'assurance, la possibilité de cumuler l'allocation de solidarité spécifique avec un revenu d'activité existe formellement depuis 1984, date de création de l'Ass. Toutefois, les conditions fixées à ce cumul étaient très restrictives et en limitaient fortement l'usage (pas plus de 50 heures de travail dans le mois). Le coup d'envoi de ce dispositif a véritablement été donné en 1998, dans le cadre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. C'est sous la notion d'intéressement qu'est alors désignée la possibilité de cumuler revenus d'activités et minima sociaux. Comme pour le régime d'assurance, les aménagements introduits visent à améliorer l'attractivité financière du cumul. Pour les pouvoirs publics, il s'agit désormais d'inciter le chômeur à reprendre une activité professionnelle pour le rapprocher du monde du travail tout en évitant, qu'il ne bascule dans la pauvreté financière. D'un droit individuel, ce mécanisme, dit aujourd'hui d'intéressement, a peu à peu été promu au rang des instruments à mobiliser dans le cadre de la politique de l'emploi, d'où les aménagements apportés à la réglementation. Le programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, arrêté et rendu publique en juillet 2001, améliore encore financièrement les possibilités de cumul entre les minima sociaux et les revenus d'activités.

Depuis le 1^{er} septembre 2001, les conditions du cumul sont fixées comme suit :

- le cumul est autorisé pendant 12 mois maximum (sauf pour les Contrats emploi solidarité (Ces) et les allocataires de plus de 50 ans). Si au cours de ces douze mois, l'allocataire a travaillé moins de 750 heures, il peut demander la prolongation du cumul jusqu'à ce seuil ;
- le cumul est intégral durant les six premiers mois pour les salaires inférieurs ou égaux à un demi-Smic, (contre trois mois auparavant). Au-delà d'un demi Smic, le montant de l'allocation est réduit de 50 %. Durant les six derniers mois, le montant des allocations est réduit d'une somme équivalente à 50 % du revenu d'activité.

• La réglementation des activités réduites pour les allocataires du Rmi

La possibilité d'exercer une activité réduite a existé dès la création du Rmi en 1988. Par la suite, la réglementation adoptée pour encourager l'essor de ce dispositif a suivi celle introduite dans le cadre du régime de solidarité, à ceci près que les règles applicables doivent prendre en compte le calcul trimestriel des ressources.

Les enseignements à tirer des travaux de recherche

Les résultats présentés dans cette partie sont issus de quatre recherches récentes (encadré 2).

Ces études ont en commun une définition de l'activité réduite qui s'écarte de celle retenue par l'administration. Par activité réduite, certaines entendent englober toutes les situations caractérisées par la superposition des états de chômage et d'emploi quel que soit le statut administratif des personnes concernées. Tel est le cas dans les études de Gurgand et d'Huyghues-Despointes, où la définition de l'activité réduite dépend uniquement des réponses fournies par l'enquêté sur la base des critères retenus par les auteurs. Dans celle de Gurgand/Letablier, ainsi que dans le travail de Joutard/Garnier, le

repérage de l'activité réduite est tributaire des sources administratives utilisées mais y compris dans ces deux études-là, la définition retenue prend ses distances avec la source administrative. Le critère retenu concerne toutes les personnes qui ont travaillé en restant inscrites à l'Agence nationale pour l'emploi (Anpe), quelles que soient la durée et l'intensité de ce travail ³.

Néanmoins, malgré l'hétérogénéité de leurs approches, il ressort de l'analyse de ces études que, sur de nombreux aspects, elles parviennent à des résultats convergents rendant ces derniers d'autant plus robustes. Ils concernent d'une part, les caractéristiques des populations en activité réduite et le rôle joué par le mécanisme de l'intéressement dans la décision de recourir à ce dispositif. D'autre part, ils rendent compte de la place de l'activité réduite dans la trajectoire professionnelle des demandeurs d'emploi.

Une question majeure fait encore débat et reste sans réponse claire à l'issue de la lecture de ces travaux. Elle a trait au point de savoir dans quelle mesure l'activité réduite favorise ou non la sortie du chômage.

■ Caractéristiques du public en activité réduite et rôle de l'intéressement dans les motivations

Il est dorénavant acquis que les candidats à l'activité réduite se recrutent majoritairement parmi les jeunes. La recherche d'Huyghues-Despointes montre ainsi que, comparée à la population active qui compose son univers de référence, la population cible retenue est sensiblement plus jeune. En 1994, 45 % de la population cible sont composés des jeunes de moins de 25 ans, alors qu'ils ne représentent que 23 % de la population active. Ce résultat est confirmé par l'ensemble des recherches. Un fait moins connu, même s'il ne surprend pas, a trait au niveau de vie des bénéficiaires de l'activité réduite. Seule la recherche d'Huyghues-Despointes permet d'éclairer cette question. Elle aboutit au constat que la population en activité réduite est associée à des niveaux de vie plus faibles que l'ensemble de la population active.

Tableau 2

Structure par revenu de la population cible par rapport à la population active en 1994

Revenu mensuel du ménage par unité de consommation	en %	
	Population cible	Population active
Inférieure à 5 650 F	29	16
Entre 5 650 et 9 250 F	39	32
Supérieur à 9 250 F	32	52

Source : Hervé Huyghues-Despointes, Revue de l'Ires, n° 35 -2001/2.

³ Il faut de plus préciser que la définition de l'activité réduite varie selon les sources administratives utilisées, ce qui traduit bien la difficulté qu'il y a à identifier ce que recouvre réellement le concept d'activité réduite. Pour l'Anpe, les DE sont en activité réduite dès lors que le volume de travail excède 78 heures de travail dans le mois. Pour l'Unédic toute quantité de travail inférieure à 136 heures dans le mois est considérée comme activité réduite (encadré1).

Encadré 2

Les travaux de recherche sur les activités réduites : de multiples sources d'information

- Hervé Huyghues-Despointes, *Avoir un emploi et en rechercher un simultanément : types d'itinéraires sur le marché du travail passant sur la frontière de l'emploi et du chômage*, *La revue de l'Ires*, n° 35, 2001/1.

Cette étude exploite les données du Panel européen des ménages mis en place à l'initiative d'Eurostat. Elles sont issues des trois premières vagues d'enquête (1994 à 1996) réalisées en France par l'Insee. 11 738 individus ayant répondu aux trois interrogations composent l'échantillon retenu qui est représentatif en France de la population des plus de 17 ans. Au sein de cet échantillon, l'auteur de la recherche a sélectionné une population de 316 individus qui, entre octobre 1994 et septembre 1996, déclarent au cours d'un même mois un emploi et une indication de recherche d'emploi. C'est cette population cible de 316 personnes qui est étudiée ici, en comparant ses caractéristiques à celles de l'ensemble de la population, soit les 11 738 individus qui composent l'univers de référence du Panel. Le Panel européen constitue une source d'informations originale en ce qu'il décrit la population dans son ensemble et pas uniquement celle des demandeurs d'emploi. Cet univers de référence, plus vaste que ceux retenus dans d'autres sources d'informations, permet de mieux caractériser les personnes qui en viennent à occuper un emploi tout en en recherchant un autre simultanément.

