

# LA DIGITALISATION AU SERVICE DES DEMANDEURS D'EMPLOI : UNE ÉVOLUTION AMBIGUË

sous la direction de

Marion DEL SOL et  
Anne-Sophie GINON

COLLECTION  
D'OUVRAGES  
NUMÉRIQUES  
**IODE**

**A** **AMPLITUDE**  
DU DROIT



**LA DIGITALISATION  
AU SERVICE DES  
DEMANDEURS D'EMPLOI :  
UNE ÉVOLUTION AMBIGUË**

Collection « Amplitude du droit »

---

dirigée par Marion DEL SOL

*Initiée par Marion Del Sol et l'Institut de l'Ouest : Droit et Europe (IODE), la collection d'ouvrages juridiques en libre accès « Amplitude du droit » a été créée dans une volonté de valoriser la recherche en droit et de faire circuler les savoirs. Les ouvrages de la collection peuvent être consultés en ligne et téléchargés sur le site de l'IODE à l'adresse suivante :*

<https://iode.univ-rennes.fr/collection-en-ligne-amplitude-du-droit>

Philippe BATIFOULIER et Marion DEL SOL (dir.)

*Plus d'assurance santé pour moins de protection ? Le patient face au marché, 2022, 333 p.*

Marion BARY (dir.)

*L'entreprise et la reddition de compte en matière sociale et environnementale.*

*Regards croisés droits français, de l'Union européenne et brésilien, 2023, 233 p.*

Philippe BATIFOULIER & Marion DEL SOL (dir.)

*More competition between health insurers with less protection for patients?*

*The health insurance market in France, 2024, 230 p.*

# LA DIGITALISATION AU SERVICE DES DEMANDEURS D'EMPLOI : UNE ÉVOLUTION AMBIGUË

---

sous la direction de  
Marion DEL SOL et  
Anne-Sophie GINON

Institut de l'Ouest : Droit et Europe

 **AMPLITUDE**  
DU DROIT

## Remerciements

Nous tenons à remercier l'ensemble des auteurs qui ont tous accepté avec enthousiasme d'apporter leur contribution experte pour que cet ouvrage éclaire tant les dimensions juridique, sociologique que pratique des conséquences de la digitalisation de Pôle emploi/France Travail sur les demandeurs d'emploi et leurs droits. Nous adressons également un remerciement spécial à Théo Dagan et à Tristan Pellerin qui ont pris une part active à l'analyse scientifique des hypothèses du projet de recherche dont est issu cet ouvrage. Enfin, cette publication n'aurait pas pu voir le jour sans le précieux savoir-faire d'Isabelle Grandrieux, éditrice au laboratoire IODE.



© INSTITUT DE L'OUEST : DROIT ET EUROPE (UMR CNRS 6262)  
Faculté de droit et de science politique  
9, rue Jean Macé – 35042 Rennes  
<https://iode.univ-rennes.fr/>

Secrétariat de rédaction et mise en page : Isabelle Grandrieux  
Création de la maquette intérieure : Aude Bourcier  
Création de la couverture : Nicolas Chauveau, agence Entreautre

ISBN : 978-2-9581843-5-3  
ISSN : 2970-3514  
Dépôt légal : 2<sup>e</sup> semestre 2024

# Sommaire

---

Propos introductifs.....9  
*Marion DEL SOL et Anne-Sophie GINON*

## PARTIE 1

### Dématérialisation et accès aux droits sociaux

Chapitre 1. La participation des sans-emploi au service public de l'emploi à l'épreuve de la dématérialisation ..... 15  
*Josépha DIRRINGER et Lola ISIDRO*

Chapitre 2. Des demandeurs d'emploi sous surveillance numérique ? La « gestion de la liste » par France Travail au prisme de l'informatique..... 43  
*Laure CAMAJI*

Chapitre 3. La médiation « France Travail » en contexte de dématérialisation des droits sociaux..... 63  
*Entretien avec Jean-Louis WALTER*

Chapitre 4. L'action collective de défense des intérêts des demandeurs d'emploi en contexte de dématérialisation..... 67  
*Léa WALKOWIAK*

Chapitre 5. La défense des droits en contexte de dématérialisation des droits sociaux..... 79  
*Sophie SERENO*

## PARTIE 2

### Le paradigme de l'accompagnement par le numérique

Chapitre 6. Du processus digital d'accompagnement du demandeur d'emploi au contrat d'engagement... Quand l'accompagnement devient un besoin pour tous..... 97  
*Anne-Sophie GINON*

Chapitre 7. L'autonomie des demandeurs d'emploi par-delà la digitalisation des services..... 109  
*Entretien avec Léa LIMA, Aurélie GONNET et Carole TUCHSZIRER*

Chapitre 8. Des logiciels pour réunir l'offre et la demande de travail ? Une vision adéquationniste qui oublie le travail des conseiller·es et les déséquilibres du marché du travail..... 117  
*Jean-Marie PILLON*

## PARTIE 3

### **La centralité de la compétence-employabilité**

Chapitre 9. Compétences acquises vs compétences requises..... 139

*Entretien avec Sylvie MONCHATRE*

Chapitre 10. Habilitations, micro-certifications et blocs de compétences : un morcellement de la qualification dans un marché de la certification ..... 147

*Pascal CAILLAUD*

Chapitre 11. « Compétence validée » : le dispositif par lequel France Travail confie l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi aux employeurs..... 163

*David STINDT*

Chapitre 12. Le « passeport de compétences », un outil reconfiguré au service de la mise en marché des compétences ..... 173

*Marion DEL SOL*

# Propos introductifs

---

**Marion DEL SOL**

Professeur de droit, Univ Rennes, IODE (UMR CNRS 6262)

**Anne-Sophie GINON**

Professeur de droit, Université Côte d'Azur, GREDEG (UMR CNRS 7321)

**La transformation numérique est une des composantes des politiques de modernisation de l'action publique dans lesquelles la France s'est lancée depuis environ une vingtaine d'années.** En effet, le déploiement des technologies numériques est présenté communément comme une « opportunité à saisir pour renforcer l'efficacité des services administratifs et, plus généralement, celle des services publics *via* une double dimension d'innovation de procédé et de produit », de changements organisationnels et de reconfiguration des relations avec les usagers (Algan, Bacache-Beauvallet, Perrot, 2016). À cet égard, la transformation numérique du service public de l'emploi s'inscrit de plain-pied dans ce mouvement. Elle est emblématique à la fois de la plateforme de l'État et de la nouvelle logique servicielle qui en découle. On peut même considérer que la transformation numérique de Pôle emploi est exemplaire de ces évolutions en raison de l'antériorité et de l'ampleur de cette transformation ainsi que de sa dimension systématique. D'une certaine façon, se trouvent créées les conditions d'une action publique « augmentée » et transformée en matière de chômage.

Pour autant, à l'observer de plus près, cette transformation numérique du service public de l'emploi ne peut être réduite à une simple déclinaison sectorielle d'une action publique « augmentée » par le recours systématique aux technologies informatiques et le déploiement de services digitaux à destination des usagers. En effet, elle présente la double particularité de mettre en jeu des droits sociaux et d'avoir une forte dimension systémique, conduisant à associer étroitement les outils numériques à la réalisation de ces droits.

**Une transformation numérique à forte dimension systémique.** La stratégie de plateforme de Pôle emploi (devenu France Travail) [Dirringer, 2022], la dématérialisation des procédures d'inscription ainsi que des relations conseiller/demandeur d'emploi, le développement de nouvelles fonctionnalités dans les espaces numériques personnels tout comme la mise à disposition de services digitaux (tels que ceux de l'Emploi store<sup>1</sup>) participent d'une réforme systémique impulsée à partir de 2012 par Jean Bassères, nommé en 2011 directeur général de Pôle emploi, avec l'accompagnement de l'État. C'est à partir de 2015 que le véritable tournant est pris avec l'annonce de la future « révolution digitale de Pôle emploi ». Se donnant pour ambition générale de « tracer la voie pour que Pôle emploi puisse se saisir de toutes les opportunités d'améliorer

---

1. Pour une analyse juridique, voir Stindt (2024).

et d'adapter son action face [au] chômage... », la convention tripartite État-Unédic<sup>2</sup>-Pôle emploi 2015-2018 identifie dès son préambule les technologies numériques comme une opportunité pour transformer « les pratiques de recherche d'emploi, de recrutement, ainsi que l'organisation du travail et les métiers dans l'entreprise », mais aussi comme « un levier mobilisable pour accroître son efficacité et atteindre les objectifs stratégiques qui lui sont fixés ».

La transformation numérique, très volontariste et profonde, crée les conditions pour le déploiement de choix stratégiques renouvelés ou évolutifs. C'est un levier systémique d'action qui permet de traduire opérationnellement les objectifs stratégiques de Pôle emploi dont on peut faire l'hypothèse qu'ils sont le reflet d'une certaine représentation des missions de l'institution, des demandeurs d'emploi ainsi que de son positionnement par rapport au marché du travail. La transformation numérique, telle qu'elle a été déployée (gestion du changement), devient cause de l'évolution des objectifs ou, à tout le moins, contribue à orienter les choix et participe à l'évaluation des missions. Tant la construction des objectifs que l'évaluation de la performance de l'institution (indicateurs stratégiques et d'éclairage) ont partie liée avec la transformation numérique.

**Les effets de la transformation numérique sur les droits sociaux.** La transformation numérique de Pôle emploi modifie en profondeur la façon dont cette institution, centrale en matière de politique d'emploi, accomplit les multiples missions que la loi lui attribue. Au regard des missions d'accompagnement et de placement, de service des allocations et de contrôle des demandeurs d'emploi dévolues à France Travail, la transformation numérique intéresse nécessairement, par nature en quelque sorte, les droits sociaux. Cela relève de l'évidence mais cela ne dit rien des effets, potentiels ou réels, sur les droits sociaux même, pouvant laisser penser qu'il y aurait une forme de neutralité avec ces outils. Or, à partir de l'hypothèse partagée que les dispositifs numériques renouvelés sont de véritables facteurs de transformation des droits sociaux, plusieurs contributions de cet ouvrage (dé)montrent que l'accès aux droits sociaux des demandeurs d'emploi mais également leur substance, voire leur finalité, sont affectés par la profonde transformation numérique de Pôle emploi. Le plan de l'ouvrage est conçu pour rendre compte de ces mutations auxquelles la loi « Plein emploi » devrait donner plein effet<sup>3</sup>.

