

Recours gracieux de demandeurs d'emploi radiés

Cette réflexion se fonde sur l'étude de lettres de recours adressées par des demandeurs d'emploi en vue de contester leur radiation des listes ANPE. L'objectif de cet article consiste à rendre visibles les parcours et situations socio-économiques des personnes radiées, trop souvent masqués derrière les statistiques officielles et les rapports d'experts. Dans cette perspective, la déconstruction des motifs de radiation et des modalités de recours apparaît comme essentielle. Loin de révéler des stratégies de « fraude », ces écrits laissent entrevoir une population en souffrance, marginalisée, en même temps qu'ils permettent d'accéder à des régularités sociologiques plus vastes, dont celle de la massification des techniques institutionnelles de contrôle. A travers ces quelques lettres, la hausse actuelle des sanctions administratives peut finalement être comprise à partir de l'intensification de la surveillance, et non pas comme le résultat de prétendues pratiques abusives.

Des chômeurs ? Individus privés involontairement d'emploi, victimes du système néolibéral, ou fainéants, oisifs et profiteurs ? Les controverses qui englobent cette catégorie d'individus sont constitutives de la construction sociale du chômage. En effet, alors qu'il est plus probable que la précarisation massive des contrats de travail entraîne la normalisation de l'inactivité dans les années à venir¹, les chômeurs continuent d'être considérés comme une population déviante. « Ils » tourmentent nos politiques, « ils » inquiètent nos travailleurs qui cotisent, « ils » coûtent cher au patronat, bref « ils » sont au cœur de polémiques historiques qui varient selon le temps, les lieux et les idéologies. Les situations de chômage peuvent ainsi être considérées comme le résultat de conjonctures économiques qui excluent certains membres de la société salariale (le chômage subi, on en est la victime), ou au contraire, elles peuvent être perçues comme des volontés rationnelles de l'individu (le chômeur oisif et fainéant est maître de son existence. Il refuse de travailler) (Pierru, 2002). Dans un climat de suspicion des ayant-droits, qui traverse l'histoire des assistances institutionnelles, il semble particulièrement probant de questionner l'utilisation de la notion d'*abus* ou de *fraudes* aux Assedic² (Dubois, 2003) et les rapports qu'elle entretient avec le concept de *sanction*. C'est à partir d'un corpus de lettres qui contestent une radiation des listes de demandeurs d'emploi que vont être abordées les justifications et les conditions de vie des principaux concernés : quels sont les faits officiels qui leur sont reprochés et comment y répondent-ils ? Quel quotidien donnent-ils à lire et comment se perçoivent-ils à l'intérieur du système d'aide ?

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il importe de souligner que ce ne sont pas les éventuelles impostures de certains chômeurs qui intéressent notre propos, mais plutôt les utilisations sociales de la notion de fraude. Des fraudes existent certainement, mais relèvent plus certainement encore de situations économiques tendues, liées à des parcours de vie en tension à des moments clefs de l'existence. Les présupposés qui se cachent derrière le « faux » chômage ont été décrits par E. Pierru qui résume : « le *chômeur-opportuniste*, parfaitement rationnel, est davantage une créature d'économiste qu'une réalité empiriquement observable » et l'auteur ajoute « il semblerait (...) plus qu'excessif de généraliser la (petite) partie des « fraudes » manifestes au « tout », c'est-à-dire à l'ensemble des chômeurs indemnisés, qui n'« abusent » manifestement pas de leurs chiches droits à l'indemnisation » (2005 : 109).

1. En 2005, un travailleur sur deux est passé par le chômage (Pierru, 2005 : 65).

2. Les Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (Assedic) administrent le versement des indemnités, tandis que l'Agence Nationale pour l'Emploi (Anpe) gère les listes des demandeurs d'emploi et les met en relation avec les employeurs.

Didactique du cadre institutionnel

Du fait de son implication politique, la définition de la catégorie des « chômeurs » varie selon les organismes et les gouvernements en exercice. Elle peut ainsi être élargie dans des proportions substantielles – ou à l'inverse restreinte – selon les critères qui lui sont attribués (disponibilité, type de contrat recherché, nombre d'heures travaillées, etc.). Le terme rhétorique de *chômeurs* est constitutif de constructions théoriques multiples, aux frontières particulièrement floues, en même temps qu'il constitue un ensemble trop instrumentalisé pour servir de référence à cette étude. Ses usages communs lui confèrent une signification trop restrictive (le chômage renvoie souvent aux inactifs percevant des allocations), dont il convient de se dégager.

Le terme de *demandeurs d'emploi* sera ici privilégié : la distinction des demandeurs d'emploi en huit catégories, opérée par l'Agence nationale pour l'emploi (Anpe), rend plus fidèlement compte des multiples réalités économiques et sociales auxquelles sont confrontées les personnes concernées par des périodes chômées. Les analyses qui suivent prennent en considération l'ensemble des personnes à la recherche d'un emploi, qu'elles en aient déjà un, qu'elles soient indemnisées ou non, qu'elles recherchent un plein temps, un temps partiel ou des missions d'intérim, un CDD ou un CDI, etc. Elles ne se limitent donc pas aux seuls bénéficiaires d'allocations chômage – qui constituaient 62,3% des demandeurs d'emploi en 2004 (Dares, 2006 : 3) – mais retiennent la totalité des inscrits ANPE.

