

Faut-il durcir le contrôle des chômeurs ?

alternatives-economiques.fr/faut-durcir-controle-chomeurs/00082704

Sandrine Foulon 26/01/2018 Alternatives Economiques n°376

Accueillis au siège du Medef jeudi 25 janvier pour découvrir l'avant-projet d'accord du patronat la réforme de l'assurance chômage, les syndicats sont sortis sonnés. Le texte, jugé « creux » et « incohérent », laisse planer le doute sur un accord attendu pour mi-février avant un projet de loi prévu pour le printemps 2018. La texte ne fait

notamment aucune mention du contrôle accru des demandeurs d'emploi, promis par Emmanuel Macron. Un tel durcissement se justifie-t-il ? A-t-il prouvé son efficacité dans d'autres pays afin d'inciter les demandeurs d'emploi à travailler et à faire baisser le taux de chômage ? Tour de la question en trois points.

The logo for Alternatives Economiques, featuring the words "Alternatives" and "Economiques" in white, bold, sans-serif font, stacked vertically on a solid red rectangular background.

1.Des contrôles et des sanctions existent déjà

S'assurer que les demandeurs d'emploi recherchent bien un travail a toujours été un cheval de bataille enfourché par le patronat – Pierre Gattaz n'a d'ailleurs pas hésité à évoquer un « contrôle journalier ». Sans aller jusque-là, Emmanuel Macron envisage également de les surveiller davantage. D'autant que le chef de l'Etat veut élargir le bénéfice de l'assurance chômage aux indépendants et aux démissionnaires. Pour éviter les effets d'aubaine, cette mesure justifie, selon lui, un « contrôle accru de la recherche d'emploi ». En parallèle, plusieurs députés de la majorité ont alimenté le procès récurrent fait à des demandeurs d'emploi soupçonnés d'être en villégiature aux Bahamas avec leurs allocations chômage. Pour eux, un contrôle plus strict les pousserait à retrouver plus vite le chemin du travail.

Un durcissement du suivi se justifie-t-il alors que Pôle emploi a déjà étoffé cette mission en 2015 ?

Ce thème a donc été inscrit à l'agenda des négociations pour réformer l'assurance chômage, dans l'attente d'un projet de loi prévu pour avril. Pour autant, un durcissement du suivi se justifie-t-il alors que Pôle emploi a déjà étoffé cette mission en 2015 ? 12 000 contrôles sont effectués tous les mois par 215 agents dédiés à cette activité. Le gouvernement veut multiplier par cinq les effectifs de ces contrôleurs. Il souhaiterait en outre qu'une autre graduation des sanctions soit mise sur la table. Emmanuel Macron les veut « justes et crédibles ». Aujourd'hui, au premier manquement constaté, une insuffisance de recherche d'emploi entraîne quinze jours de radiation. En revanche, une non-réponse à une convocation provoque deux mois de suspension des allocations, alors que cette faute peut paraître moins « grave ». Le gouvernement veut donc plus de cohérence dans l'échelle des mesures punitives.

Autre sujet à trancher : qui sanctionne ? Pôle emploi peut suspendre les droits, mais pas les réduire. A ce jour, seules les préfectures ont la possibilité d'amputer le montant des allocations de 20 % lorsqu'une anomalie est constatée, un droit théorique qui n'est jamais

appliqué. Mais demain, les conseillers de Pôle emploi pourront-ils d'emblée diviser les allocations par deux pour une durée de deux mois ? C'est l'une des pistes évoquées dans une note du cabinet de la ministre du Travail que le Canard enchaîné a publiée le 27 décembre dernier.

2. La fraude aux allocations est marginale

Tout système d'assurance sociale a besoin de garde-fous pour fonctionner. Au fil des ans, la détection de la fraude aux allocations chômage n'a d'ailleurs cessé de s'améliorer grâce à de meilleures techniques de ciblage. La Délégation nationale à la lutte contre la fraude (DNLF) pointe que les abus détectés en 2016 s'élevaient à 178,1 millions d'euros, contre 76,3 millions en 2012. Cela reste néanmoins anecdotique au regard des 33 milliards d'allocations versées (soit 0,5 %).

La volonté délibérée de bénéficier de droits sans s'acquitter de devoirs concerne en réalité 15 000 inscrits, soit 5,5 % des chômeurs contrôlés

Pôle emploi a publié sur ce sujet sensible un bilan détaillé en novembre dernier. En trois ans, sur 269 000 chômeurs contrôlés, 86 % ont bien rempli leurs obligations de recherche d'emploi. Et sur les 14 % restants, qui ont été radiés, 60 % n'étaient pas indemnisés par l'Unédic (36 % d'entre eux ne touchant aucune aide et 24 % bénéficiant de l'allocation spécifique de solidarité). La volonté délibérée de bénéficier de droits sans s'acquitter de devoirs concerne en réalité 15 000 inscrits, soit 5,5 % des chômeurs contrôlés. On pourra considérer que c'est encore trop, mais ces résultats montrent que la fraude reste marginale.

