

## Revue française de socio-économie

vol. 2, 2024

Claire Vivès, Luc Sigalo Santos, Jean-Marie Pillon, Vincent Dubois, et Hadrien Clouet (2023), *Chômeurs, vos papiers ! contrôler les chômeurs pour réduire le chômage ?*, Paris, Raisons d'agir, 2023, 160 p.

Le 27 mars 2024, le Premier ministre Gabriel Attal déclarait qu'une « vraie réforme globale de l'assurance chômage »<sup>19</sup> serait élaborée avant l'été de la même année. L'objectif affiché était d'accroître la pression sur les personnes privées d'emploi, avec pour pistes principales une réduction de la durée d'indemnisation et une modification du temps de travail nécessaire pour ouvrir des droits à une allocation. Alors que Pôle Emploi s'est transformé en France Travail le 1<sup>er</sup> janvier 2024 et que la précédente réforme de l'assurance chômage datait de février 2023 l'un des grands projets du gouvernement consistait encore à lutter contre le chômage (à moins que ce ne soit contre les chômeur-euses), pour, selon les mots du chef du gouvernement, que notre modèle social soit « davantage tourné vers l'activité que vers l'inactivité ». Écrit à dix mains, *Chômeurs : vos papiers !* permet de replacer le contexte actuel de durcissement des règles de l'indemnisation et de l'accentuation très forte du contrôle des chômeur-euses dans l'histoire longue de la protection organisée socialement contre les risques du chômage.

Dans cet ouvrage, organisé en trois parties, les auteur-ices mettent à profit leurs travaux respectifs sur les évolutions de l'État social et les institutions du service public de l'emploi depuis le début des années 2000 pour étudier l'histoire du contrôle des chômeur-euses et son actualité en analysant les institutions et leurs évolutions, les mises en œuvre des réformes, les résistances par les agents à certains contrôles et les mots d'ordres politiques qui accentuent le versant rigoriste contemporain.

« Les politiques du chômage ont une histoire » (p. 17), rappellent les auteur-ices, et celle-ci est longue, complexe et discontinue. Cependant l'accentuation d'une approche rigoriste et des politiques d'activation néolibérale du tournant du *xxi*<sup>e</sup> siècle ne suffit pas à résumer toutes les logiques du contrôle des chômeur-euses. Les auteur-ices montrent en effet que dès « l'invention

<sup>19</sup> Cette note a été écrite avant l'annonce le 30 juin 2024 de la suspension de cette réforme par Gabriel Attal, ce revirement étant le résultat des reconfigurations politiques à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale. Le choix de maintenir le texte en l'état est fait, car le projet en lui-même dit quelque chose de l'esprit de réformes présentées comme « nécessaires » par une frange non négligeable (si non majoritaire) des élites dirigeantes.

du chômage » et jusqu'à aujourd'hui, il existe une permanence forte dans les logiques de contrôle des chômeur-euses, elle consiste à vérifier la véritable « volonté » de travailler des personnes bénéficiaires d'une allocation. La logique sous-jacente est alors bien celle de l'accompagnement des personnes privées d'emploi pour les aider. Par la suite, la « volonté de travailler » devient alors un critère d'évaluation de la bonne moralité des chômeur-euses.

Après la Seconde Guerre mondiale, une nouvelle période s'ouvre avec les ordonnances de 1945 instituant la Sécurité sociale, la question du chômage est alors absente des considérations dans la mesure où la priorité est à la reconstruction et que l'activité ne manque pas. Le chômage n'est alors pas réellement une préoccupation des politiques publiques et le contrôle de ceux qu'il touche n'est pas à l'ordre du jour. Ainsi, en 1958, très peu de personnes sont couvertes par des droits qui sont par ailleurs relativement faibles, et c'est plus la question de la fraude et de potentiels cumuls entre les prestations d'assistances et allocations d'assurances qui peut mener à des sanctions.

Les années 1970 marquent un premier tournant avec une assurance qui devient obligatoire et une indemnisation de plus en plus protectrice face à la massification du chômage, conséquence des crises économiques mondiales. La « recherche d'emploi » se présente comme un critère d'évaluation des situations des personnes privées d'emplois. Une organisation duale s'installe avec une mission de « placement » et de formation des chômeur-euses dévolue à SETMO (bureaux des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre), ainsi que des organismes territorialisés d'indemnisation qui n'ont pas de pouvoir de contrôle et de sanction, les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic).

Cette organisation duale se stabilise avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), en charge du placement, et les Assédic, responsables de l'indemnisation. Le taux de chômage reste faible et la preuve de la recherche d'un emploi ne revient pas aux personnes privées d'emploi : la charge de la preuve du contraire incombe à l'institution en cas de velléités de sanction. Le contrôle se répand comme une pratique routinière.