Évolutions récentes des politiques du chômage

Le traitement de l'inactivité, totale ou partielle, a connu des mutations successives au cours des dix dernières années. La mise en place du Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) en 2001, s'est inspirée de la nécessité de fournir un soutien personnalisé à l'ensemble des demandeurs. Dans cette perspective, les entretiens proposés passent de deux à douze par an après une année d'inscription. Toutefois, F. Brutus, conseillère à l'emploi, montre que l'application de cette convention, *a priori* louable dans ses objectifs, s'est d'emblée traduite par le renforcement des mesures de surveillance (Brutus, 2006 : 57). Ne pouvant faire face à l'afflux des demandeurs d'emploi, le personnel des agences Anpe s'est vu contraint de recen-

3. Le décret d'application de cette loi, qui précise les dispositions réglementaires relatives au suivi de la recherche d'emploi, comporte deux objectifs majeurs : le renforcement des conditions d'exercice du contrôle des demandeurs d'emploi et l'instauration d'un dispositif de sanctions graduées à l'endroit des demandeurs indemnisés.

4. Le collectif « Les Autres Chiffres du Chômage » (ACDC) rassemble des associations, des chercheurs et des syndicats internes à l'Anpe et à l'Insee.

trer ses activités sur le contrôle, au détriment du soutien individualisé.

La loi de 2005 s'inscrit dans le prolongement du Pare. Elle vise à renforcer et personnaliser le dispositif d'accompagnement. La réforme de 2006, qui expose les moyens de sa mise en œuvre, prescrit la mensualisation des convocations dès le quatrième mois de recherche. Elle entraîne de réels changements aussi bien dans la pratique du métier de conseiller à l'emploi que dans le mode de gestion des situations des principaux concernés³. En effet, malgré les embauches de ces dernières années, l'Anpe ne rassemble que 17 741 conseillers à temps plein pour 3,8 millions d'inscrits (Rapport d'activité Anpe, 2006), soit approximativement 214 dossiers individuels à gérer par conseiller et par mois. Cet état de fait, qui amène à la dépersonnalisation des entretiens, associée à la précipitation dans le suivi des dossiers, provoque des tensions périodiquement dénoncées par certains agents de cette administration (ACDC, 2007⁴).

Dans ce contexte de surveillance accrue, la notion de fraude sert de fondement au lancement de politiques de plus en plus répressives. La définir relève pourtant d'une opération complexe. Le Code du travail n'en fait pas état et les rapports institutionnels et politiques proposent des définitions très variées, sans véritablement parvenir à l'approcher statistiquement (de Courson et Leonard, 1996 ; Tian, 2006). Par contre, les sanctions prises à l'encontre des demandeurs d'emploi constituent des données plus accessibles. L'élargissement des pénalités illustre bien l'intensification du contrôle. Le bilan de 2006, proposé par le Ministère délégué à l'Emploi, fait valoir une augmentation de 75,2% des sanctions (elles passent de 13261 à 23240) prononcées par les Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (Ddtefp) entre le premier semestre 2005 (avant réforme) et le premier semestre 2006 (après réforme).

Quelles sont les circonstances qui mènent les institutions (Anpe, Assedic, Ddtefp) à décider l'exclusion des demandeurs d'emploi des listes Anpe, ou la suspension du revenu de remplacement ?

Modalités des pénalités

Les demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non, ont tous signé un contrat d'engagement avec l'Anpe. Ils acceptent ainsi de suivre les prescriptions de l'administration, qui consistent notamment à rechercher activement un emploi et à pouvoir en apporter la preuve. Cette obligation se décline en une multitude d'actions, qui vont de la déclaration de la situation mensuelle à la présence lors d'entretiens personnalisés, en passant par des bilans de compétences. Si ces actions ne sont pas respectées, le demandeur d'emploi est considéré comme déclinant la possibilité de travailler et soupçonné de ne pas être volontaire au travail, ce qui entraîne une procédure de vérification de ses justifications.

Dans le cas où le manquement aux devoirs est avéré, le demandeur d'emploi se voit pénalisé⁵. Selon le Code du Travail, les sanctions peuvent schématiquement intervenir dans trois cas de figure : « absence à visite médicale » ou à toute convocation (Anpe, Assedic, Ddtefp) ; insuffisance ou absence « d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi » à associer au manque de preuves du caractère « réel et sérieux » des démarches entreprises ; et enfin « fausses déclarations » ou « déclaration inexacte d'une activité brève ».

Les pénalités peuvent recouvrir différentes formes selon le degré de gravité du manquement aux devoirs. Lorsque la faute se résume à l'absence à une convocation, le demandeur encourt une radiation des listes Anpe pouvant aller de deux à six mois (la durée de la radiation est fonction du caractère exceptionnel ou répété de l'absence, et du motif évoqué pour la justifier), assortie d'une interruption du versement des indemnités couvrant la même période (quand le demandeur bénéficie des allocations chômage).

Lorsqu'elle découle d'une insuffisance de preuves soutenant « le caractère sérieux » de la recherche d'emploi, elle conduit au même type de sanctions (radiation temporaire et suspension du revenu de remplacement). Elle peut entraîner l'exclusion définitive des listes et le remboursement des allocations indûment perçues (accompagné d'une mise en examen dans les cas les plus graves) quand elle est consécutive à une fausse déclaration⁶.

En ce qui concerne les causes officielles de radiation venant de l'Anpe⁷, le principal motif invoqué est « l'absence à convocation ou à visite médicale » qui représente 94% des radiations en 2005. Les « insuffisances de recherche » sont à hauteur de 3%, les « refus » d'emploi, de formation et de contrat aidé de 2%. Les « fausses déclarations » ou « déclarations inexactes d'une activité brève » ne représentent que 0,2% des radiations.