- Marc Gurgand, *Activité réduite : problèmes de mesure, problèmes d'incitation*, Cee, rapport pour la Dares, décembre 2000.

L'étude repose sur l'exploitation de l'enquête Trajectoire des DE. L'échantillon utilisé est constitué d'une cohorte de 8 125 personnes qui se sont inscrites à l'Anpe au cours du printemps 1995 et qui ont été suivies jusqu'au printemps 1998, lorsqu'elles ont répondu aux trois vagues d'enquête. Un des objectifs de l'étude vise à souligner la difficulté de quantifier le phénomène des activités réduites, car la mesure du phénomène varie en fonction de la source utilisée. Pour étayer cette thèse, l'auteur « transpose » donc sa cohorte dans deux autres fichiers administratifs, de façon à comparer les recensements obtenus quant au nombre de DE en activités réduites. Sont donc mobilisés le fichier historique de l'Anpe, dont est utilisé le segment « activité réduite » pour l'ensemble de l'échantillon de la Trajectoire des demandeurs d'emploi (Tde), et le Fichier national des Assédic (Fna), dans lequel sont donc présents tous les individus de Tde.

- Marc Gurgand et Marie-Thérèse Letablier, *Travailler et être inscrit au chômage : emploi d'attente ou statut intermédiaire ?*, Cee, 4 pages, n° 33, mai 1999.

L'étude repose sur une enquête téléphonique effectuée auprès de 1 600 personnes présentes dans le fichier national des allocataires de l'Unedic entre septembre 1996 et septembre 1997 et qui ont effectué des activités réduites au cours de leur épisode de chômage. À la date de l'enquête (décembre 1997), certaines personnes étaient toujours au chômage, d'autres étaient sorties de cet état vers diverses situations.

- Pierre Granier et Xavier Joutard, « L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ? », *Économie et Statistique*, n° 321-322, 1999, Insee.

Les données utilisées sont issues d'un échantillon extrait du fichier historique des demandeurs d'emploi de l'Anpe et reposent sur un flux de demandeurs d'emploi inscrits à l'Agence entre septembre et novembre 1993. Les 23 882 demandeurs ainsi sélectionnés sont suivis mois par mois jusqu'en juillet 1996. Les informations fournies par ce fichier renseignent sur le profil du demandeur d'emploi et de sa demande d'emploi, de même qu'il livre des informations sur d'éventuelles périodes d'activité réduite.

Cette volonté partagée de prendre quelque liberté avec la définition usuellement en vigueur s'explique par la nature des emplois exercés en activité réduite, souvent précaires. À leur égard, les salariés concernés expriment généralement un sentiment d'insatisfaction. D'où leur recherche d'un autre emploi, sans forcément passer par la médiation des services de l'emploi⁴. Élargir le champ de la population en activités occasionnelles, sans se limiter aux seuls DE déclarés, traduit pour ces chercheurs, la nécessité d'avoir une vision plus globale du phénomène de sous-emploi que la notion d'activité réduite exprime à sa façon sans toutefois épuiser le sujet.

Ces quatre études sont marquées par des approches qui les distinguent les unes des autres. Les sources d'information utilisées sont multiples : enquête Panel européen des ménages pour l'étude d'Huyghues Despointes, enquêtes Trajectoires des DE pour Gurgand, fichier historique des demandeurs d'emploi de l'Anpe pour Granier/Joutard et enfin le fichier national des allocataires de l'Unédic pour Gurgand/Letablier. Les résultats obtenus reposent sur des méthodes d'exploitation placées également sous le sceau de la diversité, allant de la démarche statistique et économétrique à des approches nettement plus qualitatives.

Ainsi, 29 % de la population en activité réduite appartient à des ménages dont le revenu mensuel par unité de consommation est inférieur à 5 650 francs, situation qui ne caractérise que 16 % de la population active. Celle-ci en revanche, dans 52 % des cas, dispose d'un revenu mensuel par unité de consommation supérieur à 9 250 francs, alors que seuls 32 % des salariés ayant pratiqué une activité réduite appartiennent à cette tranche de revenus.

■ Une forte présence de jeunes et de ménages à faibles revenus

Un élément d'explication peut se trouver dans le mécanisme de l'intéressement lui-même, dont l'effet incitatif sur la reprise d'un emploi occasionnel est fonction du taux de remplacement des allocations de chômage. La recherche de Gurgand permet de mieux caractériser le rôle joué par ce mécanisme dans le comportement d'offre de travail occasionnel du demandeur d'emploi. Pour l'auteur, la forte propension des jeunes à s'inscrire dans le dispositif des activités réduites résulte d'un double effet. Un effet d'insertion, d'une part, lié au fait que pour les jeunes l'emploi précaire reste, même s'il est contesté, un des principaux canaux d'accès au marché du travail. Un effet indemnitaire, d'autre part, qui

⁴ En 1998, 36 % des salariés employés sous une forme particulière d'emploi disaient être à la recherche d'un autre emploi, pourcentage passant à 52 % pour les seuls emplois intérimaires. Voir à ce sujet l'article de Laurence Bloch et Marc-Antoine Estrade in « *France, portrait social* », Insee, 1998.

résulte du fait que les jeunes, majoritairement exclus du régime d'assurance chômage, sont plus fréquemment que leurs aînés dans l'obligation matérielle d'exercer des activités réduites. Toutefois, même lorsqu'ils sont indemnisés, les jeunes sont toujours plus nombreux que les autres tranches d'âge à recourir à cette pratique. Pour Gurgand, démonstration à l'appui, cela tient au fait que, comparés à l'ensemble de la population indemnisée, les taux d'indemnisation des jeunes sont en moyenne plus faibles. Plus généralement, l'auteur parvient à mettre en évidence, dans le cadre d'une approche économétrique, l'existence d'effets incitatifs du dispositif de l'Unédic sur les comportements des DE, existence qui explique que, pour certaines populations, le recours aux activités réduites ait été aussi massif. Le niveau d'indemnisation joue ainsi un rôle déterminant sur la probabilité d'être en situation de cumul. Les faibles taux d'indemnisation entraînent davantage de situations de cumul, ce qui reflète bien l'efficacité du mécanisme incitatif.