Dans la première partie, c'est la question de l'accès aux droits en contexte de dématérialisation des relations entre les usagers et l'institution que les contributeurs explorent. Il ne s'agit pas ici d'aborder les enjeux d'exclusion numérique, mais d'interroger les mécanismes juridiques de reconnaissance et d'exercice des droits mis à la disposition des demandeurs d'emploi dans leurs rapports avec l'institution Pôle emploi (par exemple, en cas de refus d'indemnisation, de décision de suspension de l'allocation ou encore de radiation de la liste des demandeurs d'emploi). Les mécanismes existants offrent-ils des garanties, tant individuelles que collectives, suffisantes et pertinentes aux demandeurs d'emploi pour faire valoir leurs droits dans un contexte de dématérialisation qui, d'une certaine façon, accentue le déséquilibre entre le service public de l'emploi et ses usagers ?

---

2. Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

3. Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Dans la deuxième partie, les contributeurs s'intéressent au nouveau modèle d'accompagnement « par le numérique » construit par Pôle emploi, modèle qui met l'accent sur l'autonomie des demandeurs d'emploi et l'activation de leurs démarches pour améliorer leur employabilité. D'une part, ce modèle tire parti des potentialités et des fonctionnalités des outils numériques permettant une gestion rationalisée et optimisée des demandeurs d'emploi aux fins de tri, de classement et d'affectation dans différents parcours d'accompagnement ; d'autre part, il repose sur une logique servicielle par la mise à disposition de services numériques dont les demandeurs d'emploi sont invités à se saisir en autonomie. Cela donne à voir un nouveau paradigme de l'accompagnement qui transforme la représentation du demandeur d'emploi et renouvelle la logique d'activation dans le champ du service public de l'emploi.

Dans la troisième et dernière partie, l'ouvrage fait porter le regard sur la façon dont certains dispositifs numériques, déployés au sein ou en périphérie du service public de l'emploi, contribuent à la mise en visibilité des compétences qui sont devenues des éléments centraux d'employabilité. En effet, l'employabilité des demandeurs d'emploi dépend et se mesure à l'aune de la valeur marchande de leurs compétences. À terme, dans une logique adéquationniste offre d'emploi/offre de travail, l'ambition revendiquée est de réaliser « “un saut qualitatif sur l'intermédiation” par l'amélioration et le déploiement de quelques outils communs à tous, par exemple avec une base « profils et compétences » de candidats dûment renseignée et plus accessible... » (Guilluy, 2023, p. 13).

Cet ouvrage s'inscrit dans le prolongement d'un projet de recherche financé par la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères sanitaires et sociaux) et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) dans le cadre du programme Usages des technologies numériques dans le champ de la santé, de l'autonomie et de l'accès au droit. Ce projet dénommé Digeps, pour Digitalisation, emploi et protection sociale, a réuni de 2022 à juin 2024 une équipe de juristes dont la recherche a principalement porté sur la digitalisation de Pôle emploi et de sa mission d'accompagnement<sup>4</sup>. L'ouvrage constitue tout à la fois une façon de valoriser cette recherche et de mettre en lumière les travaux de sociologues et de juristes sur des enjeux qui sont au cœur du déploiement de France Travail. Ces enjeux ont également donné lieu à une journée d'échanges interdisciplinaires *Les demandeurs d'emploi au défi de la digitalisation de Pôle emploi*, dont les vidéos sont en libre accès.

## Bibliographie

ALGAN Y., BACACHE-BEAUVALLET M., PERROT A., 2016, « Administration numérique », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 34

DIRINGER J., 2022, « À la découverte du Lab Pôle emploi », *RDSS*, n° 5, p. 804-813

GUILLUY Th., 2023, *Mission de préfiguration France Travail. Synthèse de la concertation*

STINDT D., 2024, « La platformisation du service public du placement et l'emprise de l'économie numérique. L'Emploi store Pôle emploi : modalité d'accompagnement du demandeur d'emploi ou service aux entreprises », *Revue Intelligibilité du numérique*, n° 5, [[https://doi.org/10.34745/numerev\\_1952](https://doi.org/10.34745/numerev_1952)]

4. Laure Camaji, Théo Dagan, Marion Del Sol, Josépha Dirringer, Anne-Sophie Ginon, Lola Isidro, Tristan Pellerin et David Stindt.



## PARTIE 1

# Dématérialisation et accès aux droits sociaux



# Chapitre 1. La participation des sans-emploi au service public de l'emploi à l'épreuve de la dématérialisation

**Josépha DIRRINGER**

Maîtresse de conférences HDR en droit, Univ Rennes, IODE (UMR CNRS 6262)

**Lola ISIDRO**

Maîtresse de conférences en droit, Univ Paris Nanterre, IRERP (EA 4419)

**La voix des sans-voix.** Les sans-travail sont-ils voués à demeurer des « sans-voix » ? Car être sans travail, c'est encore être hors du monde. En dépit des conquêtes de la société salariale, des promesses d'une démocratie participative ou encore, celles, plus récentes, d'une société plus inclusive que réaliserait l'entrée dans l'ère du numérique, le chômeur demeure un être atomisé, socialement et politiquement, dont les intérêts individuels et collectifs peinent à être justement exprimés et défendus. Le chemin semble décidément long pour que s'impose au nom de la justice sociale « une norme de la parité de la participation » telle que « chaque membre (adulte) de la société puisse interagir en tant que pair avec les autres » (Fraser, 2011).

**Une représentation collective éclatée.** L'invisibilité des chômeurs et des travailleurs précaires dans la société est une problématique ancienne à laquelle ont été confrontés aussi bien les pouvoirs publics que les acteurs du mouvement ouvrier. Le lien de représentation entre les syndicats et les « sans-travail » a toujours été compliqué à tisser. Comme le montre E. Pierru (2007), cette question faisait déjà débat dans les années 1930 au sein du mouvement ouvrier. Seule la Confédération générale du travail (CGT) a fait le choix d'une représentation spécifique. C'est dans les années 1970 qu'elle décide de constituer le Comité national CGT des travailleurs privés d'emploi et précaires qui constitue aujourd'hui une organisation à part entière au sein de la CGT<sup>1</sup>. Les autres confédérations syndicales, en revanche, n'ont pas constitué de structures syndicales spécifiques organisant et défendant les intérêts des travailleurs privés d'emploi.

C'est ainsi en réaction que s'est créé, en marge du mouvement syndical, un mouvement des chômeurs et des précaires parmi lesquels figurent l'Association pour l'emploi, l'information et la solidarité (APEIS)<sup>2</sup>, le Mouvement national des chômeurs et précaires

1. Statuts adoptés au 51<sup>e</sup> congrès de la CGT, Marseille, 18-22 avril 2016, [<https://chomeurs-precaires-cgt.fr>].

2. Créée en 1987. On peut lire sur leur site que « l'association APEIS s'est créée pour lutter contre le non-respect des droits des chômeurs et en particulier la non-attribution par les Assedic des aides matérielles du fonds social auxquelles les chômeurs pouvaient prétendre » ; « Notre association joue un rôle de révélateur, de poil à gratter social, de contre-pouvoir, d'empêcheur de ronronner même si cela dérange, surtout si cela dérange. Ce que nous portons, ce que nous révélons n'est pas à la marge. Quand nous luttons pour que chacune et chacun aient un rôle, une place dans cette société, ce n'est pas pour demander un quelconque statut de pauvre ou de chômeur, mais pour exiger l'égalité d'accès aux droits et aux chances pour tous », [<https://apeis-chomeurs.org/apeis>].

(MNCP)<sup>3</sup>, ou encore Agir ensemble contre le chômage et la précarité (AC !)<sup>4</sup>. Toutes ces organisations entendent agir pour la défense des droits des chômeurs et se donnent pour mission, concurremment aux organisations syndicales, le soin d'exprimer et de défendre les intérêts individuels et collectifs des privés d'emploi face aux pouvoirs publics mais aussi face aux institutions en charge de la gestion du système de l'assurance chômage.

**Des fonctions et des idées de représentation contrastées.** Cette structuration particulière du mouvement social a pris corps dans le système institutionnel que constitue le service public de l'emploi. Il s'y est même renforcé du fait de la partition initiale de ce service public entre ses deux missions, l'indemnisation du risque chômage, d'une part, et l'activité de placement et d'accompagnement, d'autre part, la première demeurant gérée de manière paritaire par les interlocuteurs sociaux dans le cadre de l'Unédic, la seconde étant historiquement assurée par les pouvoirs publics. Cette configuration institutionnelle particulière du service public de l'emploi a conduit syndicats et associations de chômeurs à occuper des fonctions de représentation et de participation séparées et en réalité très différentes.

Aussi les syndicats sont-ils amenés à représenter les intérêts des salariés privés d'emploi à l'occasion des négociations collectives des conventions d'assurance chômage. De plus, ils sont impliqués dans la gestion du service public de l'emploi dans le cadre de l'Unédic. Les associations de chômeurs remplissent, quant à elles, une fonction de représentation tout autre qui consiste davantage dans une mission d'assistance et de défense des droits individuels de la personne privée d'emploi dans ses rapports avec le service public de l'emploi.

Ainsi observe-t-on une diversité des modes de participation qui portent en eux des idées de représentation différentes. Dans le cadre des négociations collectives, on retrouve l'idée de représentation classique en droit du travail fondée sur l'antagonisme des intérêts entre syndicats et patronat. Celle-ci est différente de celle sous-tendue dans la participation à la gouvernance du service public de l'emploi qui, non seulement, repose sur une conception bien plus consensuelle des rapports sociaux, mais encore est fondée sur un lien de représentation beaucoup plus formel. Elle est encore différente de celle qui sous-tend l'intervention des associations de chômeurs qui cherchent quant à elles à rétablir le déséquilibre de la relation entre l'utilisateur, partie faible, et le service public de l'emploi, partie forte, en veillant au respect des droits individuels des sans-emploi et à les prémunir contre le risque d'arbitraire du pouvoir de contrôle et de sanction auquel ils sont soumis.