La valse des lettres

ANPE

Agence Nationale pour l'Emploi

Affaire suivie par : XX

(...)

5. Trois instances (Anpe, Assedic et Ddtefp) jugent et sanctionnent les éventuels manquements aux devoirs. L'Anpe procède aux radiations administratives tandis que les Assedic et Ddtefp suppriment ou diminuent les allocations.

6. Les modalités des pénalités décrites ici ont connu de sensibles modifications depuis la réforme de 2005 qui établit notamment la possibilité pour les Ddtefp de réduire graduellement les allocations. Cela

dit, nous avons délibérément choisi de ne pas faire mention de ces évolutions dans le corps du texte puisque les lettres qui servent d'appui à cette étude ont été rédigées entre 2001 et 2003.

7. En 2005, 534007 radiations ont été prononcées à l'encontre des demandeurs d'emploi catégories 1-2-3-4-5, soit en moyenne 44500 radiations mensuelles (données communiquées par la Direction Générale Anpe).

Objet : Votre absence à un entretien professionnel

Monsieur,

Lors de votre inscription comme demandeur d'emploi le 18 avril 2003, nous vous avons invité(e) à vous présenter avant le 16 juillet 2003 afin d'avoir un entretien professionnel avec un conseiller dans le but d'actualiser votre projet d'action personnalisé.

Or, il apparaît que vous ne vous êtes pas présenté(e). Désirant traiter au mieux votre dossier de recherche d'emploi, je vous invite à me faire parvenir, par écrit, vos explications avant le 06 août 2003. Je les étudierai avec attention. (...)

Sans réponse de votre part, je me verrai contraint(e), conformément à la loi, de procéder à votre radiation de la liste des demandeurs d'emploi, pour une durée de deux mois, à compter du 16 juillet 2003.

Tous les types de pénalité sont annoncés par le biais d'une lettre officielle qui mentionne le motif de la sanction et la possibilité d'établir une défense (présentation d'observations écrites, droit d'être entendu, etc.). Le demandeur peut adresser une contestation au Directeur délégué départemental de l'Anpe. Après examen de la requête, ce dernier convient d'annuler la sanction, ou de la valider le cas échéant. En cas de maintien, il transmet sa décision accompagnée des observations du demandeur à la Ddtefp. Le Service du contrôle de la recherche d'emploi examine alors le dossier, convoque la personne sanctionnée, et tranche le litige. Si la sanction est confirmée, il en informe le requérant qui peut alors effectuer une nouvelle démarche motivée, cette fois sous forme de recours gracieux, auprès du Directeur départemental du travail⁸. Celui-ci saisit la Commission de recours gracieux, composée de responsables du Ministère du travail et de mandataires des syndicats patronaux et salariés à parts égales⁹.

Le demandeur peut être présent et accompagné d'un représentant. La Commission émet un avis qui est remis au Directeur délégué départemental du travail. Ce dernier a désormais tous les pouvoirs. La décision est ensuite envoyée par courrier au demandeur. Dans le cas où il désapprouve le verdict, il peut encore le soumettre

8. Après la loi 2005, les sanctions qui entraînent des radiations d'une durée supérieure à deux mois suivent un autre parcours : leur contestation peut être examinée pour avis par une Commission tripartite (Etat, Assedic, Anpe). Pour comprendre les modifications apportées par le décret, se référer au Bulletin Officiel de l'Anpe n°2005-6 du 30 décembre 2005 et à la Circulaire Assedic n°2006-16 du 26 juillet 2006.

9. La Commission de Recours est de moins en moins convoquée depuis la création de la Commission tripartite.

au Tribunal Administratif, sous la forme d'un recours contentieux¹⁰.

Les lettres fusent de tous côtés, se répondent mutuellement, même si les explications des uns ne correspondent pas toujours aux attentes des autres. D'un côté, l'administration pointe des infractions et de l'autre, les requêtes tentent d'éclairer les manquements par des événements ordinaires.

Les argumentaires des recours gracieux

Le glissement de l'assistance à la surveillance, qui s'est progressivement opéré au sein des institutions chargées de la gestion du chômage, a des conséquences importantes sur le vécu des demandeurs d'emploi. Il contribue également à modifier leurs conceptions, leurs discours et leurs pratiques vis-à-vis de ces administrations.

C'est à l'appui de 41 dossiers de recours adressés à la direction de l'Anpe que seront appréhendés les rapports complexes qu'entretiennent les administrations et leurs usagers. Ces dossiers, principalement composés de lettres, proviennent d'une agence Anpe de province. Ils ont été constitués en 2001, 2002 ou 2003. Le principal motif de radiation est la conséquence de l'absence à une convocation, à un entretien ou à un contrôle (36 dossiers). L'insuffisance de preuves (2 cas) et la non déclaration d'heures travaillées (2) viennent ensuite, ainsi qu'un dossier sans objet. Généralement accompagnés de pièces justificatives, ces dossiers ont été présentés devant trois commissions départementales de recours gracieux chargées d'examiner les lettres, les antécédents professionnels et le comportement du demandeur dans sa recherche d'emploi. Les avis de deux commissions d'expertise sont connus : 16 radiations de deux mois, 2 radiations ramenées à un mois, un dossier classé sans suite, 3 sursis et 5 annulations.

La population assemblée dans cet échantillon est constituée de 21 hommes et 20 femmes. Un tiers a moins de 25 ans. Les tableaux récapitulatifs de deux commissions précisent certaines données biographiques (âge, qualification professionnelle, niveau scolaire...), la motivation de la sanction, l'avis de la commission ainsi que la décision finale. Ces informations permettent d'affiner l'analyse des courriers en apportant un éclairage sur le profil sociologique des demandeurs d'emploi sanctionnés.