Ce résultat explique la prédominance d'emplois faiblement rémunérés parmi les emplois occasionnels occupés, un phénomène qui est le produit de « *la structure incitative propre au cumul des activités réduites et de l'allocation chômage* ». On constate effectivement que les salaires mensuels tirés de l'exercice d'activités réduites se situent au voisinage du Smic, un résultat confirmé par l'étude d'Huyghues-Despointes. La forte présence des jeunes et des ménages à bas salaires dans le dispositif ne peut donc surprendre puisqu'il repose sur des propriétés conçues pour qu'il en soit ainsi.

À sa façon, le travail de Granier/Joutard vient confirmer l'influence exercée par les conditions d'indemnisation des DE sur la décision de pratiquer des activités occasionnelles. C'est majoritairement au terme de la première année de chômage qu'interviennent les épisodes d'activité réduite. Pour ces auteurs, cette localisation temporelle n'est pas le fruit du hasard et doit être mise en relation avec les règles d'indemnisation. Les effets de la dégressivité sur le montant des allocations de chômage, pour les salaires situés au voisinage du Smic, sont particulièrement sensibles autour de cette première année d'indemnisation. La perspective d'atteindre le niveau d'indemnisation plancher pourrait ainsi conduire les DE à retarder cette échéance en recourant aux activités réduites.

L'activité occasionnelle se déroule surtout dans l'emploi temporaire

La nature du contrat de travail constitue la dernière grande caractéristique de la population en activité réduite. Dans presque 75 % des cas, l'activité occasionnelle se déroule dans le cadre d'un contrat de travail temporaire.

Selon les données mobilisées par Gurgand, près de 41 % de ces emplois sont des contrats d'intérim (enquête « Tde » et fichier Fna de l'Unédic) et un dernier tiers est constitué de contrats à durée déterminée. Gurgand compare ces emplois occasionnels à l'ensemble des emplois que ces personnes ont occupés en dehors des situations d'activités réduites. On est ici en présence d'une population pour laquelle le recours au travail temporaire est une dimension importante de son rapport au marché du travail. En effet, toujours d'après l'enquête Tde de la Dares et le fichier national des allocataires, près de 65 % des personnes en activité réduite ont travaillé sous contrat de travail temporaires lorsqu'elles

occupaient un emploi sans se déclarer au chômage. D'une certaine façon, le recours à l'activité réduite vient amplifier un phénomène qui lui est néanmoins extérieur. Un résultat confirmé par l'analyse du rôle joué par ce dispositif dans les stratégies d'insertion des demandeurs.

Encadré 3

Une étude réalisée, en 2001, par la Dares, auprès des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique en activité réduite vient confirmer, et parfois amplifier, les constats effectués dans le cadre de ces recherches. D'après cette enquête, par rapport à l'ensemble des allocataires de l'Ass, la population en activité occasionnelle est plus jeune et dispose d'une ancienneté dans l'allocation de chômage plus courte. Les emplois occupés sous le régime du cumul sont jugés moins satisfaisants que ceux occupés avant l'entrée au chômage. Ils sont particulièrement précaires : « *Emplois aidés pour les hommes, temps partiel pour les femmes et contrats très courts pour les jeunes : les formes particulières d'emplois exercées sous le régime de l'activité réduite sont la norme. Peu satisfaisants pour les personnes concernées, ces emplois justifient le maintien de l'inscription comme demandeur d'emploi* ». En ce qui concerne les salaires tirés de ces activités, ils restent faibles. Les intérimaires, qui ne représentent que 12 % des emplois occasionnels, sont relativement plus épargnés, avec un salaire brut moyen de 5 000 francs. Pour les contrats aidés ou les contrats à durée indéterminée à temps très réduit, ces salaires correspondent à des mi-temps et avoisinent les 3 500 francs bruts par mois.

Premières Synthèses, « Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique : quels emplois ? quels revenus ? », Dares, mai 2001, n° 20.1.

■ La place des activités réduites dans les parcours antérieurs des demandeurs d'emploi

Les quatre recherches abordent toutes le thème du mode d'inscription de ce dispositif dans les parcours professionnels des bénéficiaires afin de caractériser le rôle joué par ce dernier dans les logiques d'insertion déployées. Cette problématique est plus ou moins développée selon les auteurs mais leurs conclusions se rejoignent. En effet, et de façon dominante, la pratique des activités réduites s'inscrit dans le continuum d'un parcours instable. Comme nous l'avons déjà signalé, l'activité réduite viendrait prolonger une relation à l'emploi qui lui est antérieure.

En utilisant le Panel européen des ménages, Huyghues-Despointes poursuit un double objectif.

Dans un premier temps, il s'agit de mieux caractériser la population cible : celle qui a pratiqué une forme d'activité occasionnelle tout en se déclarant en recherche d'emploi au cours de la période d'observation, soit entre 1994 et 1996. Son positionnement vis-à-vis du

marché du travail est comparé à celui d'autres populations : DE, population active occupée. Dans une seconde partie, l'auteur tente de dresser une typologie des itinéraires incorporant un épisode d'activité réduite en ne retenant, cette fois, que la seule population cible.

Sur le premier aspect, Huyghues-Despointes compare donc les formes d'emplois occupées par la population cible à celles exercées par la population active. Parmi la population occupant un emploi lors de la première interrogation, à l'automne 1994, son analyse fait ressortir « *le caractère précaire des emplois occupés chez ceux qui, par la suite, seront amenés à cumuler emploi et recherche d'emploi. L'emploi qu'ils occupent au moment de cette première interrogation est souvent qualifié d'activité secondaire, le contrat est plus fréquemment à durée déterminée ou à temps partiel* ».

La deuxième partie de son analyse éclaire les différents types d'itinéraires suivis par la population cible et permet d'affiner la connaissance des conjonctures qui ont précédé le passage par l'activité réduite.

Un premier type d'itinéraire est suivi par 35 % de la population cible. Plus féminine que la moyenne de la population cible, cette première classe d'individus est également plus pauvre puisque le revenu par unité de consommation est, dans 44 % des cas, inférieur à 861,34 € (5 650 F) contre 29 % en moyenne pour l'ensemble de la population cible. Huyghues-Despointes constate que, pour cette catégorie, la situation sur le marché du travail se dégrade en 1993, soit un an avant que le phénomène d'activité réduite ne se développe. La part des emplois à temps plein régresse de 10 %, celle des DE passe de 32 % à 50 %. C'est donc dans ce contexte dégradé qu'intervient l'activité réduite, laquelle est le plus souvent exercée à temps partiel, phénomène à relier à la forte présence des femmes dans cette catégorie.

Un deuxième type d'itinéraire ressort également de l'analyse. Il regroupe 30 % de la population en activité réduite et est composé majoritairement d'hommes. Là encore, la situation sur le marché du travail se dégrade un an avant le déclenchement de l'activité réduite. Le passage par l'activité réduite semble traduire un glissement progressif vers l'intérim. Alors qu'en 1993, contrats à durée déterminée et indéterminée faisaient part égale, en 1996 près de deux emplois sur trois sont précaires.

