
L'impact de l'assurance-chômage sur les normes d'emploi et de salaire : l'inéluctable dérive vers les « activités réduites »

*Carole TUCHSZIRER**

Pour l'assurance-chômage, une double mission s'est d'emblée imposée consistant d'une part à accorder une protection salariale au chômeur et de l'autre à favoriser sa réinsertion professionnelle. En réalité, ces deux préoccupations sont étroitement liées. Les modalités d'indemnisation des chômeurs, le niveau des prestations de chômage, la durée pendant laquelle le chômeur les perçoit interfèrent directement sur la nature de l'emploi recherché. Plus encore, les acteurs en charge de cette branche de la protection sociale ont toujours vu dans l'assurance chômage un instrument permettant de rétroagir sur le fonctionnement du marché du travail et sur les processus de reclassement des chômeurs. En ce sens, la recommandation de l'OCDE formulée avec force dans les années 80 consistant à activer les dépenses passives à transférer vers l'emploi les prestations de chômage, ne traduit pas un changement d'orientation majeure pour l'assurance-chômage. C'est même sur ce principe du placement que se sont construits les dispositifs d'indemnisation du chômage. La protection contre le risque chômage ne représente qu'une des facettes de la protection sociale car le droit à l'emploi constitue bel et bien le fil directeur des interventions engagées par les systèmes d'indemnisation du chômage. Historiquement, la fonction de placement des chômeurs est un trait constitutif des missions assignées à l'assu-

* Chercheuse à l'IRES.

rance chômage. Toute la question est d'ailleurs de savoir quelle est la nature de l'emploi dont il convient d'encourager la reprise (en termes de contrat de travail, de durée du travail, de salaires, de qualification etc.). De ce point de vue, la période qui s'ouvre dans les années quatre-vingt marque un changement de cap important. Jusque là, la plupart des réformes adoptées visait à étendre la protection indemnitaire des chômeurs en accompagnant leur reclassement par des mesures soucieuses d'éviter d'exercer une pression à la baisse sur le niveau des salaires offerts à l'embauche. La crise des années 30 permet d'illustrer la philosophie qui entoure l'intervention des pouvoirs publics. Celle-ci est marquée par une double préoccupation : améliorer la couverture du chômage, accroître les niveaux et durée d'indemnisation mais également mettre au service de l'emploi les prestations de chômage pour œuvrer activement au reclassement des chômeurs. La naissance de la politique de l'emploi à laquelle donne lieu ces premières formes d'activations des dépenses passives, comme on le dirait aujourd'hui, est caractérisée par l'importance accordée à la protection des salaires en vigueur sur le marché. Cette préoccupation n'est pas incompatible avec l'objectif d'organiser loyalement le placement des chômeurs. La protection du statut salarial du chômeur s'inscrira durablement dans les préoccupations des acteurs en charge de l'assurance-chômage.

La création en 1958 d'un régime obligatoire d'assurance-chômage géré par les syndicats et le patronat marque certes un tournant institutionnel majeur en raison de l'émergence de nouveaux acteurs dans la prise en charge du risque chômage mais elle ne modifie pas pour autant les orientations fixées à la politique indemnitaire. Pendant près de vingt ans l'UNEDIC étend son champ d'intervention par l'octroi d'une couverture étendue à de nouveaux publics dotés d'une amélioration constante de leurs droits à indemnisation. L'extension des droits des chômeurs s'opère dans la perspective d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. La construction européenne impose de nouvelles restructurations industrielles et l'assurance chômage est conçue comme un instrument d'aide à la mobilité destiné à financer des périodes de transition professionnelle en incitant de nouvelles catégories de main-d'œuvre à se diriger vers les secteurs en croissance (jeunes et salariés agricoles) (Daniel, Tuchsirer ; 1999). La politique de l'UNEDIC est durant cette période caractérisée par l'explicitation des objectifs poursuivis : soutenir activement les processus de reconversion professionnelle tout en améliorant les protections accordées aux chômeurs en quête d'intégration dans le modèle salarial. C'est cette dimension politique qui semble aujourd'hui faire défaut aux réformes successivement adoptées par l'UNEDIC depuis le début des années quatre-vingt.

En toile de fond des années soixante dominait la convention keyneso-fordiste assise sur le modèle de l'emploi durable, à temps plein. C'est cette représentation du marché du travail qui constituait en quelque sorte le

fil souterrain des interventions de l'assurance-chômage. Ce modèle a aujourd'hui largement perdu de sa prégnance et la dérégulation du marché du travail à laquelle on assiste actuellement a contribué à faire perdre de vue les principes fondateurs de l'assurance-chômage. Depuis le second choc pétrolier, c'est une logique avant tout gestionnaire qui a guidé la plupart des réformes engagées par l'UNEDIC. Le souci de préserver l'équilibre financier de l'UNEDIC a marqué l'extinction de la fonction de régulation du marché du travail qu'assurait le régime indemnitaire. Les restrictions des droits à indemnisation sont intervenues dans un contexte de chômage de plus en plus massif. Contrairement à la crise des années 30, le rôle d'amortisseur social de la crise que jouait l'UNEDIC n'est plus d'actualité et les changements réglementaires qui ont été apportés au régime ont bien au contraire accentué les phénomènes de précarité à l'œuvre sur le marché du travail. Cette précarité a été la conséquence de la multiplication depuis vingt ans de nouvelles formes d'emploi le plus souvent mal rémunérées et de courtes durées (contrat à durée déterminée, intérim, temps partiel). C'est dans ce contexte doublement dégradé tant du point de vue des conditions d'insertion sur le marché du travail que sur le plan de la prise en charge du risque chômage que le débat sur l'activation des dépenses passives a refait surface. Mais cette notion prend désormais un sens tout particulier puisqu'il s'agit d'inciter les chômeurs à retrouver un emploi au prix de fortes concessions tant en termes de salaires qu'en termes de stabilité de l'emploi. Le mécanisme des activités réduites introduit par l'UNEDIC en 1986 nous paraît à cet égard symptomatique du changement de paradigme dans lequel s'inscrit désormais l'assurance chômage. La possibilité offerte au demandeur d'emploi de cumuler un revenu tiré d'une activité occasionnelle avec le maintien partiel de ses allocations de chômage repose sur une représentation du marché du travail entièrement acquise au dogme de la flexibilité/précarité. L'intervention de l'UNEDIC sur le marché du travail se caractérise par une attitude défensive, limitant son rôle à rendre socialement acceptables des formes d'emplois périphériques au contrat de travail de droit commun. Par son action, le régime paritaire contribue à enfermer les chômeurs dans le piège des emplois précaires et mal rémunérés.

I. Le dépérissement de l'assurance-chômage : vers une réduction graduelle des droits à indemnisation

Avant de rentrer dans la chronologie des événements qui ont modifié le cadre réglementaire de l'assurance-chômage au cours de ces deux dernières décennies, il apparaît utile de rappeler à grands traits la façon dont est organisée en France l'indemnisation des chômeurs afin de mieux comprendre la portée des enjeux qui ont conduit à en modifier l'organisation institutionnelle.

