

La mise en œuvre de la lutte contre les abus : le cas du chômage

Les politiques actives de l'emploi sont placées sous le double signe de l'autonomisation des individus et de l'accroissement de l'efficacité, entendue comme le rapport entre les moyens investis et les résultats obtenus. La question des abus dans l'assurance-chômage est très présente dans le discours politique et peut se décliner dans les deux registres précités. Celui qui abuse est celui qui reste passif en ce qu'il ne travaille pas et ne fait pas suffisamment d'efforts pour trouver un emploi, mais aussi celui qui dont le travail est inefficace. Ces deux figures ont en commun l'utilisation illégitime qu'elles font de l'argent public.

Entre l'immédiat après-guerre et le milieu des années 1980, les politiques d'intégration sociale menées dans les pays de l'OCDE reposaient sur une conception selon laquelle les individus détenaient une créance que l'État était tenu d'honorer en leur assurant une certaine protection sociale en cas de besoin au nom de la responsabilité sociale. L'essor de l'État social actif (Vielle et al., 2005) tend à redéfinir la relation entre l'individu et l'État social en mettant l'accent sur la responsabilisation des individus. Ce nouveau modèle se fonde sur l'idée selon laquelle les formes dites « passives » d'intervention sociale tendent à déresponsabiliser les individus. Dans cet ordre d'idées, il convient donc d'adapter les politiques sociales afin d'éradiquer les phénomènes de dépendance et de trappe de pauvreté. Un tel raisonnement s'appuie sur une analyse purement économique du comportement humain qui place la motivation et l'incitation au premier plan. L'argument selon lequel les régimes de prestations modifient le comportement des personnes en âge de travailler se développe sur plusieurs versants.

D'une part, le versement d'indemnités financières contribuerait à réduire chez les bénéficiaires la volonté de travailler et de rechercher du travail, principalement dans le cas des prestations de chômage et d'invalidité. Il y aurait donc risque potentiel d'abus lorsque la couverture par l'assurance entraîne une augmentation des dépenses en raison d'une modification du comportement à risque de l'assuré. Selon ce raisonnement (largement contesté en sciences sociales, mais néanmoins très répandu chez les économistes orthodoxes et les décideurs politiques), plus la couverture est importante, moins l'assuré sera enclin à déployer des efforts pour éviter ou réduire les dommages.

D'autre part le versement de prestations financières découragerait les personnes en emploi de travailler vite et bien, puisqu'elles disposent d'une possibilité de bénéficiaire de revenus de substitution les protégeant contre la perte de leur emploi (Haveman, 1996). Les politiques inspirées par cette conception sont souvent regroupées sous le slogan « making work pay » (OCDE, 1997) et visent à préserver ou renforcer l'attractivité comparative des revenus perçus sur le marché du travail. C'est sur la base d'un raisonnement similaire que les prestations financières servies par l'État social peuvent être suspendues à titre de sanction, voire diminuées en fonction de la durée de chômage.

Les politiques actives visent principalement à encourager la capacité d'agir ou de travailler des bénéficiaires afin de leur permettre de trouver leur place au sein de la société, plutôt que de dépendre des transferts sociaux. Le travail est ici considéré comme le facteur d'intégration premier auquel chacun doit avoir accès. Comme la capacité d'agir varie selon les personnes et les contextes, il est nécessaire d'adapter l'intervention aux caractéristiques des bénéficiaires en individualisant la prise en charge.

Il convient de noter le fait que ces transformations prennent place dans un contexte marqué par la croissance du nombre des chômeur·euse·s rencontrant d'importantes difficultés d'accès à l'emploi, et plus particulièrement des chômeur·euse·s de longue durée. L'activation des politiques de l'emploi s'adresse d'abord à ces catégories de bénéficiaires. Elle conduit à la mise en place de projets individualisés d'insertion ou de réinsertion professionnelle combinant évaluation des compétences, formation, techniques de recherche d'emploi et expériences de travail. « L'objet est de construire un itinéraire d'accès ou de retour à l'emploi reposant sur des engagements réciproques entre le demandeur d'emploi et le service public de l'emploi » (Freyssinet, 2000).

Cette mise en avant des caractéristiques personnelles des bénéficiaires n'est pas sans ambivalence. L'individualisation du suivi des bénéficiaires oscille ainsi entre normalisation des comportements et assistance aux individus¹. Les possibilités de contrôle, donc de sanctions, sont d'autant plus fortes que la politique est plus active. En effet, la relation entre l'assuré et les agents de l'administration chargés de vérifier l'adéquation de son comportement et, le cas échéant, de l'aider voire de le contraindre à adopter l'attitude la plus adaptée, devient plus directe. L'individualisation du suivi implique aussi une complexification de l'action des agents de l'État social qui ne peuvent plus se contenter d'appliquer mécaniquement la loi, mais doivent au quotidien l'interpréter. De nouveaux modes de gestion du personnel sont mis au point afin d'accroître, par un assouplissement des fonctionnements bureaucratiques, la marge de manœuvre des employés situés en première ligne tout en s'assurant que ces derniers soient incités à se comporter dans le sens prévu par la loi.