**De l'idée de représentation aux figures de sans-emploi représentés.** Ces idées de représentation sont elles-mêmes porteuses de manières différentes de penser les « sans-emploi » comme sujets de droit. Chacune les fait entrer sur la scène juridique de manière singulière : en

---

3. Créé en 1986. Il entend « créer des lieux d'entraide et de solidarité créés et animés » par les chômeurs afin « de se donner les moyens d'une représentation nationale », [<https://www.mncp.fr/qui-sommes-nous/presentation/>].

4. Créé en 1993. Selon leur site, « en liaison avec d'autres réseaux de précaires de l'Hexagone et en Europe, le réseau des collectifs d'AC ! poursuit ses actions pour la défense des droits des chômeurs et des précaires », [<http://www.ac-chomage.org/>].

fonction de l'idée de représentation retenue se joue en définitive la force du pouvoir de participation reconnu aux sans-emploi. Lorsque l'on scrute le jeu du rapport de force de la négociation collective ou le jeu institutionnel dans la gouvernance du service public de l'emploi, les sans-emploi apparaissent comme des sujets de droit qui, de manière collective, participent à jeu égal à la réalisation de leurs droits sociaux. Au contraire, dans le cadre de la relation avec le service public de l'emploi, les sans-emploi apparaissent sous les traits de personnes isolées, subordonnées et ignorantes de leurs droits. Incontestablement, les capacités (Sen, 2010) dont seraient dotés les sans-emploi apparaissent ici bien moins grandes.

**Penser la représentation des sans-emploi dans l'univers dématérialisé de France Travail.** Telle est l'ambition du présent article que de saisir, derrière les procédures de participation et les espaces de représentation mis en place dans le champ du non-emploi, la (ou les) figure du sans-emploi qui est aujourd'hui promue. L'entreprise n'est pas aisée, car elle suppose de prendre en compte les évolutions institutionnelles, elles-mêmes induites par les réformes visant à impulser trois changements politiques majeurs : les politiques du *workfare*, la libéralisation et la mise en marché de l'activité de placement et, enfin, la dématérialisation, voire la platformisation, de cette activité<sup>5</sup>.

Concernant tout d'abord les politiques du *workfare*<sup>6</sup>, celles-ci se déploient dans l'ensemble du champ du non-emploi, aussi bien dans les politiques de l'emploi que dans les politiques de lutte contre la pauvreté. Elles se caractérisent par une responsabilisation accrue des sans-emploi face aux risques du chômage et de la pauvreté, qui se trouvent fortement enjoins de retourner à l'emploi. Fusionnant l'institution chargée de l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi et celle chargée de l'activité de placement, la création de Pôle emploi en 2008 a eu pour but de faciliter le processus de contractualisation entre le droit à un revenu de remplacement et le devoir de travailler suivant une logique synallagmatique. La réforme de France Travail confirme et renforce ce dessein politique en incluant les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) à la liste des demandeurs d'emploi et en les soumettant ainsi au même devoir de recherche active d'emploi impliquant la mise en place d'un contrôle accru et des sanctions en cas de manquement aux engagements inclus dans le contrat d'engagement réciproque conclu par tout demandeur d'emploi. Il résulte de ces politiques une transformation profonde du champ du non-emploi, lequel est passé en quelques années d'une logique essentiellement assurantielle à une logique de plus en plus assistancielle.

La réforme du service public de l'emploi s'inscrit en outre dans un processus de libéralisation et de mise en marché de l'activité de placement et d'accompagnement des personnes privées d'emploi. Ce processus a débuté avec la disparition du monopole de l'intermédiation sur le marché du travail à la suite de la loi du 18 janvier 2005, dite loi Borloo<sup>7</sup>. Les États ont été invités par l'Union européenne à « moderniser les services publics de l'emploi » et à créer une « gestion mixte du marché

---

5. Sur les deux premières évolutions, nous renvoyons à Béraud, Eydoux (2009).

6. Sur le concept de *workfare*, voir Barbier (2008).

7. Loi n° 2005-32 de programmation pour la cohésion sociale.

du travail » jugée plus efficace du point de vue des politiques d'activation des chômeurs (Dirringer, 2022a ; Béraud, Eydoux, 2009 ; pour la Belgique, Gérard, 2018 ; pour la Grande-Bretagne, Navitel, 2010). La création de Pôle emploi a constitué une première étape. La création du « réseau pour l'emploi » qu'incarne France Travail en constitue une nouvelle. Ainsi peut-on lire désormais dans le Code du travail que le « réseau pour l'emploi » met en œuvre « dans le cadre du service public de l'emploi *pour ce qui relève des missions de celui-ci* [nous soulignons] les missions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement, de formation, d'insertion et de placement des personnes à la recherche d'un emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles de même que, s'il y a lieu, de versement de revenus de remplacement, d'allocations ou d'aides aux demandeurs d'emploi »<sup>8</sup>. Le réseau ne se confond plus tout à fait avec l'institution nationale publique France Travail ; surtout, son activité ne se limite pas aux missions de service public qui lui sont dévolues. La nature de la relation entre la personne sans-emploi et les institutions chargées de son retour vers l'emploi relevant donc pour une part du secteur marchand s'en trouve modifiée.

### La structuration du réseau France Travail

Aux termes de l'article L. 5312-1 du Code du travail, France Travail n'est plus seulement en charge du service public de l'emploi comme l'était Pôle emploi. Il est pensé comme le pivot et l'animateur du « réseau pour l'emploi ». Ainsi la loi lui confie la mission de mettre en œuvre « [les] actions du réseau pour l'emploi », lesquelles sont définies suivant la stratégie qui sera définie au sein de l'instance multipartite placée sous l'autorité de l'État : le Comité national pour l'emploi (art. L. 5311-9 C. trav.).

Dans le cadre de sa mission de mise en œuvre des actions du réseau, France Travail devra notamment :

- définir les critères d'orientation des demandeurs d'emploi, les principes à partir duquel le socle de services aux personnes (*sic !*) et aux employeurs ;
- concevoir et mettre à la disposition des membres du réseau pour l'emploi des outils et des services numériques communs en suivant et en facilitant la mise en œuvre de l'interopérabilité ;
- produire les indicateurs communs de suivi, de pilotage et d'évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre du réseau pour l'emploi ;
- mettre des actions de développement des compétences à la disposition des personnes morales composant le réseau et même d'assurer la fonction de centrale d'achat.

L'article L. 5311-7 identifie trois catégories d'acteurs principaux qui composent le réseau pour l'emploi :

- les pouvoirs publics que sont l'État, des régions, des départements, des communes et des groupements de communes ;
- l'opérateur France Travail ;
- les opérateurs spécialisés que sont les missions locales et les organismes chargés de l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap (CAP Emploi).

8. Art. L. 5311-7 C. trav.

À ces principaux acteurs s'ajoutent ceux que France Travail aura pour mission d'intégrer au réseau pour l'emploi :

- les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- les organismes chargés de l'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières (qui composent désormais ce que le ministère appelle le « marché de l'insertion ») ;
- les entreprises de travail temporaire ;
- les autorités et les organismes délégataires du conseil départemental notamment chargé de l'accompagnement social des bénéficiaires du RSA ;
- les structures dont l'objet est l'accompagnement à la création d'entreprise pour les personnes à la recherche d'un emploi.

La troisième et dernière évolution politique majeure résulte de l'engagement des politiques de l'emploi dans la transition numérique. Au tournant des années 2010, Pôle emploi a en effet engagé la dématérialisation, voire la plateformesation, du service public de l'emploi (Koubi, 2013 ; Camaji, Isidro, 2021 ; Dirringer, 2021, 2022a). La transition numérique a servi d'accélérateur aux deux précédentes transformations. Les outils numériques constituent en effet des outils efficaces au soutien des politiques de *workfare*. Grâce à eux, il est possible de tracer facilement l'activité de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi et de mettre en place une surveillance numérique de ces derniers. De même, le développement des outils numériques a contribué à la mise en marché de l'activité d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi. De plus en plus, les services d'accompagnement proposés aux demandeurs d'emploi sont des services numériques développés par des acteurs marchands relevant de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie collaborative. Comme nous l'avons montré, au travers des outils numériques qu'il déploie *via* son incubateur de services numériques, France Travail devient dans le cadre du réseau pour l'emploi un fournisseur de services d'intermédiation en ligne au sens du droit économique (Dirringer, 2022a ; Stindt, 2024).



Chacune de ces évolutions politiques est allée de pair avec des évolutions institutionnelles appelant un remaniement des espaces décisionnels. Par conséquent, les modalités suivant lesquelles les sans-emploi ont vocation à être représentés et sont censés être en mesure de participer aux décisions susceptibles d'affecter leurs droits et leurs intérêts ont elles aussi connu des évolutions. Il est donc nécessaire de présenter les principaux espaces dans lesquels les intérêts individuels et collectifs des sans-emploi sont en mesure d'être défendus et exprimés (1). Et faisant donc l'hypothèse que, derrière les modes de participation se jouent des manières d'être-au-monde, il s'agira ensuite de montrer en quoi ces évolutions institutionnelles, chargées de conceptions morales et politiques en termes d'autonomie, de dignité et de citoyenneté des personnes privées d'emploi, ont contribué à transformer l'être-au-monde des sans-emploi et promu de nouvelles figures en réalité éloignées de l'idée selon laquelle la transition numérique accroîtrait les capacités d'agir des individus (2).

## **1. Les formes de représentation et modalités d'expression existantes : quels représentants ?**

Placés dans une position d'infériorité à l'égard du service public de l'emploi, les sans-emploi ont tout intérêt à être représentés. Pourtant, qu'il en aille de leurs intérêts collectifs ou de leurs intérêts individuels, l'on peine à identifier une représentation digne de ce nom. Au mieux, la représentation est éclatée, au pire, quasi inexistante. L'éclatement tient notamment aux choix historiques opérés en matière de prise en charge du chômage et à la dissociation des missions d'indemnisation et de placement qui caractérisait le système jusqu'à la création de Pôle emploi en 2008. Ainsi, c'est auprès des agences ANPE<sup>9</sup> qu'ont été mis en place, à partir de 1998, des « comités de liaison », identifiés par les textes comme des espaces où ont vocation à être abordées les questions collectives, tandis qu'existaient au sein des Assedic des « commissions paritaires », devenues « instances paritaires » avec la réforme de Pôle emploi, chargées de traiter les réclamations individuelles. Cette partition s'est maintenue malgré l'unification du service public de l'emploi *via* Pôle emploi, et se sont ajoutées d'autres instances, telles que le(s) médiateur(s) et, en dernier lieu, le Comité national pour l'emploi, sans que cela n'améliore particulièrement la représentation des sans-emploi. Quel est donc le paysage actuel de la représentation des intérêts collectifs, d'une part (1.1), et de celle des intérêts individuels, d'autre part (1.2) ?

