# Stratégies d'activation par les activités occasionnelles et normes d'emploi : *la situation française confrontée aux expériences belge, danoise, néerlandaise et anglaise* (1)

*Florence Lefresne et Carole Tuchszirer (*)*

Introduit en 1986 pour favoriser le retour à l'emploi des chômeurs, le principe des activités réduites repose en France, sur l'hypothèse qu'il est préférable d'encourager les chômeurs à reprendre un emploi même précaire, plutôt que de les laisser s'installer durablement dans le chômage. Dans l'esprit des promoteurs, ces activités occasionnelles doivent servir de tremplin professionnel vers la reprise d'un emploi plus durable. C'est en tout cas dans cette optique que les partenaires sociaux de l'UNEDIC ont décidé d'autoriser le cumul salaires/allocations de chômage, selon certaines conditions (activités de moins de 136 heures par mois et montant du cumul inférieur à 70 % du salaire antérieur). Cette règle doit favoriser la réinsertion, le bénéficiaire demeurant actif dans sa recherche d'emploi. Le cumul n'est autorisé que sur dix-huit mois, rompant ainsi avec une période où le système d'indemnisation ne reconnaissait que le binôme emploi / chômage complet.

A l'origine de cette étude figure une interrogation apparemment simple : existe-t-il dans d'autres pays européens, des dispositifs que l'on puisse comparer à celui des activités réduites en France ? Et derrière cette question s'en cache une autre, plus complexe : comment définir une problèmatique comparative des « activités réduites », et plus largement, des stratégies d'activation ?

## La définition d'une problématique comparative à partir des « activités réduites »

En ce domaine, la comparaison terme à terme est d'un apport limité.

Si l'on considère que la principale caractéristique du dispositif français est d'autoriser – pour une durée déterminée – le cumul entre prestations d'indemnisation du chômage et revenu d'activité, dans les quatre pays retenus dans la présente étude, un seul d'entre eux a instauré un programme analogue à celui mis en place en France. Il s'agit de la Belgique qui, dès 1982, a adopté un mécanisme présentant par sa construction réglementaire et l'impact quantitatif qu'il a produit sur les comportements individuels des chômeurs, de larges similitudes avec le cas français. Au Danemark, les possibilités de cumul correspondent à un cas précis et limité à la fois dans la durée et par le ciblage de ses bénéficiaires ; il s'agit de chômeurs acceptant un temps partiel pour échapper au chômage total. Mais au delà d'un an, le salarié-chômeur choisit entre deux options : soit il se satisfait de son emploi à temps partiel et renonce à son statut de chômeur et à l'allocation afférente, soit il maintient sa demande d'emploi à temps plein et il doit, en contrepartie du maintien de son indemnité chômage, se soumettre aux règles – comme on le verra très spécifiques – de l'activation. Aux Pays-Bas, le régime d'invalidité qui permet d'absorber une grande partie du chômage, autorise les situations de cumul avec un emploi à temps partiel. Au Royaume-Uni, l'indemnisation du chômage a été utilisée comme support de l'accès à des emplois faiblement rémunérés. De façon plus significative encore, l'acceptation de ces emplois est encouragée par un principe d'impôt négatif. Mais ce jeu de prime ou d'allocation sort formellement du cadre de l'indemnisation du chômage. On voit donc à travers ce premier aperçu, que la limitation du champ à des dispositifs strictement analogues du point de vue de leur contenu (ici le cumul salaire + indemnisation chômage) risque d'appauvrir la portée de la comparaison.

### Le champ et la problématique des activités occasionnelles

Bien que le dispositif dit d'activités réduites ne trouve pas d'équivalent pur dans les quatre pays retenus, il est toutefois possible de retenir comme champ celui des *activités exercées de façon temporaire et/ou à temps partiel qui font l'objet d'une stimulation financière de leurs bénéficiaires par les*

1. Ce texte reprend de façon synthétique les résultats d'une convention de recherche DARES-IRES. Le rapport complet – publié par la Dares dans le Document d'Etude n° 43, mars 2001 est composé d'une étude d'Hervé Huyghues Despointes réalisée à l'IRES à partir d'un traitement quantitatif des données françaises du panel européen des ménages (Eurostat) et de quatre monographies nationales résultant d'une série d'entretiens avec les responsables centraux et locaux des services de l'emploi, des gestionnaires de l'assurance chômage et des prestations d'assistance et avec des représentants des organisations syndicales et patronales.

(*) Chercheuses à l'IRES, Institut de Recherches Economiques et Sociales, 16 boulevard du Mont d'Est, 93160 NOISY LE GRAND.

*pouvoirs publics ou qui sont soumises à des dispositions contraignantes (obligation de participation sous peine de radiation du chômage entraînant la suspension des prestations d'assurance ou d'assistance).* Le mécanisme de stimulation financière peut s'exercer de deux façons, par un droit au cumul entre revenu d'activité et prestations de chômage (maintenues au moins partiellement), ou bien selon un principe d'impôt négatif garantissant l'incitation financière à la prise d'une activité occasionnelle. Ces dispositions s'inscrivent dans la démarche dite d'activation des dépenses passives qui semble désormais – au moins dans son principe général – acquise par l'ensemble des pays de l'Union, mais n'en constituent qu'une des dimensions à côté de l'inflexion des systèmes d'indemnisation, du processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi ou encore de réforme des services publics de l'emploi. Sans avoir à traiter exhaustivement de l'ensemble de ces dimensions de l'activation, celles-ci constituent néanmoins des variables contextuelles souvent importantes pour comprendre la mise en œuvre des programmes dits d'activités occasionnelles.

Pour mieux définir notre problématique comparative, revenons sur le débat ouvert en France par la mise en place du dispositif et les éléments d'évaluation dont on dispose. Deux questions centrales encadre ce débat sur les activités réduites :

- ce dispositif, qui augmente la fréquence des passages dans le chômage, n'aurait-il pas tendance à enfermer les chômeurs concernés dans des trappes à travail précaire qui les éloigneraient de toutes perspectives d'insertion durable ? Une étude réalisée par l'ANPE en 1998 montre la faible probabilité de sortir du chômage suite à l'exercice d'activités réduites (BÉRAUD, 1998). Lors de leur interrogation trois mois après le passage en activité réduite, 61 % des chômeurs sont toujours inscrits à l'ANPE tout en continuant de travailler dans le cadre de ces activités. Trente pour cent sont des chômeurs à temps complets ayant déclaré qu'ils ne travaillaient plus. Seuls 9 % des personnes interrogées sont sorties du chômage. Globalement, le système des activités réduites en France semble donc fonctionner en circuit fermé et ne constitue pas le tremplin attendu vers l'emploi stable. Ce point est confirmé par une étude réalisée à partir d'un traitement quantitatif des données françaises du panel européen des ménages (HUYGHUES DESPOINTES, 2000). L'auteur y analyse la façon dont s'intègrent les situations mixtes emploi-recherche d'emploi, dans l'itinéraire professionnel des individus. Comparées à leurs homologues respectivement en emploi ou en recherche d'emploi, les personnes dans ces situations mixtes entretiennent des liens plus étroits avec l'emploi précaire. Le passage par ces situations ne modifie pas significativement l'itinéraire professionnel des personnes, au regard des deux populations de référence (2) ;
- les activités réduites, en rendant socialement supportables des situations où les revenus du travail sont généralement faibles, ne contribuent-elles pas à la banalisation du travail précaire sous toutes ces formes, venant ainsi modifier « la norme de l'emploi dit convenable » ? Le dispositif exerce une influence non négligeable sur l'offre de main-d'œuvre précaire (TUCHSZIRER, 2000). Dans plus de 70 % des cas, les activités réduites sont exercées sur la base de contrats de travail temporaires. Plus précisément, 37 % des demandeurs d'emploi en activités réduites ont obtenu un contrat à durée déterminée ; 35 % sont embauchés en mission d'intérim.

## La richesse d'une approche institutionnelle

Sous cette double dimension, la problématique des activités réduites trouve un écho dans la plupart des pays européens. Toutefois, répondre à la première question nécessite une base de données relativement homogènes dans les quatre pays, ce qui est loin d'être le cas. Le panel européen des ménages ne permet pas d'exploitation statistique sur un plan comparatif, et l'étude précitée n'a donc porté que sur le cas français. Sans pouvoir apporter de réponses fondées statistiquement, il est toutefois possible de dire si la question est posée – et dans quels termes – dans chacun des pays. Nous reviendrons ici sur la finalité des dispositifs d'activités occasionnelles affichée par les pouvoirs publics. 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) ou s'inscrivent-elles dans des dynamiques plus défensives pouvant aboutir à des phénomènes de chômage récurrent dont l'indemnisation constitue le support ? Le niveau de réponse auquel nous nous situons n'est pas celui de l'évaluation microéconomique traditionnellement mobilisée pour comparer des trajectoires d'emploi ou de salaire. Nous cherchons à montrer, d'un point de vue institutionnel, la façon dont chacun des quatre pays s'est positionné face à ces questions à travers la conception, l'orientation (voire la

2. GRANIER et JOUTARD (1999) observent quand à eux un léger effet positif des activités réduites sur la vitesse de sortie du chômage. GURGAND et LETABLIER (1999) montrent de leur côté que la nature des emplois occupés en activité réduite a très peu d'impact sur la nature des emplois retrouvés.

réorientation) des politiques d'activation dans le champ des activités occasionnelles.

La seconde question, plus large, est celle des liens qu'entretiennent le marché du travail activé et le marché du travail régulier. L'objectif est ici d'apprécier comment ce lien est pris en compte dans l'élaboration des politiques instaurées. Les programmes d'activation mis en place tendent-ils ou non à fragiliser le marché du travail par la remise en cause des normes de salaires et d'emploi qu'ils peuvent induire ? Y a-t-il une volonté politique de maintenir étanches ces deux sphères de façon à éviter les effets de « contagion » entre emplois subventionnés et emplois classiques ? On pense ici aux nombreux effets d'aubaine largement dénoncés dans le cas français et notamment à l'occasion des activités réduites (3).

Les débats de plus en plus nourris autour de ces interrogations mobilisent une troisième question étroitement liée aux deux précédentes : celles des règles qui président à l'engagement dans des activités occasionnelles. Deux conceptions s'opposent ici :

- la pression exercée sur le retour à l'emploi du demandeur d'emploi est le produit d'un ensemble de règles non négociées entre le chômeur et les intermédiaires de l'emploi et le refus de participer à des mesures d'activation entraîne quasi automatiquement la suspension des allocations de chômage ;
- le retour à l'emploi est fondé sur une contractualisation des droits et des devoirs. Il existe des engagements réciproques où chacune des parties (chômeurs et agents des services de l'emploi) est soumise à l'obligation de respecter les termes du contrat passé. Les sanctions indemnitaires sont présentes mais la politique d'accompagnement individualisé des chômeurs vers l'emploi stable reste le principal objectif des dispositifs d'activation.