La responsabilisation des bénéficiaires trouve donc son pendant chez les agents de l'administration chargés de la mise en œuvre des politiques actives. Le raisonnement qui sous-tend l'activation des agents locaux peut être exprimé comme suit : « Les personnes et les institutions chargées de la gestion de régimes dont les règles ont été préalablement définies au niveau politique devraient être directement placées devant leurs responsabilités quant aux conséquences financières des politiques qu'elles pratiquent en matière d'octroi des prestations » (De Jong, 1998). Le développement des politiques d'activation s'accompagne d'un profond remaniement des modes de

1. La rhétorique de l'intervention sociale insiste désormais sur l'accompagnement qui vise la (re)constitution de la capacité d'être acteur et donc de se penser comme être agissant (Soulet, 2002). Cependant le traditionnel case-work (aide psychosociale individualisée) qui vise la requalification morale des personnes en les contraignant ou en les incitant à une conduite individuelle « saine », « normale » n'a pas disparu des pratiques.

gestion de l'action publique. Au postulat selon lequel les politiques de d'indemnisation sont passives et donc inefficaces, fait pendant la rhétorique de la nouvelle gestion publique (NGP) qui postule que les outils managériaux actuellement en vogue dans l'économie privée sont garants d'une efficacité accrue. Le développement de ces nouveaux outils de gestion rencontre très peu de résistances au niveau politique, puisqu'ils semblent être en mesure de répondre à la fois à deux des crises majeures de l'État providence identifiées par Rosanvallon (1981), à savoir la crise de légitimité et la crise financière. La mise en œuvre conjointe de l'activation et de la NGP apparaît donc comme un moyen d'accroître l'efficacité de l'action étatique tout en contrôlant au mieux les coûts de l'opération.

Cette double activation (bénéficiaires et employés) constitue le cadre normatif et organisationnel dans lequel se déploie le discours sur les abus. Cet article examinera dans un premier temps les modalités de l'inscription de ce discours dans les textes législatifs et réglementaires qui organisent l'action des agents locaux chargés du suivi des demandeur·euse·s d'emploi, en insistant particulièrement sur le développement de procédures de contrôle du travail des agents administratifs et du comportement des bénéficiaires. Dans un second temps, il s'interrogera sur les conséquences de ce cadre normatif sur les pratiques observables au niveau local sur la base des questions suivantes : En quoi l'individualisation des politiques sociales contribue-t-elle à renforcer le soupçon d'abus ? Dans quelle mesure cette chasse aux abus parvient-elle à limiter ces derniers ? Quel est l'effet sur le travail des agents locaux du développement d'un appareil de gestion toujours plus sophistiqué, notamment en termes de monitoring informatique ?

L'assurance-chômage en Suisse et le discours sur les abus

En Suisse, l'assurance-chômage est obligatoire depuis l'entrée en vigueur effective, en 1984, de la *Loi fédérale sur l'Assurance-chômage et indemnité en cas d'insolvabilité* (LACI). Elle est financée par des cotisations prélevées sur les salaires. Le fond de compensation constitué par ces cotisations est géré par l'administration fédérale qui a la compétence de promouvoir des règlements d'application qui détaillent l'exécution de la LACI et de son ordonnance (OACI) qui sont votées par le Parlement. Chaque canton est responsable de l'organisation des Offices régionaux de placement (ORP) situés sur son territoire. Ces derniers constituent les agences locales dans lesquelles toutes les personnes inscrites au chômage sont suivies par des conseiller·ère·s en personnel. Cette organisation a été mise en place lors de la seconde révision de la LACI en 1995. Cette réforme qui intervient suite à une augmentation massive du taux de chômage (de 1,1% en janvier 1991 à 4,5% en janvier 1993) consacre le développement des politiques actives en Suisse. Le souci d'éviter les abus constitue une des inspirations de ce mouvement

d'activation, tout comme la volonté de développer les compétences des personnes au chômage par le biais de mesures actives (cours, emplois temporaires, etc.) afin d'accélérer leur retour sur le marché de l'emploi.

Durant la période qui a suivi la mise en œuvre de cette révision, diverses interpellations parlementaires ont été consacrées à la thématique de la lutte contre les abus, très présente dans les programmes électoraux des partis de droite, notamment l'Union démocratique du centre (UDC), parti pour lequel «l'assurance-chômage est sans doute l'assurance sociale présentant le plus fort potentiel d'abus»². Les réponses de l'exécutif fédéral à ces interpellations soulignent que le système actuel fait largement ses preuves et qu'il n'est pas nécessaire de développer de nouvelles mesures. On apprend ainsi qu'en 1997, les sanctions infligées aux assuré·e·s ont atteint un montant de 125 millions de francs³. En 2003, la somme se montait à plus de 164 millions de francs, soit le tiers des frais administratifs globaux, ou 45% des frais de fonctionnement des ORP et des services LMMT⁴. Il apparaît aussi de manière claire que le développement des politiques actives a permis de renforcer le contrôle des bénéficiaires de l'assurance-chômage : «La lutte contre les abus est l'une des tâches principales des nouveaux ORP. Grâce à l'augmentation et à la professionnalisation des conseillers en placement, les ORP sont en mesure de combattre les abus plus efficacement et de façon plus uniforme. Lors du contrôle tout particulièrement, l'aspect qualitatif des recherches d'emploi doit désormais revêtir une plus grande importance.»⁵. À une interpellation demandant la mise en œuvre de nouvelles restrictions, le Conseil fédéral répondra même que «l'assurance-chômage dispose déjà d'une panoplie d'instruments bien rôdés et efficaces de lutte contre les abus (suspension du droit à l'indemnité, demandes de remboursement des indemnités perçues indûment et actions pénales)»⁶. Nous allons maintenant examiner dans quelle mesure le développement des politiques actives a contribué à renforcer le caractère punitif de la LACI.