### **1.1. Quelle représentation des intérêts collectifs ?**

La question de l'action collective des chômeurs – au sens large, retenu notamment par les textes de droit européen<sup>10</sup> – a longtemps constitué un impensé. Bien que « de plus en plus largement partagée », « l'expérience du chômage [...] est rarement vécue comme une expérience collective »

---

9. Agence nationale pour l'emploi.

10. Notamment la Charte sociale européenne (art. 28, « Droit de négociation et d'actions collectives »).

(Demazière, 2006). La mobilisation collective des chômeurs se heurte en effet à une série d'obstacles qui rendent difficile l'émergence d'un intérêt commun qui ferait lien entre les personnes expérimentant le chômage. Cette expérience, les chômeurs ne la revendiquent pas, bien au contraire. Elle est le plus souvent vécue négativement ; parfois même avec honte et culpabilité. *A minima*, elle est traversée de manière assez solitaire. Le chômage n'a pas vocation à être durable, et le souhait des personnes est en principe d'en sortir. C'est du reste dans cet esprit que sont mises en place des politiques publiques visant à « resocialiser », « redynamiser », « remobiliser » les chômeurs. Toutefois, les différents « stages » qui peuvent être proposés dans ce cadre tendent non pas à connecter les chômeurs entre eux, mais à leur donner des outils pour se prendre en main. Ainsi, il ne s'agit pas de regrouper les chômeurs, ce que la digitalisation tend à renforcer :

« Au contraire, le maître-mot est l'individualisation, et la mobilisation des chômeurs doit s'entendre comme une mobilisation individuelle, et non collective. La multiplication des entretiens individualisés avec des professionnels chargés d'aider les chômeurs installe le règne du cas individuel, à travers lequel le chômeur (en particulier de longue durée) est trop souvent renvoyé à ses propres manques et carences, étiqueté comme faiblement employable (voire "inemployable"), conduit à endosser la responsabilité de sa situation. Cette dispersion des modes d'assistance, combinant compassion et culpabilité, participe d'un processus plus global d'individuation, qui freine l'engagement dans toute forme d'action collective. » (Demazière, 1996, p. 17),

Cela étant, les populations « à ressources faibles » (Siméant, 1998), dont font partie les sans-emploi, ne sont pas totalement démunies et peuvent passer à l'action collective, notamment lorsque sont ressenties de profondes injustices. C'est l'exemple du mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 (Maurer, Pierru, 2001). Parti d'une campagne de revendication d'une « prime de Noël » de 3 000 francs et de revalorisation des minima sociaux versés aux chômeurs (allocation de solidarité spécifique, allocation d'insertion), ce mouvement a débouché sur une vague d'occupations de bâtiments administratifs (Assedic, ANPE...), de lieux symboliques (Normale Sup', Sciences Po) ainsi que des manifestations au niveau national, qui ont conduit le Gouvernement à réagir à travers la mise en place d'instances ayant vocation à permettre une représentation des intérêts collectifs des chômeurs : les comités de liaison (CDL). Les CDL étaient prometteurs. Cependant, outre le fait que le dispositif s'est avéré assez décevant, voire décevant (1.1.1), sa coexistence avec le nouveau Comité national pour l'emploi (CNE) créé dans le cadre de la mise en place de France Travail interroge (1.1.2). Quel est aujourd'hui le lieu de la représentation des intérêts collectifs des salariés privés d'emploi ?

### 1.1.1. La représentation historique des sans-emploi au sein des comités de liaison

Les comités de liaisons ont été créés par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions<sup>11</sup>. Le législateur entendait « renforcer le dialogue entre les demandeurs d'emploi, leurs représentants et le service public, notamment par la mise en place auprès des agences

11. Voir l'article 2 de la loi.

de l'ANPE de "comités de liaison locaux"<sup>12</sup> ». Les CDL font aujourd'hui l'objet de l'article L. 5411-9 du Code du travail, unique article d'une section consacrée à la « représentation du demandeur d'emploi ». Le texte indique que :

« Afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'État ainsi que les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi. »

Initialement institués à l'échelon local des agences, les niveaux de mise en place des CDL ont été revus à l'occasion de la fusion des Assedic et de l'ANPE et de la création de Pôle emploi en 2008. Il était question notamment de corriger le fonctionnement des CDL, « adapté à des institutions représentatives mais aucunement à des collectifs souples et vivants » (Lacoste, 2017) tels ceux de chômeurs. Le niveau local devient alors départemental, auquel s'ajoutent des CDL aux niveaux régional et national. À chaque échelon, les périodicités de réunions diffèrent : au moins une fois par trimestre pour les CDL départementaux ; au moins une fois par an pour les CDL régionaux ; trois fois par an pour le Comité national de liaison (CNL). Peuvent siéger au sein des comités des représentants des syndicats représentatifs au niveau national et des associations de chômeurs. À cet égard, la circulaire du 15 octobre 1998<sup>13</sup>, prise quelques mois après l'adoption de la loi, est venue préciser que les CDL n'étaient pas le lieu pour aborder les questions individuelles (Boulayoune, Higélé, 2003) érigeant de fait expressément les CDL au rang d'espaces de représentation et d'expression collectives.

Le projet était porteur ; il a cependant assez vite déçu<sup>14</sup>, précisément quant à la capacité des CDL à être un lieu de participation des demandeurs d'emploi (Boulayoune Higélé, 2003). C'est du reste uniquement par le biais de petites sources du droit (Gerry-Vernières, 2012 ; voir aussi sur l'infra-droit, Lochak, 1976 ; Koubi, Magord, 2016) que le sens et la fonction de ces espaces de représentations ont été (re)formulés. La circulaire du 15 octobre 1998 précitée est venue préciser que les CDL visaient à améliorer « la vie quotidienne du demandeur d'emploi », en permettant un libre accès au matériel et aux informations, notamment sur le marché du travail local et les principales actions envisagées par l'agence locale considérée. Plus récemment, l'instruction du 21 juillet 2016 relative aux comités de liaison<sup>15</sup> souligne que « la création de Pôle emploi est apparue comme une opportunité de donner une dynamique nouvelle aux comités de liaison, voix de représentation collective susceptible de contribuer à l'amélioration du service offert aux

---

12. Exposé des motifs de la loi.

13. Circulaire n° 35/98.

14. *La participation organisée des demandeurs d'emploi à Pôle emploi : bilan, enjeux et perspective*, colloque organisé par le MNCP, SNC (Solidarités nouvelles face au chômage) et l'ANSA (Agence nouvelle des solidarités actives), Paris, 18 mars 2009.

15. Instruction n° 2016-24.

personnes au chômage ». Mais dans le passage de la loi à la littérature grise, c'est aussi la capacité des CDL à être de véritables lieux de la conflictualité au sens du droit des relations collectives, c'est-à-dire une conflictualité « offensive » permettant l'expression de revendications des sans-emploi par le biais de leurs représentants, en vue d'obtenir l'amélioration de leur condition, qui s'est perdue. Là où la loi vise la « défense des intérêts », les instructions offrent une vision pacifiée et déconflictualisée des rapports entre les travailleurs privés d'emploi et Pôle emploi. De fait, le terme de « co-construction » est omniprésent dans l'instruction de 2016. Les CDL y sont présentés comme « un dispositif d'écoute active et de co-construction de réponses adaptées aux attentes et aux besoins des demandeurs d'emploi » en vue d'améliorer « l'offre de services de Pôle emploi ». En ce sens, chaque agence doit mettre en place un panneau d'affichage dédié aux CDL par le biais desquels les membres des comités peuvent indiquer leurs coordonnées, présenter leur activité et transmettre les informations qu'ils jugent utiles, « à l'exclusion de tout appel à caractère revendicatif, accusateur, agressif ou irrespectueux, tant à l'encontre de l'organisme que des individus ». Étonnamment sont mises sur le même plan l'expression de revendications, d'une part, et de propos potentiellement pénalement répréhensibles, d'autre part, les premiers étant disqualifiés par les seconds. Il en résulte surtout que les représentants qui siègent au sein des CDL ne sont donc pas vraiment libres de la manière d'exprimer les intérêts collectifs des sans-emploi qu'ils représentent. En dehors de ce panneau d'affichage, ils ne disposent d'aucun moyen leur permettant de mener concrètement leur travail de représentation à l'égard des sans-emploi. Contrairement à ce qui existe en droit du travail depuis la création des délégués du personnel, les membres des CDL n'ont le droit ni de disposer d'un local, ni d'organiser des réunions, ni de recueillir effectivement les réclamations individuelles et collectives des personnes qu'ils sont supposés représenter. Notons encore qu'ils ne jouissent pas d'un droit d'alerte en cas d'atteinte grave aux droits des personnes.

Au plus, les CDL donnent-ils à voir une conflictualité que l'on pourrait qualifier de « défensive », portée par le service public de l'emploi. Les dirigeants, présents en force lors des réunions, utilisent en effet cet espace pour « combattre les représentations déformées sur le fonctionnement [du service public de l'emploi], lutter contre les croyances erronées » (Demazière, 2002) qui circulent, selon eux, sur les activités des agents, telles les radiations abusives, notamment dans le contexte de la dématérialisation. À l'inverse, les organisations syndicales sont dans les faits peu actives au sein des CDL. Contrairement aux associations de chômeurs, elles ne les ont pas investis, exception faite de la CGT qui est la seule à avoir mis en place une représentation spécifique des privés d'emploi. Ainsi, la CGT compte à la fois parmi les organisations syndicales de salariés et parmi les associations de chômeurs au travers de la « CGT chômeurs », aussi identifiée comme le « Comité national des travailleurs privés d'emploi et précaires ». Les autres organisations syndicales n'ont pas fait ce choix, refusant peut-être que la représentation syndicale soit mise sur le même plan que la représentation associative. Enfin, la participation des organisations à une autre échelle, au sein de l'Unédic, prend le pas.