Ainsi, près des deux tiers de la population en activité réduite, Huyghues-Despointes fait observer que cette forme d'emploi intervient après une dégradation de la situation sur le marché du travail. Pour certains, l'activité réduite produit un effet de confinement dans un temps partiel subi, situation qui est plutôt le lot des femmes plus âgées, moins diplômées. Quant à l'émergence d'emplois intérimaires « insatisfaisants qui nécessitent de poursuivre la recherche d'emploi, elle concerne plutôt des hommes ».

Le fichier historique des demandeurs d'emploi (Granier/Joutard)⁵

Cette recherche parvient à des conclusions très voisines de celles venant d'être évoquées. Les chercheurs soulignent en effet que l'expérience de la précarité de l'emploi tend à intensifier les pratiques d'activité réduite. Mais cette étude se base sur des critères plus administratifs émanant du fichier historique de l'Anpe. La cohorte de DE observée sur

la période permet de constater le rôle clef joué par le motif d'inscription au chômage dans l'attitude du chômeur vis-à-vis de l'activité réduite. Pour les DE démissionnaires ou ayant été licenciés, le recours à l'activité réduite est rarement envisagé, surtout au cours des premiers mois de chômage. À l'inverse, pour les primo demandeurs ou les re-demandeurs inscrits à l'Anpe à la suite d'une fin de contrat de travail temporaire (intérim ou contrat de travail à durée déterminée), le passage par l'activité réduite dès l'entrée au chômage semble davantage s'imposer.

Le recours aux activités réduites est donc le reflet d'un positionnement fortement différencié des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Pour les DE issus du noyau dur du salariat, l'activité réduite est peu conciliable avec une stratégie de recherche d'emploi. Les auteurs pointent d'ailleurs la spécificité du comportement de cette catégorie de De : « *Ayant démissionné d'un emploi jugé peu satisfaisant ou ayant été licencié d'un emploi à durée indéterminée, de tels DE ne sont pas candidats à des activités réduites préférant consacrer leurs temps et leurs indemnités de chômage à la recherche d'un emploi stable* ». Cette stratégie est en revanche plus difficile à envisager pour les salariés issus des segments plus précaires du marché du travail. Ils n'ont souvent ni les moyens ni le temps de s'investir pleinement dans une période de recherche d'emploi. Par rapport aux salariés ayant connu un passé professionnel plus stable, la fragilité de leur rapport à l'emploi associée à la brièveté de leur période d'indemnisation, ne leur permet guère d'accorder à la recherche d'emploi les mêmes ressources. Comme le font remarquer les chercheurs, « *malgré eux, ces demandeurs d'emploi sont davantage disposés à accepter des propositions d'activités réduites. Il se pourrait ainsi que la pratique d'activité réduite (...) soit le signe de difficultés d'insertion durables rencontrées par une fraction de la population et reflète une accoutumance, faute de mieux, aux situations d'emplois instables* ».

Les deux autres recherches confirment ces constats sans toutefois leur consacrer de trop longs développements. L'étude de Gurgand, nous l'avons vu, a mis en évidence l'impact des parcours antérieurs sur la probabilité de recourir à l'activité réduite. La seconde recherche, qu'il a réalisée avec Letablier corrobore sa première analyse mais l'objectif poursuivi est ici plus ambitieux, puisqu'il vise à mieux cerner le rôle joué par les activités réduites dans la dynamique de sortie du chômage.

■ L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ?

Pour ses promoteurs, le dispositif des activités réduites est à classer parmi les instruments de la politique de l'emploi. Comme toutes les aides à l'emploi, les mesures d'intéressement reposent sur l'octroi d'un avantage financier, versé non plus directement à l'entreprise mais ici au chômeur. Cet avantage résulte du fait que le chômeur en activité réduite perçoit, grâce au salaire additionnel obtenu, un revenu net supérieur aux seules allocations de chômage. L'objectif des politiques d'activation n'est pas de maintenir les DE dans des emplois activés, mais bien plutôt de les conduire à réintégrer le marché du travail

⁵ Granier/Joutard, *op. cite*.

régulier. Il est donc logique, du point de vue de l'action publique, de fixer un terme à l'usage des mesures d'insertion. Les diverses formules d'intéressement n'échappent pas à la règle. Elles autorisent le cumul salaire/allocation sur une période variant de 12 à 18 mois selon la nature de l'allocation (encadré 1). Au terme de cette période, l'activité réduite s'achève, le bénéficiaire étant alors supposé s'insérer dans les conditions normales du marché.

Cet objectif de réinsertion, auquel est attaché ce dispositif, a plus particulièrement retenu l'attention de deux des quatre recherches examinées, celle de Granier/Joutard et celle de Gurgand/Letablier). En effet, dans les travaux d'Huyghues-Despointes et de Gurgand, les données exploitées ne permettent pas de mesurer l'influence exercée par le dispositif des activités réduites sur les trajectoires ultérieures des DE.

La question de la réinsertion est en revanche posée frontalement dans l'article de Granier/Joutard, dont le titre a inspiré celui de ce paragraphe. Toutefois, à la question « l'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ? », les auteurs ont du mal à apporter une réponse définitivement positive. Comme le soulignent, à juste titre, ces deux chercheurs, « *savoir si ces pratiques (...) facilitent la reprise d'un emploi ou si, à l'inverse, elles rendent cette insertion plus délicate, est l'une des questions essentielles qui se posent (...) D'un côté, la pratique d'activités réduites peut contribuer à limiter l'influence des facteurs d'exclusion progressive des Demandeurs d'emploi de longue durée (Deld). D'un autre côté, cette pratique limite le temps que les demandeurs d'emplois peuvent consacrer à leur effort de recherche d'emploi et peut constituer un signal négatif aux yeux des employeurs potentiels* ». Il faut du reste souligner que la pratique d'activités réduites n'est pas sans incidence sur la relation que ces personnes entretiennent avec les intermédiaires de l'emploi. La question du devenir des demandeurs d'emploi en activité réduite est également à mettre en rapport avec le traitement que la politique de l'emploi leur réserve. N'étant plus totalement exclus du monde du travail, ces DE en emplois même précaires peuvent-ils, ou non, continuer d'accéder aux politiques spécifiques d'emploi ? Comparées aux Deld n'exerçant plus aucune activité professionnelle, les personnes en activités réduites se trouvent-elles mieux placées pour retrouver un emploi stable ? Faut-il, dès lors, les tenir à l'écart des mesures d'insertion adoptées pour l'ensemble des DE ? Un début de réponse a peut-être été apporté à cette question, à l'occasion de la mise en place du programme « nouveau départ » en 1999. Des consignes pratiques ont ainsi été données aux agences locales pour l'emploi, principales opératrices du programme, afin de réserver prioritairement le bénéfice de cette mesure aux demandeurs d'emploi qui n'avaient pas exercé d'activité réduite. Cette restriction repose sur l'hypothèse implicite que le passage par le dispositif des activités réduites améliore sensiblement la probabilité de sortir du chômage. D'où, dans l'accès aux programmes d'insertion, la priorité accordée aux autres publics de demandeurs d'emploi, supposés plus en difficulté.