Examen de la législation

Pour pouvoir bénéficier d'indemnités de chômage une personne doit remplir les sept conditions suivantes (art. 8 al.1 LACI) : être sans emploi ou partiellement sans emploi, avoir subi une perte de travail, être domicilié·e en Suisse, avoir achevé sa scolarité obligatoire, remplir les conditions relatives à la période minimale de cotisation ou en être libéré, être apte au placement et satisfaire aux exigences du contrôle. L'article 17 énonce aussi les deux types d'obligations auxquelles sont soumis les bénéficiaires. Ces dernières sont à la fois d'ordre matériel, c'est-à-dire éviter ou abrégé le chômage et d'ordre formel, soit remplir les prescriptions de contrôle détaillées dans les art. 18 à 27 de l'OACI. La circulaire relative à l'indemnité de chômage éditée par l'administration fédérale précise ces obligations :

«L'assuré doit entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour prévenir le chômage ou l'abrégé. L'assurance ne devrait verser intégralement ses prestations que si l'assuré se comporte comme si elle n'existait pas.

Pour satisfaire à son obligation de prévenir le dommage, l'assuré doit notamment

- éviter de tomber au chômage par sa propre faute;
- ne pas renoncer à des droits au salaire ou à des indemnités au détriment de l'assurance-chômage;
- déployer des efforts intensifs pour rechercher du travail pendant le délai de congé, au besoin en dehors de sa profession.

Pour satisfaire à son obligation de diminuer le dommage, il doit notamment

- rechercher intensivement du travail pendant qu'il touche des indemnités de chômage;
- participer à des mesures de marché du travail, des entretiens de conseil et des journées d'information sur instruction de l'autorité compétente;
- accepter tout emploi réputé convenable.» (circulaire IC, chiffre B311)

On retrouve dans ce texte la conception purement économique du comportement humain. Les bénéficiaires sont envisagés ici comme des facteurs de coûts. Ils doivent ainsi s'activer pour prévenir le dommage, ce qui signifie concrètement éviter de tomber au chômage, quitte à changer de secteur d'activité. Et si ceci n'est pas possible, il leur faut impérativement diminuer ce même dommage en retrouvant au plus vite du travail. Le manque de motivation dans les recherches peut ainsi conduire à une déclaration d'inaptitude au placement. En effet, dans le cas des politiques actives, l'aptitude au placement ne prend pas en compte que des conditions formelles (âge, lieu de résidence, durée de la cotisation...), elle englobe également des aspects plus difficiles à mesurer ; «l'aptitude au placement englobe aussi la volonté *subjective* d'être placé qui se traduit notamment par le sérieux des recherches d'emploi» (Circulaire IC, chiffre B326).

Le contrôle de ces éléments plus subjectifs ne peut être accompli de manière purement bureaucratique. En conséquence, la procédure de contrôle du chômage a connu

2. Concept UDC pour la politique sociale, mai 2005, <http://www.svp.ch/file/f2000.05Sozialpolitik.doc>.

3. Rapport écrit du Conseil fédéral du 2 septembre 1998.

4. Rapport annuel 2003 de la section «Marché du travail et assurance-chômage» du seco. Les services LMMT (logistique des mesures du marché du travail) s'occupent de la mise sur pied des mesures actives.

5. Rapport écrit du Conseil fédéral du 28 mai 1997.

6. Prise de position du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 2004.

d'importantes modifications. Avant la révision de 1995, les chômeur·e·s devaient aller timbrer hebdomadairement à l'office du travail de leur commune afin d'attester de leur disponibilité. Cette opération se faisait au guichet et se limitait la plupart du temps à un tampon sur un formulaire. Après 1995, cette exigence a été progressivement remplacée par des entretiens de conseil et de contrôle obligatoires. Le but n'est plus tant pour la personne au chômage, de faire contrôler son inactivité, mais plutôt de prouver qu'elle est active dans sa recherche d'emploi. Actuellement la circulaire IC demande aux conseiller·ère·s en personnel d'avoir au moins un entretien de conseil et de contrôle par mois avec chaque assuré, elle ajoute que «ces entretiens permettent en premier lieu de contrôler si l'assuré est apte et disposé à être placé, de vérifier ses recherches d'emploi ainsi que de lui assigner⁷ un travail convenable ou une mesure de marché du travail» (chiffre B341). En comparaison avec la situation d'avant 1995, la procédure est moins contraignante en termes de fréquentation de l'administration chargée du contrôle, elle est cependant devenue plus intrusive sur le plan du contrôle des comportements individuels.

La loi prévoit des sanctions financières sous forme de suppression d'indemnités pour les bénéficiaires qui ne satisfont pas à leurs obligations de prévenir et de diminuer le «dommage» selon les termes de la circulaire citée plus haut. Cette dernière ajoute que «le droit à l'indemnité est suspendu lorsqu'il est établi que l'assuré ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable» (chiffre D13). Ce motif de sanction figure dans la loi depuis sa création. Des motifs supplémentaires ont été ajoutés à l'occasion des révisions successives de la loi: refus de suivre des cours auxquels une personne peut être assignée (1996) et en dernier lieu tous les comportements compromettant ou empêchant le déroulement ou la réalisation d'un emploi convenable ou d'une mesure active (2003). Dans le domaine des sanctions, les modifications de la loi entérinent à chaque fois les pratiques et jurisprudences alors en vigueur.