Il n'est pas certain que la récente mise en place d'une nouvelle instance, le Comité national pour l'emploi, favorise un plus grand investissement des organisations syndicales au sein des CDL, et plus largement une meilleure représentation des sans-emploi.

### 1.1.2. Les nouveaux espaces de participation au sein du réseau pour l'emploi

Créé par la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi<sup>16</sup>, le Comité national pour l'emploi (CNE) a vocation à constituer un lieu de concertation et de coordination des acteurs de l'emploi et de l'insertion avec une attention particulière portée aux publics identifiés comme les plus vulnérables, à savoir les jeunes, les seniors et les personnes handicapées. Selon l'article L. 5311-9 du Code du travail, le CNE, instance de « gouvernance du réseau pour l'emploi<sup>17</sup> » a notamment pour mission « d'assurer la concertation entre les membres du réseau [France Travail] sur tout sujet d'intérêt commun » (1°), de définir les orientations stratégiques, au niveau national, de France Travail (2°) ou encore « de définir un socle commun de services au bénéfice des personnes et des employeurs » (4°). Il peut en outre s'appuyer pour ce faire sur un réseau de comités territoriaux pour l'emploi ayant pour mission « de piloter, de coordonner et d'adapter aux situations régionale, départementale et locale la mise en œuvre des orientations stratégiques arrêtées par le comité » institué au niveau national<sup>18</sup>.

À la lecture du texte, on saisit vite que l'idée de représentation qui sous-tend la participation des syndicats et des associations au sein du CNE se situe à l'opposé de celle qui s'exprime au sein des comités de liaison. Le CNE est en effet une instance essentiellement politique où il sera rarement question du vécu et des aspirations des sans-emploi. Cela le sera d'autant moins qu'il s'agit d'une instance qui doit donner corps au réseau pour l'emploi composé d'une pluralité d'acteurs privés et publics. Cela apparaît à travers la composition du Comité. Celle-ci a été précisée par le décret du 22 mars 2024<sup>19</sup>. Le comité compte 48 membres répartis en huit collèges composés de personnes représentants respectivement l'État, les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel, les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au même niveau d'une part, et au niveau national et multiprofessionnel d'autre part, les collectivités territoriales et les groupements de communes, les directions des principaux organismes du champ de l'emploi et de l'insertion ainsi que les caisses nationales de sécurité sociale, les personnes morales participant au réseau pour l'emploi et les associations représentatives des usagers. La notion de demandeur d'emploi englobant désormais des publics qui n'étaient, jusqu'à présent, pas nécessairement pris en charge par Pôle emploi ni même inscrits dans des parcours d'accompagnement vers l'emploi (Eydoux, 2024), tels les allocataires du RSA, les personnes handicapées et les jeunes suivis par des missions locales, on trouve parmi les représentants des usagers un représentant nommé sur proposition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un représentant nommé sur proposition du Conseil national consultatif des personnes handicapées, un représentant nommé sur proposition du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse et un représentant des associations de demandeurs d'emploi. Rien n'indique dans le texte le cadre dans lequel ces dernières

16. Loi n° 2023-1196.

17. Intitulé de la section dans laquelle est inséré l'article.

18. Art. L. 5311-10 C. trav.

19. Décret n° 2024-252 relatif au Comité national pour l'emploi.

associations devront se mettre d'accord pour identifier le représentant siégeant en leur nom. Cette omission appelle trois remarques. Elle souligne, pour commencer, la forme d'impensé qui caractérise la représentation des demandeurs d'emploi lorsque ceux-ci sont « juste » sans-emploi<sup>20</sup>. Elle fait fi, ensuite, d'une certaine hétérogénéité des associations de chômeurs, que ce soit en termes de ressources ou d'orientations politiques<sup>21</sup>. La représentation des sans-emploi au sein de cette nouvelle gouvernance interroge, enfin, quant à l'articulation de la représentation des demandeurs d'emploi au sein du CNE avec celle résultant de l'unique autre instance où siègent des associations de chômeurs, à savoir les comités de liaison, notamment celui institué à l'échelle nationale. Très concrètement, au sein de quel comité sera discuté l'impact de la dématérialisation sur les droits des demandeurs d'emploi ? La dématérialisation constitue à n'en pas douter une « orientation stratégique » du service public de l'emploi ; elle relève également probablement de ce que l'article L. 5311-9 vise comme le « socle commun de services au bénéfice des personnes et des employeurs ». Deux perspectives se dessinent : soit les comités de liaison vont être vidés de leur substance, ce qui signifierait le constat de leur échec, sans garantie néanmoins que les intérêts collectifs des demandeurs d'emploi soient par ailleurs adéquatement représentés au sein du Comité national pour l'emploi et des comités territoriaux placés sous sa tutelle ; soit la représentation des sans-emploi va se retrouver diluée jusqu'à être totalement privée d'effet utile.

Par ailleurs, dans l'idée d'instaurer un réseau, la loi a prévu une architecture institutionnelle de nature à structurer le maillage territorial résultant de la création du « réseau pour l'emploi ». Aussi le CNE constitue-t-il l'échelon le plus centralisé. Il se place au sommet de comités territoriaux qui seront institués à l'échelle régionale, à l'échelle départementale et éventuellement à l'échelle locale. À l'échelle régionale, l'article L. 5311-10 du Code du travail prévoit que ces comités seront institués au sein ou à la place des actuels comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP). Les CREFOP sont actuellement le lieu dans lequel la Région définit sa politique économique et sociale, notamment en matière de formation professionnelle. Il s'agit donc d'élargir les missions de cette instance en la chargeant du déploiement de la stratégie nationale définie au sein du CNE. La composition des comités régionaux pour l'emploi n'a pas été pour l'heure définie. Par conséquent, on ne sait pas quelle place spécifique sera faite à la représentation des sans-emploi, étant rappelé que les organisations syndicales siègent d'ores et déjà au sein des CREFOP, institution volontiers présentée comme un espace du dialogue social territorial. Compte tenu de l'étendue des missions dont seront investis les comités régionaux et de la très grande variété des acteurs présents dans cette instance, on peut craindre que les sans-emploi n'y soient pas utilement représentés. Pourtant, penser le droit des sans-emploi à être représentés à tous les échelons pertinents est déterminant. Cela l'est aussi en vue de garantir une complémentarité et une articulation entre les représentants présents aux différents niveaux.

20. Voir *infra*, du point de vue des représentés.

21. Aux associations citées en introduction (APEIS, MNCP, AC !), ainsi qu'à la CGT Chômeurs, il faut ajouter Solidarités nouvelles face au Chômage (SNC), qui se distingue notamment par ses partenariats avec, par exemple, BNP Paribas, L'Oréal ou encore Vinci (voir [<https://snc.asso.fr/reseau-snc/partenaires>]).

Qu'en est-il de la représentation des sans-emploi dans leurs litiges avec le service public de l'emploi ?

## 1.2. Quelle représentation des intérêts individuels ?

La représentation est particulièrement la bienvenue dans les contextes où les personnes cherchent à faire valoir et à défendre leurs droits, telles les situations de litige, ici avec le service public de l'emploi. La représentation des intérêts individuels est alors primordiale. Face au service public de l'emploi, le sans-emploi se retrouve pourtant bien seul, comme en écho à son isolement au sein de l'écosystème numérique (Camaji, Isidro, 2021 ; Dirringer, 2022a ; Stindt, 2024) que constitue le « réseau pour l'emploi » (1.2.1). La nécessité d'imaginer une voie permettant de rompre la solitude des sans-emploi s'impose (1.2.2).

### 1.2.1. La solitude du sans-emploi en litige avec le service public de l'emploi

Les hypothèses de litiges avec le service public de l'emploi sont nombreuses, à l'image des motifs, au nombre de neuf, pouvant justifier une sanction prenant la forme d'une radiation de la liste des demandeurs d'emploi, voire d'une suppression du revenu de remplacement<sup>22</sup>. Il faut y ajouter également les cas de demandes d'indus<sup>23</sup>, liées notamment à des failles informatiques<sup>24</sup>, de suspension, ou même de refus de versement de prestations, dues à des erreurs de calcul qui sont loin d'être rares, notamment dans le contexte de la dématérialisation. Privant les personnes de leurs revenus ou leur imposant de déboursier des sommes dont elles ne disposent pas, ces décisions, qui sont le fruit d'une réglementation très stricte et/ou de « mauvaises pratiques » (Hennequin, Videcoq, 2014) – elles-mêmes dues, pour beaucoup, à la complexité de la réglementation –, peuvent placer les sans-emploi dans des situations plus que délicates.

Le régime des sanctions, en particulier, apparaît spécialement attentatoire aux droits des demandeurs d'emploi. En effet, « la gravité des sanctions encourues par le demandeur d'emploi n'a pas empêché la mise en place d'une procédure allégée » (Auzero, Baugard, Dockès, 2024, n° 664). La temporalité de la procédure, tout d'abord, est défavorable au demandeur d'emploi. Dans un premier temps, elle est très brève : le chômeur a en effet dix jours pour contester la décision<sup>25</sup>, à la suite de quoi le directeur régional de Pôle emploi (toujours selon les textes<sup>26</sup>) se prononce dans un délai de quinze jours à compter de l'expiration du délai de dix jours, ou de l'audition si l'intéressé a demandé à être entendu. Dans un second temps, on bascule à l'inverse

---

22. Art. L. 5412-1 et suiv. C. trav.

23. Juridiquement, les demandes d'indus (ou réclamations de « trop-perçus ») ne sont pas des sanctions. Elles sont cependant vécues comme telles par les intéressés. En ce sens, lire l'avis du CNLE « Sanctions : le point de vue du vécu », mars 2024, [<https://solidarites.gouv.fr/sites/solidarite/files/2024-04/CNLE-Avis-sanctions-27-03-2024.pdf>].

24. *Rapport spécifique du Médiateur national de Pôle emploi sur les indus*, juillet 2013.