La création d'un régime conventionnel d'assurance chômage en 1958, géré conjointement par les confédérations syndicales et le patronat, vient s'ajouter à une aide publique délivrée par les fonds de chômage sous l'autorité des municipalités. L'instauration de ce régime public date de la première guerre mondiale. Laissé à l'initiative des communes, il repose donc sur le principe du volontariat. Seules les communes dotées d'un fond de chômage pouvaient indemniser les chômeurs relevant de leur territoire géographique. C'est pour mettre un terme à cet arbitraire et généraliser la couverture du risque chômage qu'un régime obligatoire d'assurance chômage voit le jour en 1958. Il est organisé sur une base interprofessionnelle couvrant l'ensemble du territoire et la majorité des branches. Toutefois la création de l'UNEDIC n'entraîne pas, du moins jusqu'en 1979, la suppression de l'aide publique. Les allocations versées par l'assurance-chômage viennent se surajouter à l'aide publique pour ceux des chômeurs qui y accèdent. Dans les faits, le régime d'assurance-chômage procure l'essentiel des indemnités de chômage allouées aux demandeurs d'emploi. Le caractère bi-céphale de l'indemnisation du chômage perdurera jusqu'en 1979. A partir de cette date, la volonté de moderniser ce pan de la protection sociale va conduire l'Etat et les acteurs sociaux à envisager la fusion intégrale du régime UNEDIC et de l'aide publique. Un régime indemnitaire unique est ainsi créé, cofinancé par les cotisations sociales et l'impôt. Il est composé de cinq prestations de chômage qui se distinguent les unes des autres par la nature du risque chômage qu'elles sont censées couvrir. Quant à la participation financière de l'Etat, elle consiste en une subvention forfaitaire et non affectée versée au régime ainsi unifié.

Ces transformations institutionnelles s'accompagnent d'une élévation du niveau des revenus de remplacement et, plus généralement, la période se caractérise par une amélioration constante des droits sociaux des salariés privés d'emploi. A partir de 1982, on assiste en revanche à une révision totale de la politique indemnitaire conduite jusque là. Le début de cette décennie marque l'installation dans la crise et le chômage. Les théories keynésiennes cèdent du terrain au profit d'analyses néoclassiques de la crise, lesquelles mettent en avant la responsabilité du coût du travail dans le développement du chômage. Le débat sur la relation indemnisation/retour à l'emploi se radicalise et une attention forte est dorénavant portée aux risques de désincitation au travail que comporterait une indemnisation trop généreuse. Cette représentation libérale du fonctionnement du marché du travail, associée au dogme de l'équilibre budgétaire a pesé lourdement sur les conditions d'indemnisation des chômeurs. La succession des réformes engagées depuis 1982 a ainsi conduit au lent dépérissement de l'assurance-chômage dont le champ d'action s'est rétracté au moment même où sur le front de l'emploi, la situation se dégradait sensiblement.

**Les réformes de 1982, 1984, 1992 :
le temps des ajustements financiers**

Les changements opérés ont profondément modifié les principes sur lesquels l'assurance chômage fondait sa légitimité. Sous couvert d'une logique gestionnaire destinée à assurer la pérennité du régime paritaire, les réformes introduites inversent la charge de la responsabilité du chômage en reportant sur le chômeur le coût de la gestion du risque chômage. Un processus d'individualisation des droits indemnitaires est observable dès 1982 à travers l'introduction d'un nouveau principe dans les conditions d'attribution des prestations. Ainsi, le décret du 24 novembre 1982 instaure le mécanisme dit des filières d'indemnisation. Très concrètement cela signifie que, depuis cette date, les conditions dans lesquelles le chômeur est indemnisé dépendent non pas des circonstances dans lesquelles cet ancien salarié a perdu son emploi, mais en majeure partie, de la durée pendant laquelle il a cotisé au régime paritaire avant d'être au chômage. La durée d'indemnisation varie donc d'un chômeur à l'autre en fonction des seules durées préalables d'affiliation au régime. Cette réforme a eu des conséquences majeures sur les conditions de vie des chômeurs. Alors qu'en 1979, il suffisait de travailler trois mois pour être indemnisé pendant trois ans, aujourd'hui avec cette même durée d'affiliation au régime, on ne peut tout simplement plus accéder au régime d'assurance-chômage. Quant aux périodes de cotisation un peu plus longues, elles ne permettent qu'un accès extrêmement limité dans le temps au système indemnitaire.

Cette réforme consacre le recentrage de l'UNEDIC sur une logique purement assurantielle à travers une plus forte contributivité ¹ du régime. La prise en compte de ce critère de contributivité a accentué les inégalités de traitement entre chômeurs reproduisant de la sorte les dysfonctionnements d'un marché du travail que le régime avait jusque là cherché à corriger. Un pas de plus a été franchi en 1984 dans ce processus d'individualisation des droits des chômeurs. L'organisation institutionnelle de l'assurance chômage est modifiée sous la pression d'une forte revendication patronale. Le régime est scindé en deux. D'un côté l'assurance chômage, gérée et financée par les seuls partenaires sociaux et réservée aux salariés ayant cotisé suffisamment longtemps. De l'autre l'assistance (ou solidarité) relevant de l'Etat financée par l'impôt et destinée aux exclus de l'assurance (chômeurs de longue durée, aux jeunes à la recherche d'un premier emploi ou aux chômeurs n'ayant travaillé qu'une courte période). Cette réforme va donner lieu à une refonte des prestations versées par les deux régimes. Mais dans les deux cas les conséquences pour la grande majorité des chômeurs vont

1. On dit d'un régime de protection sociale qu'il est contributif quand il tente de rendre les prestations perçues proportionnelles aux cotisations versées.

dans le même sens : celui d'une réduction des droits à indemnisation. Car la distinction institutionnelle opérée au sein des chômeurs selon leur plus ou moins forte proximité à l'emploi n'épargne pas pour autant la frange du salariat sur laquelle l'UNEDIC recentre ses interventions. Face à l'aggravation du chômage et à la menace que celle-ci fait peser sur l'équilibre budgétaire, une troisième réforme de l'UNEDIC est mise en place en 1992. Trois dispositions illustrent le caractère régressif de cette réforme qui va conduire à exclure du champ de l'UNEDIC les chômeurs les plus exposés à la précarité de l'emploi.

- Les prestations existantes sont fondues en une allocation unique, dégressive dans le temps par palier de quatre mois.

- Les conditions d'accès au régime sont durcies. Ce ne sont plus trois mois mais quatre (au cours des huit derniers mois) qui sont exigés du chômeur pour s'ouvrir des droits au régime d'assurance.

- A l'intérieur de chacune des filières d'indemnisation créées en 1982, les conditions de cotisations préalables ont été renforcées. Pour maintenir constante la période d'indemnisation du chômage, il faut avoir préalablement cotisé plus longtemps au régime.

Des conséquences financières douloureuses pour les chômeurs

Si l'on mesure bien à travers cette rapide analyse des réformes adoptées le sens général des transformations introduites dans la gestion du risque-chômage, il est en revanche plus difficile d'en évaluer les effets d'une catégorie de chômeur à l'autre. Or le propre de ces réformes est d'avoir précisément cherché à individualiser le traitement indemnitaire des chômeurs. Pour mieux cerner l'impact de ces changements réglementaires sur les conditions d'indemnisation des chômeurs nous reprendrons les principaux résultats de l'analyse par cas-types réalisée par l'IRES².

Une des premières conséquences des restrictions successives apportées au système indemnitaire est la baisse régulière du taux de couverture observée entre 1985 et 1997. La part des chômeurs indemnisés passe de 60 % à 53 % (dont 42 % pour le régime d'assurance-chômage et 11 % pour le régime de solidarité financé par l'Etat). C'est dire que le régime paritaire instauré en 1958 n'a plus d'obligatoire que le nom puisque près de la moitié des chômeurs ne sont plus couverts contre le risque-chômage. Ce phénomène a été encore plus massif pour les jeunes. A peine 36 % des chômeurs de moins de vingt cinq sont indemnisés en 1996 alors qu'ils étaient 50 % à

2. Pour une analyse plus détaillée de cette étude se reporter au document de travail de C. Daniel et G. Bessot : « L'indemnisation du chômage depuis 1979 : une analyse par cas-types ». Documents de travail, n°99.01, IRES.

bénéficiaire d'une telle couverture en 1985. Pour les demandeurs d'emplois couverts par l'assurance-chômage, la multiplication des différentes réformes intervenues depuis 1982 a pesé lourd sur leurs conditions d'indemnisation. Le tableau ci-dessous en fournit une première illustration. Il tente de cerner l'impact des changements réglementaires sur la situation de chômeurs, présentant des caractéristiques professionnelles identiques mais ayant intégré le régime indemnitaire à différentes périodes.