Le caractère punitif de la LACI a été mis en évidence par une étude de l'OCDE (OCDE, 2000, p. 45) qui classe la Suisse au second rang (derrière les États-Unis) pour la sévérité des sanctions pendant la durée de l'indemnisation. Cette propension à sanctionner, présentée officiellement comme une contrepartie d'un niveau

7. L'assignation est une procédure administrative qui oblige les chômeurs à se présenter à une formation ou à un emploi jugé convenable en fonction de critères tels que le rapport avec l'ancien salaire, la distance entre le lieu de travail et le domicile, etc. définies dans l'article 16 de la LACI.

8. Les données (entretiens semi-directifs en profondeur menés avec plus de 50 acteurs locaux et demandeurs d'emploi) sur lesquelles se

base cet article ont été récoltées durant une recherche de terrain réalisée entre 2003 et 2006 dans le cadre du projet international de recherche EUROCAP, financé par l'Office fédéral de l'éducation et de la science (contrat OFES 02.0045). Pour plus d'informations, se référer à Bonvin et al. (2006) et Badan et al. (2004).

d'indemnisation relativement haut en comparaison internationale, existait déjà avant la seconde révision de la LACI. Cependant le développement des politiques actives contribue à exacerber cet aspect, comme le note Duvanel (2002) qui parle de «politique de la méfiance». Ces pénalités visent à faire participer les assurés aux coûts que leur comportement inadéquat aurait entraîné, mais cherchent aussi à inciter l'ensemble des bénéficiaires à respecter les consignes données par leurs conseiller·ère·s.

«La suspension du droit à l'indemnité est une sanction prévue par le droit de l'assurance-chômage. Elle a pour but de faire participer d'une manière appropriée l'assuré au dommage qu'il a causé à l'assurance par son comportement fautif. Elle a en outre pour but d'exercer une certaine pression sur l'assuré afin qu'il remplisse ses obligations» (IC, chiffre D1).

La présence, dans les textes que nous avons présentés, d'expressions et de termes tels que «entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui», «volonté subjective d'être placé», «travail convenable», reflète l'importance du pouvoir discrétionnaire des agents de l'administration, qui peuvent interpréter ces termes avec plus ou moins de souplesse. Cette relative liberté d'action est caractéristique des toutes les situations de guichet dans lesquelles les agents de l'administration sont appelés à prendre des décisions porteuses de conséquences pour les usagers (Dubois, 2003; Warin, 1993; Weller, 1999). En conséquence de cela, il apparaît peu pertinent de limiter une étude sur la lutte contre les abus à l'examen des textes législatifs et réglementaires. Dans la suite du texte, nous tenterons sur la base d'un matériau empirique⁸ constitué d'entretiens avec des acteurs des politiques actives de l'emploi (responsables d'offices cantonaux du travail, directeurs d'ORP et conseiller·ère·s en personnel dans deux cantons) d'examiner comment ces derniers interprètent les directives officielles.

Rapports des conseiller·ère·s en personnel avec les sanctions

La lutte contre d'éventuels abus constitue l'une des missions des Offices régionaux de placement. Ce sont les conseiller·ère·s en personnel qui sont en contact direct avec les personnes au chômage et qui sont chargé·e·s d'évaluer la conformité du comportement des assurés. Cependant ils ont aussi pour tâche d'aider ces derniers à (re)trouver un emploi. Pour remplir efficacement cette dernière mission, il est essentiel à leurs yeux que se noue une certaine relation entre eux et les bénéficiaires (Valli, et al., 2002). La connaissance de la situation personnelle des bénéficiaires peut, selon les cas, inciter les conseiller·ère·s à ne pas sanctionner, voire à sanctionner en dessous des normes officielles, mais elle peut aussi fournir des motifs de suspension supplémentaires. Les citations suivantes laissent apparaître la complexité de

la position d'intermédiaires entre la loi et le vécu des personnes au chômage.

«Alors ce qui est important pour essayer qu'il n'y ait pas trop de conflits, c'est de bien prendre soin de vérifier dès le départ que la personne a bien compris les consignes. Parce que sanctionner quelqu'un qui n'a pas compris, qui a mal évalué, c'est quand même toujours un peu délicat, C'est désagréable à faire, parce que six jours c'est quand même plus d'une semaine de salaire et je me dis que (...) si on lui enlève une semaine de salaire, déjà qu'ils sont amputés de 20%, ça peut vraiment la mettre dans l'embarras financièrement» (conseiller·ère n° 2, canton 1).

«Parfois la sanction peut leur permettre de comprendre. Ça n'a pas que des points négatifs. Je n'aime pas que ça entraîne une situation conflictuelle, alors j'essaie toujours de leur expliquer que la sanction ce n'est pas moi, c'est l'OCE [Office cantonal de l'emploi], que les chômeurs ont des devoirs, des obligations et que quand on ne les suit pas on est sanctionné. (...) Si vous proposez à une personne un job où il y a tout qui convient et qu'elle ne le prend pas, à un moment il faut sanctionner. Le chômage n'est pas fait pour qu'on y reste indéfiniment» (conseiller·ère n° 2, canton 2).