Si les bénéficiaires d'activités réduites ne sont plus considérés par la politique de l'emploi comme des publics prioritaires, il importe donc de vérifier la pertinence de l'hypothèse qui fonde ce choix, en tentant d'apprécier l'impact que ces activités occasionnelles induisent sur les processus de retour à l'emploi. Sont-elles ou non susceptibles d'accélérer la sortie du chômage ? Ne risquent-elles pas, au contraire, d'enfermer les demandeurs

dans des emplois précaires dont l'effet pourrait être de différer dans le temps la perspective d'une insertion durable.

Activités réduites et retour à l'emploi : des connaissances encore fragmentaires

Isoler la contribution spécifique de l'activité réduite dans les processus de transition vers l'emploi n'est pas chose aisée. Y parvenir nécessiterait de pouvoir dérouler le temps des DE dans une approche dynamique au moyen de trois séries d'informations. Une première relative à la nature des emplois occupés avant l'épisode d'activité réduite. Une deuxième décrivant les emplois exercés dans le cadre de ce dispositif. Et enfin, une dernière permettant d'apprécier la nature des emplois occupés, une fois achevée la période d'activité réduite. Ce dernier groupe d'informations mettrait ainsi en relation l'emploi retrouvé avec les deux épisodes qui l'ont précédé, de façon à mieux identifier le rôle respectif de chacun d'entre eux dans le processus de retour à l'emploi. L'étude de Granier/Joutard ne peut procéder à ce rapprochement car le fichier utilisé ne dispose d'aucune information quant aux caractéristiques de l'emploi occupé au sortir du chômage. En conséquence, c'est essentiellement autour de l'épisode d'activité réduite qu'est appréciée, dans cette recherche, la probabilité de sortir ou non du chômage⁶. Les résultats obtenus sont parfois délicats à interpréter. Pour les hommes, la recherche aboutit au constat que la pratique d'une activité réduite influence positivement la reprise d'un emploi, lorsqu'elle intervient au terme de la première année de chômage, entre le treizième et le dix-huitième mois de chômage très exactement. Toutefois, et de l'aveu même des auteurs, cette relation de causalité doit être interprétée avec précaution. D'autres facteurs non observés pourraient bien amoindrir la réalité de cette influence. En effet, le déclenchement de l'activité réduite au bout d'un an de chômage peut être le reflet d'une stratégie de recherche d'emploi réactivée par la perspective de ne plus percevoir, à brève échéance, que l'allocation plancher (340,72 €) (2 235 francs). Le comportement des personnes DE pourrait donc se modifier à l'approche de ce seuil. « *Autour d'une année passée au chômage, les DE intensifieraient leur effort de recherche d'emploi, la pratique d'une activité réduite participant de cet effort. Cette recherche expliquerait à la fois une fréquence plus élevée des premières activités réduites et une probabilité de sortie du chômage plus importante* ».

Pour les femmes, l'influence exercée par l'activité réduite sur la reprise d'emploi varie dans le temps. Si cette activité réduite intervient entre le septième et le douzième mois de chômage, elle influence positivement l'insertion des femmes sur le marché du travail. À l'inverse, si celle-ci se déclenche entre le dix-neuvième et le vingt-quatrième mois, elle exercerait alors un effet négatif sur leur retour à l'emploi.

Ainsi que le soulignent les auteurs, « *les effets de l'activité réduite sur la probabilité de transition vers l'emploi sont finalement complexes* ». Les résultats obtenus

⁶ Ainsi dans le modèle présenté par les chercheurs, la probabilité conditionnelle de sortie du chômage dépend uniquement des pratiques courantes et passées d'activités réduites.

apparaissent fragiles et traduisent les limites de la méthode employée. Pour ces chercheurs, évaluer l'impact des activités réduites sur les trajectoires ultérieures des demandeurs d'emploi nécessite donc d'enrichir la démarche par la prise en compte de la nature et la durée des emplois recouverts. C'est précisément cette méthode qui a été adoptée dans la recherche réalisée par Gurgand/Letablier.

La nature des emplois occupés antérieurement influence celle de l'emploi retrouvé à l'issue de l'activité réduite

Cette étude est en effet la seule à délivrer des informations sur la qualité de l'emploi retrouvé par le chômeur au terme de l'activité réduite. Rappelons que 1 600 personnes en activité réduite ont été interrogés par la voie d'un questionnaire téléphonique. Au moment de l'interrogation, certains d'entre eux avaient retrouvé un emploi et n'étaient donc plus inscrits comme demandeurs d'emploi. C'est cette sous-population d'ex-bénéficiaires d'activités réduites qui est plus particulièrement étudiée ici. L'objectif de la recherche a donc consisté à mettre en correspondance l'emploi retrouvé avec celui occupé avant et pendant la période d'activité réduite, de façon à apprécier l'impact de ce dispositif sur l'itinéraire d'insertion des demandeurs d'emploi. La conclusion des auteurs peut se résumer comme suit. Si les emplois occupés sous le régime des activités réduites sont sous-dimensionnés par rapport au profil des personnes concernées, ce déclassement n'est que transitoire puisque l'emploi retrouvé, une fois achevée la période d'activité réduite, est finalement proche de l'emploi perdu. Le tableau reproduit ci-dessous constitue un des principaux résultats de la recherche. On y constate que la moitié des personnes qui disposaient d'un contrat à durée indéterminée (Cdi) ont retrouvé, après avoir exercé des activités occasionnelles, un Cdi. Les deux tiers de celles qui avaient un contrat à durée déterminée sont à nouveau, au moment de l'enquête, en Cdd. Une faible majorité de celles qui disposaient d'un emploi intérimaire a conservé ce statut.

Tableau 3

Nature des contrats en emplois retrouvés en fonction de la situation initiale

Emploi perdu	Emploi retrouvé			
	Cdi	Cdd	Intérim	Total
Cdi	17 %	13 %	4 %	34 %
Cdd	9 %	24 %	4 %	37 %
Intérim	3 %	3 %	7 %	13 %
Inactif	5 %	9 %	2 %	16 %

Grille de lecture : parmi les personnes qui ont retrouvé un emploi, 34 % étaient en Cdi avant le passage par l'activité réduite et, pour 17 % d'entre elles, soit la moitié, l'emploi retrouvé est encore en Cdi.