25. Art. R. 5412-7 C. trav.

26. Art. R. 5312-26 C. trav.

dans une temporalité trop longue au regard des sommes alimentaires bien souvent en jeu. En effet, en cas de contestation de la décision prise par le directeur régional, celle-ci doit d'abord faire l'objet, avant tout recours contentieux, d'un recours administratif préalable devant le médiateur régional<sup>27</sup>. À ces recours obligatoires s'ajoutent en outre des recours gracieux non suspensifs qui, loin de multiplier les chances pour les demandeurs d'emploi d'obtenir gain de cause, les éloignent de la « sphère du contrôle du juge » (Hennequin, Videcoq, 2014). Le directeur de l'agence peut ainsi être saisi (puis le directeur régional dans le cadre d'un recours hiérarchique), de même que l'instance paritaire régionale (IPR)<sup>28</sup>. Les demandeurs d'emploi peuvent aussi se tourner, à titre gracieux, devant le médiateur régional ou national, après avoir déposé une réclamation auprès de leur agence (ou du service de France Travail concerné). Comme l'observent Maîtres Hennequin et Videcoq (2014), « mis en place afin d'entendre les contestations des usagers et de résoudre les situations problématiques, ce système autogéré, en marge du contrôle juridictionnel, fait en réalité figure de "miroir aux alouettes" ». En effet, on voit mal le directeur d'agence contredire le directeur régional, puis le directeur régional se dédire. Quant à la saisine de l'IPR, elle se caractérise par une grande opacité. Il se dégage un manque de formalisme qui renvoie à la deuxième limite majeure que l'on peut constater, ensuite, et qui tient aux garanties procédurales prévues au profit des demandeurs d'emploi. Celles-ci sont pauvres, et le sont d'autant plus dans le contexte d'accroissement des contrôles et de durcissement des sanctions observé depuis une dizaine d'années au moins maintenant (Hennequin, Videcoq, 2014 ; Camaji, 2017). En outre, elles ne portent que sur la dernière étape que constitue le prononcé de la sanction, et non sur la phase de contrôle qui la précède. Ici, le déséquilibre de la relation chômeurs-service public de l'emploi est exacerbé. En effet, si le demandeur d'emploi visé par une éventuelle sanction (radiation ou suppression du revenu de remplacement) a le droit d'être entendu, le cas échéant accompagné d'une personne de son choix, aucune procédure similaire n'est prévue lorsqu'il n'est pas question de sanction au sens strict<sup>29</sup>. Aucune procédure non plus n'est prévue en amont de la notification de la sanction, lorsque la personne fait l'objet de contrôles. Cette phase-là est pourtant cruciale ; l'attestent, dans un autre champ de la protection sociale, les droits dont bénéficient les entreprises visées par un contrôle Urssaf préalable à un redressement, qui ne cessent d'être renforcés et formalisés, en l'occurrence dans une « charte du cotisant contrôlé ». Comme au stade de la sanction devraient être prévues, pour la phase de contrôle, des garanties tenant aux délais et à la motivation de la part du service public de l'emploi, à un droit de communication des documents, et à un droit d'assistance et de représentation. Une telle garantie participe d'une des fonctions classiques de la représentation collective en droit social, celle visant à protéger les intérêts individuels de la partie faible contre

---

27. Art. R. 5412-8 C. trav. Auparavant, le médiateur pouvait uniquement faire l'objet d'un recours gracieux. La médiation a été « élevée » au rang de recours préalable obligatoire par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, en lieu et place du recours préalable obligatoire devant le directeur régional de Pôle emploi (voir aussi le décret n° 2022-433 du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux).

28. Sur les IPR, voir *infra*.

29. Voir *supra*.

le risque d'arbitraire. Ajoutons au demeurant qu'elle est aussi une garantie essentielle du droit de la défense protégé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) applicable à toute procédure disciplinaire.

En outre, le droit d'être assisté et/ou représenté pourrait être également étendu aux instances susceptibles d'être saisies dans le cadre d'un recours gracieux – on vise ici en particulier les instances paritaires –, ce qui pourrait contribuer à leur conférer un effet utile. Mises en place dans le cadre de la création de Pôle emploi, en remplacement des commissions paritaires Assedic, les instances paritaires, composées de représentants des employeurs et des salariés désignés par les organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel sont instituées au sein de chaque direction régionale. On parle alors d'instances paritaires régionales (IPR). Le conseil d'administration de France Travail peut en outre décider la création d'instances paritaires territoriales (IPT) ou « spécifiques », exerçant tout ou partie des missions confiées aux IPR<sup>30</sup>. Si le rôle premier des instances paritaires (IPR/T) est de veiller à l'application des accords d'assurance chômage, elles peuvent également statuer sur des situations individuelles visées par les articles 46bis et 55 du règlement d'assurance chômage<sup>31</sup>, nécessitant un examen particulier, tels le maintien du versement des prestations et les remises d'allocations et prestations indûment perçues. Au sein des IPR/T, les organisations syndicales se retrouvent donc en position de juge face aux demandeurs d'emploi, faisant ici penser aux conseils de prud'hommes, dont la composition est également paritaire. Le parallèle s'arrête cependant là, car, si les salariés peuvent, devant le conseil de prud'hommes (CPH), se faire assister ou être représentés par un avocat ou un défenseur syndical, rien de tel devant les IPR/T. À l'inverse, la représentation des demandeurs d'emploi devant les instances paritaires est inexistante ; plus encore, tout se passe comme si le sans-emploi n'existait pas :

« Alors que le chômeur pense exercer une voie de recours, il est en réalité soumis à un traitement discrétionnaire de son dossier, dont le résultat est tout à la fois incertain, faute d'en connaître les critères, et hors tout contrôle, le demandeur restant tenu à l'écart du processus, les réunions se tenant à huis clos et les décisions n'étant ni motivées, ni publiées. En outre, la décision n'est encadrée par aucun délai. Cette situation, couplée aux importantes disparités constatées dans les pratiques des différentes IPR, fait peser une grande incertitude sur cette procédure<sup>32</sup>. » (Hennequin, Videcoq, 2014)

Enfin, les instances paritaires rendent leur décision essentiellement sur la base de dossiers ; ce n'est qu'exceptionnellement que certains demandeurs d'emploi parviennent à être auditionnés et, dans ce cas, un rapporteur est désigné, non par celles et ceux qui composent l'instance, mais par le service public de l'emploi (Hennequin, 2014). Si les organisations syndicales sont présentes au sein des IPR/T, le rôle institutionnel qu'elles y jouent ne les place donc aucunement en

---

30. Art. L. 5312-10, al. 2 et 3, C. trav.

31. Règlement annexé au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage. Sur l'intervention des IPR et des IPT, voir circulaire n° 2023-02 du 16 mars 2023.

32. Le même ordre de remarques peut être fait sur le Médiateur lorsqu'il est saisi à titre facultatif.

position de représentantes. De même, les associations de chômeurs ne sont pas autorisées à venir en soutien des personnes dont elles défendent les droits au quotidien. Comment rompre la solitude des sans-emploi face au service public de l'emploi ?

### 1.2.2. Pour la reconnaissance de voies d'actions en justice au soutien des sans-emploi

Sur le modèle du droit du travail, il pourrait être prévu une action en substitution de l'action individuelle de la personne sans-emploi. Selon l'article L. 8223-4 du Code du travail, « les organisations syndicales représentatives peuvent exercer en justice toutes les actions [...] en faveur d'un salarié, sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé ». Une telle action constitue notamment pour les travailleurs vulnérables ou isolés – comme les salariés précaires (sous contrat à durée déterminée, intérimaires), les travailleurs étrangers, à domicile, les victimes de prêt de main-d'œuvre illicite, de discrimination, de harcèlement... – une garantie visant à assurer la protection et l'effectivité de leurs droits (Supiot, 1985). Deux conditions, élevées au rang d'exigences constitutionnelles<sup>33</sup>, encadrent cette action : le syndicat doit informer le salarié et celui-ci ne doit pas s'être opposé à l'action dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle l'organisation syndicale lui a notifié son intention.

L'action en substitution est prévue pour un certain nombre de cas particuliers qui se sont multipliés avec le temps, notamment du fait de la prise en compte par le législateur de la particulière faiblesse de certaines catégories de salariés. La généralisation de l'action de substitution est même promue par certains (Supiot, 1985). Il ferait à tout le moins sens de l'étendre aux demandeurs d'emploi, à la fois au regard de leur statut de travailleurs « en puissance<sup>34</sup> », de leur vulnérabilité sociale – en particulier lorsqu'ils sont allocataires de minima sociaux – et de leur position défavorable face au service public de l'emploi. Permettre que les droits des sans-emploi puissent être défendus par l'intermédiaire ou bien d'une organisation syndicale, ou bien d'une association jugée représentative des personnes concernées (pour les personnes en situation de handicap ou pour les personnes en situation de précarité) ou bien encore, en tant qu'usagers, par les associations de chômeurs, constituerait une amélioration significative de la défense de leurs droits et un pas important vers une meilleure représentation.

On ajoutera volontiers à cette action la possibilité de mener des actions de groupe. De telles actions existent déjà en cas de discrimination, notamment celles imputables aux administrations et aux organismes chargés d'une mission de service public<sup>35</sup>. Une telle mesure se justifie pleinement compte tenu du développement des algorithmes dans le champ du non-emploi et des risques discriminatoires qui en résultent (Porta, 2020). Cependant, comme le suggère le Défenseur

---

33. Car, en principe, « nul ne plaide par procureur ». Voir décision n° 89-257 DC du 25 juillet 1989.

34. Les demandeurs d'emploi sont aussi bien souvent en emplois précaires, cumulant leur allocation avec les revenus tirés d'une activité réduite, ou alternant période de chômage total et période d'emploi à durée déterminée. Déjà travailleurs, ils ne sont cependant pas représentés en tant que demandeurs d'emploi (stable).

35. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

des droits, il conviendrait d' « élargir le pouvoir d'agir » au profit des associations régulièrement déclarées depuis deux ans au moins (et non plus cinq ans) dont l'objet statutaire comporte la défense d'intérêts auxquels il a été porté atteinte. Sans doute pourrait-on plaider pour le renforcement des actions collectives dans tous les domaines intéressants les droits des personnes sans-emploi à l'instar de la CGT qui plaide pour le renforcement des actions collectives dans tous les domaines du droit du travail<sup>36</sup>. Une telle perspective s'imposerait avec d'autant plus de force dans le contexte de libéralisation du marché de l'accompagnement. À mesure que l'on quitte les rives de l'ordre social et celui de la res publica pour entrer dans l'ordre marchand et que le sans-emploi se meut en consommateur de services, ne peut-on pas envisager l'action de groupe introduite par la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation<sup>37</sup> et qui permet aux victimes d'un même préjudice causé par un professionnel de se regrouper et d'agir en justice ?

