

Sur le contrôle des chômeurs

 econoclaste.org.free.fr/econoclaste/

Stéphane
Ménia

22 octobre
2017

D'après un [sondage Ifop](#) du 20 octobre 2017, 84% des Français seraient favorables à un renforcement du contrôle des chômeurs afin de s'assurer qu'ils recherchent activement un emploi. Dans son intervention télévisée du 15 octobre, [Emmanuel Macron](#) était allé dans ce sens en déclarant, au sujet des chômeurs : « *Il faut qu'on s'assure qu'ils recherchent bien de manière active un emploi, il faut vérifier les efforts qui sont faits, et vérifier que ce n'est pas un multirécidiviste du refus* ». Galvanisé par le discours présidentiel, Pierre Gattaz a ensuite [suggéré](#) qu'il serait opportun d'opérer un contrôle « *journalier ou hebdomadaire* ». De façon anecdotique (mais très symbolique, compte tenu de l'audience de son programme), le comique Eric Brunet, dans la rigueur légendaire qui caractérise ses interventions, a affirmé que « *dans certaines régions de France, entre 20 % et 40 % des demandeurs d'emploi ne cherchent pas de manière active* », s'appuyant sur des travaux dont [on n'a toujours pas vraiment compris](#) desquels il s'agissait. Dans l'euphorie de sa saillie scientifique, il a ajouté : « *Vous allez me sortir tous les chiffres que vous voulez mais l'information essentielle, c'est quoi ? C'est que nous avons tous autour de nous une ou plusieurs personnes qui se jouent du système.* ». Au risque de brutaliser les certitudes autocentrées de Brunet, qu'en est-il vraiment des besoins de renforcement du contrôle des chômeurs en France en 2017, quand on se penche sur les analyses de ceux qui ne pensent pas que l'ami du cousin de leur beau-frère est représentatif de la société française ?

Les asymétries d'information justifient *a priori* un contrôle des chômeurs

Quand un travailleur est assuré contre le risque de chômage et touche une allocation, le risque évident est qu'il profite de cette indemnisation sans fournir les efforts nécessaires pour retrouver un emploi. Ce comportement est qualifié d'aléa moral. Il apparaît car l'assureur ne peut observer parfaitement, à coût nul, les efforts réellement fournis par l'assuré. L'assurance chômage et le chômeur sont dans une [relation d'agence](#) : l'assurance chômage doit trouver les mécanismes d'incitation et de contrôle nécessaires pour réduire l'aléa moral. Elle dispose de trois paramètres du système d'assurance chômage pour le faire : le montant de l'allocation (notamment comparé au dernier salaire perçu), la durée des droits et le contrôle (assorti de sanctions).

De ce point de vue, des allocations qui apporteraient davantage de revenus (ou à peine moins) qu'un emploi ne sont pas incitatives. De même qu'une durée d'indemnisation trop importante. Ces principes simples n'épuisent pas la problématique (voir par exemple la question de l'[inefficacité d'un système dégressif](#), la prise en compte de l'[effet d'éligibilité](#) ou celle de la [qualité des emplois](#)). Quoi qu'il en soit, comme le résume bien Bruno Coquet dans une récente [note de l'OFCE](#), penser le système de contrôle ne peut se faire en dehors de l'optimalité des deux autres paramètres :

« si le taux de remplacement et la durée potentielle des droits sont déficients, aucune disposition ne peut pallier l'aléa moral et/ou la sélection adverse qu'ils engendrent. Obliger le chômeur à faire le contraire de ce à quoi les règles d'indemnisation l'incitent serait en effet incohérent : si les règles posent des problèmes généralisés, ce sont elles qu'il faut changer. Un renforcement des obligations, du contrôle et des sanctions se justifie si les deux autres paramètres fonctionnent de manière optimale mais qu'il faut résoudre des problèmes localisés, à la marge. »

Si l'on résume à ce stade, la problématique de l'effort de recherche et de reprise d'emploi implique la globalité du schéma d'indemnisation, dans toutes ses dimensions, et la problématique des dépenses de contrôle repose sur l'existence d'un aléa moral important. C'est ici que nous n'avons pas besoin de propos de comptoir mais d'analyse et de chiffres qui, quoique déplaisants pour les éditorialistes de l'ère de la « post-vérité », sont la seule base raisonnable de réflexion.

L'aléa moral n'est pas important chez les chômeurs français

Encore une fois, la note de Coquet donne des informations sans équivoque :

« Les études réalisées en France montrent que l'aléa moral des chômeurs indemnisés est faible, et même notablement plus faible que dans la plupart des pays comparables : en d'autres termes il n'y a pas de réticence généralisée à la reprise d'emploi de la part des chômeurs indemnisés. Lorsque l'aléa moral est observé, il est marginal dans tous les cas, car attribuable à des règles très spécifiques dont l'incidence est très réduite, au regard du nombre d'individus concernés et surtout en termes de dépenses ; l'existence d'un aléa moral fort et généralisé au point de restreindre massivement les reprises d'emploi n'est pas établie. »

Ce constat général est étayé de données éloquentes. Initialement, je pensais vous renvoyer à la note pour les apprécier, mais je pense finalement important de les coucher ici noir sur blanc, en paraphrasant l'article :

- Chaque mois, l'immense majorité des 3,3 millions contrats de travail signés le sont par des chômeurs ;
- Seulement 3,2% des chômeurs arrivent en fin de droit chaque mois ;
- 44% des chômeurs indemnisés ont une activité réduite, contre 20% de ceux qui ne sont pas indemnisés (preuve que l'allocation ne génère pas plus d'aléa moral) ;
- Ce sont ceux qui ont les droits les plus courts qui les consomment le plus (preuve encore qu'une durée plus longue n'est pas synonyme de [vacances aux frais de la princesse](#)) ;
- 66% de ceux qui n'ont que 4 à 8 mois de droits à l'indemnisation arrivent en fin de droits. Seuls 30% de ceux qui bénéficient de 20 à 24 mois d'indemnisation les épuisent ;
- En dépit de nouvelles [règles de cumul moins favorables](#) (depuis 2014) de l'allocation et du salaire d'une activité réduite, l'activité réduite n'a pas baissé chez les chômeurs.