Cependant, lorsque le soupçon de travail au noir se fait trop fort, les conseiller·ère·s n'ont pas d'états d'âme au moment de pénaliser.

«Alors je sanctionne pas par rapport aux recherches d'emploi. Je sanctionne plus par rapport à des rendez-vous manqués sans excuses. C'est souvent à ce niveau-là que je sanctionne. Bon, des fois les recherches insuffisantes, un manutentionnaire qui vient avec une seule postulation, je dis «Non, mais attendez, vous avez travaillé en temporaire, non, non, c'est pas possible autrement». Alors là, effectivement, on sent un peu l'arnaque à quelque part. Bon ça arrive qu'il y ait des gens qui travaillent en temporaire et qui ne le disent pas» (conseiller·ère n°8, canton 1).

Controlling informatique

La diversité des pratiques pouvant découler du caractère discrétionnaire des interactions entre conseiller·ère·s en personnel et demandeur·euse·s d'emploi est contrebalancée par l'utilisation d'un même logiciel dans tous les ORP de Suisse. Le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail PLASTA relie les ORP de toute la Suisse. Sa mission légale est définie ainsi (Ordonnance PLASTA) :

Art. 3 But du système d'information

Le système d'information a pour but d'assurer :

a. la mise en oeuvre de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi ainsi que la surveillance et le contrôle de cette mise en oeuvre ;

- b. la collaboration entre les organes de l'assurance-chômage, du service public de l'emploi et de l'orientation professionnelle ;
- c. la collaboration entre les organes de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi, les agences de placement privées et les employeurs ;
- d. la collaboration entre les organes de l'assurance-chômage, du service public de l'emploi et l'Office fédéral des migrations pour l'accomplissement des tâches prévues à l'art. 25, al. 2 et 3, LSE [loi sur l'emploi] ;
- e. la coordination et la collaboration interinstitutionnelle entre les organes de l'assurance-chômage, du service public de l'emploi et les assurances sociales ;
- f. l'observation du marché du travail et la statistique du marché du travail.

Depuis la deuxième révision de la LACI (1995) l'utilisation de PLASTA est obligatoire pour toutes les opérations relevant de la gestion des assurés et du placement. Cette standardisation permet de disposer de statistiques du marché du travail, de répertoire des mesures actives, de transférer les données entre ORP et caisses de chômage et de gérer le domaine juridique, notamment le suivi et l'application des sanctions. PLASTA constitue aussi « une banque de données centralisée pour le contrôle : on peut ainsi examiner si le mandat de prestation des ORP est rempli ou non, les conseillers devant justifier d'un certain nombre de placements et d'assignations » (Petrocchi, Manouk, 1997: 15). Concrètement, la planification de tous les rendez-vous entre conseiller·ère·s en personnel et demandeur·euse·s d'emploi figure dans une base de données centralisée, permettant à chacun de consulter les dossiers de tous les demandeur·euse·s d'emploi inscrits dans l'agence. Les responsables cantonaux ont un accès direct à tous les dossiers du canton, tandis que les représentants de l'administration fédérale peuvent accéder à toute la Suisse.

Le recours à PLASTA permet d'automatiser une série de fonctions (convocations, transfert de données aux caisses, etc.) qui, réalisées indépendamment, prendraient beaucoup de temps. Il rend aussi accessibles toutes les données concernant les assuré·e·s, toutes les places vacantes et toutes les mesures actives. Ceci permet d'accroître l'efficacité du travail des conseiller·ère·s en personnel, mais contribue aussi à réduire leur marge de manœuvre en uniformisant les procédures. Comme ce sont les rubriques insérées dans le logiciel qui servent à l'évaluation de leur travail et à celle du comportement des assurés, on peut dire que la base d'information utilisée pour ces évaluations est assez limitée. En matière de lutte contre les abus, l'existence de cette surveillance contribue à réduire le pouvoir discrétionnaire de ceux et celles des conseiller·ère·s qui s'opposaient jusqu'alors à l'usage des sanctions.

«Maintenant on est beaucoup plus contrôlés, on est obligé d'appliquer plus strictement la loi. Avant, quand quelqu'un n'avait pas fait de recherches durant la période de congé, on lui demandait de booster ses recherches.

Pendant les vingt premières années de ma carrière j'ai pénalisé douze fois, alors que j'ai reçu entre quinze et vingt mille personnes. Maintenant, on est obligés de sanctionner, on a reçu des directives, il y a des choses qu'on ne peut plus cacher, il y a un contrôle au-dessus de nous» (conseiller-ère n° 8-canton 2). Pour certains cette accentuation du contrôle est une tendance générale d'une société individualisée dans laquelle les rapports de confiance entre citoyens tendraient à s'amenuiser. Ils semblent accepter cette situation avec un certain fatalisme.