C'est déjà là aborder la question suivante et se demander si, à travers la perception et la transformation des modes de représentation des sans-emploi, n'émergent pas de nouvelles figures de la personne sans-emploi.

## 2. Les figures des sans-emploi : quels représentés ?

Au sein des espaces de représentation mis en place dans le champ du non-emploi, la personne sans-emploi apparaît comme un individu qui a deux visages. On le rencontre tout à la fois travailleur et usager-consommateur. Ces deux figures se conjuguent et l'on a pu constater qu'elles apparaissaient quelquefois en même temps et dans les mêmes instances. Pour autant, elles ne jouent pas à parts égales. Leur apparition dépend sans doute des rapports de force qui sont inhérents à la lutte pour la représentation. Mais elle dépend aussi de la manière dont juridiquement chacune de ces figures est reconnue et promue par les autres acteurs et en particulier par les pouvoirs publics. À cet égard, les politiques du *workfare* comme celles de mise en marché de l'activité de placement ont eu pour effet, si ce n'est pour objet, d'effacer progressivement la figure du travailleur au profit de celle de l'usager-consommateur (2.1). Un tel effacement s'accompagne à l'inverse de la promotion de deux autres figures, tantôt celle de l'usager sous contrôle et sans voix, tantôt celle d'un consommateur ambulancier et aveugle, dont la participation, dans les deux cas, concourt moins à renforcer leur capacité d'agir et à contribuer par eux-mêmes à la protection de leurs droits sociaux qu'à légitimer les politiques sociales de retour à l'emploi et de libéralisation du marché de l'accompagnement et du placement (2.2).

### 2.1. L'effacement de la figure du travailleur-cotisant représenté

Longtemps, le système d'assurance chômage a répondu à une logique assurantielle où il s'agissait de garantir aux travailleurs privés involontairement d'emploi un revenu de remplacement au moyen de cotisations prélevées sur les salaires et qui étaient gérées de manière paritaire par les

---

36. Pour une nouvelle efficacité des actions collectives en droit du travail, voir Richard (2014).

37. Loi n° 2014-344.

interlocuteurs sociaux au sein de l'Unédic. Sans aucun doute, c'est à la lumière de cette « grammaire de l'indemnisation » du chômage (Grégoire, 2021a) que l'on peut comprendre la place centrale que les organisations syndicales représentatives des travailleurs ont occupée au sein du système d'assurance chômage et plus largement dans le cadre des politiques de lutte contre le chômage. La justification est la même que dans le système de sécurité sociale<sup>38</sup>. Participant au financement de la protection sociale par le biais de leurs cotisations, les travailleurs comme les employeurs, par l'intermédiaire de leurs représentants, disposaient, du même coup, du pouvoir de participer à sa gestion. La figure du travailleur-cotisant est assise sur une conception forte de la participation à la vie sociale où, comme l'envisageaient les fondateurs de la sécurité sociale, la protection sociale ne tend pas « uniquement à l'amélioration de la situation matérielle des travailleurs, mais surtout à la création d'un ordre social nouveau dans lequel les travailleurs aient leurs pleines responsabilités » (Laroque, 1946).

Cette place est aujourd'hui menacée, signe du « délitement de la logique salariale de l'assurance chômage » (Camaji, 2020 ; Grégoire, Vivès, 2021, p. 25-59). Comme le relève un auteur, « si, finalement, la gestion de l'assurance chômage par les interlocuteurs sociaux [n'a pas été] remise en cause dans [la] loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, l'extension du champ de l'assurance chômage à certains indépendants et salariés démissionnaires menace de plus en plus le paritarisme » (Ferkane, 2018). Le délitement a débuté avec la suppression des cotisations salariales visant à financer l'assurance chômage, décidée au nom de l'universalisation de la protection contre le risque chômage. Ce faisant, un des fondements de la participation des travailleurs au système d'assurance chômage et aux politiques de retour à l'emploi disparaît. La participation des syndicats s'efface à mesure que « le gouvernement envisage la protection sociale non pas comme un droit des salariés mais comme un outil au service d'une politique du marché du travail » (Barbier, Zemmour, 2022). Il n'est pas anodin de relever que le décret du 22 mars 2024 relatif à la composition du Comité national pour l'emploi<sup>39</sup> prévoit un nombre des représentants des organisations patronales supérieur à celui des organisations syndicales représentatives.

L'affaiblissement progressif et programmé des organisations syndicales est en réalité celui des salariés représentés. Comme l'écrit justement C. Colliot-Thélène (2022, p. 218-219), cette réforme conduit à faire « disparaître le bénéficiaire des prestations sociales en tant que sujet de droit ». Et de conclure :

« Les conséquences d'une telle conception sont évidentes : elle justifie tout d'abord un contrôle sévère, assorti de sanctions, des bénéficiaires de ces allocations, afin de les inciter à reprendre le travail à des conditions qui leur sont imposées. Elle implique également que le montant de ces prestations, voire leur existence même, dépendent de l'arbitraire des autorités interprètes de l'intérêt de la "société", c'est-à-dire des gouvernements, notamment de leurs politiques budgétaires. »

38. En 1945, Paul Durand expliquait que « les assurés occupent la majorité des sièges parce qu'ils possèdent à la fois la qualité de cotisants et de bénéficiaires » (Durand, 2005 [1953], p. 359).

39. Voir *supra*.

Autrement dit, le délitement de la logique salariale permet de renforcer corrélativement la logique assistancielle des politiques de *workfare*. En effaçant le travailleur contributeur et en le dépossédant ainsi en partie de ce qui fonde son pouvoir de participation au sein du système d'assurance chômage, il devient plus aisé de le soumettre au pouvoir de contrôle<sup>40</sup>. Le chômeur n'est plus qu'un usager que l'on peut pleinement soumettre au contrôle des institutions chargées de son indemnisation et de son retour à l'emploi.

Fragilisées dans leur pouvoir de représentation à l'égard des pouvoirs publics, les organisations syndicales le sont aussi à l'égard du groupe social qu'elles sont censées représenter. Cela ressort notamment de leur rôle au sein de la gouvernance du réseau pour l'emploi, notamment au sein du Comité national pour l'emploi<sup>41</sup>. Du fait de leur position institutionnelle, elles apparaissent davantage comme les cogérantes des politiques du *workfare* que comme les représentants des sans-emploi. Le relâchement du lien de représentation fragilise l'idée d'une équivalence entre la volonté des représentés et l'expression de cette volonté par les représentants. Cette équivalence est pourtant au cœur de l'exigence de représentativité, laquelle ne saurait se limiter à la reconnaissance d'un simple titre juridique par les autorités publiques (Borenfreund, 1991, 1993). En quelques années, tel est pourtant le résultat auquel l'on semble être parvenu dans le champ du non-emploi : non seulement les travailleurs et leurs organisations représentatives ont perdu leur légitimité à participer au système d'assurance chômage, mais encore le lien de représentation entre sans-emploi et organisations représentatives des travailleurs est plus que jamais distendu.

## **2.2. La promotion de la figure de l'usager-consommateur sans voix et sans arme**

De moins en moins perçus comme des travailleurs, les sans-emploi changent de visages sous l'effet des politiques de *workfare* et de libéralisation de l'activité de placement et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les premières renvoient le sans-emploi à sa condition d'usager soumis à un contrôle social fort (2.2.1), tandis que les secondes cherchent à le transformer en un consommateur ambulancier et aveugle sur le marché de l'insertion et de l'employabilité (2.2.2).

### **2.2.1. La figure de l'usager sous contrôle et sans voix**

Les politiques de *workfare* ravivent tout d'abord la figure de l'usager qui, dans la logique assistancielle, est soumis à une forme de paternalisme. Caractéristique de l'idée de solidarité présente en droit de l'aide et de l'action sociales, ce paternalisme républicain justifie la conditionnalité des droits sociaux et l'instauration d'un contrôle social imposé aux bénéficiaires (Chelle, 2012 ; Dubois, 2021 ; Pillon, Sigalo-Santos, Vivès, 2024). En tant qu'usager, il peut être représenté et

40. Cela étant, l'universalisation qui passerait notamment par une fiscalisation n'exclut pas nécessairement le paritarisme et la participation des organisations syndicales qui se justifient autrement que par le pouvoir de gestion de propriété sociale que constituent les cotisations sociales. Voir, en ce sens, Ferkane (2018).

41. Voir *supra*.

participer aux décisions qui le concernent. L'instauration des comités de liaison au sein du service public de l'emploi évoqués précédemment participe de cette volonté de reconnaître un droit de participation aux usagers des services publics sociaux. Les bénéficiaires du RSA disposent également d'une reconnaissance similaire. L'article L. 115-2 du Code de l'action sociale et des familles dispose *in fine* que « la définition, la conduite et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées ». Toutefois, par ses fondements, ce droit demeure fragile. Faute de principe général et constitutionnel reconnaissant à toute personne un droit de participation à la vie sociale, la participation des usagers aux services publics sociaux est très loin de répondre aux mêmes exigences que celles tirées du principe constitutionnel de participation des travailleurs (Dirringer, 2022a)<sup>42</sup>. En particulier dans le système assistanciel, il est loin d'être évident que l'État social « considère les individus comme des citoyens actifs et pas seulement comme des assistés à secourir » (Rosanvallon, 1995, p. 178). On ne retrouve pas en effet la même corrélation entre l'idée de solidarité et celle de participation présente dans le système assurantiel, corrélation qui, comme nous l'avons rappelé, a été déterminante des principes de gouvernance du système d'assurance chômage et du rôle central joué par les représentants des salariés.

Les précédents développements ont montré les limites que rencontraient les comités de liaison dans leur fonction d'expression et de défense des intérêts collectifs des usagers. De même a-t-on pu relever l'absence ou l'insuffisance de garanties procédurales permettant aux usagers d'être informés de leurs droits et d'être assistés et représentés dans le cadre des relations possiblement conflictuelles avec les services publics qui gèrent leurs droits sociaux. Cela rejoint un constat plus général sur l'état de la participation des usagers aux politiques sociales relevé par C. Avenel (2017) pour qui « la démarche participative ne parvient que de façon très incertaine à positionner les personnes concernées au niveau de l'élaboration et de la conception des politiques sociales ». Et d'ajouter, « la démarche de participation consiste davantage à expliquer le sens des actions conduites qu'elle ne parvient à initier une perspective de sollicitation et d'intégration de l'avis des citoyens dans le processus de décision ». En définitive, la participation des usagers dans le système assistanciel de protection sociale se conçoit moins comme un attribut de la citoyenneté sociale que comme une forme de légitimation des politiques publiques et des autorités qui en sont chargées et de mise au pas des allocataires sociaux. On est loin d'une gouvernance *par* et *pour* les bénéficiaires ; au contraire, à mesure que se déploient les politiques du *welfare*, on se rapproche d'une gouvernance *sans*, voire *contre* eux.