Compte tenu de leurs accrochages institutionnels multiples – avec le système de protection sociale, la réglementation du marché du travail, les politiques salariales, le système de relations professionnelles – les dispositifs dits d'activités occasionnelles reflètent des cohérences nationales. Mais en même temps, le recul d'une vingtaine d'années de politiques de l'emploi permet de montrer que ces cohérences sont loin d'être immobiles. La recherche de nouveaux ajustements institutionnels, voire de nouveaux compromis sociaux, sont souvent au cœur de la dynamique des politiques d'emploi. Les cohérences sociétales sont donc soumises à des processus de changement auxquels contribue désormais la stratégie européenne pour l'emploi, porteuse d'un certain nombre de normes communes. L'exercice de synthèse auquel nous nous livrons ici prend le parti de s'écarter d'une présentation par blocs nationaux et de raisonner de façon transversale à partir des principaux questionnements que fait naître la mise en œuvre des activités occasionnelles. L'ensemble s'articule de la façon suivante. Nous proposons tout d'abord certaines données de cadrage indispensables à l'analyse, concernant l'évolution comparée des dépenses pour l'emploi et du chômage, d'une part, et les principales caractéristiques des systèmes indemnitaires, d'autre part. Puis nous examinons l'impact et la mise en œuvre des activités occasionnelles sous l'angle des deux questions précédemment identifiées : celle de la récurrence éventuelle de la précarité dans les itinéraires des personnes et celle de la protection ou non des normes d'emploi. Enfin nous traitons de la troisième question évoquée, celle des règles qui encadrent les activités occasionnelles et de leur légitimité.

## Evolution des dépenses passives/actives et inflexions des systèmes indemnitaires

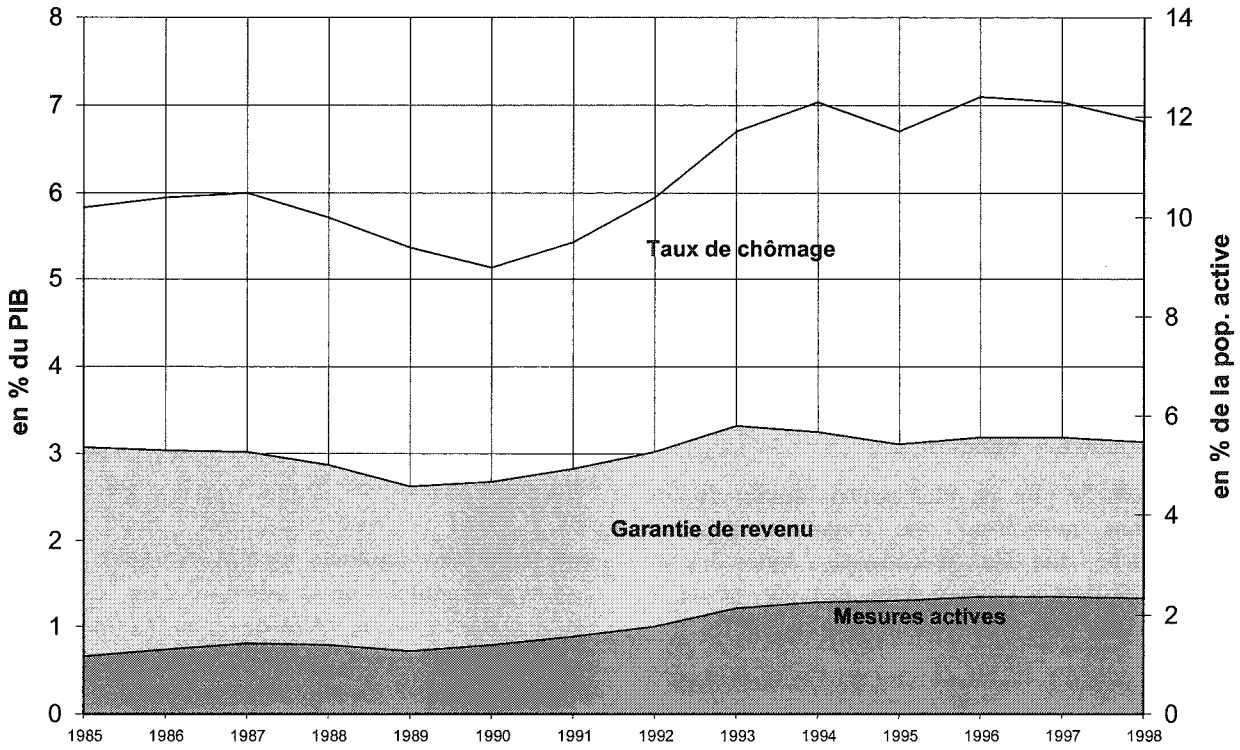
Nous retenons ici l'indicateur des dépenses affectées au marché du travail construit par l'OCDE et le taux de chômage standardisé (*cf.* série de graphiques 1 à 5). L'observation du premier indicateur dans les quatre pays fait apparaître des contrastes significatifs (4) : le Danemark et les Pays-Bas figurent nettement en tête alors que leur taux de chômage est devenu très faible. Inversement, l'effort pour l'emploi est très bas au Royaume-Uni y compris lorsque le taux de chômage est élevé. En Belgique et au Royaume-Uni, le profil d'évolution des dépenses s'écarte significativement de celui du chômage lorsque s'enclenche la récession du début des années quatre-vingt-dix, alors qu'inversement, aux Pays-Bas et au Danemark, le niveau de ces dépenses marque une certaine inertie à la baisse tandis le chômage décline fortement depuis 1994.

3. V. DEVILLECHABROLE, « Le boom des chômeurs actifs », *Liaisons sociales*, 1998. L'auteur analyse la façon dont les entreprises ont su se servir du cocktail « allocation de chômage/salaires » pour mettre en place une gestion plus serrée de la masse salariale. Le papier pointe en outre les nombreux effets de substitution enregistrés entre catégories d'actifs.

4. A titre indicatif, nous fournissons également la représentation graphique des dépenses affectées au marché du travail comparées à l'évolution du chômage en France.

Graphique 1

**Dépenses pour le marché du travail et taux de chômage en France**

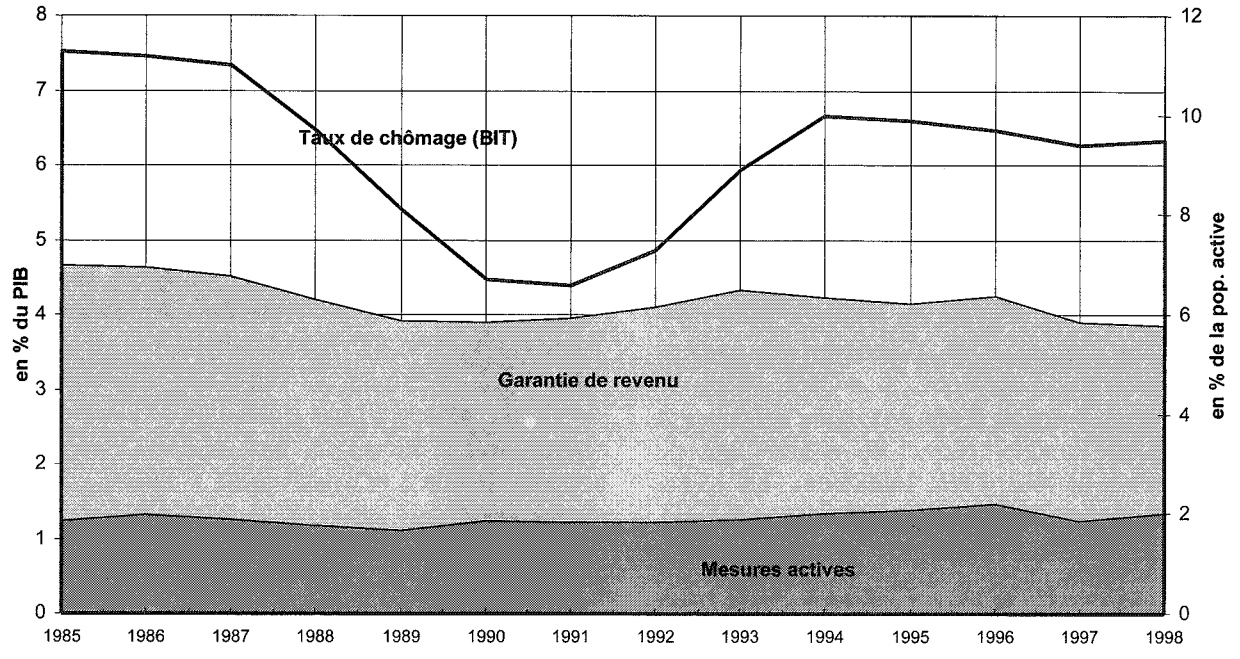



*Source : OCDE*

*NB : Les dépenses pour le marché du travail, actives et passives au sens de l'OCDE, sont représentées par des aires et se lisent en % du PIB.*

Graphique 2

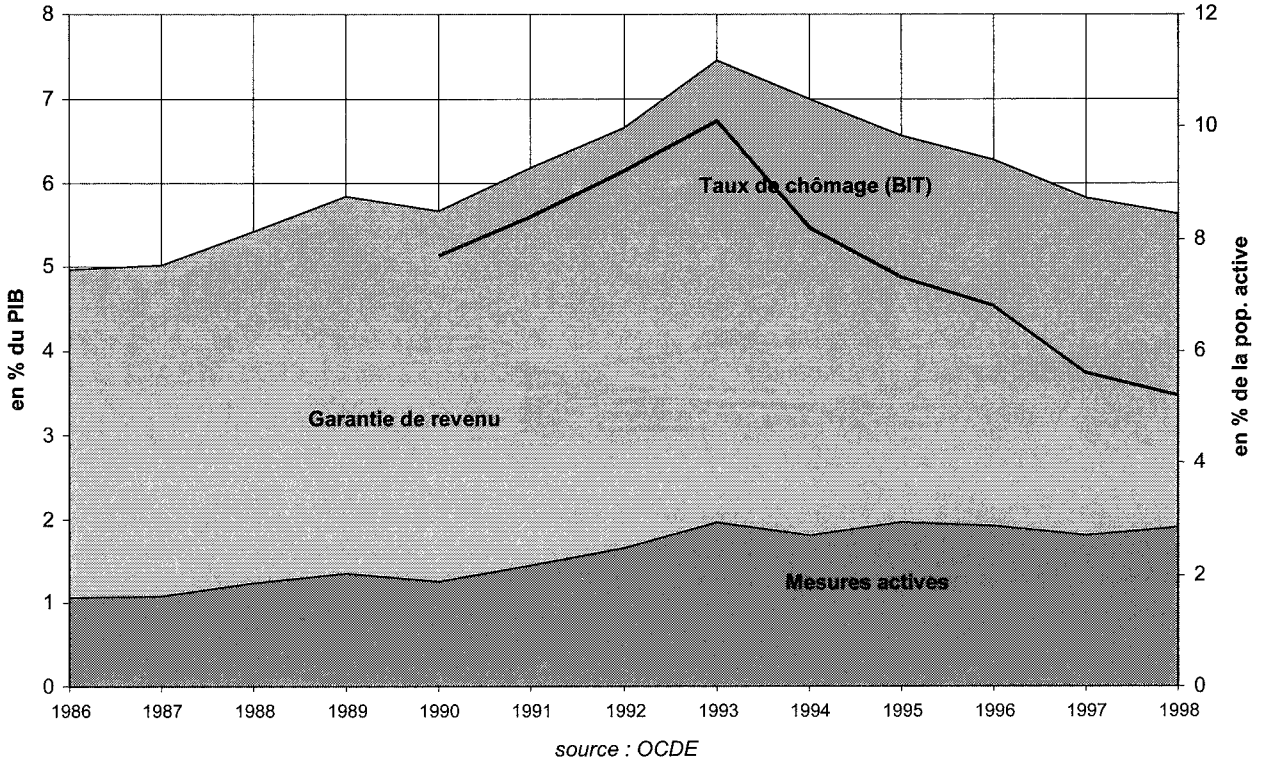
**Dépenses pour le marché du travail et taux de chômage en Belgique**