«Au départ, ce système n'existait pas, on faisait confiance aux gens. C'était comme ça pour tout en Suisse jusqu'à la grande crise des années 90. On vivait dans des rapports de confiance et petit à petit ces rapports se sont dégradés ou ils ont évolué vers ce système de contrôle. Parce que nous sommes systématiquement contrôlés, non seulement lorsqu'on est demandeur d'emploi, mais nous sommes contrôlés en temps réel par le système informatique. C'est-à-dire que l'on voit exactement ce que nous sommes en train de faire quotidiennement, (...) ça, moi, ça ne me dérange pas du tout. Une fois qu'on le sait, on le sait, donc on l'oublie, c'est tout. C'est dans l'esprit du temps. Ce genre de système de contrôle existe dans toutes les entreprises privées. Je n'ai pas à me plaindre donc, il n'est pas si dur que ça» (conseiller-ère n° 7-canton 1).

Au début de l'année 2004, au moment où ces entretiens ont été réalisés, un des deux cantons étudiés était justement en train de mettre en place un système de suivi informatisé du travail des conseiller-ère-s, afin de contrôler que ces dernier-ère-s appliquent bien les nouvelles directives en matière de suivi des demandeur-euse-s d'emploi. Selon la direction de l'Office cantonal de l'emploi ce contrôle vise à constituer un levier de progression pour améliorer la maîtrise du processus de placement et ne doit pas constituer un outil coercitif interne. Les conseiller-ère-s interviewés sont d'accord sur le fait que le suivi des personnes au chômage doit être effectué avec la plus grande conscience professionnelle et que ceux parmi leurs collègues qui ne travaillent pas suffisamment doivent s'expliquer et s'engager à s'améliorer. Cependant toutes les personnes que nous avons vues estiment accomplir leur travail avec la plus grande conscience professionnelle. Elles sont convaincues que leur façon de faire est la plus efficace et demandent qu'on leur fasse confiance. Elles sont donc un peu vexées de cette surveillance et se plaignent d'être

9. Ce discours n'est pas sans analogie avec celui des chômeurs qui se plaignent de contrôles tatillonnés et de ne pas savoir quel est le nombre minimum de recherches qu'ils doivent réaliser chaque mois.

contrôlés sans connaître les attentes de la direction à leur égard⁹. Plusieurs d'entre elles se sentent même épiées dans leurs moindres faits et gestes.

«Quelque part ce controlling informatique c'est un peu lourd et puis ça devient de pire en pire. Bientôt il ne manquera plus que la webcam. Toutes les informations sont accessibles par l'informatique. Le chef d'agence n'a même pas besoin de venir vous voir, il sait de quoi on a parlé, combien ça a duré, qui est venu dans la journée, combien de personnes sont venues, pourquoi on les a vues. On sait aussi qu'il y a des gens qui ne font que ça, aller voir ce qu'on fait» (conseiller-ère n° 6-canton 2).

Face à la mise en place de ces procédures de controlling informatique les conseiller-ère-s recourent à différentes stratégies :

- relativiser la pertinence du modèle en mettant l'accent sur le peu de fiabilité des statistiques et sur l'absence de corrélation entre un suivi plus rigoureux des demandeur-euse-s d'emploi et la diminution de la durée moyenne de chômage ;
- dénoncer l'impossibilité matérielle de mettre en place un suivi plus poussé : ainsi, le fait que le nombre de dossiers soit largement supérieur dans les faits au chiffre officiel de 120 dossiers par conseiller-ère (vu les absences et les décharges) constitue l'argument central des conseiller-ère-s qui n'appliquent pas à 100% les directives du Seco ;
- accentuer le contrôle des demandeur-euse-s d'emploi : ce qui se traduit par davantage de sanctions, cette stratégie a d'ailleurs entraîné une augmentation significative du nombre d'oppositions déposées par des assuré-e-s pénalisé-e-s ;
- truquer les indicateurs : puisque le suivi du travail des conseiller-ère-s est quantitatif, il suffit à ceux et celles dont les chiffres sont trop bas d'introduire des données erronées dans Plasta.

« En fin de mois on a une liste 77, de toutes les personnes qu'on n'a pas vues dans les deux mois et on doit se justifier. Le but est d'éviter les dossiers oubliés. Paraît-il qu'en définitive il y avait 1000 chômeurs en plus dans les statistiques, qui n'avaient rien à y faire vu qu'ils n'avaient pas été vus pendant x mois. Tous les mois on a cette liste qui sort et on le sait. A la fin de chaque mois je fais vite le tour de mes dossiers et c'est un peu nul parce quelqu'un que je n'ai pas vu pendant deux mois, j'inscris 'toujours pas de nouvelles' sur la feuille de route et c'est comme si on avait eu un entretien. Quelque part on trouve toujours l'antidote. On est plusieurs collègues à faire comme ça c'est un peu comme si on jouait au chat et à la souris avec ces histoires d'informatique. Quelque part c'est un peu un jeu, chaque fois qu'ils sortent quelque chose on recherche une parade» (conseiller-ère n° 6-canton 2).

On assiste ainsi à un raffinement des procédures de contrôle qui ne fait que susciter de nouvelles trans-

gressions souvent aux dépens de la qualité du suivi des bénéficiaires. Le fait que les directives d'application de la loi soient devenues de plus en plus précises s'est accompagné d'un développement des possibilités de contrôle et d'évaluation. Ce contrôle se répercute à son tour sur les personnes au chômage, au point de devenir, selon un responsable d'ORP, la finalité principale des politiques actives ou tout au moins un moyen de participer à leur financement.