10. Dans le cas où la décision serait défavorable à l'administration, celle-ci peut faire appel de ce jugement devant le Conseil d'Etat.

11. Les lettres et citations issues des recours sont livrées telles quelles. Seules certaines fautes d'orthographe et de syntaxe ont été corrigées pour faciliter la lecture.

Elles donnent à voir une population aux caractéristiques relativement homogènes, définie par son appartenance aux fractions sociales les plus paupérisées. Un tiers des auteurs sont des femmes seules avec enfant(s). Les qualifications professionnelles relèvent des catégories sociales les plus massivement touchées par le chômage (18 d'entre eux sont ouvriers et 11 sont employés). Un tiers des demandeurs d'emploi du corpus sont inscrits depuis plus de 14 mois à l'Anpe. Exception faite d'un Deug et de 6 baccalauréats (dont 4 professionnels), presque tous ont de faibles niveaux scolaires (4 BEP, 9 CAP et 9 sans diplôme).

Les styles littéraires reflètent d'ailleurs les appartenances sociales des scripteurs. Les fautes d'orthographe et de syntaxe, les tournures familières parfois utilisées, sont autant de stigmates d'une maîtrise partielle des normes de l'écriture administrative. Les arguments développés dans les recours peuvent également être appréhendés comme des marqueurs sociaux dans la mesure où ils dévoilent des trajectoires de vie, des déceptions et des espoirs propres à une catégorie sociale particulière. Ce sont ces justifications qui vont être au cœur de l'analyse. Elles sont régulièrement entremêlées dans les missives. Par souci de clarté, elles sont présentées successivement, bien que leur juxtaposition offre souvent une cohérence tout à fait signifiante.

*A l'intention¹¹ de Mr le Directeur,
Je vous fais part de ce présent courrier suite à ma radiation ANPE, que je trouve injuste, car j'ai prévenue que je ne pouvais me rendre au 2 convocations par téléphone et par écrit, Monsieur le Directeur je ne suis pas quelqu'un qui reste au chômage à longueur d'année je me débrouille à faire de l'intérim et aujourd'hui je me retrouve sans argent par votre faute car il n'y a pas de trace du courrier à l'ANPE 35 Boulevard X, comme par hasard ! Je suis avec ma fille, il va falloir que je face comment pour qu'elle ne manque de rien ? Vous mangez à votre faim tout les jours et bien pas nous. Je vous joint les justificatifs comme quoi j'ai travaillé au moment des convocations. J'oubliais, j'ai un plan de surendettement suite à ma séparation et je doit honoré les prélèvements et comment je fait sans argent ? Je vous demande de faire vite que vous débrouillez et que je puisse touché les ASSEDIC. Ma situation est vraiment précaire par votre faute. Et sachez, Monsieur le directeur que je ne mentirais pas et que je suis honête.*

Je vous pries d'agrèer, Monsieur, à toutes mes salutations

De la misère économique et sociale

Signe de la méconnaissance des conventions administratives, la misère économique et sociale est fréquemment utilisée comme argument central (plus d'un tiers des

contestations la mentionnent pour justifier une absence à convocation). Les lettres de recours implorent la clémence de ceux qui prennent les décisions, elles évoquent la précarité du quotidien, elles en appellent au soutien, à la solidarité. Citation parmi tant d'autres, Karim B. s'exprime ainsi : « Je me permet de vous écrire afin que vous puissiez me sauver, car effectivement je suis dans une situation inextricable ».

La justification par les conditions d'existence est exclusivement le fait des demandeurs d'emploi qui bénéficient d'un revenu de remplacement. L'allocataire place alors la famille au cœur de sa démonstration, insistant sur les effets néfastes de la suppression des indemnités sur le niveau de vie de l'ensemble de son ménage. Dans cette perspective, les requêtes s'accompagnent de justificatifs d'endettement, de mises en demeures, de factures diverses, etc. Un père conclut ses propos en écrivant : « N'ayant aucune ressource depuis le 20/06/02 la situation alimentaire de ma famille est à un stade MI-SE-REUX et nous en sommes à de la survie sociale. Je n'ai même pas de quoi acheter un timbre ou du papier à lettre... Par conséquent veuillez excuser l'état du présent papier servant à cette missive... ». (Cet extrait est rédigé sur une feuille d'écolier ayant déjà servi de support à un petit message familial).

Dans le registre des difficultés économiques, le coût des déplacements occupe la deuxième place. Habitants de zones semi-urbaines, où les transports en commun sont peu nombreux, certains allocataires radiés évoquent l'absence de véhicule, les horaires restrictifs des cars ou le prix du transport pour justifier leur impossibilité de se rendre à l'entretien. Les justificatifs, tels que les procès verbaux remis par la gendarmerie après constatation d'un vol de véhicule, les attestations d'inscription en auto-école ou les factures de taxi, accompagnent alors les missives. Cependant, loin d'être considéré comme recevable, ce type de justification peut provoquer l'effet inverse de celui escompté. Les personnes habilitées à juger les dossiers mettent parfois en doute la bonne foi de l'allocataire, le percevant comme un chômeur dépassé, non motivé, qui se laisse aller dans l'assistanat ou qui profite indûment. Sur les fiches internes qui circulent entre les agents et les contrôleurs, des annotations manuscrites suggèrent parfois leur suspicion : « A refusé [2 postes] pour absence de moyen de locomotion (Ville A – Ville B distance 2km5 ! ».