Source : Cee.

D'autres données, concernant cette fois la durée du travail, confirment la thèse des auteurs selon laquelle les conditions de retour à l'emploi sont moins déterminées par la nature de l'activité réduite que par celle de l'emploi perdu. Pour les auteurs, la pratique d'activités réduites n'a donc pas d'incidence notable sur le devenir des DE. Leurs résultats

se veulent donc, a priori, rassurants. Pour les personnes ayant connu un passé professionnel stable, l'activité réduite ne constitue qu'un emploi d'attente qui laissera « *peu de traces sur les conditions de retour à l'emploi* ». Pour les DE ayant déjà connu la précarité de l'emploi, le passage par l'activité réduite n'introduit aucune amélioration et ne fait que prolonger cet état : « *La situation professionnelle de la personne n'est pas fondamentalement altérée car elle reste inscrite dans un parcours durablement précaire* ». Finalement, il ressort de cette recherche que, quelle que soit la situation des personnes vis-à-vis du marché du travail, l'activité réduite est sans effet sur leurs itinéraires professionnels. Les trajectoires stables sont peu affectées par l'activité réduite. Pour les parcours instables, l'activité réduite ne représente qu'un « épiphénomène » dont l'influence reste modeste.

Un « non-résultat » lourd de sens

Ce non-résultat, constitue paradoxalement une conclusion importante de ce travail qui aurait pu conduire les chercheurs à s'interroger sur la pertinence de l'outil pourtant étudié. Mais là n'est pas leur objet. Du point de vue des chercheurs, c'est le non-résultat qui l'emporte, nous invitant alors à relativiser la place qu'il convient d'accorder au dispositif des activités réduites dans l'analyse des dynamiques d'insertion. Cette conclusion est également celle de Gurgand : « *On peut donc penser que la notion d'activité réduite est peu opérationnelle pour appréhender les comportements sur le marché du travail (...). Nous pensons qu'il faut analyser en tant que tels les parcours d'insertion, la mobilité, les transitions fréquentes, la précarité, etc. sans recours direct à cette notion* ».

Si l'on se place, cette fois, du point de vue des instances décisionnelles qui ont en charge la conduite des politiques d'emploi, il est alors plus difficile de se satisfaire de ce diagnostic qui souligne le caractère relativement neutre d'un passage par l'activité réduite. Car, en cette matière, la neutralité dont il est fait état ne saurait conférer une quelconque légitimité aux instruments ainsi qualifiés. En outre, toute modification introduite dans les règles d'indemnisation des DE modifie le fonctionnement du marché du travail et ne peut être analysée « toutes choses égales par ailleurs »⁷. Enfin et surtout, comme toute mesure d'aide à l'emploi, le dispositif des activités réduites vise à soutenir un processus de réinsertion, grâce à une immersion progressive dans l'emploi devant aboutir à sortir définitivement du chômage. Le passage par ces activités occasionnelles est donc censé apporter une valeur ajoutée aux personnes qui les pratiquent. Or, aucune des recherches analysées dans cette contribution ne parvient véritablement à mettre en évidence l'avantage, pour le chômeur, de transiter par les activités réduites en vue de renouer durablement avec le marché du travail. Au final, une interrogation demeure donc : le régime du cumul salaire/allocation de chômage, parce qu'il rend socialement acceptables des formes d'emplois précaires auxquelles succèdent, de façon récurrente, des épisodes de chômage, n'aurait-il pas pour effet d'allonger cette phase d'insertion ?

⁷ Voir à ce sujet l'article de V. Devillechabrole, « *Le boom des DE actifs* », Liaisons sociales, 1998. L'auteur analyse la façon dont les entreprises ont su se servir du cocktail « allocation de chômage/salaires » pour développer les contrats de travail temporaires et mettre ainsi en place une gestion plus serrée de la masse salariale. L'article mentionne également les nombreux effets de substitution entre catégories d'actifs.

Le débat reste ouvert. Il a d'ailleurs été à l'origine, dans d'autres pays européens, d'un questionnement quant à la place qu'il convenait de réserver au mécanisme s'apparentant aux activités réduites, dans les stratégies d'activation des politiques d'emploi.

Les apports de la comparaison internationale

Devant la complexité des problèmes soulevés par le développement des activités réduites, la Dares a fait appel à la comparaison internationale pour confronter l'expérience française à celle de ses homologues européens. Conduite par l'Ires, la recherche effectuée a porté sur la réalisation de monographies nationales dans quatre pays (Danemark, Belgique, Pays-Bas, Royaume-Uni)⁸. Bien que le dispositif des activités réduites ne trouve pas d'équivalent pur dans les quatre pays retenus, un retour sur le débat ouvert en France a permis de mieux circonscrire l'objectif de la recherche. Par activité réduite, l'étude entend l'ensemble des mesures pour l'emploi visant l'exercice d'activités temporaires et faisant l'objet d'une stimulation financière de leurs bénéficiaires. Sans revenir ici sur tous les aspects et résultats de cette recherche, nous nous attarderons sur une dimension particulière de la problématique des activités réduites que l'on peut résumer sous l'alternative suivante. Ces activités sont-elles conçues dans une stratégie de retour au marché du travail régulier – c'est-à-dire hors subventions et autres mécanismes de socialisation des coûts d'embauche dont les activités réduites constituent une dimension – ? Où s'inscrivent-elles dans des dynamiques plus défensives pouvant aboutir à des phénomènes de chômage récurrent dont l'indemnisation constitue le support ?

Les cas du Royaume-Uni et des Pays-Bas ne seront pas évoqués ici, car la nature des problématiques rencontrées dans ces deux pays risquerait de nous éloigner des questions soulevées en France par les recherches conduites sur les activités réduites.