*source : OCDE*

Graphique 3

**Dépenses pour le marché du travail et taux de chômage au Danemark**

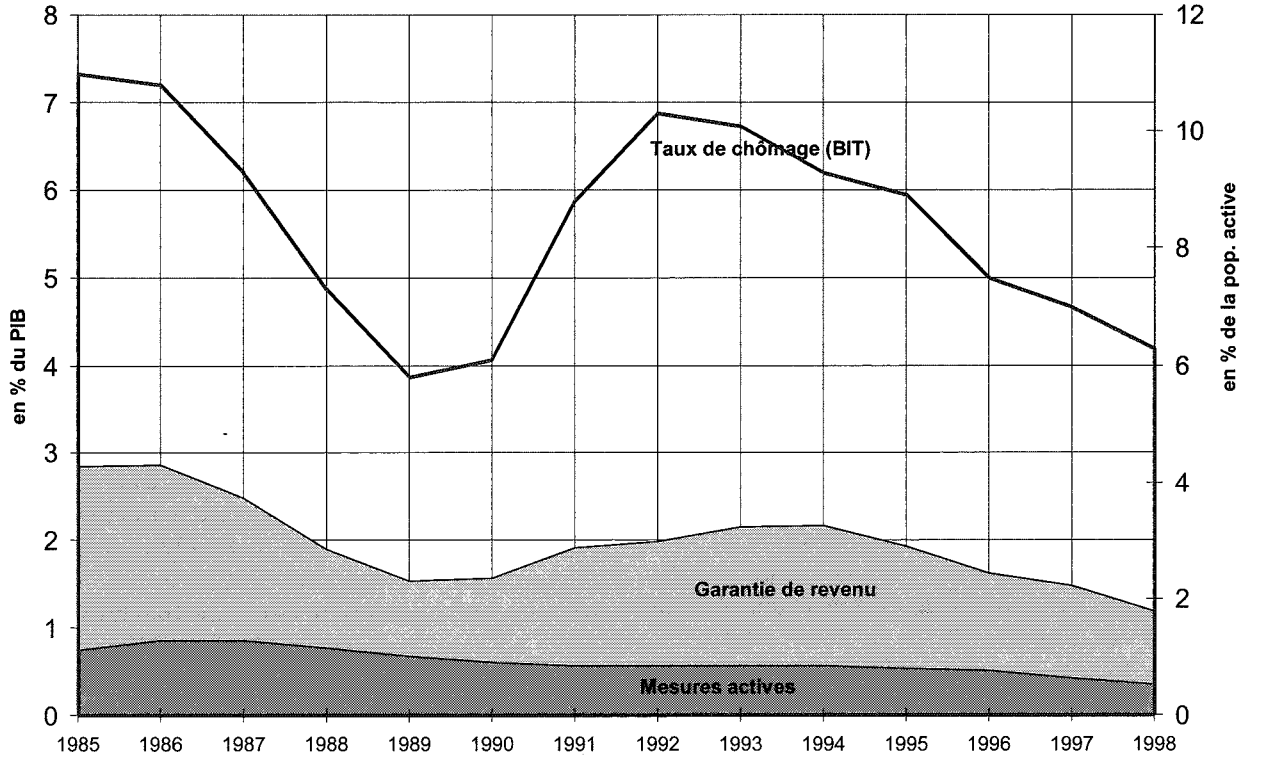



*source : OCDE*

*NB : Avant 1990, compte tenu des modalités de l'enquête sur l'emploi danoise, l'OCDE ne calculait pas l'indicateur de « chômage standardisé » pour ce pays.*

Graphique 4

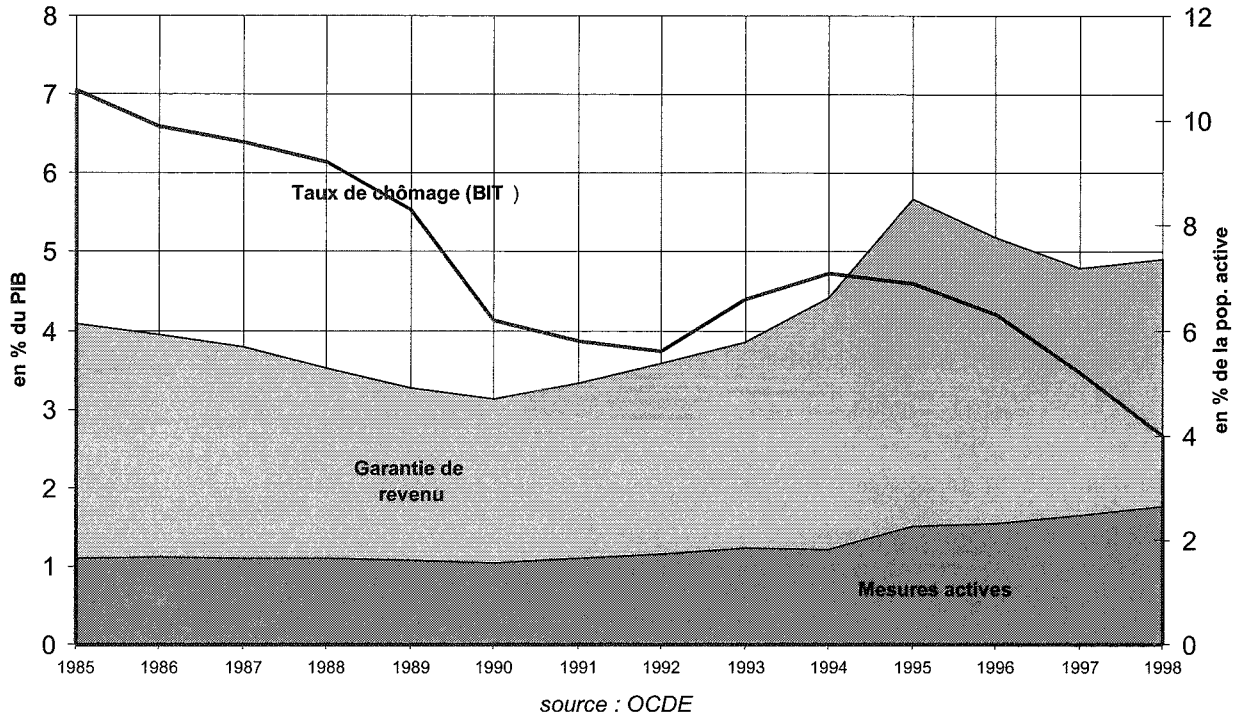
**Dépenses pour le marché du travail et taux de chômage au Royaume-Uni**




*source : OCDE*

Graphique 5

**Dépenses pour le marché du travail et taux de chômage aux Pays-Bas**




*source : OCDE*

## Dépenses pour l'emploi et évolution du chômage

Si l'on tient compte de la composition de la dépense (garantie de revenu/mesures actives), on constate que le Danemark et les Pays-Bas accroissent leurs dépenses actives tandis que cet effort régresse au Royaume-Uni et stagne en Belgique. La part des dépenses passives dans le PIB est également sensiblement plus élevée au Danemark et aux Pays-Bas, même si cette part a diminué sur la dernière période en lien logique avec la chute du taux de chômage. L'indicateur OCDE ne tient pas compte de certaines dépenses sociales qui peuvent jouer un rôle très significatif de « garantie de revenu » dans une équivalence fonctionnelle de l'indemnisation-chômage, telles que l'indemnisation des « invalides » aux Pays-Bas, par exemple. Si l'on rapporte le montant des dépenses d'indemnisation au taux de chômage comme mesure de l'intensité de l'effort d'indemnisation du chômage (FREYSSINET, 2000), ce ratio apparaît sensiblement plus élevé pour les Pays-Bas (0,78 en 1998) et pour le Danemark (0,36) que pour le Royaume-Uni (0,13) ou la Belgique (0,22 en 1996) pour laquelle les données ne sont pas disponibles en 1998. Le niveau du chômage n'est donc pas positivement corrélé avec l'effort d'indemnisation du pays.

## Les systèmes indemnitaires : des tendances communes et des différences qui subsistent

La volonté de durcir les conditions d'accès et de maintien dans les régimes indemnitaires constitue le dénominateur commun aux réformes engagées (*cf.* encadré 1). Deux motivations sont mises en avant pour justifier cette politique : réduire le coût global de l'indemnisation et lutter contre la désincitation au travail. On assiste donc, dans la plupart des pays étudiés, à des processus de ré-articulation plus serrée entre l'indemnisation des chômeurs et les politiques actives d'emploi.

Les pratiques qui visent à contrôler la réalité de la recherche d'emploi se sont traduites par l'adoption de mécanismes de sanctions pouvant aboutir à suspendre le versement des allocations de chômage. Au Danemark, et ce depuis 1994, si un chômeur ne se rend pas aux réunions d'informations prévues, s'il refuse une formation ou une embauche dans le cadre d'un emploi subventionné, l'Agence pour l'emploi peut exiger du fonds d'assurance-chômage l'éventuelle suspension de ses droits. En 1996 a été créée une unité spéciale chargée de contrôler les pratiques des fonds d'assurance-chômage pour inciter ces derniers à être plus fermes vis-à-vis des chômeurs signalés par les services de l'emploi. Au Royaume-Uni, et notamment depuis la réforme de 1996, les mesures

Encadré 1

**Des conditions d'accès, de niveau et de durée de l'indemnisation partout revues à la baisse**

Au Danemark, l'ouverture des droits au régime indemnitaire nécessite depuis 1996 d'avoir préalablement travaillé douze mois au cours des trois dernières années (contre six mois précédemment). Par ailleurs, le temps passé dans les mesures de la politique de l'emploi n'est plus pris en compte dans la reconstitution des droits indemnitaires. La réforme de 1994 a en outre conduit à une entrée de plus en plus précoce dans la phase d'activation. Fixée au terme de la quatrième année d'indemnisation passive en 1994, elle intervient dès la fin de la deuxième année en 1996, puis de la première en 1999. En l'espace de six ans, la durée totale de perception des allocations de chômage est passée de 7 à 4 ans.

Aux Pays-Bas, comme au Danemark, les mesures restrictives adoptées dans les années quatre-vingt-dix n'ont pas porté sur les taux d'indemnisation mais sur les conditions d'accès aux prestations. Pour percevoir les allocations de chômage, il est désormais nécessaire que le chômeur ait travaillé pendant au moins 52 jours sur quatre des cinq dernières années qui ont précédé le chômage.

En Belgique, les conditions d'éligibilité (nombre de journées de travail antérieures) ont été sensiblement relevées notamment pour les jeunes de moins de 26 ans. Des réductions ont été opérées sur le niveau des prestations tout en préservant les niveaux minima ; elles ont été obtenues par réduction des maxima ainsi qu'aux dépens des chômeurs « cohabitants » (i.e. chômeur vivant dans un ménage qui bénéficie d'un autre revenu). Quant aux conditions qui ouvrent accès au travail à temps partiel, avec maintien d'une partie des allocations de chômage, elles ont également été durcies pour limiter le recours au dispositif.