Les justifications ayant trait à toutes les formes de difficultés économiques, qu'elles se réfèrent à l'impossibilité de se déplacer ou à la misère engendrée par la cessation du versement des allocations, peuvent difficilement trouver une issue favorable. Quelle que soit son éloquence, la démonstration ne peut effectivement pas aboutir à l'annulation de la radiation : seule, la facture EDF ne vaut pas grand chose puisqu'elle n'explique en rien le rendez-vous manqué. Il faut d'autres arguments plus probants pour que l'expertise annule la décision.

Radiations et emplois précaires

Madame, Monsieur,

Je me permet de vous adresser ce courrier, pour vous faire part de mon mécontentement suite à une décision de radiation pour absence à un entretien. Je tiens à vous informer que je n'ai pas négligé vos convocations, mais j'étais en pleine période de concours pour entrer à la S.N.C.F. ; à ce jour tout mes examens sont terminés et depuis le 14/05/03 je suis en contrat avec eux. Si vous pouviez régulariser les jours où je n'ai pas perçu mes allocations chômage, c'est à dire du 18 au 30 Avril 03 et du 01 au 13 mai 03 ; car je suis très embêté pour subvenir au paiement de mes factures.

Je vous fourni donc mes justificatifs de rendez-vous au sein de la S.N.C.F. ainsi que mon contrat de travail.

Je vous remercie par avance, et compte sur votre compréhension. Bien cordialement

Les situations de travail ou de formation constituent un autre motif régulièrement avancé en matière de défense. Presque un tiers des lettres du corpus exprime ainsi la difficulté d'accéder à la stabilité de l'emploi¹². Elles donnent à voir de multiples situations de travail (temps partiels, CDD, missions d'intérim) dont la précarité constitue le point commun. Pierre P. écrit : « Ne trouvant pas de travail sur place et suite à des problèmes familiaux dont l'origine réside en grande partie dans ma recherche infructueuse d'emploi dans la région, j'ai décidé de venir faire des recherches sur la Région Parisienne. Une opportunité s'est offerte pour y travailler, hélas toujours en emploi précaire », et Jamel Z : « Sachez de plus que j'ai une promesse d'embauche en CDD pour 10 jours ». Les conditions d'emploi auxquelles sont soumis ces hommes et ces femmes permettent d'expliquer l'importance qu'ils accordent à leur inscription sur les listes, et la violence avec laquelle ils vivent la radiation. A leurs yeux, subsister à l'intérieur de l'institution semble constituer une assurance quant à l'avenir. L'élaboration de projets, par l'intermédiaire des dispositifs existants et de concert avec les conseillers, est une perspective de mise en valeur. Pascal B. explique : « J'aimerais garder le statut de demandeur d'emploi pour pouvoir bénéficier d'un stage de réinsertion. Étant donné que j'ai été accidenté

12. Rappelons que chaque mois, près d'un chômeur sur trois travaille en « activité réduite », comme l'y autorise la loi (Point Statist, Assedic : 2006).

2 fois en 8 mois, mon souhait est de changer d'activité (...) Ce boulot demandai beaucoup d'effort physiques et d'attention + la fatigue du trajet 2 heures le matin et 2 heures le soir. Cela prouve quand même que j'ai une bonne intention de m'en sortir». Ces travailleurs d'un temps savent que leur situation socio-économique reste fragile, qu'ils ne sont pas encore sortis de «la galère». La récurrence avec laquelle ils rappellent: «Je suis toujours à la recherche d'un emploi stable» témoigne de leur volonté d'améliorer leurs conditions de travail et leur situation sociale.

La volonté de se maintenir sur les listes n'est pas uniquement le fait des bénéficiaires du revenu de remplacement. Ceux qui ne sont pas indemnisés veulent également conserver leur statut de demandeur officiel, ce qui révèle le caractère hautement symbolique de l'inscription. Dès lors, la radiation ne peut être réduite à son seul aspect économique et financier. Elle est aussi perçue comme une forme d'accusation de ne pas avoir rempli ses devoirs, ce qui peut engendrer un sentiment de dévalorisation: le demandeur se trouve relégué au rang de *sans-emploi* et n'endosse plus aucun statut dans la société salariale.

La radiation constitue donc un enjeu majeur qui explique le degré d'implication des auteurs (les lettres sont longues, généralement détaillées). C'est dans ce contexte que la mobilité géographique et la flexibilité professionnelle sont mobilisées pour signifier les efforts fournis pour chercher un emploi. La radiation est alors perçue comme un frein supplémentaire à la reprise d'une activité professionnelle. Yann B. signale par exemple: «Ayant été Indemnisé que de 58,86€ il m'est difficile d'aller travaillé sans argent (essence, péage). Ce que je vous demande c'est de pouvoir être indemnisé de mon mois d'Avril de pouvoir aller travaillé car actuellement je suis en + à découvert au niveau de ma banque.»