L'inscription obligatoire de tous les chômeur-euses à l'ANPE en 1973 fait évoluer les critères de sanction. L'augmentation massive du chômage entraîne une volonté de reprise en main du sujet de la part des pouvoirs publics, avec une intensification des logiques de contrôle. La vérification de la « recherche active d'emploi » devient un motif de contrôle alors même que le niveau d'indemnisation s'accroît, tandis que la durée est réduite. Ce contrôle de la recherche active marque une « rupture historique dans le durcissement des politiques du chômage » (p. 32). Alors que la période est à la contraction des finances publiques et à la libéralisation des politiques gouvernementales, une loi-cadre vient contraindre les négociations entre partenaires sociaux sur la question du chômage. Les théories du chômage volontaire se diffusent également, ce qui influe fortement sur l'intensification de la logique du contrôle. Dans la mise en œuvre, les marges de manœuvre des agents limitent cependant fortement la traduction en effets concrets de cette volonté.

Une nouvelle logique s'impose à nouveau à l'époque contemporaine, avec le développement d'une nouvelle technologie de contrôle et, de nouvelles théories économiques publicisent l'idée de mise en place de « politiques incitatives », ce qui revient à légitimer le contrôle pour sanctionner les « tricheur-euses ». L'accompagnement des chômeurs devient réellement et pleinement lié à la question du contrôle des chômeur-euses. Le tournant international des politiques du « workfare » ou « d'activation » touche également la France vers les années 1990-2000, ce qui marque le début d'une nouvelle phase avec une montée en puissance des politiques de contrôle comme politiques de luttes contre le chômage. La responsabilité individuelle des personnes privées d'emploi est consacrée et le contrôle devient un véritable levier de l'accompagnement. Le glissement s'opère et va permettre d'arriver à une situation où la suspicion se fait *a priori*, et le contrôle est, de ce fait, largement renforcé. C'est la logique qui parcourt également le champ du contrôle dans les politiques d'assistance, où se lient et se renforcent une individualisation du rapport aux institutions de protection sociale et un renforcement de la logique des « devoirs » en face (ou contre) celle des « droits ».

La logique de l'activation fait ainsi consensus, et la contractualisation des demandeur-euses d'emploi avec les institutions doit permettre des politiques plus « actives », par un accompagnement personnalisé. Le contrôle renforcé des inactif-ves se transforme en une évidence de la pensée d'État. La sanction est un outil au service de l'accompagnement et pour favoriser le retour à l'emploi. Ce lien structurant entre contrôle et suivi apparaît central et au cœur de l'esprit de l'administration de la situation des chômeur-euses. Le principe est que les accompagnateur-ices puissent « manier la carotte et le bâton » (p. 46). Le contrôle cristallise les inconscients et les fondements de la lutte contre le chômage et fait l'objet de discussions politiques dans les années 1990. La parenthèse des « Trente glorieuses » apparaît désormais bien terminée.

Les auteur-ices grâce à leurs enquêtes montrent que les résistances perdurent néanmoins dans l'administration des institutions de l'emploi, et que le manque de moyens humains joue en faveur des chômeur-euses et atténue la pente rigoriste qui s'amorce.

En 2008, la fusion des Assédic et de l'ANPE pour donner naissance à Pôle emploi va marquer un nouveau tournant avec un équilibre entre soutien et soupçon au sein de la nouvelle institution. Si dans un premier temps les agents chargés de l'accompagnement sont rétifs à de telles pratiques de contrôle de la recherche d'emploi de la part des chômeur-euses, une réorganisation va bientôt permettre la mise en œuvre effective du contrôle. Les ministres du Travail socialistes, Michel Sapin puis François Rebsamen, créent des équipes spécialisées dans ces opérations de contrôle à une époque où commencent à poindre des discours sur « les emplois non pourvus ». L'innovation organisationnelle consiste à passer outre les réticences des agents des ex-Assédic et ANPE qui considèrent le contrôle comme du « sale boulot » au sens d'Everett Hughes (p. 56). Pour cela, à distance des chômeur-euses, des instances spécialisées d'agents volontaires pour se charger des opérations de vérification sont mises en place : les plateformes régionales de contrôle de recherche d'emploi (CRE). Ces agents, dont le nombre va croître suivant la volonté d'Emmanuel Macron, de 200 en 2015 à 600 en 2018, sont chargés des tâches de contrôle et de la promotion de ces pratiques au sein des agences.

Ainsi, l'ouvrage interroge la manière dont les contrôleur-euses endossent leur rôle. Les auteur-ices constatent un discours coercitif répandu et assumé d'un nécessaire contrôle lorsque de « l'argent public » est versé. Ils et elles notent, cependant, que la légitimation du contrôle est passée très largement par un brouillage avec l'activité d'accompagnement. Si les agents de l'ex-ANPE semblent rechigner à cette mission de « flicage », tout un argumentaire va être développé par les cadres de l'institution pour présenter le contrôle comme une « nouvelle modalité d'accompagnement », et plus encore comme un « levier de remobilisation des chômeur-euses » (p. 66). Le contrôle passe sous la même direction de l'accompagnement. Il apparaît donc comme une dimension de cette mission d'accompagnement des personnes privées d'emploi, devenant, par là même, bénéfique aux chômeur-euses. C'est tout l'enjeu autour du discours politique sur la « redynamisation » qui acte une accentuation de l'ambivalence structurelle entre aide et contrôle.