■ En Belgique, le temps partiel pour échapper au chômage

Par rapport à la problématique française des activités réduites, le cas belge peut apparaître relativement instructif. Un dispositif analogue, autorisant le cumul d'une allocation de chômage avec un salaire tiré d'une activité occasionnelle, a en effet été instauré en 1982 pour lutter contre un chômage alors en forte croissance. Cette mesure faisait partie de tout un ensemble d'instruments, à dominante passive, visant à faire de l'indemnisation du chômage le support d'une politique de redistribution du travail (congés sabbatiques, préretraites). Le dispositif, baptisé « le temps partiel pour échapper au chômage », incitait financièrement les chômeurs qui recherchaient un emploi à temps plein à accepter un emploi à temps partiel, moyennant le versement d'allocations de chômage complémentaires. Concrètement, le système de cumul allocation de chômage/salaire permettait d'assurer au candidat à temps partiel involontaire un revenu global équivalent à 80 % d'un

⁸ H. Huyghues-Despointes, F. Lefresne, C. Tuchsirer, « L'impact du traitement des activités occasionnelles sur les dynamiques d'emploi et de chômage », Dares, Document d'Études, n° 43, mars 2001. Cette recherche qui a porté sur les quatre pays mentionnés ci-avant fait actuellement l'objet d'une extension à deux autres pays : l'Espagne et l'Italie.

salaires à temps plein. En 1989, près de 200 000 personnes étaient occupées à temps réduit, échappant ainsi à la statistique officielle du chômage qui à l'époque recense un peu moins de 400 000 chômeurs. Ce dispositif a connu un très vif essor et a longtemps constitué le principal maillon de la politique de l'emploi. C'est à partir du début des années quatre-vingt-dix que les pouvoirs publics ont cherché à maîtriser ce dispositif qui intervient désormais dans une conjoncture économique riche en emplois. Plusieurs raisons ont expliqué la volonté gouvernementale de freiner le recours à cette mesure.

D'une part, la reprise de l'emploi s'amorce dès cette période et certaines offres d'emploi à temps plein sont difficiles à satisfaire, alors même que le nombre de chômeurs recrutés à temps partiel ne cesse de croître. Le débat sur les pénuries de main-d'œuvre refait rapidement surface et vient questionner la légitimité économique des mesures de redistribution du travail. En ce qui concerne les salariés occupés à temps réduit pour échapper au chômage, certains sont soupçonnés de refuser des emplois à temps plein « *sans doute parce que beaucoup parmi eux sont, avec le temps, devenus plutôt demandeurs d'un accompagnement financier pour un travail à temps partiel* »⁹.

D'autre part, s'est affirmée la volonté de mettre un terme à des pratiques de flexibilité très largement répandues dans les services, pratiques entretenues par un dispositif qui revient à subventionner fortement le temps partiel. Le cumul allocation de chômage/salaire, introduit dans le cadre de la promotion du travail à temps partiel involontaire, a été très largement utilisé par les entreprises qui ont vu là une modalité de réponse à leur demande de flexibilité. Entre 1983 et 1992, le nombre de salariés à temps partiel a doublé et concernait à cette date près de 14 % de l'ensemble des salariés, dont la moitié avait le statut de « chômeurs occupés à temps réduit pour échapper au chômage ». Le secteur des services s'est tourné en masse vers ces formules de travail qui sont apparues comme une véritable alternative au régime des préretraites surtout utilisées dans l'industrie.

Enfin, le coût budgétaire de ce dispositif a eu un fort impact quantitatif qui a manifestement pris de court les responsables de l'emploi. Un coût d'autant moins justifié que la mesure intervenait désormais dans un contexte de relative pénurie de main d'œuvre.

Face à ces nouvelles problématiques, la réglementation vis-à-vis des chômeurs occupés à temps réduit a été durcie. Pour ces derniers, les critères d'accès et de maintien dans le régime du temps partiel involontaire ont été resserrés, et ce dès 1992. Côté entreprises, une pénalité financière a également été introduite pour les employeurs qui utilisaient ce dispositif. Ces ajustements ont permis de réduire les flux d'entrées dans le dispositif, de sorte qu'en 1998 on n'évaluait plus qu'à 74 000 le nombre de chômeurs ayant accepté un emploi à temps partiel dans le cadre de cette réglementation contre, rappelez-le, 200 000, huit ans plus tôt.

⁹ J. Dequan, « *L'assurance chômage face au marché du travail* », Revue du travail, janvier, février, mars 1991.

À ce dispositif ouvert à l'ensemble des chômeurs indemnisés s'est substituée, à partir du milieu des années quatre-vingt-dix, une autre dynamique d'activation plus directement ciblée sur les publics en difficulté, notamment les Deld.

■ La volonté danoise de lutter contre le chômage récurrent

La problématique des activités réduites a occupé une place évolutive dans les politiques d'emploi conduites au Danemark. Aujourd'hui, les pouvoirs publics semblent se méfier de ce type d'instrument dont l'orientation est contraire aux principes qui ont sous-tendu, en 1994, la vaste réforme du marché du travail. Celle-ci est intervenue pour endiguer la progression d'un chômage important (12 % de la population active), notamment celui de longue durée. C'est pourquoi la réforme a reposé sur une stratégie d'activation des prestations de chômage destinée à éviter que les mesures pour l'emploi ne viennent alimenter des phénomènes de récurrence dans le chômage. Avant la réforme, on assistait, au Danemark, à un processus d'aller-retour permanent entre le marché du travail activé composé pour l'essentiel d'emplois subventionnés pour une durée déterminée et le système d'indemnisation des chômeurs. Chaque passage en emploi aidé réactivait les droits indemnitaires des chômeurs, de sorte que ceux-ci alternaient des périodes de chômage avec des périodes d'emploi temporaire sans pour autant rejoindre durablement le marché du travail. Pour faire image, le mécanisme ici dénoncé est, d'une certaine façon, celui qu'entretient le principe des activités réduites avec l'Unedic puisque dans le cas français, chaque période d'activité temporaire permet effectivement de capitaliser de nouveaux droits indemnitaires et de prolonger dans le temps la période de chômage ouvrant droit à prestations.

C'est donc à ce phénomène qu'ont voulu s'attaquer les pouvoirs publics danois en adoptant la réforme qui désormais interdit tout retour au régime indemnitaire au-delà de la période d'activation. Concrètement, la réforme législative introduite vise, comme l'indique le ministère de l'emploi, à « abolir le système de requalification systématique au régime d'assurance chômage, le but désormais recherché est d'enclencher une dynamique d'intégration au marché régulier du travail et non de favoriser des phénomènes de récurrence entre le marché activé et le retour au chômage indemnisé »¹⁰.

Le mécanisme de l'activation dans laquelle passe la quasi-totalité des chômeurs danois est construit autour de deux périodes.

La période d'indemnisation passive est limitée dans le temps. Sa durée ne peut excéder une année. Au cours de celle-ci, les chômeurs perçoivent leur allocation de chômage et organisent leur recherche d'emploi comme bon leur semble, sans recourir à des dispositifs spécifiques d'aides à l'emploi. C'est au cours de cette période qu'est établi avec les agences locales pour l'emploi un plan d'action individuel. Ce plan est censé préparer la programmation des activités devant conduire à la réintégration sur le marché du travail.

¹⁰ « Labour Market Policy in Transition », Ministry of Labour, Ministry of Finance, may 1996, Copenhagen.