En conséquence, les écrits transcrivent presque systématiquement l'étonnement de se voir radier, employant même parfois un ton accusateur comme c'est le cas dans cette missive: «Aurais-je dû aller à cet entretien au risque de perdre cet emploi? Je ne pense pas!» (Marie B.). Certains raisonnements permettent de saisir la manière dont ces travailleurs précaires perçoivent leur absence à l'entretien. Corinne D. explique: «J'ai trouvé plus raisonnable, à ce moment là de privilégier mon travail (...) Voici les raisons pour lesquelles, je souhaiterais, que vous interveniez en ma faveur auprès des personnes concernées, afin que je puisse me réinscrire à l'ANPE, et que ma dette soit effacée.» Cette vision se fonde sur l'impossibilité de concevoir les sanctions comme des mesures qui les concernent. Les demandeurs ne comprennent pas les raisons pour lesquelles ils sont soumis au même régime que ceux qui sont en inactivité totale, alors qu'ils démontrent qu'ils remplissent positivement l'obligation de recherche active d'emploi. Ils fournissent des documents prouvant leur situation salariale (contrats de travail, attestations d'embauche, feuilles récapitulatives des heures effectuées, etc.) – pièces qui constituent à leurs yeux la réponse la plus adaptée. Un décalage manifeste existe entre la défense établie par le demandeur d'emploi et le point de vue des experts, pour qui le fait de ne pas avoir préalablement pré-

venu de l'empêchement constitue un oubli inexcusable, même lorsqu'on travaille. Les commissions de recours ont tendance à confirmer la radiation lorsque l'argumentaire principal se base sur l'absence pour raison de travail.

Accusations de dysfonctionnements institutionnels

Le demandeur d'emploi accusé de ne pas avoir rempli ses devoirs retourne parfois l'accusation en avançant un dysfonctionnement institutionnel. Par exemple, Julie F., temporairement radiée pour «non déclaration d'heures travaillées», explique: «j'ai fait les démarches par téléphone pour me régulariser et indiqué mon nombre d'heure que j'avais travailler (...) Je pense donc qu'il y a eue une erreur quelque part, mais l'erreur est humaine».

Parmi ce type d'affirmation, ce sont les histoires de courriers reçus trop tardivement ou jamais réceptionnés qui sont les plus récurrentes. Ainsi quatre demandeurs déclarent avoir prévenu à l'avance par téléphone ou à l'agence, six disent avoir adressé une lettre explicative d'absence avant la date de la convocation et neuf apportent la preuve d'un retard de courrier (le cachet de la Poste, combiné à la date du rendez-vous manqué, fait foi). Jean-Marc B écrit: «Vous m'informez d'un courrier en date du 20/04/03 auquel je ne vous aurez pas répondu. De quel courrier parlez vous? A ce jour, la seule lettre que j'ai reçue et à laquelle je vous réponds aujourd'hui, c'est celle du 07 mai 2003». Et Aude H. raconte: «J'ai téléphoné à l'agence de F. la veille du rendez-vous. Une dame m'a dit qu'elle le notait et que je serais convoqué à nouveau.» Lorsqu'elle n'est pas accompagnée d'une autre démonstration, l'invocation de ce motif n'entraîne pas l'annulation de la décision de radiation, comme l'indiquent les conclusions des commissions de recours. Comment peut-on expliquer le maintien de la sanction, quand la faute de l'administration semble avérée?

«J'ai téléphoné aux environ du 11 vers 13h30 pour prévenir que j'avais un emploi jusqu'au 31/8/02, j'ai donc donné mon n° identifiant et la personne de sexe féminin m'a répondu qu'il n'y avait pas de problème. J'ai reçu un second courrier que je n'ai pas pris en compte pensant que cela avait été envoyé par erreur puisque j'avais déjà prévenu, je l'ai jeté. En date du 10 août environ je reçois à nouveau un courrier informant ma radiation pour une durée de deux mois. Je pensais que le nécessaire avait été fait par la personne que j'avais eu au téléphone. Lorsque je me suis rendue hier pour avoir plus d'explications la dame m'a dit que dans mon dossier cela n'avait pas été noté».

Véronique K.

Cette lettre reflète la méconnaissance des outils nécessaires à l'établissement de la preuve. Le foisonnement des événements décrits et des horaires cités ne parvient pas à faire oublier l'imprécision de certains détails que l'œil expert du contrôleur ne tardera pas à brandir comme

l'illustration du manque de sérieux de l'allocataire¹³. Car le contrôleur ne peut se satisfaire d'approximations et encore moins tolérer des étourderies (« J'ai reçu un second courrier (...), je l'ai jeté »).

Accuser l'institution d'être responsable de l'absence à convocation implique effectivement une connaissance précise des méthodes argumentatives considérées comme valables par l'administration. Le requérant doit établir l'irréfutabilité de ses dires en livrant les détails de son emploi du temps et les justificatifs qui les confirment. La bataille des chiffres et des dates s'engage alors ; véritable joute mathématique traduisant la culture de la preuve qui caractérise les administrations sociales françaises. Lors de l'expertise, l'utilisation de dates comme justificatif ne se pratique pas n'importe comment, il existe des règles et des procédés que le chômeur doit respecter, tout un arsenal technique et juridique souvent insoupçonné.

Le fait que les requérants ne s'appuient jamais sur des dispositions légales pour contester la sanction révèle également une méconnaissance des réglementations juridiques. Lorsque le contentieux porte sur l'envoi des courriers, c'est finalement aux institutions d'apporter la preuve de leurs accusations. Concernant ces litiges, le Tribunal Administratif tranche : « *Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que Mlle X aurait, préalablement à l'entretien d'actualisation du 20 octobre 2003, reçu une convocation de son agence locale pour l'emploi l'informant de l'existence et des modalités dudit entretien ; qu'ainsi, faute pour l'Anpe de rapporter la preuve d'une telle convocation, Mlle X doit être regardée comme justifiant d'un motif légitime* » (Cour Administrative d'Appel de Paris, octobre 2006).