«Malheureusement, aujourd'hui, on a le sentiment qu'on est plus encouragé à être des contrôleurs et des guichets avancés de l'État que des placeurs. Parce qu'il n'y a absolument aucune statistique sur les placements. On n'en tient pas compte. C'est plus important de savoir que quelqu'un fait des recherches d'emploi et puis que, tous les 5 du mois, il donne ses recherches d'emploi du mois précédent; des choses très strictes qui sont fixées par le Seco à Berne qui suit scrupuleusement la loi qui a été mise en place par la Confédération. Évidemment, le canton est obligé de respecter ces cadres légaux et on sent très nettement qu'il y a cette contrainte qui est là et qui ne permet pas d'avoir des idées et des rêves. Pour ma part, très sincèrement, je trouve qu'aujourd'hui on a l'impression que les ORP et tout ce dispositif mis en place, c'est un prétexte politique pour ne pas qu'on dise qu'on ne fait rien en Suisse. Le coût de l'opération, il est quasiment nul, parce que nous, on met les sanctions. Les suspensions qu'on fait à l'encontre des gens couvrent entièrement les frais d'exploitation de l'ORP, donc...» (directeur ORP, canton 1).

Amélioration de l'efficacité?

Les procédures de controlling informatique que nous avons évoquées s'inscrivent dans un cadre plus large qui tend à s'imposer dans les administrations publiques. La nouvelle gestion publique (NGP) ambitionne de transformer les administrations en organisations orientées vers la performance en augmentant leur efficacité entendue comme le rapport entre les moyens investis et les résultats obtenus. Pour y parvenir, il s'agit de quantifier précisément tous les moyens investis et de mesurer tous les résultats obtenus, d'où le développement d'outils informatiques de plus en plus perfectionnés. Dans le cas des assurances sociales, la NGP se présente donc comme une solution purement technique à des problèmes sociaux puisqu'elle repose sur le postulat selon lequel l'optimisation de la gestion contribue à améliorer la qualité du service rendu et donc, dans le cas de l'assurance-chômage, à lutter plus efficacement contre le risque de paupérisation des assuré·e·s.

La NGP promeut la «gouvernance à distance», c'est-à-dire le recours aux technologies de l'information et de la communication afin d'aider le centre décisionnel à mesurer l'activité des administrations et à adapter les régulations (lois, règlements d'application, directives) dans le but de promouvoir un fonctionnement plus

efficace. Dans le cas de l'assurance-chômage, le Seco, sur mandat du Conseil fédéral, définit les indicateurs de performance des ORP et des conseiller·ère·s en personnel. Cependant, ces indicateurs (nombre d'entretiens, d'assignations, de sanctions, de mesures actives attribuées) mesurent davantage le degré d'activation des agents de l'administration que les résultats en termes d'intégration sociale. La gouvernance à distance permet aussi un contrôle accru du travail des conseiller·ère·s en personnel qui n'est pas toujours bien ressenti, puisque d'une part ces indicateurs ne mesurent pas les aspects qualitatifs de leur travail et que, d'autre part, ils restreignent leur autonomie en cherchant à standardiser leurs pratiques, ce qui entre en contradiction avec l'objectif affiché d'individualisation du suivi des demandeur·euse·s d'emploi¹⁰. Cet accent sur des indicateurs de performance peut en outre s'avérer improductif. Il peut, en effet, susciter des comportements ritualistes chez les agents locaux, en les conduisant à travailler pour les indicateurs plutôt que pour faciliter la réinsertion des personnes au chômage (par exemple faire augmenter leur taux d'assignation plutôt que prendre le temps de trouver un poste réellement adapté au profil de la personne). Il peut aussi conduire à des stratégies d'évitement visant à ruser avec les indicateurs par l'introduction de renseignements erronés dans la base de données informatique. La recherche de l'efficacité, prônée par la nouvelle gestion publique, s'accorde bien avec un renforcement du contrôle à tous les niveaux, mais l'accroissement de la performance ne conduit pas forcément à l'amélioration de la qualité du service rendu.

Conclusion

L'objectif d'économie se situe au cœur du dispositif de nouvelle gestion publique dans l'assurance-chômage. La mise en œuvre de modes de gestion focalisés sur la quantification des coûts et l'impératif de rigueur budgétaire tend à reléguer au second plan la question de la qualité du suivi des personnes au chômage. En effet, la volonté de réduire les coûts administratifs aboutit à accroître le nombre de demandeur·euse·s d'emploi par conseiller·ère en personnel. Le caractère limité des ressources mises à disposition des agents locaux ne permet pas de fournir aux demandeur·euse·s d'emploi qui en auraient besoin une aide individualisée (conseils, aide pour les démarches, propositions d'emplois adaptés, appui auprès des employeurs, etc.). Dans de nombreux cas les entretiens qui suivent les premiers entretiens de bilan

10. On peut remarquer que dans un tel modèle, c'est surtout le contrôle qui est individualisé et non le soutien apporté aux personnes au chômage.

se limitent à un contrôle administratif et standardisé destiné prioritairement à mettre à jour la base de données informatique des demandeur·euse·s d'emploi.