Evolution des droits à indemnisation d'un demandeur d'emploi de moins de 50 ans, avec un salaire de référence égal au SMIC (droits évalués en nombre de SMIC cumulés)

Durée d'affiliation	1979	1982	1984	1990	1992	1997
3 mois	20,67	2,40	1,69	1,62	0	0
4 mois	20,67	2,40	1,69	1,62	2,08	2,72
6 mois	20,67	12,32	7,83	9,15	4,53	4,46
8 mois	20,67	12,32	7,83	9,15	8,55	8,46
12 mois	20,67	17,28	15,65	17,85	8,55	8,46
14 mois ou plus	20,67	17,28	15,65	17,85	16,93	16,28

Source : IRES, 1999.

Les caractéristiques du cas-type analysé correspondent ici au profil moyen des allocataires du régime paritaire. On constate donc l'effet considérable qu'a eu l'introduction d'un critère de durée préalable d'activité sur l'évolution des droits. Quelle que soit la durée d'affiliation, la tendance à la baisse est générale pour l'ensemble des chômeurs. Toutefois cette érosion a été sélective affectant prioritairement les chômeurs à faible antécédent professionnel. Ceux n'ayant cotisé que 3 mois au régime percevaient en 1979 l'équivalent de près de 21 SMIC cumulés. En 1997, ces mêmes chômeurs ne sont plus couverts par le régime. Pour ceux ayant cotisé 4 mois, les prestations perçues passent de 21 smics cumulés en 1979 à 3 smics cumulés en 1997 (et ainsi de suite). Pour les chômeurs ayant connu une trajectoire professionnelle plus stable avant leur entrée dans le chômage, leur situation indemnitaire s'est dégradée mais dans des proportions bien plus faibles.

Cette détérioration des niveaux d'indemnisation est imputable comme nous l'avons déjà signalé à l'adoption de réformes qui ont toutes eu pour effet de réduire la durée totale d'indemnisation, avec, là aussi, de fortes différenciations selon la période de cotisation préalable. Le principe de contributivité a relativement plus épargné les durées d'indemnisation de ceux des chômeurs ayant durablement cotisé au régime d'assurance-chômage³.

Mais les réajustements opérés pour assurer l'équilibre financier de l'UNEDIC dans un contexte de chômage massif ont ceci de paradoxal qu'ils ont profondément contribué à accroître les inégalités de revenus salariaux entre chômeurs. C'est ce qu'illustre de façon on ne peut plus éclai-

rante le tableau ci-dessous. Le cas-type retenu dans l'analyse s'intéresse aux chômeurs les plus chanceux puisqu'ils ont tous une durée préalable d'affiliation de 27 mois, situation professionnelle la plus favorable du point de vue de l'orientation des réformes engagées.

**Evolution des droits à indemnisation en fonction du salaire,
pour un demandeur d'emploi ayant une durée préalable
d'affiliation de 27 mois (droits en nombre de SMIC cumulés)**

Age et salaire de référence	1979	1984	1990	1992	1997	Evolution 197/1979
40 ans-1 smic	20,67	15,65	17,85	16,93	16,28	-21,2%
40 ans-4 smic	43,67	39,66	43,25	52,92	52,73	+20,7%
50 ans-1 smic	36,69	24,19	30,54	27,21	27,06	-26,2%
50 ans-4 smic	80,35	62,80	72,12	79,07	84,25	+4,8%
55 ans-1 smic	36,94	45,00	43,25	39,71	39,06	+5,7%
55 ans-4 smic	81,19	144,00	137,70	131,70	131,70	+62,2%

Source : IRES, 1999.

Un premier constat s'impose : les titulaires de relativement faibles salaires sont ceux qui ont le plus souffert des coupes sombres introduites dans le régime. Sur la période 1979/1997 le niveau d'indemnisation des anciens smicards a chuté de plus de 20 points alors même qu'ils avaient largement contribué au financement de l'assurance-chômage. Seuls les plus de 55 ans voient leur prestations de chômage s'accroître sur la période. Mais l'on voit bien les mobiles à l'origine de cette protection effective des salariés âgés. Contrairement aux missions de l'assurance-chômage visant à indemniser les chômeurs dans le but de les rapatrier sur le marché du travail dans des conditions préservant leur statut salarial, il s'agit là de les inciter à se retirer du marché du travail au moyen d'un niveau d'indemnisation très avantageux dont le coût a pesé lourd sur les finances du régime. L'assurance-chômage joue ici un rôle qui la rapproche davantage d'un régime de préretraite et ce afin de rendre socialement acceptable leur exclusion de la sphère productive.

Les autres bénéficiaires des transformations réglementaires survenues depuis vingt ans sont les détenteurs de hauts salaires, et cela quel que soit leur âge. Leur taux de remplacement s'est considérablement accru sur la période. Le champ d'intervention de l'UNEDIC s'est donc rétracté, mais de façon sélective, par l'abandon de ceux dont la position sur le marché du travail était la plus précaire que ce soit en termes de durée du contrat de travail et/ou en termes de salaires. Ces résultats ne font que miner la légitimité de cette branche de la protection sociale qui ne parvient plus, comme elle l'a fait par le passé, à protéger « le travail salarié des rigueurs de la logique de marché » (Concialdi ; 1999). Une dernière illustration de cette sorte de dé-

mission peut être fournie à partir du traitement que l'UNEDIC a réservé aux salariés embauchés à temps partiel.

Cette forme d'emploi en croissance régulière depuis le début des années quatre-vingt, est le produit d'une forte revendication patronale qui a vu dans le temps partiel un moyen de mieux ajuster le volume de l'emploi aux à-coups de la production. Largement subi par les salariés, le temps partiel a été considéré par l'UNEDIC jusqu'en 1992 comme une forme de sous-emploi que les salariés acceptaient faute de mieux. C'est sur cette représentation du fonctionnement du marché du travail, largement justifiée dans les faits, que les gestionnaires du régime paritaire ont sans doute décidé de renforcer la protection indemnitaire de ces chômeurs en leur octroyant financièrement un avantage relatif par rapport aux salariés à temps plein. Le « risque précarité » faisait ainsi l'objet d'un dédommagement eu égard à une forme d'emploi que l'on considérait, à juste titre, comme atypique. Depuis 1992, les salariés à temps partiel privés d'emploi ont perdu l'avantage financier que leur conférait la nature de leur contrat de travail. Leur taux de remplacement significativement supérieur aux salariés à temps plein avant 1992 est redevenu, depuis, identique à leurs homologues salariés embauchés à temps plein. Est-ce à dire qu'il s'agit désormais de considérer le temps partiel comme une figure salariale à part entière ? La question est manifestement posée.

Plus généralement, comment interpréter le changement de perspective que ces réformes ont introduit ? Car ce repli indemnitaire, pour le moins régressif du point de vue des droits des chômeurs, a fortement contribué à alimenter, sinon à accélérer, les phénomènes de précarisation que le marché du travail a conjointement développés. Cette insensibilité du régime d'assurance-chômage a été interprétée par certains auteurs comme la conséquence plus générale du caractère exclusivement technique des réajustements opérés dans les diverses branches de la protection sociale. Au nom de la maîtrise des dépenses sociales, une logique gestionnaire s'est substituée à une logique politique dans les décisions prises, aboutissant, sous l'effet d'une non-politique, à imposer une réorientation des principes fondateurs de la sécurité sociale (Concialdi ; 1999). Appliquée au champ du chômage cette analyse apparaît largement vérifiée.

En effet, alors que l'assurance chômage s'est toujours adaptée aux nouveaux risques auxquels les entreprises exposaient leurs salariés, elle est en revanche restée myope aux transformations des systèmes d'emploi engendrées par l'installation d'un marché du travail plus flexible. De ce point de vue l'introduction d'un critère d'ancienneté professionnelle dans le calcul des droits indemnitaires au moment même où se diffusaient de nouvelles formes d'emplois précaires (contrat à durée déterminée, intérim, temps partiel, etc.) qui interdisent tout accès durable au régime indemnitaire apparaît pour le moins anachronique et contraire à la vocation initiale du régime.

II. L'insensibilité du régime à l'essor du travail précaire

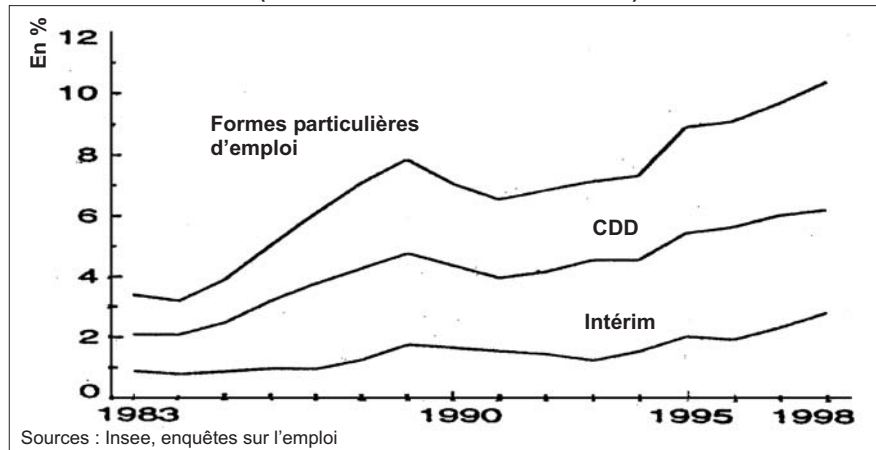
Car en effet, le marché du travail s'est largement transformé au cours de ces vingt dernières années. Au modèle de l'emploi à temps plein et à durée indéterminée s'est rapidement substituée une palette d'emplois précaires caractérisée par la brièveté du contrat de travail et la faiblesse des salaires offerts. Ce processus de précarisation de la main d'œuvre a résulté de l'analyse qui a été faite, dans les années quatre-vingt, de la situation de l'emploi. La crise et le chômage ont été interprétés comme le produit d'un excès de la réglementation du travail pesant sur les comportements d'embauche des entreprises. La période est marquée par le succès que rencontre le thème de la flexibilité du travail dans les débats économiques et sociaux. Sortir de la crise imposerait un meilleur ajustement de la masse salariale aux supposées contraintes économiques. La volonté de « toiletter le code du travail » pour répondre aux besoins de flexibilités des employeurs s'est traduite par l'essor de ce que l'on qualifie en France de nouvelles formes d'emploi. Le législateur en faisant sienne cette lecture de la crise a largement contribué à la diffusion de ces formes d'emploi. Dès le milieu des années quatre-vingt un certain nombre de dispositions ont été adoptées pour encourager les entreprises à offrir des emplois temporaires aux chômeurs. Des assouplissements ont été ainsi apportés à la réglementation du contrat à durée déterminée et du travail intérimaire. La suppression de l'autorisation administrative exigée dans certains cas pour y recourir et la possibilité d'allonger les durées maximales de ces contrats ont permis de desserrer la contrainte qui pesait sur leur conditions d'utilisation.

La multiplication de ces emplois atypiques a également été encouragée par les mesures adoptées dans le champ des politiques publiques d'emploi. Les subventions à l'emploi accordées aux entreprises en cas d'embauche de publics en difficulté d'insertion ont le plus souvent reposé sur des contrats atypiques (contrat à durée déterminée et travail à temps partiel). S'agissant du travail à temps partiel, son développement a été la résultante d'une impulsion étatique plus tardive. Les mesures d'abattements de charges sociales prises au début des années quatre-vingt-dix expliquent, depuis cette date, la croissance conséquente de cette modalité d'emploi.

Cette dynamique de diversification des formes d'embauche a conduit à faire reculer la figure de l'emploi stable sur laquelle était pourtant calé le système de protection sociale des chômeurs. Quelques chiffres suffiront à illustrer l'extension des emplois temporaires. En 1998, 9 % des salariés sont embauchés sous une forme particulière d'emploi (contrat à durée déterminée, intérim, stages et contrats aidés de la politique de l'emploi). Ils n'étaient qu'à peine 3 % à être embauchés sous cette forme d'emploi en 1983. Alors que l'emploi salarié total n'a progressé que de 9 % au cours de

cette période, le nombre de ces formes particulières d'emploi a quant à lui quasi quadruplé entre 1983 et 1998.

La part des formes particulières d'emploi dans l'emploi salarié
(hors Etat et Collectivités locales)



Cette tendance à la hausse persiste y compris en période de reprise économique. Alors qu'initialement ces emplois atypiques avaient été conçus dans une logique de gestion de la crise, on constate qu'aujourd'hui l'usage de ces emplois périphériques s'intensifie alors même que la période est marquée par un retour de la croissance. Entre 1996 et 1998, les emplois en contrat à durée déterminée ont progressé de 15 %, les emplois temporaires intérimaires de 51 %. Plus généralement, au cours de ces deux années, ces emplois ont été à l'origine de près des trois quart de l'augmentation de l'emploi salarié dans le secteur privé et semi-public. Cela revient à dire que sous l'effet de la législation et des politiques de l'emploi, les entreprises ont fini, au fil du temps, par inscrire durablement ces modalités d'emploi dans leurs pratiques d'embauche. Des analyses récentes ont d'ailleurs confirmé ce constat. La banalisation du recours aux emplois temporaires correspond au passage d'une forme d'utilisation occasionnelle, liée à des surcroûts d'activité, à un recours quasi permanent associé à la recherche d'une plus forte réactivité de l'emploi aux retournements conjoncturels (Lizé ; 1999).

En 1999, plus de la moitié des offres d'emplois déposées par les entreprises à l'ANPE sont des emplois temporaires de moins de 6 mois ou des contrats occasionnels de moins d'un mois. Côté chômeurs, près de 40 % des inscriptions à l'ANPE sont consécutives à la fin d'une mission d'intérim ou d'un contrat à durée déterminée. Or ces contrats ne débouchent que très partiellement sur des embauches définitives.

Emplois instables mais également emplois fréquemment mal rémunérés, telle est l'autre conséquence des mutations qu'a connues le marché du travail. La diffusion du travail à temps partiel explique en grande partie la croissance des bas salaires en France. Entre 1983 et 1997, la proportion des salariés à bas salaires est passée de 11 % à 15 %⁴. Plus généralement, les années quatre-vingt ont vu les inégalités de salaires s'accroître sensiblement.

Toutes ces nouvelles figures de l'emploi salarié, qui sont en rupture forte avec la norme d'emploi classique issue de la période fordiste, n'ont guère su s'imposer dans le champ de la protection sociale des chômeurs. Le système d'indemnisation du chômage n'a pas su faire face à l'irruption de ces nouveaux modes de gestion de la main d'œuvre. Ce refus de concevoir des règles indemnitaires adaptées à la nouvelle physionomie du marché du travail a eu deux conséquences :

- La plus évidente est l'état d'insécurité salariale dans laquelle se trouvent les jeunes, les salariés précaires, ou encore ceux et celles occupant un emploi à temps partiel. Ces catégories soumises plus que d'autres à la récurrence du chômage sont de moins en moins bien couvertes par l'assurance chômage dont le modèle de référence reste l'emploi stable. Quand elles le sont, la période d'indemnisation est de courte durée et les prestations versées par le régime d'un faible montant. En 1998, près de 40 % des allocataires du régime d'assurance-chômage ont perçu des prestations proches ou inférieures à la moitié du salaire minimum, un revenu de remplacement finalement proche du niveau des minima sociaux. Cette faible protection indemnitaire modifie la stratégie de recherche d'emploi des chômeurs les conduisant à accepter plus rapidement des formes d'emplois précaires qu'ils auraient pu refuser dans un autre contexte financier. Et là se situe la seconde conséquence de l'insensibilité du régime à l'essor des emplois précaires.