Justifier son absence par un dysfonctionnement institutionnel suppose donc une connaissance approfondie des techniques d'argumentations administratives, dont ne disposent pas les auteurs des recours présentés dans cet article. Par ailleurs, il faut noter que cette justification, poussée à son terme, induit la judiciarisation du litige, ce qui entraîne un allongement substantiel de la procédure (de plusieurs années) auquel le demandeur peut rarement faire face.

Dénonciations et stratégies de défense

Un autre procédé utilisé par certains demandeurs d'emploi consiste à se distinguer des « faux chômeurs » en reprenant à leur compte les discours sur les dits « profiteurs des systèmes d'allocations sociales ». Les catégories morales de compréhension de l'inactivité (les « vrais » et les « faux » chômeurs) sont couramment utilisées en vue d'amener les membres de la commission de recours à annuler la radiation. Annie G. écrit par exemple : « *Croyez pas que je ne suis pas de bonne foi, je suis quelqu'un d'honnête* ». Et Abdou K. : « *Ce n'est pas ma conception d'abuser du système, je travaillais effectivement depuis l'âge de 18 ans*

et ce sans avoir besoin des Assedics même si parfois j'ai eu du mal à trouver du travail ».

La rhétorique et les grandes oppositions entre abus et honnêteté, mensonge et franchise, sont mobilisées pour convaincre le contrôleur que sa tâche est noble, qu'il y a une réelle nécessité de stopper « la fraude sociale » et qu'il faut absolument écarter les « profiteurs » du système d'aide afin d'assurer sa pérennité. Bien sûr, les demandeurs d'emploi ne produisent pas ce discours gratuitement : ils l'utilisent à des fins stratégiques et personnelles, pour éloigner d'eux le soupçon. Ils laissent transparaître (plus ou moins explicitement) l'existence de fraudes aux Assedic pour mieux souligner qu'ils y sont étrangers. Jules J. écrit par exemple : « *Je trouve ça normal de radié les gens s'ils ne se présente pas à un entretien* ».

Si ces quelques extraits posent la question de l'intégration des catégories de pensée dominantes par les demandeurs d'emploi, ils signalent surtout l'importante distance qui sépare les administrations d'une partie de leurs usagers, issues des catégories sociales les plus paupérisées.

Il importe enfin de souligner que cette thématique n'est jamais utilisée seule. Elle se présente exclusivement sous la forme de petites phrases injectées à l'intérieur d'une argumentation axée sur d'autres registres.

Absence pour raisons de santé

Monsieur, Madame

Je me suis rendu le 22/05/03 à l'ANPE suite à la lettre que j'ai reçu signifiant ma radiation. Il m'a alors été conseillé de vous écrire pour vous expliquer les soucis que j'ai dernièrement rencontré.

En Mars, mes parents m'ont mis à la porte et j'ai trouvé refuge chez la maman de ma copine à XX. Je n'ai donc pas eu connaissance des courriers qui m'avaient été adressés. Ce n'est que le 20/05/03 que ma sœur a intercepté le courrier et m'a prévenu de la situation.

Je consulte depuis le 21/03/03 le Dr B. psychiatre à XX pour une grosse dépression. Ne sachant plus que faire, car j'ai des crédits à payer, je sollicite votre indulgence pour réétudier mon dossier.

13. Une annotation manuscrite en marge d'un recours pour « absence à entretien » suggère le mensonge de l'allocataire : « *Les Assedic lui ont donné le courrier pour se présenter à l'Anpe !...* »

Vous remerciant de votre compréhension et restant à votre entière disposition pour toute information complémentaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, Madame mes sincères salutations.

Mr N.

Pièces jointes : copies des 3 courriers, certificat de Mme L. et attestation du Dr B.

En définitive, seules les justifications se fondant sur des maladies (physiques et psychiques) semblent être en mesure de modifier la décision de la commission de recours. Au regard de l'échantillon examiné, il apparaît effectivement que ce thème constitue l'unique cas où l'annulation de la sanction est envisageable, à condition qu'il soit justifié. Aucune confirmation de radiation n'a ainsi été validée dans le cas d'une hospitalisation ou d'une maladie. Et lorsque les justificatifs manquaient, un simple sursis à statuer a été prononcé.

L'impossibilité de se déplacer pour raisons médicales semble être prise en compte dans la mesure où ce type d'empêchement n'est pas prévisible. La maladie d'un parent ou le décès d'un proche paraissent également entrer dans la catégorie des événements pris en considération. Vanessa M, par exemple, est rétablie dans ses droits après avoir expliqué : « *Ma mère est rentrée à l'hôpital le 23... et une seconde fois le 30, donc j'ai été obligé de rester à la maison pour garder ma sœur qui a 6 ans et qui va à l'école. Et voilà la raison que j'ai oublié votre entretien du 22 mars à l'ANPE* ». L'absence au rendez-vous est donc acceptée lorsqu'elle résulte d'un empêchement involontaire et imprévisible.

Des certificats de médecins, psychiatres ou autres experts de la santé accompagnent les courriers et fournissent la preuve de l'indisponibilité du requérant. La permission d'une inactivité momentanée, octroyée par le corps médical, semble procurer une légitimité plus forte que les autres pièces arguant les dires des personnes radiées. La levée de la sanction par la commission de spécialistes corrobore fréquemment les écritures de ces professionnels.

A l'exception de ce dernier argument, les autres événements ordinaires qui tentent d'expliquer les raisons du manquement aux obligations ne correspondent généralement pas aux attentes administratives. Leur cohérence n'est pas celle que requiert l'institution, qui tranche les litiges en fonction d'une réglementation très stricte.