Un tel contexte de surcharge administrative ne favorise pas non plus une « lutte efficace » contre d'éventuels abus. Dans leur majorité, les sanctions prononcées concernent des cas de négligence (oubli d'un rendez-vous, non-retour des recherches d'emploi dans les délais), et rares sont les cas de fraude effectivement décelés. En effet, il suffit à une personne au chômage de se conformer scrupuleusement aux attentes de son conseiller ou de sa conseillère : venir à l'heure, être bien habillé (éviter les survêtements de sport qui font mauvaise impression) et rendre ses preuves de recherche d'emploi dans les temps (des postulations de circonstances ne posent pas de problème puisque les conseiller·ère·s n'ont pas le temps de vérifier ces dernières en détail)¹¹. En conséquence, ce sont souvent les personnes peu familiarisées au fonctionnement des administrations et aux subtilités de la loi qui se font pénaliser. Ainsi, les conseiller·ère·s d'un ORP qui s'occupe du personnel administratif sanctionnent beaucoup moins que ceux qui suivent des chômeur·euse·s dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Sur la base des données présentées dans cet article on peut, pour conclure, se demander dans quelle mesure le développement des politiques d'activation aboutit-il à un renforcement du contrôle social ? Si l'on se réfère aux deux grands modèles de contrôle social définis par Foucault (1976) on se trouve davantage dans le modèle de la peste, basé sur la disciplinarisation, que dans celui de la lèpre caractérisé par l'enfermement. La volonté de lutte contre les abus se traduit, en effet, par une accentuation du contrôle de toutes les personnes concernées, chômeur·euse·s et conseiller·ère·s. Les menaces de sanctions que fait peser ce contrôle contribuent à normaliser les comportements. Cependant, cette surveillance est loin d'être aussi méticuleuse que dans le modèle foucauldien. En effet, la volonté de rationaliser le fonctionnement de l'État s'accommode mal d'un dispositif capable d'observer en détail le comportement des bénéficiaires de prestations. Foucault fait même dater du Moyen-Âge cette préoccupation de « [...] trouver un mécanisme de pouvoir tel que, en même temps qu'il contrôle les choses et les personnes jusqu'au moindre détail, il ne soit pas onéreux ni essentiellement prédateur pour la société, qu'il s'exerce dans le sens du processus économique lui-

11. Comme le fait remarquer Duvanel (2002 : 158) « en régime de suspicion généralisée, le vrai tricheur est celui qui sait se montrer conforme et ne pas laisser de traces ».

même » (Foucault, 1981 : 1005). Dans le cas que nous avons traité dans cet article, cette volonté persiste, mais sa concrétisation paraît largement utopique. En effet, les informations sur lesquelles devrait s'appuyer le biopouvoir sont saisies par des agents disposant d'une rationalité et d'intérêts propres et la standardisation des données récoltées tend à déconnecter ces dernières des situations réelles, du monde vécu des chômeur·euse·s comme des conseiller·ère·s.

Éric Moachon
emoachon@eesp.ch

Bibliographie

Badan P., Bonvin J.-M. et Moachon E. (2004), « Le rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques de l'emploi », *Revue suisse de sociologie*, Vol. 30, n° 3, 381-396.

Bonvin J.-M., Badan P. et Moachon E. (2006), *Assurance-chômage et nouvelle gestion publique*, Rapport de recherche de l'équipe suisse, Programme de Recherche Européen EUROCAP « Social Dialogue, Employment and Territories. Toward a European Politics of Capabilities, WP4: From Local Agencies to Macroeconomic Instruments (Policies, Indicators and Discourses) ».

De Jong P. (1998), « Les politiques incitatives dans l'État social: vers un nouvel équilibre entre équité et efficience », 2^e Conférence internationale de recherche sur la sécurité sociale, *Les mesures d'incitation et de sélectivité en sécurité sociale: quels impacts, quels enseignements, quels enjeux?*, Jérusalem, 25-28 janvier 1998.

Dubois V. (1999), *La vie au guichet : Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica.

Duvanel B. (2002), *La Suisse et ses chômeurs : La politique de la méfiance*, Genève, Éditions IES.

Freyssinet J. (2000), « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », *La Revue de l'IREs*, n° 34/3, 27-58.

Foucault M. (1976), *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard.

Foucault M. (1981) « Les Mailles du pouvoir », in: D. Defert et al. (eds), *Dits et écrits, II, 1976-1988*, Paris, Gallimard Quarto, 1001-1020.

Haveman R. (1996), « Reducing Poverty While Increasing Employment: A Primer on Alternative Strategies, and a Blueprint », *OECD Economic Studies*, n° 26, 7-42.

OCDE (1997), *Making Work Pay – Taxation, Benefits, Employment and Unemployment: The OECD Jobs Strategy*, Paris, OCDE.

OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE – Édition 2000*, Paris, OCDE.

Petrocchi P. et Manouk, N. (1997), « Plasta, le système d'information des ORP », *MAMT-Agenda*, 7/1997, 15-17.

Rosanvallon P. (1981), *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil.

Soulet M.-H. (2002), « Individualisme et État social », *Aspects de la sécurité sociale*, n° 2, 26-35.

Valli M., Martin H. et Hertz E. (2002), « Le «feeling» des agents de l'État providence. Analyse des logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance-chômage et de l'aide sociale », *Ethnologie française*, n° XXXII, 221-31.

Vielle P., Pochet P., et Cassiers I. (eds) (2005), *L'État social actif: Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, Peter Lang.

Warin P. (2002), *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, série politique, n° 33.

Weller J.-M. (1999), *L'État au guichet: sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.