Une période d'activation prend la suite pendant une durée de trois ans. Cette période engage à la fois le Service public de l'emploi, qui se doit d'accompagner le reclassement des chômeurs jusqu'au retour au marché régulier du travail, et le chômeur qui théoriquement doit accepter les propositions d'activation qui lui sont faites. Pendant ces trois années d'activation, les droits indemnitaires sont maintenus mais ils ne peuvent être réalimentés au-delà de la période d'activation, du fait d'un passage en contrat aidé ou en formation.

Au-delà de cette période, soit le chômeur réintègre le marché – non subventionné – du travail, objectif premier de la réforme, soit il bascule alors dans des régimes d'assistance sociale. La gestion en est confiée aux municipalités qui, elles aussi, sont tenues, depuis 1994, de mettre en œuvre des stratégies d'activation des prestations sociales.

Les failles dans l'indemnisation du chômage, freins au retour à l'emploi durable

La mise en place de cette politique d'activation a été en fait l'occasion, pour le Gouvernement, de mieux identifier ce qui, dans la réglementation de l'indemnisation du chômage, fait obstacle à une réinsertion professionnelle durable. Les activités réduites « à la danoise » ont été très vite montrées du doigt par les pouvoirs publics qui estimaient que ce dispositif contrevenait aux objectifs de la nouvelle politique d'activation. Le problème s'est posé en liaison avec le régime d'indemnisation des chômeurs occupés à temps partiel. Dans la réglementation en vigueur, si un chômeur accepte un emploi à temps partiel pour échapper au chômage total, il bénéficie d'une sorte de dédommagement financier par le versement d'une allocation supplémentaire justifiée par le préjudice subi de ne pouvoir occuper un poste à temps complet. La question posée à l'administration du travail a été de savoir dans quelles mesures ces salariés/chômeurs à temps partiel devaient ou non intégrer la période dite d'activation pour se réinsérer sur le marché du travail. Étaient-ils avant tout salariés ou chômeurs ? Le problème a, semble-t-il, été facilement tranché pour les salariés indemnisés, occupant un temps partiel de façon permanente. Désormais, la possibilité de cumuler leur salaire avec l'allocation supplémentaire de chômage ne peut excéder une année. Au bout d'un an, le salarié travaillant involontairement à temps partiel doit choisir entre deux options. Soit, il se satisfait de son emploi à temps partiel et renonce à son statut de chômeur ainsi qu'à son allocation supplémentaire. Soit, il maintient sa demande d'un emploi à temps plein. Il conserve alors son allocation supplémentaire mais en contrepartie il doit, au-delà de la première année, intégrer comme tous les autres chômeurs la période dite d'activation. Le problème n'est en revanche pas tranché pour les chômeurs qui occupent un travail à temps partiel de façon temporaire. Cette modalité d'emploi est vécue par les pouvoirs publics comme une façon d'éviter la période d'activation. Souvent en effet, l'occupation d'un poste à temps partiel temporaire se déclenche au terme de la première année d'indemnisation passive du chômage. Ce passage annulant l'ancienneté de la demande d'emploi, le chômeur est ainsi en capacité de différer dans le temps la période d'activation. C'est un problème

actuellement étudié par l'administration danoise qui entend mettre un terme à ces situations contraires à la philosophie qui sous-tend la réforme du marché du travail.

Cette question est importante à souligner car elle nous semble rejoindre les problèmes que soulève en France le régime des activités réduites. Il est clair, dans le cas danois, que cette forme de récurrence dans le chômage est contraire aux objectifs que poursuit la politique active de l'emploi. Si le problème n'a toutefois pas trouvé de réponse à ce jour, la volonté est bien réelle de mettre un terme à ces formes d'alternance entre le chômage et l'emploi à temps partiel, dès lors que cette modalité d'emploi n'est pas délibérément choisie par le demandeur d'emploi.

Conclusion : vers un dispositif d'accompagnement plus volontariste ?

Ce rapide tour d'horizon des cadres réglementaires adoptés en matière d'activités occasionnelles en Belgique et au Danemark souligne la place singulière de ces dispositifs dans les politiques d'emploi. L'embaras que ces mesures ont suscité dans ces deux pays a été ravivé sous l'effet d'une réorientation des politiques d'emploi. Le tournant pris dans les années 90, visant à mettre en place de nouvelles stratégies d'activation, est venu confirmer l'ambivalence des mécanismes de cumul. Comme nous l'avons vu, dans ces deux pays, les pouvoirs publics se sont interrogés sur le point de savoir dans quelles mesures ces dispositifs de cumul étaient solubles dans les réformes en cours.

Vu de la France, il nous semble que l'expérience danoise devrait retenir plus particulièrement l'attention. Ainsi, le nouveau dispositif d'activation, introduit en 1994 et centré sur un accompagnement individualisé des chômeurs, n'est pas sans rappeler celui, récemment instauré en France, dans le cadre du Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare). Dans les deux cas, il s'agit bien de renforcer la qualité des prestations en nature offertes aux demandeurs d'emploi dans le cadre d'une réaffirmation du rôle des services de l'emploi. Au Danemark, il est clair que l'accent mis sur le suivi renforcé des chômeurs est apparu comme étant peu conciliable avec le maintien des dispositifs de cumul. Ce dernier mécanisme repose sur des incitations financières visant à « autonomiser » la sphère de l'insertion, là où l'adoption de nouveaux programmes d'accompagnement personnalisés des chômeurs vise au contraire à « socialiser » la sphère de l'insertion, en confirmant le rôle pivot des intermédiaires de l'emploi dans les ajustements à l'œuvre sur le marché du travail.

Toute la question est donc de savoir quelle place sera réservée aux demandeurs en activité réduite dans le nouveau dispositif « Plan d'action personnalisée », (Pap) géré par l'Anpe ¹¹. Les recherches réalisées en France sur le dispositif des activités réduites ont souligné l'impact limité de la formule du cumul sur les trajectoires d'insertion. Les chômeurs qui se sont montrés intéressés par ce mécanisme appartiennent aux segments

¹¹ C. Tuchsirer, « *Le Pare, outil d'un nouveau parcours d'insertion pour les DE ?* », Droit social, n° 4, avril 2001.

précaires du marché du travail et disposent souvent de faibles revenus monétaires. Pour la plupart d'entre eux, ces activités occasionnelles les laissent insatisfaits. D'après une enquête réalisée par l'Anpe en 1997, la stabilité de l'emploi, sous la forme d'un contrat à durée indéterminée, permettant d'abandonner les activités réduites, est souhaitée par près de 90 % des personnes¹². C'est pourquoi, à l'instar du Danemark, l'heure est peut-être venue de les inciter, plus que par le passé, à se tourner davantage vers ces dispositifs d'accompagnement nouvellement instaurés en France.

¹² M. Béraud, « *Les demandeurs d'emploi en activités réduites* », Les essentiels, Anpe, 1999.