Conclusion

En conclusion, l'analyse de ces recours gracieux permet d'abord de souligner que les situations de vie des demandeurs d'emploi recouvrent des réalités sociales complexes, ce qui explique en partie l'utilisation d'argumentaires

diversifiés, élaborés en fonction des trajectoires individuelles. Un des points communs répertoriés repose sur le constat d'ordinaire de vie qui semblent bien loin de l'opulence. Le fantasme de la fraude massive, qui s'appuie sur des notions de stratégie, de dissimulation de preuves, d'escroquerie et de délinquance, paraît loin de la réalité, qui se matérialise plus banalement en changement d'adresse non enregistrée, en quinquagénaire démo-ralisé, en maladie non déclarée dans les 72 heures, en courrier de radiation jamais reçu... En fait, les exclusions des listes de demandeurs d'emploi ou la suppression des revenus de remplacement, trouvent leur origine dans l'extension des mesures de contrôle, et notamment dans la multiplication des convocations. C'est en tout cas ce que les motifs d'exclusion laissent entrevoir, puisque la presque totalité d'entre eux sont consécutifs à une absence lors d'un entretien.

Les courriers adressés par les chômeurs expriment d'ailleurs leur étonnement de se voir sans cesse convoqués, comme en témoignent les longues successions de dates de rendez-vous Anpe auxquels ils se sont rendus. Mais ils sont surtout surpris de se voir radiés après une simple absence, un oubli dont ils n'imaginent pas encore les répercussions ; et cela d'autant plus que l'administration commet elle aussi un certain nombre d'erreurs d'appréciation. Les allocataires apprennent alors à leurs dépens que les droits de l'institution sont infiniment plus vastes que les leurs, voire même qu'ils augmentent à mesure que les leurs diminuent. Progressivement, les droits des allocataires se transforment ainsi en devoirs de preuve.

Les justifications invoquées par les chômeurs traduisent justement leurs difficultés à accomplir cette tâche. Véritable parcours du combattant, qui nécessite une culture de la preuve et du recours, une maîtrise des conventions de l'écrit administratif, une précision dans les intitulés, les formules et les pièces jointes... Que faire, alors, lorsque l'on n'est pas expert, et souvent bien loin de l'être ? Les requêtes donnent à voir des bribes de vie précaires et des individus généralement peu familiers des techniques de l'écrit. Leurs propos sont divers, parfois naïfs et suppliants, parfois vindicatifs, mais presque toujours en dehors du champ administratif. Ils décrivent leur quotidien, soulignent les difficultés familiales et économiques, invoquent le cumul des handicaps sociaux. Certains, même, se posent en allocataires exemplaires, reconnaissant la nécessité d'une politique de surveillance. Tous promettent de faire attention, implorent la clémence du contrôleur et de la commission, qui confirmeront (ou pas) la décision de radiation.

Au-delà de leur contenu, ces recours permettent finalement de dégager les profonds changements d'orientations politiques qui secouent actuellement les institutions sociales françaises. Le nombre toujours plus grand des contestations atteste ainsi du glissement de l'assistance à la surveillance. Comme l'écrit L. Wacquant, « *les pro-*

grammes de protection et d'assistance des fractions les plus paupérisées avancent parallèlement à l'extension de mesures de surveillance punitives généralisées des allocataires» (1999: 117). Ils renseignent également sur la politique de l'administration, qui vise à obliger (plutôt qu'inciter) les demandeurs d'emploi à accepter des postes dégradés et participe de ce fait à la dégradation des conditions d'emploi de tous.

Anne-Julie Auvert
anne-julie.auvert@gtm.cnrs.fr

Sylvan Lemaire
sylvanko@yahoo.fr

Bibliographie:

Brutus F. (2006), *Chômage, des secrets bien gardés. La vérité sur l'Anpe*, Paris, Jean-Claude Gawsewitch Editeur.

Dubois V. (2003), *Conditions sociales de la rigueur juridique. La politique de contrôle et de lutte contre la fraude aux prestations sociales à la CNAF et dans les CAF*, Paris, Dossiers d'études Allocations Familiales n°48, Centre de sociologie européenne (MSH).

Pierru E. (2002), « La politique des « ventre creux ». Stigmatisations socio-politiques du chômeur dans la grande dépression. Jalons pour une histoire comparée. », VII congrès de l'AFSP, Intervention à la table ronde n° 4 « La radicalisation en politique », Lille.

Pierru E. (2005), *Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage*, Broissieux, Edition du Croquant.

Wacquant L. (1999), *Les prisons de la misère*, Paris, Liber, Raisons d'agir.

Notes, documents, rapports:

Bulletin Officiel de l'Anpe, décembre 2005 « Inscription et gestion des fichiers des demandeurs d'emploi », n° 2005-6.

DARES [Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques] (2006), « En 2004, le nombre de demandeur d'emploi indemnisés cesse de croître pour la 1^{re} fois depuis 4 ans », 1^{re} synthèse, n°47-1, Ministère des Affaires Sociales.

De Courson C., Léonard G. (1996), *Les fraudes et les pratiques abusives, Rapport au Premier ministre*, Paris, Collection des rapports officiels, La documentation française.

Point Statist n°20, juin 2006, « L'activité réduite concerne plus du tiers des allocataires de l'assurance chômage », Direction des Etudes Statistiques, Assedic.

Tian D. (2006), *Les moyens de contrôle de l'Unédic et des Assedic, Rapport d'information n° 3529*, Paris, Assemblée Nationale.