- Le refus d'améliorer les conditions d'indemnisation a contribué à dégrader les normes d'emploi et de salaires en vigueur sur le marché du travail. Le caractère dégressif des prestations a déplacé la notion d'emploi convenable, incitant les demandeurs d'emploi à diminuer leurs prétentions salariales et statutaires. Ainsi, l'UNEDIC a de fait concouru à l'installation de la précarité de l'emploi sur le marché du travail. Sa participation à l'éclatement du salariat a été renforcée lorsque qu'en 1986 l'UNEDIC accepta de mettre en œuvre le principe de l'activité réduite qui repose sur la possibilité de cumuler un petit salaire tiré d'une activité occasionnelle avec le maintien d'une fraction des indemnités de chômage. Ce système d'intéressement à l'emploi faiblement rémunéré marque une rupture forte dans l'histoire de

4. Voir l'article de P. Concialdi et de S. Ponthieux dans ce même numéro.

l'UNEDIC. Alors que pendant plus de vingt ans la politique indemnitaire de l'UNEDIC visait à maintenir un niveau de prestation de chômage relativement élevé pour soutenir les normes d'emploi et de salaire, l'adoption du principe des activités réduites relève d'une logique diamétralement opposée. L'introduction de ce mécanisme a été la réponse décevante apportée par les partenaires sociaux à la question suivante pourtant jamais explicitement formulée : « Comment inciter les chômeurs indemnisés à travailler lorsque le retour à l'emploi ne paie plus du fait de la diffusion d'emplois précaires faiblement rémunérés ? ». Dans une optique libérale, il est toujours possible de renforcer l'intérêt à la reprise d'emploi par une action à la baisse sur « le salaire de réservation », un salaire constitué des allocations de chômage. Mais on imagine aisément que compte tenu des faibles niveaux d'indemnisation déjà atteints, cette option apparaissait socialement inenvisageable. La solution retenue fut donc celle du cumul salaire-allocation de chômage, la seule qui d'une certaine façon rend acceptable l'occupation d'un emploi dont le salaire peut rester inférieur au revenu de remplacement. Une solution par défaut, un pis aller, qui a pour inconvénient majeur d'entériner la dégradation des revenus salariaux et sociaux en entretenant le processus.

III. La fausse bonne solution des activités réduites

C'est en 1986 que les partenaires sociaux de l'UNEDIC décidèrent d'autoriser le cumul salaires/allocations de chômage. Jusqu'à cette date, le système d'indemnisation français ne reconnaissait que le binôme emploi stable/chômage complet, le seul pouvant donner lieu à un dédommagement financier. Certes il existait des mécanismes d'indemnisation du chômage partiel, mais contrairement au mécanisme de l'activité réduite, le contrat de travail passé avec l'entreprise était maintenu. Le principe de l'activité réduite ne se déclenche, lui, qu'après rupture du contrat de travail.

Pour bénéficier de ce dispositif, deux conditions de seuil sont initialement posées :

- le temps de travail dans le mois ne doit pas excéder 78 heures,
- le salaire tiré de cette activité occasionnelle ne doit pas être supérieur à 47 % du salaire de référence antérieur.

Ces deux seuils ont fait l'objet de nombreuses révisions réglementaires. En 1989, Le critère « temps de travail » disparaît et le cumul n'est plus soumis qu'au seul critère de la rémunération. Ce n'est qu'en 1995 que le dispositif est à nouveau soumis à un critère d'intensité de travail. Cela revient à dire que, pendant près de six ans, un chômeur pouvait exercer une activité à temps plein à la condition d'accepter un déclassement salarial conséquent. Plusieurs juristes ont d'ailleurs tenu à souligner cette dérive. « Au départ, aucune condition d'intensité mensuelle de travail n'a été exigée. La seule

condition requise résultait de la perte de rémunération subie par le chômeur. Dès lors, il aurait été préférable de qualifier ces activités « d'activités à salaire réduit », plutôt qu'à « temps réduit » puisque le chômeur pouvait réaliser un temps plein, tout en bénéficiant de ses allocations » (Arseguel ; 1996).

En 1992, le critère salarial est assoupli et la limite fixée au salaire tiré de la bien mal nommée « activité occasionnelle » est portée à 80 % de la dernière rémunération brute. Cet élargissement des possibilités de cumul a sans doute été dicté par la situation très dégradée du marché du travail, le recours aux activités réduites constituant une sorte de calmant social en attendant des jours meilleurs. Devant le succès de la formule, un nouvel aménagement de la réglementation intervient en 1995 dans un sens cette fois plus restrictif. Le seuil de rémunération est ramené à 70 % et une limite à l'intensité mensuelle de travail est réintroduite : l'activité réduite ne peut excéder 136 heures de travail dans le mois. C'est actuellement ce régime qui régit l'activité réduite. Quant au cumul allocation de chômage/salaire, il n'est autorisé que durant dix huit mois, une limite qui signifie que le chômeur en activité réduite est tenu de poursuivre, parallèlement à son activité professionnelle, sa recherche d'emploi en vue de trouver une poste correspondant à ses attentes ⁵.

Plusieurs arguments ont été avancés par les gestionnaires de l'UNEDIC pour justifier l'introduction des activités réduites.

- Une raison explicite : favoriser l'insertion des chômeurs par le biais d'activités précaires réduites pouvant éventuellement déboucher sur un emploi stable. Or, la réglementation de l'UNEDIC ne permettait pas de concevoir de tels sas entre le chômage et l'emploi. La reprise d'une quelconque activité partielle entraînait immédiatement la suspension de l'ensemble des droits à indemnisation. Le maintien du principe du tout ou rien apparaissait inadapté dans la mesure où il conduisait les chômeurs à refuser des emplois moins rémunérateurs que leur allocation de chômage. Plutôt que d'éviter une installation dans le chômage, il convenait donc d'encourager la reprise d'un emploi même précaire sous l'hypothèse, certes discutable, qu'une telle activité était, à tout prendre, préférable à une privation totale d'emploi.

- Une raison implicite : favoriser l'offre de travail précaire pour répondre aux exigences de flexibilité des entreprises. Car nous l'avons vu la période est caractérisée par le succès des thèses libérales dénonçant le car-

5. D'un point de vue administratif, le chômeur en activité réduite qui bénéficie d'un maintien de son indemnisation de chômage reste inscrit comme demandeur d'emploi à l'ANPE y compris dans la période où il occupe cet emploi. Pour des raisons qui seraient trop longues à évoquer dans le cadre de cet article des nouvelles catégories de chômeurs ont été créées en 1995 pour isoler ces chômeurs en activités réduites de ceux qui sont en situation de chômage total. Toutefois, le chiffre officiel du chômage publié tous les mois par le ministère du Travail tend à évacuer progressivement les chômeurs classés en activités réduites.

can juridique dans lequel les entreprises se trouveraient enfermées faute d'un code du travail trop protecteur à l'égard du salarié. Ces motivations ne sont pas passées inaperçues notamment du côté des juristes. Un article publié en 1995 dans la revue *Droit Social* mentionnait cette sorte de convergence idéologique : « On ne disait pas mais cela allait de soi, qu'à un moment où les conditions de travail gagnaient en flexibilité, cet assouplissement répondait aussi à l'intérêt des entreprises qui n'auraient pas eu les mêmes facilités pour trouver la main d'œuvre d'appoint dont elles avaient besoin, notamment celle intérimaire, si les chômeurs avaient continué à préférer rester sans activité plutôt que d'occuper un emploi qui les aurait privés de leur indemnisation et qui leur aurait procuré des revenus moindres » (Goarnisson ; 1995).

- Une raison quasi inavouable : promouvoir le principe de l'activité réduite pour améliorer le niveau de vie des chômeurs. Car il faut bien le rappeler depuis le début des années quatre-vingt l'accès, mais aussi le niveau et la durée d'indemnisation du chômage, ont subi de sérieux ajustements dont les chômeurs ont du faire les frais. A travers les activités réduites, il est possible que les partenaires sociaux aient trouvé là le moyen de ne pas réviser le système indemnitaire, le salaire tiré d'une activité occasionnelle apportant un complément de revenu à une indemnisation insuffisante. Sans entrer dans le détail technique de ce dispositif, les activités réduites présentent en outre deux autres avantages. Pour les chômeurs exclus de l'assurance-chômage, la succession d'épisodes d'activités réduites permet de se reconstituer des droits et d'accéder peut-être par cette voie, au système paritaire. Pour les autres déjà indemnisés, le recours aux activités réduites permet, par l'accumulation de nouvelles périodes de cotisation, de repousser dans le temps les phases de dégressivité des allocations de chômage. Nul doute que les chômeurs aient pu voir dans les activités réduites un moyen d'améliorer leur situation matérielle. Un constat d'ailleurs confirmé par plusieurs enquêtes effectuées auprès des salariés-chômeurs.

Le principe de l'activité réduite a néanmoins pris plusieurs années avant de s'imposer aux partenaires sociaux ces derniers craignaient non sans raison que ce type de mécanisme ne vienne conforter la précarité de l'emploi déjà à l'œuvre dans les entreprises. « Mais les faits ont été les plus forts (...) afin de ne pas décourager les allocataires d'exercer toute activité autre qu'à temps plein, l'idée d'activité réduite faisait son apparition dans le droit de l'indemnisation de la perte d'emploi, à seule fin de vérifier l'objectif principal du régime, à savoir l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi »⁶. Une insertion d'autant plus encouragée qu'elle se fait désormais sous l'aiguillon du besoin.

On comprendra, à la lecture du tableau ci-dessous, les raisons pour lesquelles le phénomène des activités réduites a suscité dans les milieux administratifs et politiques bien des embarras et de nombreuses interrogations.

Car parmi l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés par l'UNEDIC, la proportion de chômeurs indemnisés au titre de l'activité réduite n'a fait que croître depuis 1991.

Une légère baisse du régime intervient en 1995, mais elle est essentiellement due au durcissement des conditions d'accès à ce dispositif (introduction d'une limite à la durée du travail) jusque là en plein essor. Ce repli reste très passager et à la fin 1998, 320 500 allocataires ont bénéficié de la possibilité de cumuler les gains obtenus lors d'une période d'activité avec une partie des prestations de chômage. Un chiffre élevé puisqu'il représente près de 20 % des chômeurs couverts par l'assurance chômage. La question du statut de ces personnes en activité réduite a, semble t-il, posé problème aux responsables de la politique de l'emploi. Quelle place la politique de l'emploi doit- elle réserver à ces personnes qui ne sont ni tout à fait en emploi (puisqu'elles sont encore inscrites comme chômeurs à l'ANPE), ni tout à fait au chômage ? Faut-il les considérer comme des publics prioritaires au même titre que les chômeurs de longue durée alors même qu'elles se sont rapprochées du marché du travail ? Plus généralement, quel impact ces activités accessoires induisent-elles sur les processus de retour à l'emploi des personnes concernées ? Les passages répétés par ces activités réduites accroissent-ils la probabilité d'accéder à un emploi stable ou au contraire ce phénomène n'aurait-il pas tendance à enfermer ces chômeurs dans des trappes « à petits boulots » qui les éloigneraient de toutes perspectives d'insertion durable en augmentant la fréquence de leur passage dans le chômage ?

Evolution de la population indemnisée au titre des activités réduites

Date	Allocataires indemnisés en activité réduite (1)	Ensemble des allocataires indemnisés par l'assurance-chômage (2)	Proportion des activités réduites sur l'ensemble des indemnisés (1) (2)
déc-91	126,275	1 767,157	7,1%
déc-92	215,517	2 018,173	10,70%
déc-93	253,598	2 195,454	11,60%
déc-94	267,232	1 986,115	13,50%
déc-95	247,835	1 916,427	12,90%
déc-96	273,767	1 941,238	14,10%
déc-97	329,600	1 855,430	17,80%
déc-98	320,500	1 847,600	17,30%

Sources : UNEDIC.

Les études qui se sont développées sur ce sujet permettent d'éclairer en partie ces zones d'ombre. Elles apportent quelques informations sur les motivations des chômeurs qui se sont engagés dans cette voie étroite ainsi que sur leurs perspectives d'intégrer un emploi stable à l'issue de ces activités .

Tout d'abord est confirmé l'impact de ce dispositif sur l'offre de main-d'œuvre précaire. Dans plus de 70 % des cas, les activités réduites sont exercées sur la base de contrats de travail temporaire. Plus précisément 37 % de ces demandeurs d'emploi ont obtenu un contrat à durée déterminée. Les missions d'intérim représentent quant à elles 35 % de ces activités réduites. Les caractéristiques socioprofessionnelles des chômeurs qui recourent à ce dispositif ne les distinguent pas sensiblement des autres catégories de demandeurs d'emploi. Cependant la fréquence du recours aux activités réduites est beaucoup plus faible chez les cadres. Ce constat est à relier au fait que les règles qui régissent le principe du cumul salaire/prestations de chômage n'incitent pas les hauts salaires à pratiquer des activités occasionnelles.

Le déclenchement de l'activité réduite est fortement influencé par la durée passée au chômage ainsi que par le motif d'inscription à l'ANPE. Sur le premier point, certaines études ont montré que c'est généralement au bout d'un an de chômage que la pratique de l'activité réduite est la plus fréquente. La baisse des niveaux d'indemnisation due au mécanisme des prestations dégressives dans le temps explique sans doute que le recours à l'activité réduite soit alors envisagé pour retarder une éventuelle clôture des droits aux allocations de chômage (Garnier, Joutard ; 1999). C'est donc bien sous l'effet de la contrainte financière que se recrutent majoritairement les candidats à l'activité réduite. Un choix qu'il faut donc relativiser puisqu'il apparaît largement dépendant du contexte indemnitaire.

Les individus inscrits au chômage suite à une démission ou à un licenciement ont tendance à moins recourir aux activités réduites que ceux inscrits à l'ANPE suite à une fin de contrat temporaire. Ces différences de comportement s'expliquent par la nature des trajectoires professionnelles des chômeurs. « Ayant démissionné d'un emploi jugé peu satisfaisant ou ayant été licenciés d'un emploi à durée indéterminée, de tels chômeurs ne seraient pas candidats à des activités réduites (...) préférant consacrer leur temps et leur indemnité à la recherche d'un emploi stable. A l'inverse, plus habitués, souvent malgré eux, aux situations précaires les individus entrés au chômage à l'issue d'un contrat à durée déterminée seraient davantage disposés à accepter des propositions d'activités réduites ». On voit bien par ce résultat le rôle joué par le mécanisme de l'activité réduite. Un rôle qui reflètent les limites de la politique indemnitaire adoptée par l'UNEDIC. Sont ainsi cantonnés dans ce dispositif des salariés qui de longue date sont exposés à la précarité du marché du travail. Loin de mettre un terme à ce processus, l'UNEDIC entérine ces inégalités en prolongeant cette phase de relative insécurité professionnelle.

Les attentes des demandeurs d'emploi confirment du reste l'insatisfaction qu'ils éprouvent vis-à-vis de leur situation professionnelle. La stabilité de l'emploi sous la forme d'un contrat à durée indéterminée permettant

d'abandonner les activités réduites est souhaitée par 87 % des individus. Cette attente est d'autant plus légitime que les perspectives d'insertion durable offertes par le dispositif des activités réduites sont faibles. Tel est le résultat auquel est parvenue une enquête réalisée en janvier 1998 par l'ANPE auprès de 1000 demandeurs d'emploi. Près de 90 % d'entre eux étaient, au moment de l'interrogation, des chômeurs de longue durée inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an (Béraud ; 1999) ⁷. L'objectif de cette étude était d'évaluer, avec toutes les difficultés méthodologiques que recèle l'exercice, l'effet du passage en activité réduite sur le processus de réinsertion professionnelle des chômeurs. Les résultats montrent la faible probabilité de sortir du chômage suite à l'exercice d'activités réduites. Ou, pour le dire autrement, ce dispositif n'exerce pas d'effet moteur sur les processus de retour durable à l'emploi.

Au moment de l'interrogation, qui s'est située peu de temps après le passage en activité réduite, 61 % des interviewés sont toujours inscrits à l'ANPE tout en continuant de travailler dans le cadre de ces activités occasionnelles. 30 % sont des chômeurs à « temps complet » ayant déclaré qu'ils ne travaillaient plus. Seuls 9 % des personnes interrogées sont sorties du chômage au moment de l'enquête ayant pour la plupart d'entre elles retrouvé un emploi stable (6 % sont en contrat à durée indéterminée contre 3 % en contrat à durée limitée). Globalement, le dispositif semble donc fonctionner en circuit fermé puisque pour la grande majorité de ces personnes ces emplois, considérés par eux comme des emplois de transition vers un emploi stable, ne transitent en réalité que vers des activités temporaires, situation dont elles souhaiteraient sortir. Un résultat décevant mais qui n'a toutefois rien de surprenant. Il serait en effet abusif d'imputer au mécanisme de l'activité réduite des résultats qui ont préexisté à la mise en place de ce mécanisme. Car, rappelons-le, hormis l'apport d'un complément de revenus sociaux aux titulaires d'emplois précaires, le concept administratif d'activités réduites, qui dans la pratique prend le plus souvent la forme de CDD ou de missions d'intérim, ne présente aucune innovation particulière dans le champ de l'insertion.

Or, ces formes d'emplois atypiques, bien que sûrement dopées sous l'effet de ces nouvelles dispositions indemnitaires, font depuis longtemps l'objet de recherche pour confirmer ou infirmer l'hypothèse selon laquelle ces emplois constitueraient une sorte de marchepied vers l'emploi stable.

7. L'échantillon était composé de 15 % d'individus inscrits à l'ANPE en 1994 ; 20,6 % inscrits en 1995 ; 50,9 % en 1996 et 13,1 % en 1997. L'enquête a été réalisée par téléphone durant les mois de décembre 1997 et janvier 1998 auprès de chômeurs ayant exercé des activités réduites dans le cadre de leur recherche d'emploi. Le principe retenu a consisté à sélectionner des individus ayant exercé au moins 4 mois d'activité réduite (de façon continue ou discontinue) durant la période octobre 1996-octobre 1997 de façon à éliminer les activités par nature saisonnières.

La dernière en date ne fait que confirmer les résultats de l'enquête ANPE sur les activités réduites. Qu'il s'opère ou non sous le régime des activités réduites, le travail temporaire est dans la plupart des cas pratiqué faute de mieux. Les analyses issues de l'exploitation de l'enquête emploi réalisée par l'INSEE sont de ce point de vue catégoriques : « Les salariés employés sous une forme particulière d'emploi sont de plus en plus nombreux à rechercher un autre emploi. Ils aimeraient travailler plus, sont encore inscrits à l'ANPE et plus de 10 % d'entre eux sont en situation de sous emploi au sens du BIT » (Bloch, Estrade ; 1999). Ce sentiment d'insatisfaction s'est aggravé au fil du temps. Alors qu'en 1991, 33 % des travailleurs intérimaires se disent à la recherche d'un autre emploi, ils sont 52 % en 1998 à exprimer un tel point de vue. Pour les travailleurs en contrat à durée déterminée, la part d'insatisfaits est moindre mais là encore elle s'accroît avec le temps (20 % en 1991 contre 29 % en 1998). La seconde conclusion, qui n'est pas sans lien avec le point précédent, a trait aux possibilités de transition entre formes particulières d'emploi, emplois stables, chômage et inactivité. Le tableau suivant témoigne encore de la dégradation des trajectoires professionnelles à l'issue du passage par une forme particulière d'emploi.

Probabilités de transition entre formes particulières d'emploi, emplois stables, chômage et inactivité (1991 à 1998)

Situation Année N-1	Situation Année N	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Formes Particulières D'emploi (FPE)	Emploi stable	35	33	28	29	29	27	29
	FPE	31	31	33	39	38	39	42
	Chômage	28	30	33	26	28	28	24
	inactivité	6	7	7	6	5	5	5

FPE : Formes particulières d'emploi : CDD, Intérim, stages et contrats aidés

Lecture : 35 % des individus en emplois stables en 1992 étaient en 1991 employés sous une forme particulière d'emploi ;

Source : INSEE, enquête sur l'emploi

La probabilité d'accéder à un emploi durable au terme d'un contrat temporaire s'est affaiblie depuis le début des années quatre-vingt-dix. A l'inverse, ces formes particulières d'emploi ne sont pas non plus le prélude à un processus systématique d'exclusion du marché du travail même si ce risque est bien réel pour un quart des travailleurs précaires. En revanche, il existe bel et bien une trappe à précarité d'emploi pour les salariés préalablement inscrits sur ce segment du marché du travail. Ces situations de sous emploi s'apparentent de plus en plus à des pis allers permanents dont ont du mal à s'extraire les salariés concernés. En 1998, 42 % des salariés travaillant sous une forme particulière d'emploi occupaient déjà l'année précédente un emploi marginal. En 1992, ils n'étaient que 31 % à connaître cette situation, 35 % d'entre eux ayant pu accéder à un emploi stable. Incontestablement,

les contrats temporaires sont des trappes à précarité qui conduisent à des situations de chômage récurrent. Les activités réduites, comme nous l'avons vu d'après l'enquête effectuée par l'ANPE, n'échappent pas à la règle. Elles offrent une sorte de service minimum en évitant l'exclusion par le maintien d'une relation à l'emploi qui ne peut que perpétuer les inégalités statutaires à l'œuvre sur le marché du travail.

Conclusion

Pour conclure, nous voudrions revenir sur les enseignements que l'on peut tirer des interrogations effectuées auprès des demandeurs d'emploi en activité réduite. Qu'on le veuille ou non, ce mécanisme introduit une forme d'institutionnalisation du travail intérimaire caractérisée par une incitation au déploiement massif de formes d'emplois intermittents. Ce phénomène coïncide avec la publication de travaux qui tout en empruntant à plusieurs disciplines (économistes, juristes, sociologues) ont en commun la promotion ou la recherche de nouveaux modes de régulation de l'activité salariée (rapport Boissonnat, Gazier, Supiot) (Ramaux ; 1999). Par delà les multiples nuances idéologiques qui distinguent ces travaux, tous postulent la fin de l'emploi stable. La limite de leurs analyses renvoient aux conditions dans lesquelles doit s'opérer cette projection dans l'« au delà de l'emploi » (Supiot ; 1999). Les réponses apparaissent de ce point de vue faiblement construites. L'étude de ces nouveaux cadres doctrinaux ne constituait pas l'objet de cet article dont le champ est resté circonscrit à l'examen d'un dispositif indemnitaire spécifique. Mais les activités réduites s'inscrivent, bon gré mal gré, dans l'air du temps puisqu'il s'agit bien à travers ce mécanisme d'offrir au titulaire d'emploi temporaire des garanties sociales qui lui assurent une stabilité de son revenu. Certaines études récentes ont d'ailleurs vu dans les activités réduites une possibilité d'étape dans la construction des marchés transitionnels puisque la discontinuité des parcours professionnels est en partie compensée par une certaine permanence des revenus. Ces travaux fournissent des enseignements ambigus mais ne semblent toutefois pas conclure à l'optimisme. Dans certains cas, les activités réduites y sont décrites comme des formes de marchés transitionnels régressives pour les chômeurs concernés. La dynamique transitionnelle qui s'y déploie « reproduit une segmentation du marché du travail qui prend la forme d'une relégation moins brutale que le chômage de longue durée » (Eydoux, Béraud ; 1999). En revanche, l'idée selon laquelle l'activité réduite pourrait s'apparenter à des modes de marchés transitionnels ascensionnels (passerelle vers un emploi durable) ne paraît guère se vérifier à la lumière de la typologie proposée.