Ils corroborent les chiffres non publics du ministère du Travail qu'Alternatives Economiques avait pu consulter en septembre dernier. Sur les 625 000 radiations prononcées en 2016, 4 % étaient dues à une insuffisance de recherche d'emploi, 0,4 % était le fait d'une fraude caractérisée (fausse déclaration) et 0,02 % (111 radiations) découlait d'un second refus à une offre raisonnable d'emploi. L'essentiel des radiations résulte d'une non-réponse à une convocation du service public de l'emploi.

3. Le contrôle, une arme antichômage ?

Pourquoi alors insister sur le contrôle ? Pour redynamiser l'accompagnement, précise-t-on à la direction de Pôle emploi : « *Lorsqu'un demandeur d'emploi est contrôlé, c'est du cas par cas et le couperet ne tombe pas immédiatement. Il y a d'abord l'effet d'annonce du contrôle, ensuite l'envoi d'un questionnaire puis, enfin, un entretien téléphonique. Dans 10 % des cas, ce contrôle conduit à un changement de comportement. Près d'un demandeur d'emploi sur cinq retrouve un emploi dans les six mois qui suivent son contrôle.* »

Les sanctions exercent une pression à la baisse sur les salaires

C'est d'ailleurs bien la question qui taraude experts et politiques : avertissements et contrôles incitent-ils les chômeurs à se démener pour changer leur situation ? Comme le rappelle l'économiste Michel Husson, Beaucoup de pays ont adopté ce type d'arsenal coercitif. Et le faible taux de chômage de certains d'entre eux pourrait laisser penser que

cela fonctionne. L'Allemagne et les Pays-Bas ont ainsi renforcé les devoirs des demandeurs d'emploi. Au Royaume-Uni, les sanctions peuvent conduire à une suspension de l'indemnité forfaitaire, s'échelonnant entre 4 et 156 semaines. Un quart des bénéficiaires de la Jobseeker's Allowance ont été ainsi sanctionnés entre 2010 et 2015.

Pour quel résultat ? Dans son rapport de novembre 2016, le National Audit Office (NAO) britannique cite plusieurs études internationales qui expliquent que les sanctions sont certes un aiguillon pour retrouver un poste rapidement, mais qu'elles exercent aussi une pression à la baisse sur les salaires. Les auteurs d'une étude réalisée en Suisse pointent également que « *l'activation des chômeurs grâce à l'introduction d'un système de sanctions peut être un moyen relativement peu coûteux et efficace pour ramener les chômeurs au travail plus rapidement* ». Mais que sous la contrainte, ils acceptent des emplois de moindre qualité « *en termes de durée et de salaires* ».

« Pousser certains chômeurs à prendre un emploi en dessous de leurs compétences ne fait qu'ôter ces emplois à d'autres chômeurs moins qualifiés » Ioana Marinescu

La chercheuse de l'université de Chicago Ioana Marinescu ne dit pas autre chose dans une tribune de Libération. Que ce soit en France, au Maryland (Etats-Unis), aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni, elle pointe les conséquences contre-productives de ces mesures sur la file d'attente des chômeurs, dont l'ordre peut changer sans forcément rétrécir : « *Quand le taux de chômage est élevé, la compétition est féroce, et pousser certains chômeurs à prendre un emploi en dessous de leurs compétences pour aller plus vite ne fait qu'ôter ces emplois à d'autres chômeurs moins qualifiés, dans un triste jeu de chaises musicales.* »

En outre, rappelle le sociologue Didier Demazière, non seulement, « *l'intensification de la recherche qui est observée se résume souvent à un surcroît de démarches réalisées pour les besoins du contrôle et non dans l'espoir de décrocher enfin un emploi* », mais elle « *renforce les inégalités entre chômeurs* ». Elle pénalise les plus en difficulté, en proie au découragement. « Les chômeurs de longue durée sont vulnérables face au contrôle, alors qu'ils représentent plus de 40 % des chômeurs inscrits à Pôle emploi, et qu'ils ont une employabilité affaiblie et qui continue de se dégrader », relève le chercheur.

Autre effet pervers, les sanctions peuvent faire basculer les chômeurs vers plus de précarité. Au Royaume-Uni, une étude de l'université d'Oxford de 2016, suggère qu'il existe un lien fort entre les sanctions et la fréquentation des banques alimentaires. Tous ces arguments pèseront-ils alors qu'Emmanuel Macron veut réaliser « *grâce aux réformes structurelles* » (ordonnances, formation, assurance chômage...) 10 milliards d'économies sur l'indemnisation des chômeurs à l'horizon 2022 ?