Le coût du renforcement du contrôle des chômeurs

Compte tenu de ce qui précède, et en dépit du fait que je ne dispose pas de statistiques précises (pas le temps pour le moment ; si ça me prend, je chercherai), faire l'hypothèse que mobiliser des moyens supplémentaires pour renforcer le contrôle de l'effort de recherche d'emploi des chômeurs sera plus coûteux que ce que cela ne rapportera semble raisonnable. Raisonnable, mais non démontré.

En fait, il y a plusieurs entrées possibles pour cette question. En termes comptables, il est certain que les propositions de renforcement des contrôles n'ont pas les mêmes implications en termes de dépenses selon qu'on envisage des aménagements marginaux ou un contrôle quotidien. En observant rapidement [ce que représente le contrôle](#) des chômeurs (car oui, il existe déjà [un dispositif de contrôle](#), peu concluant, mais [intelligemment ciblé](#)), on imagine ce qu'une démarche quotidienne mobiliserait comme ressources. Mais passons sur cet aspect, déjà interpellant, car les vrais coûts sont des coûts d'opportunité, indirects en quelque sorte.

Il y a d'abord le coût d'une reprise d'emploi forcée, dans un emploi qui ne convient pas. Cela se solde par une productivité inférieure, des coûts de rotation du personnel pour les entreprises, etc.

Il y a ensuite les changements de comportement adoptés par les chômeurs, point que souligne Coquet dans la note déjà mobilisée ici :

« Le chômeur peut substituer des méthodes de recherche d'emploi formelles à des méthodes informelles, qui ne sont pas forcément plus intenses ni plus efficaces ; il peut sortir du marché du travail, renoncer aux droits, ce qui est a priori économique pour l'assureur, mais diminue ses chances de retour à l'emploi notamment parce qu'il perd des ressources et l'appui du SPE [Nda : service public de l'emploi]. »

Sur la question des méthodes formelles vs méthodes informelles, cela signifie par exemple que le chômeur peut concentrer son quotidien de recherche sur des démarches qui démontreront une activité « intense » de recherche sans que celle-ci ne puisse être fructueuse. Il peut ainsi candidater sur des postes pour lesquels il n'a que peu de chances d'être retenu, compte tenu de leur profil détaillé et abandonner des démarches relevant de l'exploitation de ses réseaux sociaux (pas seulement numériques, au sens général). On imagine bien par exemple que rendre compte de son activité de recherche du jour par « *Je suis allé prendre l'apéro chez mon pote Mike, qui avait invité une copine qui a une boîte de prod* » ne risque pas d'emporter la conviction d'un contrôleur zélé. [Et pourtant...](#)

Quant au renoncement à l'indemnisation et ses conséquences, difficile de la juger comme une réussite pour l'assurance-chômage.

Le contrôle n'est qu'une composante de l'accompagnement

Le [candidat Macron](#) avait promis un accompagnement des chômeurs, conforme à l'idéal de « [flexisécurité à la française](#) ». Dans cette perspective, le contrôle n'est qu'une des composantes de cet accompagnement, aux côtés de choses très différentes que sont la formation, l'aide à l'établissement d'une démarche de recherche efficace (améliorée au fil du temps par une relation dense entre conseiller et demandeur d'emploi), la mise en contact avec des employeurs potentiels, une émulation positive, voire même un soutien psychologique. Ainsi, constater que l'accent est mis aussi promptement par le gouvernement sur le contrôle est quelque peu inquiétant.

Un point que je ne développe pas explicitement ici, bien qu'important, est relatif à la notion d' [offre raisonnable d'emploi](#) (ORE), un axe central du mécanisme de contrôle. Le système d'ORE actuellement en vigueur n'est pas considéré comme performant (Coquet décrit longuement ses lacunes). Cela pose en filigrane la question des indicateurs qui seront donnés à Pole emploi pour accentuer le contrôle des chômeurs. On sait que l'appropriation et le [détournement des indicateurs](#) de performance mal conçus peut réduire les performances effectives, plutôt que de les améliorer. On a vu que du côté des demandeurs d'emploi, une pression accrue peut conduire à des comportements non optimaux. Mais le risque existe aussi du côté des conseillers à l'emploi. La dictature des indicateurs ne donne que [rarement de bons résultats](#) et force est de constater que dans la question qui nous intéresse, on peut s'inquiéter.

En ne retenant que le contrôle comme levier prioritaire, une partie des élites œuvre dans le sens de l'inefficacité du service public de l'emploi et pour la perpétuation de l'image du pauvre fainéant. Elles pourront hélas s'appuyer sur ceux qui leur feront valoir, dans des jérémiades tout aussi fatigantes, que contrôler les chômeurs, c'est nécessairement les criminaliser. Le duo létal est reformé encore une fois.