En outre, l'ambiguïté de ces nouveaux courants réside dans leur finalité. Tous cherchent à des degrés divers à lier liberté et sécurité. « La sécurité

visé à garantir un certain nombre de droits par-delà les aléas de ces trajectoires individuelles. La liberté désigne à la fois la souplesse laissée à l'employeur et la possibilité pour le travailleur de choisir sa trajectoire professionnelle en changeant d'employeur ou de type de travail » (Ramaux ; 1999).

C'est précisément ce principe de libre choix individuel qui n'est pas respecté dans le cas des activités réduites. Très majoritairement, les chômeurs en activités réduites ont déclaré que le recours à cette possibilité avait été « choisi », faute de mieux dans l'attente de pouvoir accéder à un emploi stable. Car c'est bien cette dernière qui semble constituer la norme d'emploi de référence, celle à l'aune de laquelle se mesure la valeur des emplois qui s'en écartent. La principale motivation mise en avant par les chômeurs pour justifier leur passage par l'activité réduite est l'incidence que celle-ci exerce sur le vécu du chômage. Près de 90 % des chômeurs interrogés par l'ANPE ont déclaré que l'exercice d'activités réduites leur avait permis de mieux vivre leur chômage. Cela revient à dire que, dans leur esprit, cette mesure reste associée à une conception passive de l'indemnisation du chômage puisqu'elle améliore les conditions de vie des chômeurs tout en laissant entière la question de leur reclassement.

Notons que, par ailleurs, les chômeurs ne sont pas les seuls acteurs à voir dans les activités réduites une solution temporaire devant laisser place à une insertion plus durable. La norme d'un emploi stable et à temps plein est implicitement très présente dans le dispositif des activités réduites. Les conditions fixées à l'exercice de ces activités sont de ce point de vue extrêmement éclairantes. En effet, la possibilité de cumuler salaire et allocations de chômage est limitée à une période de dix huit mois. Ce butoir signifie que les gestionnaires de l'UNEDIC ne souhaitent pas voir les chômeurs s'installer durablement dans cette situation qu'ils considèrent en quelque sorte comme une situation de sous emploi. En outre, une deuxième condition impose que le chômeur en activité réduite demeure inscrit à l'ANPE comme demandeur d'emploi. Cela revient à exiger du chômeur qu'il consacre durant sa période de relatif sous emploi une partie de son temps à rechercher activement un véritable emploi.

Les partenaires sociaux en autorisant en 1986 le principe du cumul emploi/chômage ont finalement opté pour une formule « mi chèvre mi chou ». Une sorte de non choix, qui traduit l'absence de représentation du marché du travail sur laquelle fonder la politique indemnitaire. D'un côté l'UNEDIC s'est inscrite dans un mouvement de précarité/flexibilité de la main d'œuvre qu'elle a contribué à amplifier par l'introduction d'un régime qui dégrade les normes d'emploi et de salaires en vigueur sur le marché. Mais, de l'autre elle continue de raisonner sur la base d'un idéal type qui rejoint la norme d'emploi classique. Les activités réduites et la politique indemnitaire dans son ensemble sont le reflet de cette ambivalence.

Il est urgent pour l'UNEDIC de sortir de ce dilemme qui mine sa légitimité. Deux options sont possibles :

- Entériner un modèle d'emploi où la figure du salarié intermittent devient la norme à travers des mécanismes indemnitaires qui assurent au salarié un cumul permanent salaire-prestation de chômage, à l'image du régime qui a été instauré pour les intermittents du spectacle.

- Faire de l'assurance-chômage un instrument qui puisse interagir sur les systèmes d'emploi en cherchant à contrecarrer la tendance actuelle à la précarisation de l'emploi par l'adoption d'une politique indemnitaire visant la protection des normes d'emplois et de salaires.

Pour les raisons développées dans cet article, il nous apparaît nécessaire de réorienter la politique de l'UNEDIC autour de ce second scénario afin de mettre un terme aux inégalités engendrées par une dérégulation excessive du marché du travail. Y parvenir suppose d'améliorer les conditions d'indemnisation des salariés précaires et des jeunes afin de leur éviter d'accepter, sous la contrainte, le premier emploi venu. Cette protection sociale additionnelle aurait certainement pour effet de réduire, côté salarié, l'offre de travail temporaire et contraindrait ainsi les entreprises à réviser leur stratégie de recrutement. Une autre solution, largement complémentaire de celle-ci, serait d'impliquer activement les employeurs dans la prise en charge financière de ce risque précarité. Pour ce faire, on pourrait envisager de moduler les cotisations-chômage en fonction des pratiques d'embauche des employeurs. Une façon d'inciter les entreprises, qui ont fait le choix de la flexibilité, à ne plus reporter sur la collectivité le coût social de leur mode de gestion. Une façon aussi d'influer positivement sur la nature du contrat de travail proposé.

Cette forme d'intéressement au rétablissement de normes d'emplois plus stabilisées permettrait à l'UNEDIC, qui traverse depuis plusieurs années une crise de légitimité, de regagner vis-à-vis des salariés-chômeurs, un peu de la confiance perdue.

Références bibliographiques

- A. Arseguel : « Vers un infléchissement des missions du régime d'assurance-chômage ». *Droit Social*, juin 1996.
- M. Béraud, « Les demandeurs d'emploi en activités réduites », ANPE, 1999.
- L. Bloch, M-A. Estrade, *Les formes particulières d'emploi : un marche pied vers les emplois stables*, France, portrait social, INSEE, 1998-1999.
- P. Concialdi, « Pour une économie politique de la protection sociale », *La Revue de l'IRES*, n°30, 1999.
- C. Daniel et C. Tuchsirer, « L'Etat face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours », Flammarion, 1999.
- A. Eydoux, M. Béraud, « L'indemnisation des chômeurs en activités réduites et l'organisation de marchés transitionnels : vers une segmentation renouvelée du marché du travail ? », *l'économie sociale*, XIX journées d'AES, L'Harmattan, 1999.
- P. Garnier, X. Joutard, « L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ? », *Economie et Statistique*, n°321-322, 1999.
- H. Goarnisson « l'inscription à l'Agence nationale pour l'emploi des demandeurs d'emploi en activité occasionnelle ou réduite », *Droit Social*, avril 1995.
- L. Lizé, « Usage des emplois temporaires dans la sélection à l'embauche », communication au colloque « Dimension de la précarité », LESSOR, octobre 1999.
- C. Ramaux, « Economie d'une nouvelle forme institutionnelle : le contrat d'activité, état professionnel des personnes et marchés transitionnels », *L'économie sociale*, XIX journées de l'AES, l'Harmattan, Paris 1999.
- A. Supiot, *Au delà de l'emploi*, Editions Flammarion 1999.