Cette ambivalence se retrouve au cœur de l'activité des contrôleur-euses pour lesquels-les cette activité est rarement vocationnelle. Ce sont des aléas de la vie personnelle et professionnelle qui conduisent à ces postes, moins fatigants, car moins dans la confrontation directe avec les accompagnés-es, et qui permettent également un meilleur équilibre entre vie personnelle et vie professionnelle – alors que 75 % des travailleurs de Pôle Emploi sont des travailleuses. Le sens de leur mission est fondé pour ces personnes sur l'idée d'une « aide » aux personnes.

Le contrôle, son intensité, les pratiques des agents dépendent étroitement du contexte politique et/ou économique. La pression mise sur les contrôleur-euses et sur les chômeur-euses, suit la logique d'une volonté marquée « d'activer » les chômeur-euses, quelle que soit leur situation. Ainsi des élargissements des critères de contrôle ont lieu à différents moments avec des personnes jusqu'alors peu surveillées (proches de la retraite, considérées « inaptées ») qui se voient alors contrôlées comme les autres. L'objectif, en plus de la remise au travail, est le « nettoyage des listes » (p. 44). En 2018, en plus de l'augmentation du nombre d'agent-es, un renforcement du cadre juridique sur le sujet a également lieu, avec deux lois qui durcissent les sanctions prévoyant un mois de radiation et une suppression de l'allocation en cas « d'absence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi ».

Si le durcissement des procédures s'accroît à partir de la création de Pôle Emploi en 2009, puis en 2015 avec un durcissement des sanctions et la justification des contrôles comme servant à la « redynamisation ». La fin de l'année 2021 inaugure pour les auteur·ices une nouvelle phase où le contrôle devient de manière pleine, entière, assumée par un « outil de premier plan du contrôle des chômeur·euses ». Celui-ci n'a jamais été aussi central qu'aujourd'hui, même si son principe est présent depuis l'origine du traitement public du chômage.

Après avoir démontré l'innocuité des arguments présentés pour justifier une telle prégnance du contrôle : le rééquilibrage des comptes et le principe d'une « redynamisation » des chômeur·euses, les auteur·ices démontrent que cette logique vise à « ajuster les chômeurs aux prescriptions institutionnelles ». Pour le dire autrement, le contrôle qui fait porter le soupçon sur toutes les personnes privées d'emploi a bien un objectif politique, celui de s'assurer de la docilité d'une main-d'œuvre qui doit être mise au travail coûte que coûte sur un marché du travail fluidifié et flexibilisé. Toute la rhétorique des emplois non pourvus, sert cette orientation, qui vise la constitution d'une force de travail servile vouée à être insérée sur un marché du travail où les conditions de travail, sa qualité ne sont pas des préoccupations centrales.

Mais le contrôle n'apparaît que l'un des outils pour accentuer la pression sur les chômeur·euses et les remettre au travail. Cette spirale rigoriste s'inscrit dans tout un ensemble de réformes de diminution des droits, de l'intensification de la pression sur les métiers dits « en tension », sur les chômeur·euses de longue durée et de réformes du Code du travail à la défaveur des travailleur·euses. La baisse des ressources des chômeur·euses apparaît comme l'un des principaux leviers activés au cours des nombreuses réformes depuis 2017. Le constat sans appel est celui d'un appauvrissement des chômeurs. Le projet est bien celui d'une « mise au travail généralisée » pour cette raison « concerne l'ensemble de la population » (p. 135). Il apparaît ainsi que ce sont « toutes les politiques sociales qui sont aujourd'hui traitées sous un prisme unique : celui du développement économique ». Et que cette logique du « travail à tout prix » n'a cure de sa qualité ou de sa capacité à permettre aux personnes de résorber leur sentiment d'insécurité sociale.

Ainsi, pour conclure, les auteur·ices cherchent des pistes de résistances à ce contrôle des chômeur·euses en tirant « des perspectives à la fois scientifiques et politiques » (p. 121). À l'instar du dernier ouvrage de Vincent Dubois<sup>20</sup>, les perspectives politiques apparaissent bien maigres tant le principe même du contrôle a été intégré à tous les échelons, voire incorporé par les agents en charge du contrôle et de l'accompagnement des publics. De plus, « il n'y a jamais eu, en France, d'organisation qui soutienne collectivement les chômeur·euses face aux contrôles de manière stable et complète » (p. 132). Les auteur·ices notent que les associations et syndicats qui se sont emparés de ces questions (on peut penser aux mobilisations des années 1990) semblent être essouffés, voire résignés. Et pourtant, « aujourd'hui, comme hier, la cause des chômeur·ses est bien celle des travailleur·ses » (p. 137).

Clément Cayol  
Université de Lille, Clersé  
clement.cayol@univ-lille.fr

20 Dubois V. (2021), *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir.