

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi et du travail
Juin 2024

196 le cnam
ceet

CONTRÔLER LES CHÔMEUR·SES POUR ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI ?

Jean-Marie Pillon
IRISSO, Université Paris-Dauphine

Luc Sigalo Santos
LEST, Aix-Marseille Université

Claire Vivès
Cnam, Lise et CEET

Pour la première fois en six ans, France Travail a publié les chiffres du contrôle de la recherche d'emploi. Nous proposons ici de les analyser à la lumière d'une enquête menée depuis fin 2020 auprès des agent-es du contrôle et leur hiérarchie.

Nous montrons que l'activité de contrôle est tiraillée entre, d'une part, un objectif politique de remise au travail, et d'autre part une situation du marché de l'emploi et des profils de chômeur·ses qui compliquent cette tâche.

Analyser le contrôle au quotidien permet de mettre en lumière certaines caractéristiques de la privation d'emploi et les difficultés à en sortir, et de prendre ainsi de la distance avec les annonces politiques qui font du contrôle un remède aux difficultés de recrutement dans les secteurs « en tension ».

En avril 2024, France Travail (qui a remplacé Pôle emploi au 1^{er} janvier 2024) a publié des données chiffrées (France Travail, 2024) sur l'activité d'un service particulier de l'institution : les plateformes de contrôle de la recherche d'emploi (CRE). Celles-ci comptent environ 600 agent-es qui sont chargés de vérifier que les demandeur-es d'emploi s'acquittent de l'obligation de recherche « active » d'emploi qui leur incombe légalement. Cette publication est la première de ce type depuis 2018 (Pôle emploi, 2018). Or le contrôle occupe une place centrale dans le débat public sur le traitement du chômage. En attestent les annonces de responsables politiques de premier plan (Président de la République, Premier ministre), qui de façon récurrente entre l'automne 2021 et le printemps 2024, ont appelé à une augmentation du nombre de contrôles. Trop de gens « choisiraient » le chômage et, au nom de sa quête du « plein emploi », l'exécutif entend notamment renforcer les contrôles pour lutter contre les emplois non pourvus. Malgré cette pression politique, les chiffres du contrôle révèlent une stabilité *a priori* surprenante des taux de sanction (entre 14 et 17 % des contrôlé-es de 2016 à 2023, cf. graph. 2). Afin de résoudre cette énigme, ce numéro de *Connaissance de l'emploi* propose de revenir sur la façon dont s'organise le contrôle de la recherche d'emploi, à distance des chômeur·ses et des agences locales.

Nous montrons que, si le contrôle est présenté comme un outil central des politiques de lutte contre le chômage, celles et ceux qui le mettent quotidiennement en œuvre sont en relation avec des inscrit-es qui cherchent très majoritairement du travail.

Encadré 1

SAISIR LE CONTRÔLE DU POINT DE VUE DES CONTRÔLEUR·SES

L'analyse se concentre sur la période d'existence de Pôle emploi (2009-2023). Outre les deux études statistiques sur le contrôle publiées par l'opérateur public, elle s'appuie sur une enquête qualitative en cours depuis fin 2020. Celle-ci, financée par l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice, nous a permis de conduire 65 entretiens auprès des contrôleur·ses et de leur hiérarchie (responsables d'équipe et de plateformes, cadres des directions régionales). Il s'agit de comprendre les enjeux des pratiques ordinaires de contrôle, les motivations de celles et ceux qui le pratiquent et s'y engagent, ainsi que de recueillir des informations sur la situation et les réactions des personnes contrôlées. Ces entretiens sont complétés par l'analyse d'un corpus de littérature grise portant sur l'organisation institutionnelle et la réglementation du contrôle.

● Contrôler plus largement et de plus en plus vite : un enjeu politique

Le contrôle de la recherche d'emploi est devenu en quelques années un instrument à part entière des politiques d'emploi, alors qu'il n'y occupait jusqu'à une période récente qu'une place résiduelle. Des années 1980 aux années 2000, le contrôle consistait principalement à vérifier, sur la base de pièces justificatives, que les demandeur-ses d'emploi indemnisé-es ne profitaient pas indûment de leur allocation. Le contrôle était réalisé au sein des Assédic, mais la décision finale de sanction revenait aux directions déconcentrées du ministère du Travail (Dubois, 2006). Fin 2008, date de création de Pôle emploi par fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et du réseau des Assédic, la mission de contrôle est officiellement confiée au nouvel opérateur (cf. Encadré 2). Outre la vérification des pièces, qui se maintient, le contrôle s'étend de plus en plus au comportement de recherche d'emploi des usager-es, qu'ils et elles soient indemnisé-es ou pas.

Encadré 2

INSTITUTIONNALISER LE CONTRÔLE À DISTANCE DES AGENCES LOCALES

Si lors de la création de Pôle emploi, la mission de contrôle est théoriquement confiée aux conseiller-es des agences locales, celle-ci ne sera jamais mise en œuvre telle quelle. D'une part, la hausse du chômage provoquée par la crise économique de 2008 relègue le contrôle au bas des priorités. D'autre part, une majorité de salarié-es, notamment les spécialistes de l'accompagnement issu-es de l'ANPE et leurs syndicats, rejettent le contrôle au motif qu'il contrevient à leur morale professionnelle. Pour contourner ces résistances, la direction générale de Pôle emploi choisit en 2013 d'expérimenter une organisation du contrôle sur des plateformes régionales, à distance des agences locales. Cette expérimentation est généralisée deux ans plus tard. Modestes, ces services réunissent alors 200 agent-es dédiés-es à cette seule activité. Dans la nomenclature des métiers à Pôle emploi, les contrôleur-ses appartiennent à la même catégorie (filière « placement ») que celles et ceux qui suivent les usager-es en agence. Si, dans les Caisses d'allocation familiales (CAF), des services comparables sont alimentés par des algorithmes et le *datamining* (Dubois, 2021), Pôle emploi se distingue alors par le caractère artisanal de ses procédures. En 2018, à l'occasion de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » qui durcit les sanctions à l'égard des chômeur-es, le nombre de contrôleur-ses est multiplié par trois, passant de 200 à 600 (sur un total de plus de 50 000 agent-es Pôle emploi). À cette occasion, les outils de contrôle se formalisent et s'uniformisent.

Graphique 1 : évolutions du nombre de contrôles (2016-2023)



Source : Pôle emploi et France Travail (Pôle emploi, 2018) - (Les données relatives à l'année 2018 ne sont pas disponibles).

Le volume de contrôles est un indicateur de sa politisation. Limité en 2016 et en 2017, il est multiplié par 2,5 entre 2017 et 2019, à la suite du triplement des effectifs de contrôleur-ses. Suspendus

au début de la crise sanitaire sur décision du ministère du Travail, les contrôles reprennent progressivement à la fin de l'année 2020 en ciblant les demandeur-ses d'emploi inscrit-es sur des métiers « en tension » (BTP, hôtellerie-restauration, métiers du soin, etc.). À l'automne 2021, le Président de la République annonce une hausse de 25 % des contrôles pour l'année 2022, confirmant le ciblage sectoriel. Ces objectifs sont atteints, puis relevés, puisque 600 000 contrôles sont demandés pour 2024, et 1,5 million sont annoncés pour 2027. Le nombre de contrôleur-ses (600) étant globalement stable depuis 2018, contrôler davantage implique des réorganisations successives de l'activité. La pression politique se traduit ainsi par une charge de travail supplémentaire pour les agent-es et par des délais de réponse réduits pour les contrôlé-es. Murielle¹, en poste au contrôle depuis 2013, explique : « On nous demande de gratter sur tous les délais. Donc, par exemple, quand on demande des pièces, maintenant, la consigne [c'est] : "vous laissez 48 h à un demandeur d'emploi pour faire un retour de la pièce par mail." C'est tout, on ne va pas au-delà [...] [Avant c'était] 15 jours normalement de délais entre le moment où on demande une pièce et le moment où le retour est attendu. » Ces délais de contrôle de plus en plus comprimés transforment pour partie les conditions de travail des agent-es et le sens qu'ils et elles donnent à leur activité.

● Une relation de guichet sans face-à-face

Le contrôle est d'abord une opération administrative qui consiste à examiner le dossier d'un-e demandeur-se à la recherche de périodes travaillées et, en leur absence, de preuves de démarches « actives » de recherche d'emploi. Sont ainsi passées en revue les traces numériques des échanges du ou de la contrôlé-e avec Pôle emploi (e-mails, comptes-rendus d'entretiens de suivi, offres d'emploi proposées, etc.). Si ces éléments ne suffisent pas à attester de la recherche d'emploi, un questionnaire est adressé à l'usager-e, qui est généralement convoqué dans le même temps à un entretien téléphonique. Cet entretien réalisé à distance fait office de relation de guichet, au sens où il contribue à personnaliser la relation entre contrôleur-se et contrôlé-e. Les contrôleur-ses mettent en avant la possibilité via l'entretien de comprendre les situations dans leur globalité et de collecter davantage d'informations sur les contrôlé-es (problèmes de santé, situation familiale, contraintes géographiques, etc.). Il donnerait également la possibilité de limiter les inégalités potentiellement générées par le questionnaire : tous et toutes n'ont pas les mêmes ressources socioculturelles pour y répondre.

Qu'il s'agisse de l'investigation bureaucratique, à la recherche d'indices de recherche d'emploi, ou des échanges téléphoniques avec les demandeur-ses d'emploi, les contrôleur-ses font de l'investigation une source d'intérêt majeure de leur activité (« j'ai toujours aimé les enquêtes, savoir pourquoi les gens ne retrouvent pas d'emploi », estime ainsi Nathalie, en poste depuis deux ans et demi). Nombre d'entre elles et eux insistent sur le fait que ces échanges sont peu conflictuels, comparativement à ce qu'ils et elles ont connu-es par le passé en agence locale. Les contrôleur-ses interrogé-es sont en effet souvent d'ancien-nes conseiller-es « placement » qui conçoivent le contrôle comme une autre façon d'accompagner les usager-es, tout en échappant aux difficultés du face-à-face qui prévaut en agence locale (Vivès *et al.* 2023). Tout en

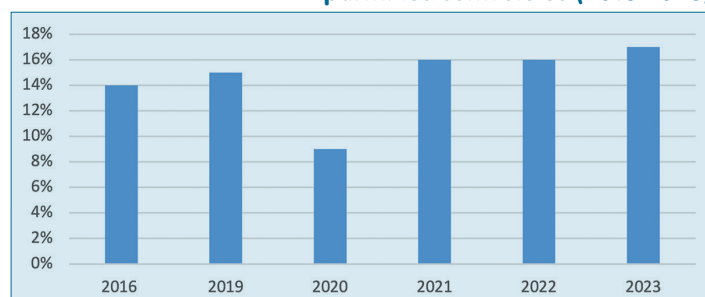
¹ Les prénoms des enquêté-es ont été modifiés.

admettant que la dimension coercitive de l'échange explique pour partie cette situation (Nathalie à nouveau : « *les gens répondent au téléphone parce que ça fait peur le contrôle!* »), plusieurs contrôleuses, telle Léa, en poste depuis trois ans, rapportent que certain-es usager-es sont « *contents qu'on s'intéresse enfin à eux* ».

Cette relation de guichet à distance, où se mêlent étroitement moralisation bienveillante et vérifications coercitives, laisse entrevoir le pouvoir discrétionnaire des contrôleuses. La teneur des échanges peut en effet conduire l'agent-e à clore le contrôle ou au contraire à donner un avertissement avant radiation. Toutefois, la compression des délais associée aux injonctions politiques à contrôler toujours plus conduisent les agent-es interrogé-es en 2023-2024 à souligner la « pression » croissante du chiffre, plusieurs d'entre elles et eux parlant d'« abattage ». À cette première limite au pouvoir discrétionnaire des contrôleur-es s'en ajoute une seconde : ils et elles ne choisissent pas les dossiers à contrôler. Ces dossiers leur sont attribués régulièrement par une liste, qui est alimentée par trois types de sources. La première consiste en un tirage aléatoire parmi l'ensemble des inscrit-es, qu'ils et elles soient indemnisé-es ou non. Ce tirage aléatoire est supposé garantir l'égalité de traitement entre usager-es face au contrôle. Modalité privilégiée à la création des plateformes, elle représentait 49 % des contrôles initiés en 2017, mais seulement 26 % en 2023. Une deuxième source de contrôles (9 % en 2017, 15 % en 2023) consiste en des « signalements » des conseiller-es référent-es, en cas de soupçons sur un-e demandeur-se ou lorsqu'ils et elles souhaitent l'intervention d'un tiers dans la relation d'accompagnement. L'évolution majeure concerne toutefois la forte hausse d'une troisième source, les contrôles ciblant des inscrit-es sur les « métiers en tension » (hôtellerie-restauration, métiers du soin, BTP, etc.), pour lesquels les employeurs déclarent des difficultés de recrutement. En 2023, près de la moitié des contrôles (45 %) ont été déclenchés à ce titre. Ce ciblage, qui reprend la priorité gouvernementale énoncée depuis l'automne 2021, est un indicateur supplémentaire de la politisation du contrôle. Ces trois sources limitent les marges de manœuvre des agent-es et induisent des taux de sanction différenciés, et ce malgré un taux de radiation globalement stable dans le temps.

● Un taux de radiation stable, qui masque d'importantes variations selon les profils et les sources de contrôle

Graphique 2 : évolution du taux de radiation parmi les contrôlé-es (2016-2023)

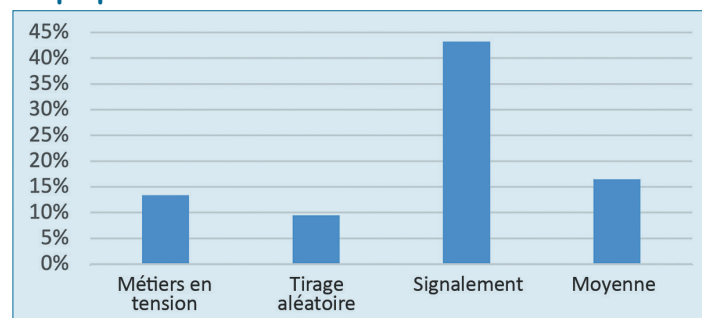


Source : Pôle emploi et France Travail - (Pour 2017 et 2018, les données ne sont pas disponibles).

Il existe trois issues possibles à un contrôle. Premièrement, le constat d'une « recherche active » clôt rapidement la procédure. Deuxièmement, le constat d'une nécessaire « remobilisation » qui peut notamment se traduire pour l'usager-e par la prescription

d'ateliers de recherche d'emploi voire par une intensification du suivi. Sa mise en œuvre implique l'assentiment du ou de la conseiller-e référent.e, ce qui explique que les contrôleur-es préviennent généralement en amont leur collègue de l'agence locale afin que ce dernier n'y voie pas une remise en cause de son travail. Troisièmement, le contrôle peut conclure à l'insuffisance de recherche d'emploi, ce qui entraîne alors un « avertissement avant sanction ». La personne avertie a alors quinze jours pour apporter de nouvelles preuves de sa recherche d'emploi. Si l'augmentation du nombre global de sanctions s'explique par la hausse du volume de contrôles déclenchés, la part de dossiers sanctionnés reste relativement stable entre 2016 et 2023, et ce malgré la pression politique accrue (Graphique 2).

Graphique 3 : taux de sanctions selon la source du contrôle en 2023



Source : Pôle emploi et France Travail.

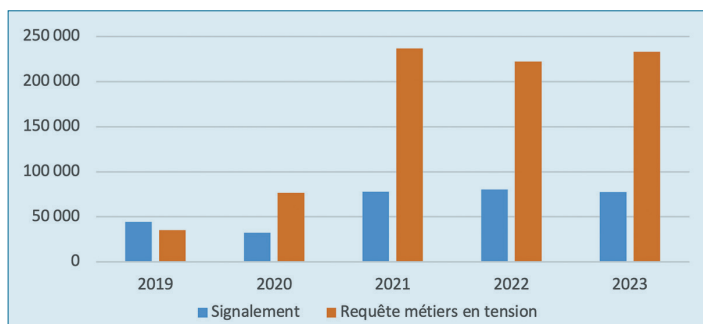
Par-delà la stabilité de ce taux de radiation, les chiffres confirment que les probabilités d'être sanctionné-e varient selon les sources du contrôle et les profils d'usager-es. Les personnes inscrites sur un métier « en tension » sont un peu plus souvent radiées (14 %) que celles qui sont contrôlées de façon aléatoire (9 %), mais bien moins souvent que celles qui sont contrôlées à la suite d'un « signalement » (43 % de radiation). Ce taux supérieur paraît logique puisque les dossiers sont envoyés lorsqu'un-e conseiller-e a constaté une recherche insuffisante ou une attitude jugée problématique. Cependant, en entretien, les contrôleur-es et leurs encadrant-es disent se méfier des conseiller-es qui signalent « *à mauvais escient* », « *pour punir* » leurs usager-es quand la relation s'est dégradée ou pour répondre aux injonctions de la hiérarchie à signaler davantage. C'est précisément parce que la délimitation des territoires professionnels entre conseiller-es et contrôleur-es n'allait au départ pas de soi que la direction générale de Pôle emploi s'est efforcée de « diffuser une culture du contrôle » au sein de l'institution (qui en était relativement dépourvue, contrairement à la CAF par exemple), envoyant les équipes de contrôle à la rencontre du personnel des agences locales. Par ailleurs, les données de France Travail confirment ce que suggère l'enquête qualitative : les usager-es n'ont pas les mêmes taux de sanction suivant leur profil. Les bénéficiaires du RSA sont plus souvent sanctionné-es que la moyenne, alors que les personnes diplômées du supérieur le sont moins souvent. Outre les difficultés à mener une recherche active d'emploi pour les populations les plus fragiles, ceci peut s'expliquer par des ressources inégales pour plaider sa cause et administrer la preuve de sa recherche.

● Le contrôle, remède aux difficultés d'embauche dans les secteurs « en tension » ?

La priorité donnée par le Gouvernement, en accord avec la direction générale de Pôle emploi, aux contrôles ciblés sur les secteurs « en tension » tient à la croyance en une recrudescence

des « emplois non pourvus ». Bien qu'il soit résiduel d'un point de vue statistique (Clouet, 2022), ce phénomène est amplifié dans les discours politiques et médiatiques et pour partie attribué au comportement des chômeur-ses. Les entretiens que nous avons conduits avec les contrôleur-ses font pourtant apparaître des situations bien plus complexes. Les agent-es rappellent qu'une partie des demandeur-ses d'emploi éprouvent des difficultés de mobilité géographique, de garde d'enfants et des problèmes de santé qui compliquent leur sortie du chômage. En outre, de nombreux métiers en tension tendent à user leur main-d'œuvre (Chartier *et al.*, 2023). La pénibilité des conditions de travail, les rémunérations basses et le travail à temps partiel voire en horaires décalés empêchent la construction d'une carrière. Les dossiers des contrôlé-es peuvent alors être en décalage avec leur situation présente. Clara, contrôleur-sse depuis 2018, explique ainsi : « *Les envies de reconversion depuis le COVID, c'est 70 % des personnes que je peux avoir au téléphone. Ils me disent "Moi, ce que j'ai fait avant, c'est hors de question, je ne veux plus le faire." Il y a aussi des offres raisonnables d'emploi qui n'ont plus été mises à jour. Et des personnes qui sont toutes cassées et qui, concrètement, ne peuvent plus travailler.* » À cela s'ajoute parfois la difficulté de certain-es usager-es à s'orienter vers d'autres métiers ou secteurs en raison d'un très faible niveau de formation initiale. Il arrive donc que ces personnes soient contrôlées à plusieurs reprises, sans pour autant qu'une solution ne puisse leur être proposée par les contrôleur-ses. Ces demandeur-ses d'emploi font pourtant partie de celles et ceux qui ont le plus de risque d'être sanctionné-es.

Graphique 4 : évolution du nombre de contrôles réalisés concernant deux sources



Source : Pôle emploi et France Travail.

La promotion politique du contrôle comme instrument du retour à l'emploi repose ainsi sur une théorie du chômage volontaire que l'enquête qualitative participe à mettre en débat. Dans le même temps, les données quantitatives fournies par France Travail peinent à démontrer un effet probant du contrôle sur le retour à l'emploi. Selon l'opérateur public, « *six mois après leur contrôle, 49 % des demandeurs d'emploi ont eu accès à un emploi d'un mois ou plus* » et 11 % à un emploi « durable » (soit un contrat de 6 mois ou plus), sans imputer cette reprise d'emploi au contrôle lui-même. En 2018 déjà, une publication de Pôle emploi restait très prudente sur le sujet, pointant des différences de reprise d'emploi très faibles entre contrôlé-es et non contrôlé-es de même profil (Pôle emploi, 2018). L'idée selon laquelle le contrôle permettrait le retour à l'emploi ne

repose donc pas, pour l'heure, sur des preuves statistiquement établies. Les croyances d'éventuels effets « bénéfiques » pour le marché du travail d'une mise sous pression des demandeur-ses d'emploi pour le marché du travail restent à démontrer.

Le contrôle de la recherche d'emploi est l'une des missions du service public de l'emploi. Différentes réorganisations de sa mise en œuvre l'ont transformée, faisant d'une opération de vérification administrative un instrument d'incitation au retour à l'emploi. Au quotidien, les contrôleur-ses ont affaire à des usager-es qui cherchent du travail et qui pour certain-es sont confronté-es à des difficultés de garde d'enfants, de santé ou de formation. Aussi les objectifs politiques assignés au contrôle de la recherche d'emploi semblent-ils relativement désajustés du quotidien des demandeur-ses d'emploi. Ce décalage interpelle d'autant plus qu'à ce jour, rien ne prouve que le contrôle favorise le retour à l'emploi et en particulier à un emploi durable. Outre cet enjeu, d'autres effets du contrôle mériteraient pourtant d'être mesurés, comme ceux du renforcement des contrôles sur les non-inscriptions et désinscriptions de France Travail. Cette question n'est pas anodine à l'orée de changements importants pour le contrôle. À partir du 1^{er} janvier 2025, en effet, de nouvelles populations seront contrôlées puisque les allocataires du RSA auront l'obligation de s'inscrire à France Travail. À cette même date, les radiations automatiques pour absence à convocation (« gestion de la liste ») seront remplacées par une intervention du service de contrôle de la recherche d'emploi dont les modalités sont en cours d'expérimentation dans plusieurs régions.

RÉFÉRENCES

Clouet H. (2022), *Emplois non pourvus : une offensive contre le salariat*, Éd. du Croquant.

Dubois V., Méon J.-M., Pierru E. (2006), *Le contrôle des chômeurs*, rapport GSPE-DARES.

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

France Travail (2024), « Le contrôle de la recherche d'emploi en 2023 », *Statistiques et indicateurs*, #24 015.

Chartier F., Ducatel V., Lainé F., Niang M. (2023), « Les tensions sur le marché du travail en 2022 En nette hausse avec la levée complète des contraintes sanitaires », *DARES – résultats*.

Pôle emploi (2018), « Le contrôle de la recherche d'emploi : l'impact sur le parcours des demandeurs d'emploi », *Éclairages et synthèses*, #45.

Vivès C., Sigalo Santos L., Pillon J.-M., Dubois V., Clouet H. (2023), *Chômeurs, vos papiers ! Contrôler les chômeurs pour lutter contre le chômage ?*, Éd. Raisons d'Agir.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi et du travail (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : ceet.cnam.fr
Elles sont également disponibles via les comptes [X @CeetEtudes](https://twitter.com/CeetEtudes) et [LinkedIn Cnam-CEET](https://www.linkedin.com/company/ceet).

Centre d'études de l'emploi et du travail

61, rue du Landy - 93210 Saint-Denis

Directrice de publication : Christine Erhel - Responsable éditorial et relations Presse : Bilel Osmane - bilel.osmane@lecnam.net

Mise en page : Ad Tatum - Dépôt légal : 1805-066 - Juin 2024 - ISSN : 1767-3356

Ce numéro est en accès libre et sous licence Creative Commons