Au Royaume-Uni, plus d'une trentaine de réformes se sont succédé depuis 1979 pour rendre plus sévères les règles d'accès à l'indemnisation du chômage. Pour toucher la prestation d'un montant forfaitaire, versée sans condition de ressources sur une période de six mois, les chômeurs doivent se prévaloir d'une durée de cotisation d'au moins un an sans interruption.

d'aide à la recherche et à la reprise d'un emploi sont étroitement liées aux menaces de suspension ou de suppression de l'indemnisation. Aux Pays-Bas, une loi contre les abus des prestations sociales est entrée en vigueur en janvier 1997. Elle prévoit la suspension ou la suppression de l'indemnisation, y compris dans les cas de refus d'entrée dans des dispositifs de politique active d'emploi. Le principe de la présomption d'indisponibilité a fait son entrée dans la législation pour les chômeurs de longue durée « cohabitants » (catégorie composée à 80 % de femmes) en Belgique(5). Dans le processus de contrôle du caractère effectif de la recherche d'emploi, des pressions peuvent être exercées sur le chômeur pour que ce dernier ajuste ses attentes aux conditions du marché. Etre disponible peut signifier avoir l'obligation d'accepter un emploi à temps partiel dans une zone de mobilité elle-même élargie. La notion d'emploi convenable est redéfinie et le droit de refuser une offre d'emploi au motif qu'elle implique un niveau de qualification et une rétribution inférieure à celle précédemment attribuée tend à se restreindre. Ainsi au Royaume-Uni, depuis 1989, la notion a été supprimée pour être remplacée par celle de « raison valable » de refuser une offre d'emploi. Pendant 13 semaines, le chômeur peut refuser un emploi ne correspondant pas à sa profession habituelle ou à son salaire antérieur. Au delà de six mois, le chômeur ne peut plus avoir d'exigence sur le niveau de salaire. En Belgique, le refus d'une offre d'emploi acceptable (y compris sous la forme d'emploi atypique du point de vue de la durée du travail) est sanctionné par une suspension de 36 semaines en moyenne des allocations. Aux Pays-Bas et au Danemark, un emploi de niveau inférieur à celui de la profession antérieure doit être accepté après six mois de chômage.

Les modifications apportées à la réglementation des cadres indemnitaires nationaux ont pour effet de réduire le champ d'intervention des systèmes d'assurance-chômage. Il peut en résulter qu'un nombre croissant de chômeurs bascule des régimes d'assurance vers des mécanismes d'assistance. Ce glissement assurance/assistance fait déjà l'objet de débats en Belgique, aux Pays-Bas et dans une moindre mesure au Danemark. Il est aujourd'hui relativement limité dans la mesure où le contexte économique est marqué par une reprise importante de l'emploi et un reflux du chômage. Mais en cas de retournement conjoncturel, la rétraction de l'assurance chômage

5. Une limitation effective de la durée du droit à l'allocation a été introduite pour les chômeurs de longue durée « cohabitants ». Ces chômeurs voient leurs allocations suspendues quand leur ancienneté dans le chômage dépasse 1,5 fois (deux fois jusqu'en 1996) la durée moyenne de chômage, compte tenu de la région, du sexe et de l'âge.

pourrait avoir pour effet quasi mécanique de transférer vers l'assistance sociale des personnes hier prises en charge dans le cadre des systèmes d'assurance. Cette dérive n'est pas sans conséquence sur le fonctionnement du marché du travail. Le cas du Royaume-Uni peut témoigner d'une telle dérive. Le dépérissement de l'assurance-chômage au profit des mécanismes d'assistance a directement conduit à l'adoption de dispositifs d'intéressement à l'emploi (*cf. infra*).

Par delà la tendance commune d'un durcissement des règles indemnitaires, soulignons que les contrastes observés d'un pays à l'autre sont encore importants en ce qui concerne le degré de prise en charge du risque chômage. Il importe donc de pondérer les analyses effectuées par la prise en compte des niveaux de protection indemnitaire effectivement atteints ici et là pour apprécier le sens des stratégies d'activation déployées. Les politiques de retour à l'emploi initiées en Europe ne sont pas assises sur un même socle de garanties sociales. Trois variables peuvent illustrer ces différences : le taux de couverture, les taux de remplacement, et les durées d'indemnisation. Pour davantage de précisions sur les systèmes indemnitaires dans les quatre pays, on se reportera aux encadrés 2 à 5.

Au Danemark, en Belgique et dans une moindre mesure aux Pays-Bas, *les taux de couverture de l'assurance chômage* sont élevés. A l'inverse, au Royaume-Uni, près de 85 % des chômeurs indemnisés relèvent de prestations sous conditions de ressources

Quant à *la durée de l'indemnisation*, on constate d'un pays à l'autre des écarts sensibles. Au Danemark, les chômeurs sont encore indemnisés pendant quatre ans. Aux Pays-Bas, la durée d'indemnisation varie entre six mois et cinq ans en fonction de l'ancienneté sur le marché du travail. En Belgique, il n'y a pas, théoriquement, de limites fixées à la perception des allocations de chômage. Au Royaume-Uni, en revanche, les prestations de chômage sans condition de ressources ne sont versées que sur une durée de six mois depuis la réforme de 1996 (contre une année dans le système précédent). Au delà, le relais est pris par des prestations sous condition de ressources versées sur une base familiale.

En Belgique, *le taux de remplacement* est en moyenne faible et les niveaux d'indemnisation peu dispersés car l'indemnité proportionnelle au salaire antérieur est limitée par des *minima* et des *maxima*. Au Danemark, le montant de l'allocation chômage représente 90 % du dernier salaire ; aux Pays-Bas, il s'élève à 70 %. Mais dans ces deux pays, comme en Belgique, le niveau de l'indemnisation est plafonné. Au Royaume-Uni, l'allocation de recherche d'emploi est forfaitaire et d'un montant relativement faible (51,40 livres sterling hebdomadaires pour les plus de 25 ans).

Encadré 2

**Belgique : un régime indemnitaire hybride**

Conformément au modèle bismarckien, le régime d'assurance-chômage repose sur le principe de la contributivité et exige des références de travail relativement élevées pour accéder au système. Le système d'assurance-chômage belge fait dépendre les conditions d'accès et de maintien dans le régime de la composition démographique du ménage. Les conditions d'indemnisation sont modulées selon les caractéristiques du ménage, comme dans le système allemand : chef de famille, chômeur isolé vivant seul et sans charge de famille, et cohabitant, chômeur vivant dans un ménage qui bénéficie d'un autre revenu ; pour la catégorie chef de ménage, l'allocation de chômage représente 60 % du dernier salaire brut plafonné (1469,9 euros ou 59 296 Francs belges et 9641,91 FF). Seule cette catégorie de ménage bénéficie de ce taux de remplacement pour une durée illimitée. Pour les isolés, l'allocation représente durant la première année 55 % de leur dernier salaire. Le principe de la dégressivité s'applique dès le treizième mois avec un taux de remplacement qui passe à 43 %, allocation versée désormais pour une durée illimitée. La catégorie des cohabitants est la moins bien lotie car ces chômeurs sont supposés disposer des ressources émanant des personnes avec lesquelles ils cohabitent. Au cours de la première année, les prestations de chômage représentent 55 % du dernier salaire perçu. Au bout de douze mois ce taux passe à 35 %. Dès le quinzième mois de chômage, le cohabitant ne perçoit plus qu'une prestation forfaitaire comprise entre 2 500 FF (15 374 Francs belges ou 381,12 euros) à 3 000 FF (18 449 Francs belges ou 457,35 euros).

L'évolution des conditions d'indemnisation a suivi une voie paradoxale : le nombre de jours de travail nécessaires pour obtenir l'indemnisation a été augmenté, le contrôle de la disponibilité s'est fait plus sévère mais en même temps de nouvelles catégories de personnes ont obtenu le droit de bénéficier d'allocations sans condition de travail préalable. C'est notamment le cas pour les jeunes qui peuvent, au sortir d'une période d'études et après une période d'attente, bénéficier d'une allocation d'attente.

Encadré 3

**Le système danois d'assurance-chômage**

Le système d'assurance-chômage est fondé sur le volontariat et géré par des associations privées, très proches des syndicats. Ces fonds de chômage sont organisés par branches professionnelles, doivent obtenir l'agrément de l'Etat pour voir le jour et doivent regrouper au moins 5 000 membres pour être agréés par l'Etat. Il existe actuellement 38 fonds d'assurance-chômage regroupant environ 2,4 millions de membres. Dans la mesure où la population active compte 2,9 millions de personnes, la plupart des Danois sont donc en mesure d'être potentiellement couverts contre le risque chômage. L'Etat couvre 80 % des ressources. Les 20 % restants sont à la charge des salariés et des employeurs par le biais de cotisations versées aux fonds. Pour avoir droit aux indemnités, un certain nombre de conditions doivent être remplies :

- être affilié pendant au moins un an à un fonds avant la mise au chômage ;
- avoir travaillé pendant 52 semaines au cours des trois dernières années qui ont précédé le chômage ;
- être inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'Agence nationale pour l'emploi (AB).

La durée totale d'indemnisation est actuellement de quatre ans. Cette période est divisée en une période de prestations d'un an et une période active de trois ans.

Le montant de l'allocation de chômage représente 90 % du dernier salaire. Les prestations sont néanmoins plafonnées à 11 300 DKK (ou 10 735 FF) par mois ou 136 000 DKK (ou 129 200 FF) par an (données 1996). Pour les jeunes en primo-insertion sur le marché du travail, s'ils disposent d'une qualification professionnelle, ils bénéficient d'une allocation spéciale qui représente 82 % des prestations plafonnées à 9 300 DKK (ou 8 835 FF) par mois ou 111 600 DKK (ou 106 020 FF) par an.

Quatre-vingt pour cent des chômeurs sont actuellement couverts par ce régime. Les autres, soit qu'ils n'aient pas pu accéder au régime d'assurance, soient qu'ils aient vu leurs droits indemnitaires s'épuiser, sont pris en charge par le système d'assistance sociale, géré par les municipalités. Les prestations délivrées sont soumises à condition de ressources et sont fonction de la composition démographique du ménage.

## Limite de la stratégie de mobilisation

La stratégie de mobilisation des chômeurs est d'autant plus complexe à mettre en place qu'elle fait suite, dans certains cas, à des politiques de gestion du chômage par retrait partiel ou total d'activité. Les politiques de retrait anticipé et définitif du marché du travail, l'incitation au retrait temporaire, largement financées par l'assurance chômage ont dominé l'orientation de l'intervention des pouvoirs publics en Belgique dans les années quatre-vingt marquées par un chômage élevé. Au Danemark, les retraits anticipés du marché du travail concernent le même nombre de personnes que le chômage officiellement enregistré. Le poids des dépenses passives consacrées à l'invalidité constitue une spécificité du système néerlandais où elles ont longtemps joué un rôle de régulateur des restructurations industrielles. Les coûts induits par ce volume de transfert vers l'inactivité ont nourri un large débat social et ont conduit à un ensemble de réformes institutionnelles réalisées ou en cours de réalisation. Mais les résultats de l'activation de ces dépenses passives restent limités et ce retrait massif d'activité continue de jouir d'un consensus social assez large. On compte encore, en 1999, 759 000 allocataires de pensions d'invalidité à taux plein, un chiffre près de trois fois supérieur au nombre de chômeurs enregistrés. Dans le cas britannique où la stratégie de mobilisation des demandeurs d'emploi est la plus contraignante et où les conditions d'éligibilité aux indemnités de chômage se sont sensiblement durcies, on assiste paradoxalement à des phénomènes de découragement, voire d'éloignement, du marché du travail qui se traduisent par une baisse des taux d'activité masculins pour les tranches d'âge mûr. De plus en plus de personnes se décrivent elles-mêmes comme en maladie de longue durée ; leur nombre a doublé entre 1992 et 1996, atteignant à cette date 2,6 millions de personnes. Celles dont l'état de santé affecte les capacités de recherche d'emploi et qui étaient antérieurement comptabilisées dans le chômage ne le sont plus et sont maintenant classées parmi les titulaires de l'allocation maladie (*Sickness benefit*) récemment remplacée par l'allocation invalidité (*Incapacity benefit*). Cette fuite des chômeurs vers l'aide sociale engendre à son tour un renforcement des contrôles. Les titulaires de cette allocation depuis plus d'un an devront être soumis à des tests médicaux au cours desquels ils auront à prouver que non seulement ils ne

Encadré 4

**Pays-Bas : la loi sur les prestations de chômage (WW) et la loi générale sur l'aide sociale (ABW)**

*La loi WW* concerne toute personne qui, au cours des 39 semaines précédant le chômage, a travaillé au moins 26 semaines (condition relative à la durée d'assurance ouvrant droit à des prestations). La loi distingue deux cas de figure. Soit l'assuré a perçu un salaire pendant au moins 52 jours sur quatre des cinq années qui ont précédé le chômage et dans ce cas il bénéficie du régime d'assurance assis sur le revenu (70 % du dernier salaire, avec un plafond journalier qui est de 315,09 NLG soit 937,50 FF ou 142,98 euros au 1er juillet 1999). La durée de versement de la prestation d'assurance varie entre 6 mois et 5 ans en fonction de l'ancienneté sur le marché du travail. Au delà de cette durée de versement, si la personne est encore au chômage, elle peut prétendre à l'allocation fixe (70 % du salaire minimum) pour une durée maximale de deux ans. Soit l'assuré ne remplit pas la condition énoncée ci-dessus concernant la durée de versement d'un salaire ; dans ce cas il perçoit sur une durée de six mois, une prestation dont le montant s'élève à 70 % du salaire minimum légal.

Le nombre des chômeurs indemnisés est aujourd'hui pratiquement le même qu'il y a quinze ans (790 000 en 1982, 770 000 en 1997).

*L'assistance sociale ABW* assure un revenu minimum à toute personne de plus de 21 ans résidant régulièrement aux Pays-Bas. Son montant est calculé en fonction de la situation familiale et soumis à conditions de ressources (les revenus du partenaires et/ou de l'épaigne sont déduits). La norme au 1er juillet 1999 est par exemple de 2129 NLG (soit 6 337,20 FF ou 966,10 euros) par mois pour un couple marié. Les jeunes de moins de 21 ans relevant des services sociaux peuvent se voir attribuer une aide sociale pendant au maximum un an suivant la fin de leur scolarisation. Depuis 1997, l'ABW impose à tous ses titulaires une obligation de recherche d'emploi, à l'exception des parents isolés élevant un enfant de moins de cinq ans et des personnes âgées de plus de 57 ans et demi.

sont plus aptes à occuper leur ancien emploi, mais qu'ils ne sont aptes à aucun emploi.

La focalisation des débats nationaux sur les politiques actives de l'emploi doit donc être relativisée par cette résistance à l'activité. Par ailleurs, les stratégies d'activation mises en place ne reposent pas nécessairement sur un arbitrage entre dépenses passives et dépenses actives. Dans certains pays (cas du Danemark et des Pays-Bas, *cf.* graphiques 1 à 5), les deux vont de pair. Le maintien d'un haut niveau de couverture indemnitaire peut même être interprété comme une des conditions d'une stratégie d'activation acceptable par le plus grand nombre. Dès lors, c'est la nature des droits et des devoirs auxquels donne lieu le système d'indemnisation-activation qui devient, comme on le verra, essentielle.

## Trappe à emploi précaire ou protection de l'emploi « régulier » ?

L'idée selon laquelle il est préférable de consacrer des ressources budgétaires à l'insertion professionnelle de chômeurs plutôt qu'au simple maintien même partiel de leurs revenus est désormais acquise par l'ensemble des pays de l'Union Européenne. Les façons de voir ne sont néanmoins pas partout les mêmes. Soit l'on considère l'indemnisation comme facteur de désincitation au travail : la réduction de son niveau et de sa durée constitue un moyen direct d'activation des chômeurs et le durcissement des critères d'éligibilité vise à accroître l'intérêt financier d'accepter tout emploi disponible. Soit l'on admet qu'un niveau et une durée suffisants d'indemnisation sont nécessaires au processus d'accès à l'emploi, les pouvoirs publics participant activement, à travers une aide individualisée, à renforcer ce processus. En pratique les quinze pays de l'Union ont mobilisé l'une et l'autre de ces logiques mais dans des proportions sensiblement différentes selon leur diagnostic des causes du chômage et de sa durée. Une série de questions traverse désormais les débats sur l'activation : est-elle conçue dans une stratégie de retour durable au marché du travail régulier (c'est-à-dire hors subventions et autres mécanismes de socialisation des coûts d'embauche), ou débouche-t-elle sur des itinéraires alternant en boucle activités occasionnelles, passages de plus ou moins longue durée en emplois subventionnés, chômage indemnisé, sans aboutir à un emploi stable ? Plus généralement, les programmes d'activation mis en place tendent-ils ou non à fragiliser le marché du travail par la remise en cause des normes de salaire et d'emploi qu'ils peuvent induire ?

La prise en compte de ces questions s'est faite à des degrés divers et a donné lieu à des stratégies des

Encadré 5

**Royaume-Uni : l'indemnisation du chômage, entre activation et exclusion**

Avant octobre 1996, le Royaume-Uni connaissait deux régimes d'indemnisation. Celui de l'assurance garantissait une indemnité forfaitaire égale pour tous (*Unemployment benefit*), sans conditions de ressource et versée pendant un an(1). Celle-ci était assujettie à une durée de cotisation, si bien qu'une personne n'ayant pas travaillé une année entière avant de perdre son emploi, pouvait ne pas être indemnisée ou devoir renoncer à une grande partie de ses droits.

Le régime d'assistance (*Income support*) d'un montant forfaitaire était attribué sous condition de ressources pour une durée illimitée.

Le gouvernement conservateur a introduit 32 modifications des règles d'accès à l'indemnisation chômage depuis 1979, visant à lier plus systématiquement l'indemnisation-chômage à la recherche active d'emploi.

Depuis 1996, l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker's allowance*(2) ou JSA) se substitue aux deux régimes précédents ; elle est versée sur une période de six mois sans condition de ressources aux chômeurs qui remplissent les conditions d'éligibilité de l'ancienne assurance chômage, contre une année dans le système précédent. Au delà de six mois, ou pour les chômeurs n'ayant pas droit au système d'assurance (tels que les primo-demandeurs), l'octroi de l'indemnisation est conditionné à un examen des ressources familiales et doit satisfaire aux conditions d'une recherche active d'emploi. Le nouveau dispositif est accompagné d'un renforcement des contrôles effectués par le service de l'emploi sur le caractère effectif de la recherche d'emploi. Tout postulant à l'allocation de recherche d'emploi doit signer avec le service public de l'emploi un contrat définissant ses droits et ses obligations.

1. Cette allocation forfaitaire avait été introduite en 1982 après la suppression du *Earnings related supplement* créé en 1966 qui garantissait une allocation-chômage proportionnelle au revenu.
2. Montant de l'allocation au premier avril 1999 :
- 51,40 livres par semaine (soit 570,50 FF) pour les plus de 25 ans ;
- 40,70 livres (soit 448 FF) pour les 18-24 ans ;
- 30,45 livres (soit 338 FF) pour les moins de 18 ans.

pouvoirs publics plus ou moins cohérentes. Relativement tardive dans deux pays, la Belgique et les Pays-Bas, elle semble au contraire avoir occupé une place plus centrale au Danemark et au Royaume-Uni, menant toutefois à des orientations stratégiques pratiquement opposées.

## Le cas belge relativement proche du cas français

Le cas belge est particulièrement intéressant car un principe proche de celui des activités réduites y a été instauré et en même temps les limites de l'application de ce principe ont été mises au jour dans un contexte de retournement de conjoncture et de forts effets d'aubaine.

Un chômeur indemnisé qui accepte un emploi à temps partiel reçoit, depuis 1982, sous certaines conditions, une prestation additionnelle telle que son revenu total excède l'indemnisation du chômage à plein temps. Le montant du cumul, jugé initialement très généreux, autorisait un revenu d'environ 80 % du salaire à temps plein et permettait de « geler » pendant la période occupée à temps partiel, les droits indemnitaires accumulés lors de la période de chômage précédant cet emploi. En cas de perte d'emploi, le salarié retrouvait ainsi son statut de chômeur à temps complet et les droits associés. A la fin des années quatre-vingt, on compte environ 200 000 chômeurs occupés à temps réduits. Compte tenu de forts effets d'aubaine, dans un contexte de reprise de l'emploi et d'explosion du travail à temps partiel notamment féminin, les critères d'accès à la mesure ont été rendus plus sévères dans les années quatre-vingt-dix, et le dispositif est devenu sensiblement moins attractif. Depuis 1990, les « bénéficiaires », qui continuent d'être inscrits comme demandeurs d'emploi à temps plein, doivent donc justifier d'une recherche d'emploi à temps plein pour pouvoir bénéficier du cumul. En 1992, la mesure a été sensiblement modifiée : elle autorise dorénavant le cumul entre temps partiel et maintien des droits indemnitaires accumulés, mais sans indemnisation si la rémunération issue de l'activité à temps partiel est au-dessus d'un certain plafond. En deçà de ce plafond, les chômeurs occupés à temps partiel touchent non plus une indemnité de chômage mais une allocation de garantie de revenu. En 1998, 35 % des 74 000 bénéficiaires du dispositif bénéficient de cette allocation, dont 80 % de femmes.

Tableau 1

**Champ des activités occasionnelles dans les quatre pays**

| Principes des activites occasionnelles | Belgique | Danemark | Pays-Bas | Royaume-Uni |
|---|---|---|---|---|
| **Incitations financières par droit de cumul activité/chômage** | **Temps partiel pour échapper au chômage** Système de cumul généreux et très étendu. Rendu plus sévère d'accès dans les années 1990 mais demeure un dispositif charnière de la PPE. Cumul permis dans 2 programmes en dir. de chômeurs longue durée : **ALE et Emplois-services** | « Allocation supplémentaire » de chômage cumulable avec revenu d'activité pour les **titulaires d'emploi à temps partiel** mais sur une durée ne pouvant excéder un an. Au delà, le salarié-chômeur choisit entre son emploi à temps partiel sans allocation chômage ou l'entrée en activation. | Possibilité de cumul entre **prestations d'invalidité partielle et temps partiel**. Peu incitatif dans les faits : 20 % des « invalides » qui représentent encore 900 000 personnes. | |
| **Incitations financières par subventions directes du « bénéficiaire »** | **Allocation de garantie de revenu** versée aux chômeurs qui acceptent un temps partiel très faiblement rémunéré. Peu étendu | | | **Des primes de retour à l'emploi** (*Back to work bonus*) accordées à des chômeurs de + de trois mois qui acceptent un travail à temps partiel, ou encore (*Jobmatch*) à un chômeur de + de deux ans qui accepte un emploi à temps partiel. Le **Working Families Tax Credit** permet d'excéder le niveau de garantie de ressources perçues en période de chômage.Versé sous condition de ressources aux familles dont au moins un des membres exerce un emploi (minimum 16 heures hebdomadaires). |
| **Contrainte d'activation** | Vives contestations des sanctions indemnitaires par les organisations syndicales. Maintien d'un principe de volontariat dans l'activation des chômeurs de longue durée | Au delà de la période d'indemnisation passive (1 an pour adultes, 6 mois pour jeunes), tout chômeur est tenu de s'engager dans des **programmes de formation ou d'emploi.** Les « *job training* » et les « *pool jobs* » (chômeurs de longue durée) sont des contrats à durée déterminée respectant les normes salariales conventionnelles. | Programmes d'activation en direction des chômeurs de longue durée (ou des jeunes au chômage depuis + de six mois) essentiellement dans le secteur non-marchand. **Loi WIW, emplois Melkert.** A temps partiel (32 h) et à salaire horaire plafonné (120 % salaire minimum) | Programme **New Deal** en direction des jeunes chômeurs de + 6 mois, dans le secteur marchand ou non marchand. Rémunération au minimum égale à l'allocation de recherche d'emploi dans le secteur associatif et théoriquement protégé par un salaire minimum de 3,2 livres horaires dans les entreprises |

Par ailleurs, la politique de l'emploi belge connaît toute une gamme de mesures actives ciblées sur les chômeurs de longue durée, fondées sur l'instrumentation technique et juridique habituelle : subventions à l'embauche, exonération de charges sociales, financement public d'emplois de proximité. Deux de ces mesures permettent le cumul d'allocation chômage et de revenu d'activité pour les chômeurs de longue durée : les emplois de proximité des Agences Locales pour l'Emploi (ALE) et les « emplois services ». La principale mesure d'accès à l'emploi pour les chômeurs de longue durée (plus de deux ans), l'ALE, gérée par les communes qui ont le devoir d'instituer une agence locale de placement, autorise, sous certaines conditions, le cumul entre allocation de chômage et revenu d'activité (sur la base d'un horaire mensuel de travail limité à 45 heures). De même, l'une des principales mesures en direction des chômeurs de très longue durée (plus de cinq ans) applicable dans le secteur marchand, les « emplois-services », proposent des contrats temporaires à temps partiel ouvrant droit pour l'employeur à exonérations de charges sociales et à des baisses de salaire du montant de l'indemnisation-chômage.

La dynamique d'activation par le biais des activités réduites fait débat en Belgique parce qu'elle a contribué à l'extension du temps partiel et de l'emploi temporaire à horaire réduit et a multiplié les formes juridiques du contournement du contrat de travail régulier. Par ailleurs, les mesures d'activation ne débouchent pas majoritairement sur la réintégration des chômeurs de longue durée et l'enlisement dans les trappes à sous emploi est fréquemment dénoncé par les instances publiques chargées de l'évaluation de la politique de l'emploi (*La politique fédérale de l'emploi*, 1999).

## Le cas néerlandais : des enjeux essentiellement institutionnels

Aux Pays-Bas, l'importance et le rôle des régimes de transfert vers l'inactivité – préretraites et surtout invalidité qui reste très majoritairement de l'invalidité à temps plein – soulignent les limites des politiques d'activation sans doute trop récentes pour porter leurs fruits. Les coûts induits par ce volume de transfert vers l'inactivité sont à l'origine d'un large débat social qui a conduit à un ensemble de réformes aux enjeux très largement institutionnels. Le système de protection sociale qui semble émerger de ces réformes se caractérise par un retour au contrôle public des normes (critères d'admission aux régimes de chômage et d'invalidité, d'attribution des allocations), combiné à une logique de privatisation que l'on repère au niveau de l'assurance maladie et au niveau des services de placement, de conseil et de formation des chômeurs bénéficiaires de l'assurance chômage ou des prestations d'assistance. Un processus de rapprochement institutionnel entre le service de l'emploi, les agences de l'assurance chômage et les agences municipales de gestion et d'allocation de l'assistance sociale est actuellement à l'œuvre. L'idée est de rendre conditionnel l'octroi de l'ensemble de ces prestations à travers la création de Centres régionaux de revenu et de travail (CWI) qui assureront la gestion du binôme indemnisation/placement. Les CWI deviennent donc la structure centrale d'accueil des demandeurs sous la forme du guichet unique, chargée de les classer en quatre catégories selon le degré d'éloignement du marché du travail, le type de service dont ils ont besoin, de constituer les dossiers sur lesquels statueront les organismes de gestion de l'assurance chômage et invalidité ou les bureaux des services municipaux qui gèrent les prestations d'assistance sociale. Ces évolutions pourraient avoir comme conséquence que soient déclarées comme demandeurs d'emploi des personnes jusqu'à présent considérées comme inactives (ou invalides). Elles interviennent dans un contexte de relative tension du marché du travail où apparaissent des pénuries sectorielles d'emploi.

En dépit de ces bouleversements institutionnels fondés sur la volonté d'activer les dépenses sociales, il y a tout lieu de penser que subsiste un solide consensus autour du rôle de régulateur social qu'exerce le retrait d'activité. L'activation ne constitue pas, jusqu'à présent, un maillon quantitativement significatif de la flexibilité du marché du travail qui fait, par ailleurs, l'objet de compromis directement négociés dans le champ des conventions collectives ou d'accords centraux. Le nombre de bénéficiaires des mesures en légère croissance à la fin des années quatre-vingt-dix, reste sensiblement inférieur au nombre de chômeurs de longue durée déclarés (117.000 personnes concernées par les emplois subventionnés, en excluant les emplois protégés pour les handicapés, en 1999, contre 195.000 chômeurs de longue durée enregistrés). Il n'est toutefois pas exclu que la question des liens entre politique active et normes d'emploi se pose à mesure que l'activation sera rendue plus opérationnelle. De Beer et Luttikhuisen (1998) soulignent ainsi le risque de création d'un marché secondaire permanent à partir des emplois subventionnés(6) bien que l'horaire de travail dans ces activité (32 heures) ait été fixé de façon à maintenir un écart de rémunération suffisant pour stimuler la recherche d'emploi à plein temps et ainsi éviter les effets de trappe dans les dispositifs spécifiques. Par

6. Les auteurs soulignent par ailleurs que seuls 8 % des « bénéficiaires » des *pools* d'emploi en 1994 ont trouvé un emploi « normal » quatre ans plus tard. Les « *pools* de travail » créés en 1990 sous la responsabilité des municipalités proposent des emplois d'utilité collective pour un taux de salaire minimum.

ailleurs, on peut penser que la dynamique d'activation par les centres régionaux de travail et de revenu (CWI), compte tenu des impératifs de placement, pèse en faveur d'un recours accru aux formes particulières d'emploi (CDD, intérim, travail sur appel) dont il faut noter la forte croissance sur la dernière décennie.

Enfin, l'activation des bénéficiaires de l'invalidité dont la composition se modifie dans les sens d'un rajeunissement et d'une féminisation pose le problème plus large des conditions de travail et des pressions qu'elles imposent aux salariés. La réduction durable du volume particulièrement élevé d'invalides passe par une réorganisation du travail dans les entreprises du secteur privé et du secteur public. Il semble que la situation actuelle du marché du travail et les pénuries partielles d'offres de travail rendent possibles l'ouverture de négociations sur ces questions.

## Des orientations stratégiques opposées au Royaume-Uni et au Danemark

Au Royaume-Uni, la logique d'activation n'est pas centralement fondée sur le principe de *Workfare*, qui prend d'ailleurs le plus souvent la forme d'un *Trainingfare*. Elle relève d'une dynamique plus large de pression permanente sur le salaire et les conditions d'emploi, permise sur certains segments du marché du travail, par le jeu de l'intervention publique. La mise en place d'un impôt négatif est au cœur de la conception de l'intéressement au travail. Les activités occasionnelles débordent donc largement du cadre organisationnel de la politique de l'emploi. Le *Family Credit,* mis en place en 1988 permet ainsi au revenu net des personnes bénéficiaires d'excéder le niveau de garantie de ressources perçues en période de chômage. La prestation est versée sous condition de ressources aux familles dont au moins un des membres exerce un emploi (minimum 16 heures hebdomadaires). Cette mesure concernant 788 000 familles en 1999 favorise l'acceptation des emplois les plus fragiles, notamment à temps partiel dans le tertiaire non qualifié et non couvert par la négociation collective. Elle est actuellement relayée par le *Working Families Tax Credit*[7] (WFTC) qui touche 500 000 familles supplémentaires et qui concerne, pour moitié de ses prestataires, des familles monoparentales – essentiellement des femmes seules élevant leurs enfants. Le WFTC a été en partie instauré pour combattre les effets désincitatifs à la prise d'emplois faiblement rémunérateurs, notamment par les femmes dans les couples de chômeurs, le salaire éventuel de celle-ci affectant directement les allocations du ménage. Mais ce fait résulte, il convient de le rappeler, d'une dérive de l'indemnisation chômage vers une prestation d'assistance sociale sous conditions de ressources et sur une base familiale, dérive orchestrée par les réformes successives du régime indemnitaire. En second lieu, la question mérite d'être posée des liens entre l'impôt négatif mis en place et la pauvreté occasionnelle clairement imbriquée à l'emploi faiblement rémunéré. En favorisant la prise d'emploi bas de gamme en général à temps partiel (pour la moitié entre 16 et 20 heures hebdomadaires) dont les taux de rémunération ne permettent pas toujours d'atteindre le seuil de contribution sociale pour accéder à une couverture sociale (67 livres sterling hebdomadaires), ce mécanisme ne risque-t-il d'étendre les causes de la pauvreté qu'il entend combattre ? Les *working poor*[8] résultent pour partie d'une dynamique enfermant certaines catégories dans des effets circulaires chômage-emplois précaires[9]. Si l'existence d'un salaire minimum, depuis avril 1999, constitue un rempart indiscutable à la précarisation financière de la main-d'œuvre, il s'agit d'un minimum *horaire*. Or, dans un contexte de fragmentation générale du temps de travail et de croissance des emplois à temps partiel, très largement concentrés sur certaines catégories de main-d'œuvre (femmes et jeunes), ce minimum horaire tend à s'éloigner de plus en plus de sa fonction initiale de garantie d'un *revenu mensuel.* La faiblesse, voire l'absence, de la négociation collective sur certains segments du marché du travail (emplois non qualifiés du tertiaire, emplois à temps partiel féminin) accentue les inégalités.

Au Danemark, à l'inverse, tout est conçu pour que le marché du travail activé ne vienne pas « percuter » le marché du travail régulier en provoquant des effets d'aubaine ou en venant « contaminer » les normes conventionnelles du marché régulier. Les principes de cette activation résultent en grande partie d'une remise en cause de la politique de l'emploi expérimentée dans les années quatre-vingt qui avaient connu une forte montée du chômage.

---

7. Le *Working Families Tax Credit* est attribué à celui des deux conjoints qui occupe un emploi d'au moins 16 heures par semaine, dès lors que le couple a au moins un enfant de moins de 16 ans à charge et un volume d'épargne inférieur à 8 000 livres. Il garantit ainsi un revenu minimum de 200 livres par semaine à 1,2 million de foyers actifs avec enfants. Il est perçu avec le salaire direct afin de démontrer encore plus clairement l'intérêt du travail sur la perception de revenus sociaux et s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de l'intégration du système fiscal et de protection sociale.

8. Treize millions de personnes, plus du quart de la population, vivent en état de pauvreté relative, soit près de trois fois plus qu'en 1979. Une famille y est considérée comme pauvre lorsqu'elle dispose de moins de la moitié du revenu disponible moyen, une fois déduit le coût du logement.

9. Ces effets de confinement sur les bas salaires et de cycles chômage-bas salaires ont été mis en évidence pour les salariés touchant des taux horaires de 4 livres, c'est-à-dire au-dessus du nouveau minimum garanti (STEWART, 1998, « Low pay, no pay dynamics », University of Warwick, in *Persistent Poverty and Lifetime Inequality : the Evidence*, Proceedinds from a workshop held at HM Treasury, 17th and 18th November.

Cette politique reposait alors sur un programme principal d'offre d'emplois temporaires en direction des chômeurs de très longue durée (deux ans et plus) entretenant la récurrence du chômage. En effet, lorsque l'emploi offert arrivait à terme, le chômeur réunissait les conditions requises pour bénéficier de l'indemnité de chômage. Puis à l'approche de la période de fin de droits indemnitaires, il parvenait à renouveler ses droits en participant à nouveau au programme. Ainsi, conçu comme un instrument actif d'aide au retour à l'emploi, le programme s'est apparenté dans la réalité à une mesure passive utilisée principalement pour réactiver les droits indemnitaires. Au début des années quatre-vingt-dix, 40 % des chômeurs alternaient ainsi situations d'emplois temporaires et chômage sans parvenir à réintégrer le marché du travail régulier. La réforme du marché du travail adoptée en 1994 (point culminant du chômage) a été conçue pour mettre un terme à ce processus de récurrence. Elle repose sur une approche systémique qui intègre trois composantes : le marché du travail régulier, le système d'assurance chômage et le marché du travail dit activé (*cf.* encadré 6 p. 62). Le compromis au cœur du modèle autorise un haut niveau de flexibilité sur le marché du travail régulier : coût faible des licenciements et *turn-over* élevé, les dispositifs publics de congés temporaires d'une durée maximale d'un an pour formation, congé sabbatique ou éducation d'enfants, alimentant ce *turn-over*. Cette fluidité du marché du travail[10] accroît les chances d'insertion des chômeurs – avec toutefois peu d'effets sur le chômage de longue durée (MADSEN, 1999 ; FREYSSINET, 2000). De son côté, le système d'indemnisation est amplement réformé. Celle-ci est conçue selon deux périodes distinctes :

- une période dite passive (qui a été réduite de quatre à un an entre 1994 et 1999) au cours de laquelle le chômeur perçoit ses allocation sans devoir particulier ;
- une période active durant trois années, au cours de laquelle le maintien d'un droit à l'indemnisation s'accompagne de nouvelles obligations (formation, contrats aidés dans le secteur privé ou public).

La période d'indemnisation passive permet aux chômeurs les plus « employables » de retrouver un emploi sur le marché régulier sans risquer de « prendre la place » des chômeurs les moins employables sur le marché du travail activé. Pour lutter contre les effets de confinement chômage-emplois temporaires, une modification des conditions d'accès au régime indemnitaire a été introduite (*cf.* encadré 3). La période de cotisation préalable a été revue à la hausse (portée à 52 semaines au cours des trois dernières années). Ainsi est-il plus difficile pour le demandeur d'emploi de différer la période d'activation. Par ailleurs, les bénéficiaires de l'activation ne peuvent se requalifier au régime d'assurance. Tout est donc mis en œuvre pour canaliser, au moment utile, le chômeur vers une mesure d'activation qui, à son tour, doit assurer le retour vers le marché du travail régulier. Les règles du marché du travail activé sont contrôlées par les partenaires sociaux. Ces derniers – à l'inverse d'une logique d'*insiders* – jugent essentielle leur implication dans la politique de l'emploi qui se justifie en grande partie par la fluidité du marché du travail régulier : chaque année, plus du quart des salariés connaît au moins un passage par le chômage. D'une part, la norme de salaire d'un emploi temporaire activé dans le secteur marchand est calée sur la norme conventionnelle ; dans le secteur non marchand, le bénéficiaire perçoit l'intégralité de ses indemnités chômage, mais un ajustement par la durée du travail permet de maintenir le taux de salaire horaire en vigueur dans le secteur public. D'autre part, la création des emplois activés est fortement encadrée pour éviter les effets d'aubaine ou de substitution : le nombre d'emplois activés dans une entreprise du secteur privé est subordonné au nombre de salariés, et dans certains cas, la création d'un emploi activé est conditionnée par celle d'un emploi permanent. La cohérence danoise de la stratégie d'activation repose donc sur une double préoccupation : éviter la récurrence du chômage et éviter la création d'un marché du travail aux normes dégradées. Elle maintient par ailleurs largement ouverts les filets de sécurité de l'assistance sociale pour les chômeurs de très longue durée ou les publics les moins aisément insérables.

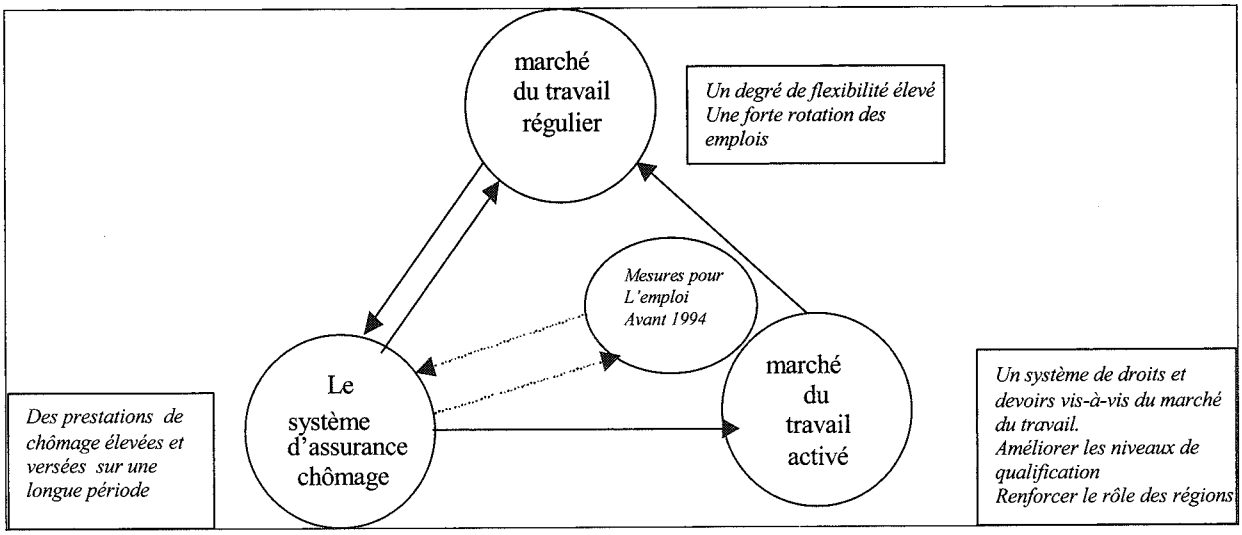
## *Workfare* versus « économie des droits et des devoirs »

Dans le principe d'activation, l'accent est généralement mis sur la garantie de revenu que constitue l'indemnisation chômage – et sur le risque sous-jacent de désincitation au travail – autorisant en contrepartie la société à imposer aux indemnisés certains types d'activité. Mais « *cette conception occulte une autre manière de percevoir l'indemnisation chômage : celle qui mettrait l'accent sur le droit au travail, dont la contrepartie serait pour l'individu sa disponibilité, l'indemnisation n'intervenant qu'en cas de défaillance de la société à assumer ce droit* » (FREYSSINET, *op. cit.*). *A priori*, les cas britannique et danois peuvent servir à illustrer respectivement ces deux conceptions. Nous voudrions toutefois montrer que chacune de ces deux configurations nationales

10. La durée moyenne d'ancienneté dans l'emploi au Danemark est la plus faible de l'Union Européenne (à égalité avec le Royaume-Uni).

Encadré 6

**La problématique du triangle d'or :**
**Une approche intégrée de la politique de l'emploi**




*Source : Ministère du Travail danois, 1999.*

recèle plus de complexité qu'il n'y paraît dans l'illustration de chacune de ces deux conceptions. Les enjeux se situent largement autour des compromis et des formes de légitimité qui sont associées à la mise en place des politiques d'activation.

## Le degré de contrainte pesant sur le chômeur n'est pas la variable centrale

Il est assez courant de mobiliser l'expérience britannique pour illustrer la logique de *Workfare*. Il convient toutefois de rappeler que cette notion a été systématiquement rejetée par le gouvernement conservateur au motif que l'Etat ne peut devenir l'employeur de dernier ressort. Néanmoins le Royaume-Uni est sans conteste le pays européen qui a été le plus loin dans le degré de contrainte d'activation des demandeurs d'emploi, et ce dès la fin des années quatre-vingt. Il est jusqu'à présent le seul pays en Europe qui applique des sanctions réelles en cas de refus de participation aux activités prévues. Ainsi, les jeunes chômeurs de 16 et 17 ans ne peuvent, depuis les *Social security acts* de 1988 et 1989, prétendre aux indemnités chômage (*Supplementary benefit*) dans la mesure où ils ont théoriquement accès à une place dans un programme de formation. Cette orientation s'est renforcée dans les années quatre-vingt-dix, notamment pour les chômeurs de longue et très longue durée. Au delà de six mois, les chômeurs se voient proposer souvent de manière très contraignante, un travail à l'essai (*Work trial*) d'une durée de trois semaines. Au bout de douze mois, les chômeurs sont tenus de participer à des dispositifs de formation et d'orientation, les allocations étant temporairement suspendues en cas de non-participation. Le *Welfare-to-work* instauré à l'automne 1997 incarne une version extrême de l'activation car le refus de participer à certains programmes d'intérêt général, ou au *New deal* pour les jeunes chômeurs ou les chômeurs de longue durée, entraîne automatiquement la suspension de la prestation de chômage.

Dans sa philosophie même, la réforme danoise du marché du travail introduite en 1994 se fonde sur une logique opposée à la logique britannique. Le demandeur d'emploi n'est pas considéré comme un « passager clandestin » potentiel ; il est membre d'une communauté qui lui confère indissociablement des droits (ceux d'accéder à un service) et des devoirs (participation à certains programmes de formation ou d'emploi activé). Ce statut se traduit par un contrat (les « plans d'action individuels » ou « *Handling plans* ») qui responsabilise l'individu et donc garantit son autonomie. La mise en œuvre de plans individualisés suppose une adaptation du service public de l'emploi (SPE) aux caractéristiques locales du marché du travail : des conseils régionaux du marché du travail sont créés renforçant le caractère tripartite du SPE (organisations patronales et syndicales, autorités locales). Cette réforme législative a fait l'objet d'un large consensus social recevant l'assentiment de l'ensemble des partenaires sociaux.

L'implication des acteurs centraux et locaux de la politique de l'emploi est au moins aussi importante

que la responsabilité individuelle du demandeur d'emploi. L'édifice repose sur un principe de droits et de devoirs étroitement imbriqués : droit pour le chômeur de disposer d'un revenu indemnitaire convenable sur une période suffisamment longue (90 % du salaire plafonné), mais droit assorti d'une obligation de reclassement par le biais d'un service public de l'emploi qui se doit à son tour d'accompagner le chômeur vers l'emploi stable en se réservant la possibilité d'obtenir une suspension de ses droits en cas de refus de participer aux programmes d'activation. Les conditions d'une transition réussie sont ainsi mises en œuvre. Pour autant ce retour négocié à l'emploi régulier ne préjuge pas nécessairement de trajectoires professionnelles stables. Les difficultés de traitement de certains publics existent bel et bien ; un débat important porte sur le point de savoir si l'activation n'intervient pas trop tard pour ces publics (chômeurs dépourvus de formation professionnelle, minorités ethniques...)([11]). En ce sens il convient de mettre en garde contre un effet de modèle trop rapidement mis en exergue.

L'essentiel, contrairement à ce qui est souvent souligné, ne réside pas dans le caractère contraignant ou non de l'activation mais d'une part, dans le type d'activité proposée et surtout dans le « contrat social » au fondement de la définition et à l'attribution de ces activités. Dans la logique scandinave de la politique de l'emploi, l'idée d'activation, conformément au modèle social-démocrate, a toujours été présente et perçue comme un principe de responsabilité à la fois de la société face au chômage et de l'individu face à l'Etat social.

## Des enjeux de renégociations des compromis sociaux

L'ordre des politiques de l'emploi est ici directement relié à l'ordre politique au sens large (ESPING ANDERSEN, 1990). La représentation sociale de la justice, de la solidarité, des droits et des devoirs respectifs des individus et de la société relève bien entendu d'un fort ancrage sociétal. Ces représentations ne sont d'ailleurs pas figées : les valeurs beveridgiennes de la solidarité et du *Welfare State* peuvent céder progressivement le pas à la promotion de l'individualisme incarné par la campagne récente en faveur du *Self-help*, au Royaume-Uni. Ces représentations doivent toujours s'accompagner d'une légitimité sociale parfois fondée sur un renouvellement des compromis antérieurs. Ainsi aux Pays-Bas, si l'impact de la politique d'activation est resté somme toute limité compte tenu de la forte inertie des dépenses passives, les enjeux apparaissent centraux à la fois du point de vue institutionnel (*cf. supra*) mais aussi en termes de redéfinition du compromis social au fondement du fameux modèle dont on peut souligner la relative plasticité. Dans la dernière mouture du projet de réorganisation institutionnelle du système de protection sociale, le rôle dévolu aux partenaires sociaux n'est pas encore définitivement arrêté mais le principe d'un dialogue social actif semble acquis (WIERINK, 2000).

En Belgique, les mesures de l'activation engendrent une assez forte conflictualité. Initialement, la réglementation prévoyait des sanctions temporaires en cas de refus de participation mais, sous la pression des organisations syndicales, il a été décidé que les agences locales gérant l'ALE devaient se plier à un principe de volontariat. De même, les « emplois-services », dans le secteur marchand, ont fait l'objet d'une vive contestation des deux principales centrales syndicales (FGTB([12]) et CSC([13])). Ces dernières ont mis l'accent sur le risque d'institutionnalisation de formes dégradées d'emploi dans la mesure où il s'agit de contrats temporaires à temps partiel ouvrant droit pour l'employeur à des exonérations de charges sociales et à des baisses de salaire du montant de l'indemnisation-chômage.

Dans le cas britannique, où les politiques d'activation ont été mises en œuvre par les gouvernements libéraux dans un contexte de marginalisation des organisations syndicales et d'affaiblissement de la négociation collective, il semble que l'on s'oriente vers un *Workfare* plus négocié avec la mise en place du *New deal*. D'une part, les employeurs devront signer une convention avec le service local de l'emploi stipulant leur engagement à respecter un certain nombre de règles : garantie de formation, de non substitution à l'emploi permanent, de niveau de salaire (au moins égal à la subvention octroyée). D'autre part, le gouvernement Blair qui a réhabilité le droit de reconnaissance syndicale, incite les organisations représentatives à s'engager, au niveau des entreprises, à signer une charte de bonne conduite avec les employeurs recourant au programme. La politique de l'emploi pourrait être l'un des points d'appui d'un certain renouveau des relations professionnelles au Royaume-Uni.

Les formes de légitimation sociale des droits et des devoirs conditionnent ainsi la conduite de l'activation et notamment les règles qui encadrent l'emploi activé. La question essentielle est alors de savoir en

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

12. Fédération Générale des Travailleurs de Belgique

13. Confédération des Syndicats Chrétiens

quoi ces règles peuvent ou non percuter celles du marché du travail dans son ensemble.

*
* *

## Pour conclure

Nous voudrions revenir sur la problématique française des activités réduites à la lumière des enseignements fournis par l'analyse comparative en matière d'activation des politiques d'emploi. A bien des égards, la politique de l'emploi en France fait apparaître de larges convergences avec l'exemple belge. La volonté de faire reculer le chômage a donné lieu dans les deux pays à l'instauration d'un dispositif d'activités temporaires impliquant fortement l'assurance-chômage dans le développement de formes d'emplois précaires. Parallèlement à ces dispositifs, les mesures pour l'emploi, ciblées sur des publics spécifiques (jeunes et chômeurs de longue durée), se sont multipliées au point d'entretenir une certaine forme de segmentation dans le traitement des publics de chômeurs. Le diagnostic porté sur l'efficacité de ces mesures est relativement sombre. Ces formes d'activation semblent maintenir les chômeurs dans un périmètre borné d'un côté par le passage en emplois précaires ou subventionnés et de l'autre par le retour au chômage indemnisé. Plus inquiétants, ces phénomènes de récurrence dans le chômage qu'entretiennent les mesures pour l'emploi et le principe des activités réduites ne semblent guère constituer l'antichambre d'une insertion durable sur le marché du travail régulier.

Pour sortir de cette impasse, le Danemark a opté pour une stratégie d'activation radicalement différente puisqu'elle rend désormais impossible tout retour au chômage indemnisé. Tous les chômeurs, sans exception, intègrent au terme de la première année de chômage une phase d'activation qui n'offre plus la possibilité de se reconstituer des droits à indemnisation. Le pari consiste, à l'aide d'un appui personnalisé aux chômeurs, à insérer les demandeurs d'emploi sur le marché du travail régulier. La cohérence danoise de la stratégie d'activation repose sur une double préoccupation qu'il convient de méditer : éviter la récurrence du chômage et éviter la création d'un marché du travail aux normes dégradées. Un même principe est à l'origine de la révision des règles indemnitaires entourant l'occupation d'un emploi à temps partiel indemnisé. Si l'emploi à temps partiel s'inscrit dans la problématique du temps choisi, il n'ouvre dorénavant plus droit à une indemnisation. Si, à l'inverse, le recours au temps partiel est involontaire et choisi faute de mieux par le chômeur, celui-ci se voit au terme de sa première année d'indemnisation partielle dans l'obligation d'intégrer, comme tous les autres, la phase d'activation devant le conduire à occuper un emploi plus conforme à ses attentes. A l'opposé de cette stratégie, la politique britannique débouche sur une logique d'extension du nombre de travailleurs fragilisés que l'instauration récente d'un salaire minimum horaire ne suffit pas à protéger de la pauvreté, compte tenu notamment de la fragmentation croissante du temps de travail. La dérive du système indemnitaire vers une logique assistancielle sous condition de ressources et sur une base familiale conduit les pouvoirs publics à rechercher des mécanismes d'incitation au travail de plus en plus sophistiqués mais qui cautionnent l'absence de régulation des normes d'emploi sur le marché du travail.

Dans ce débat, les Pays-Bas occupent une place à part. La volonté d'activer les dépenses sociales a donné lieu à une importante refonte institutionnelle des organismes de Sécurité Sociale et de placement. Le rapprochement de ces structures, à travers la création des « centres de travail et des revenus » (CWI), a cherché à instaurer une relation plus étroite entre les dépenses en espèce (prestations sociales) et les dépenses en nature (aide au retour à l'emploi). Les changements institutionnels s'enracinent dans la volonté des pouvoirs publics de réduire le poids des dépenses passives qui a résulté de l'explosion des prestations d'invalidité ; mais les enjeux apparaissent surtout en termes de redéfinition du partage des responsabilités entre sphère publique et privée, rôle de l'Etat et des partenaires sociaux plutôt qu'en termes de dérégulation du marché du travail. Cela ne signifie pas que le thème de la flexibilité de l'emploi soit absent de la scène sociale, mais il fait l'objet, à un autre niveau, de négociations entre les partenaires sociaux et constitue une des composantes régulières de la politique contractuelle.

Le débat sur l'activation des dépenses sociales a donné lieu, dans tous les pays de la communauté européenne, à des inflexions dans l'orientation des politiques sociales et des politiques de l'emploi. Au centre de ces inflexions, la façon dont on mobilise l'indemnisation des chômeurs, que ce soit au titre de l'assurance ou de l'assistance-chômage, apparaît déterminante et marque des différences essentielles entre pays. Le mécanisme des activités réduites fournit une illustration exemplaire de cette diversité. Il correspond à une forme d'activation possible qui, en combinant salaire et indemnités, revient à socialiser une fraction du coût du travail. Massivement encouragé en Belgique et en France mais également au Royaume-Uni à travers l'impôt négatif, encore faiblement développé aux Pays-Bas, le recours aux activités occasionnelles a été singulièrement encadré au Danemark par une série de règles garantissant le respect des normes d'emploi et de salaire négociées. C'est sans doute l'un des principaux enseignements de cette

comparaison européenne. La pluralité des arrangements institutionnels et réglementaires auxquels donne lieu la mise en place d' « activités occasionnelles » renvoie à des conceptions nationales du fonctionnement du marché du travail parfois radicalement différentes. Ce sont à la fois ces représentations nationales et la place que l'on a voulu réserver à la couverture sociale du risque-chômage qui ont déterminé la nature et le choix des instruments à mettre en œuvre dans le cadre des stratégies nationales d'activation.

## Bibliographie


BARBIER, J. C., GAUTIÉ, J., *La politique de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, CEE-PUF, décembre 1998.

BÉRAUD, M., « Les demandeurs d'emploi qui exercent des activités professionnelles réduites », *Les cahiers de l'ANPE*, décembre 1998.

DE BEER P. et LUTTIKHUIZEN R., « Le « modèle polder néerlandais : miracle ou mirage ? Réflexions sur le marché du travail et la politique de l'emploi aux Pays-Bas » *in La politique de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, CEE-PUF 1998.

ESPING-ANDERSEN G., *The three worlds of welfare capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

GRANIER P., JOUTARD X., « L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ? », Economie et statistique, n° 321, janvier 1999.

GURGAND M., LETABLIER M.T., « Travailler et être inscrit au chômage : emploi d'attente ou statut intermédiaire ? », *4 pages*, n° 33, Centre d'Etudes de l'Emploi, mai 1999.

LARSEN, F., « The implementation of active labour market policy in Denmark », ISSN, Aalborg University, 1998.

FREYSSINET, J., « La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences européennes », Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique La Documentation française, 2000.

HUYGHUES DESPOINTES, H., « Sur la frontière de l'emploi et du chômage », Document de Travail et Emploi Dares, sept. 2000, à paraître dans *La Revue de l'IRES,* mars 2001.

LEFRESNE F. et TUCHSZIRER C., *L'impact du traitement des activités occasionnelles sur les dynamiques d'emploi et de chômage,* Rapport de recherche pour le compte de la DARES, septembre 2000.

LEFRESNE F., « Les paradoxes de la politique de l'emploi britannique », in *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, sous la direction de Barbier J.C., Gautié J., PUF, CEE, décembre 1998.

MADSEN P.K., Country Employment Policy Reviews : Denmark, ILO Symposium, Geneva, 2-3 March 1999.

TUCHSZIRER C., « L'inéluctable dérive vers les activités réduites », *La Revue de l'IRES*, n° 33, 2000/3.

WIERINK M., « Réforme des structures de la protection sociale », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 64, mai 2000.

*La politique fédérale de l'emploi*, Rapport d'évaluation 1999, Ministère Fédéral de l'Emploi et du Travail, Bruxelles.