La fragilité du « droit à la reconnaissance » des sans-emploi en tant qu'utilisateur (Carré, 2013, p. 115-118, en référence à Honneth, 2013 ; sur le concept de « justice de la reconnaissance », voir aussi Fraser, 2011) résulte de deux facteurs. Elle tient tout d'abord aux difficultés à identifier le groupe social visé sous le terme d'usagers. Dans la loi sur le plein emploi de 2023, le

---

42. La fragilité du principe de participation au sein des services publics avait été relevée en 1983 dans un rapport écrit par M. Sapin. Si des procédures ont été ici ou là mises en place, jamais n'a été consacré un principe ni encore moins un droit de participation des usagers aux services publics.

terme « usager » ne figure d'ailleurs qu'une fois à propos de la composition du Comité national pour l'emploi (CNE); dans le reste de la loi, c'est la notion de « demandeurs d'emploi », voire simplement de « personnes », qui est employée. Une telle dichotomie dans la catégorisation des sans-emploi est révélatrice de la fragilité du droit de ces derniers à être reconnus et représentés pour ce qu'ils sont au sein du service public de l'emploi. On fera notamment remarquer que les dispositions relatives au statut du « demandeur d'emploi » apparaissent comme totalement distinctes de celles qui régissent les missions des représentants des « usagers » au sein du CNE. Formellement, ce ne sont pas les mêmes catégories juridiques et aucun renvoi ne permet de faire le lien entre la personne représentée et ses représentants. Pis est encore le constat avec les comités de liaison, qui ont tout simplement été oubliés dans la gouvernance de France Travail, aucune disposition ne leur étant consacrée, leur existence même n'étant pas évoquée. Un tel impensé est selon nous signifiant du fait que, dans le cadre de la réforme, les demandeurs d'emploi sont laissés sans voix et sans arme pour défendre leurs droits face au « réseau pour l'emploi ».

Au surplus, loin de chercher à forger une communauté d'intérêts susceptible de réunir les sans-emploi *via* une représentation collective, la loi sur le plein d'emploi contribue à faire de ces derniers un groupe social nébuleux et très hétérogène. D'un point de vue uniquement juridique, l'hétérogénéité des sans-emploi sera d'autant plus forte à partir de 2025 que la liste des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi sera étendue aux allocataires du RSA, aux personnes handicapées et aux « jeunes » accompagnés par les missions locales<sup>43</sup>. Or, l'hétérogénéité des sans-emploi devient structurante de la composition du collège des usagers du Comité national de l'emploi. Pour rappel, le collège des usagers sera composé de quatre représentants : un représentant nommé sur proposition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un représentant nommé sur proposition du Conseil national consultatif des personnes handicapées, un représentant nommé sur proposition du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse et enfin un représentant des associations des demandeurs d'emploi. L'hétérogénéité ainsi formalisée fait échec à l'idée qu'il pourrait exister un intérêt collectif et commun à ces différentes personnes. Dans le brouillard d'acteurs présents dans ce collège, on peine à identifier qui est l'usager censé être représenté. Et l'on aura surtout toutes les difficultés du monde à entendre sa voix dans le brouhaha de ce patchwork du monde associatif où chacun jouera sa propre partition.

Ensuite, la fragilité qui affecte la représentation des sans-emploi comme usagers résulte de l'absence d'exigence de représentativité qui fonde le pouvoir de représentation des associations appelées à les représenter. Contrairement au droit du travail, il n'existe aucun critère précis (et légaux) visant à garantir que les représentants désignés soient des représentants authentiques et légitimes des usagers du service public de l'emploi. Concernant les comités de liaison, cette absence est manifeste à la lecture de l'instruction précitée de 2016 qui définit la participation des « organisations ou associations de chômeurs ayant spécifiquement pour objet, figurant dans leurs statuts, la défense des intérêts ou l'insertion des personnes en recherche d'emploi ». Sont appelées à participer les associations « recensées au plan national » qui sont nommément listées. Aux cinq

---

43. Art. L. 5411-1 C. trav.

associations identifiées<sup>44</sup> s'ajoutent possiblement des associations de chômeurs qui, selon le texte, « peuvent exister localement ». Toujours selon l'instruction, elles « doivent être invitées à participer au comité départemental ». Il n'existe cependant aucun mécanisme permettant de garantir la représentativité de ces acteurs, que ce soient les associations nationales ou les associations locales. L'absence de régime de représentativité les prive de la possibilité de prouver celle-ci<sup>45</sup>. Cela suppose de revenir à la question première : représentatives de qui ? Tout le monde l'ignore et demeure dans l'ignorance. Ce faisant, les sans-emploi sont privés du droit de participer à la désignation des personnes appelées à les représenter en tant qu'usagers face au service public de l'emploi.

Les mêmes remarques valent à propos du CNE. Comme nous l'avons déjà évoqué, pour la plupart des membres représentant le collège des usagers, le décret renvoie aux règles de fonctionnement des instances consultatives existantes dans le champ des politiques d'inclusion, du handicap et de la jeunesse. Leur pouvoir de représentation est de cette manière reconnu de manière indirecte mais surtout de manière totalement opaque du point de vue des personnes sans emploi. Quant à l'unique représentant des associations des demandeurs d'emploi, rappelons que nul ne saurait dire selon quel critère et selon quelle procédure il sera désigné, le décret étant muet sur les règles de désignation. Là encore, les sans-emploi sont invisibilisés dès lors qu'ils sont privés de toute capacité de participer à la désignation de leurs représentants.

### 2.2.2. La figure du consommateur ambulant et aveugle sur le marché de l'insertion et de l'employabilité<sup>46</sup>

La mise en marché de l'activité de placement et d'accompagnement fragilise un peu plus la reconnaissance des sans-emploi et leur capacité à participer aux politiques de l'emploi. Dans le processus de marchandisation, le sans-emploi n'est même plus un usager mal considéré ; il devient un client-consommateur isolé sur le marché de l'inclusion et de l'employabilité. Le processus de « clientélisation du chômeur » (Navitel, 2010) procède d'une transformation du « rapport entre administration et usagers des services publics [qui] se voit dorénavant marqué par une approche consumériste. Les individus, autrefois considérés comme des "bénéficiaires" de services sociaux (*welfare recipients*) en vertu de besoins et de droits collectifs, auraient été transformés en usagers consommateurs souverains de services personnalisés » (Navitel, 2010<sup>47</sup> ; voir aussi Chauchard,

---

44. APEIS, MNCP, ACI, CGT Chômeurs, SNC.

45. Ou de contester celle d'acteurs qui s'avéreraient ne plus être représentatifs.

46. Le concept de « marché de l'inclusion » est désormais assumé par les pouvoirs publics qui ont créé un site portant ce nom (<https://lemarche.inclusion.beta.gouv.fr>). Il correspond à la mise en place d'une plateforme numérique permettant de trouver un prestataire social inclusif proposant des produits ou services professionnels et relevant du secteur privé, marchand comme non-marchand. Le concept de « marché d'employabilité » ne s'est quant à lui pas imposé dans le vocabulaire des pouvoirs publics et apparaît peu dans la littérature. Il est possible de le définir comme l'ensemble des prestataires proposant des produits ou services professionnels d'accompagnement, de formation et de placement des personnes privées d'emploi.

47. L'auteure cite C. Needham (2007).

2004). Or, moins encore que l'usager, le consommateur peut prétendre disposer d'un droit à être représenté et à participer aux décisions qui affectent ses droits et ses intérêts.

Le droit de la consommation reconnaît certes un droit à l'information du consommateur, mais ce droit revêt essentiellement une dimension individuelle (Domont-Naert, Fallon, 1982 ; Ghestin, 1981, p. 13)<sup>48</sup>. Le droit français est peut-être l'un de ceux qui reconnaissent depuis longtemps aux associations de consommateurs un pouvoir de représentation et de négociation collective. Pour autant, ce pouvoir n'a, aujourd'hui encore, ni la même portée normative ni la même assise constitutionnelle qu'il peut avoir en droit social en dépit du rapport de pouvoir qui place le consommateur dans une situation d'infériorité. Aujourd'hui encore, on ne saurait dire à propos du droit de la consommation que « c'est l'invention du collectif, et de ses corrélats – les droits collectifs, les libertés collectives, la négociation et les conventions collectives – qui a permis de sortir des impasses de la soumission volontaire » (Supiot, 2011). De fait, le droit du travail et le droit de la consommation ont respectivement forgé de manière bien différente la figure du travailleur et la figure du consommateur (Pinto, 2018). Et, s'ils ont pour point commun le fait de vouloir protéger la partie faible au contrat, il faut avouer que seul le droit du travail a su s'émanciper du droit civil, notamment en permettant l'essor de la dimension collective des relations de travail alors que le droit de la consommation n'a pas su le réaliser, restant camper dans la conception individualiste des rapports de production forgée par le droit civil en dépit de quelques tentatives de faire émerger des relations collectives consuméristes<sup>49</sup>. La figure du consommateur demeure donc très largement celle d'un individu isolé, pour ne pas dire atomisé. Corrélativement, la dimension collective, sociale et politique de ses intérêts n'est pas véritablement prise en compte et, surtout, elle n'est pas protégée au titre d'un droit fondamental de participation à la vie sociale. La conséquence est le caractère très embryonnaire des solidarités collectives qui existent autour de la figure du consommateur à laquelle l'individu est de plus en plus souvent réduit.

C'est bien cette conception qui semble progressivement se diffuser dans le champ du non-emploi. La conception du sans-emploi consommateur de services a été en premier lieu promue avec le développement des services d'accompagnement et de placement et en particulier avec le développement des services numériques. On songe notamment à ceux développés dans le cadre du Lab de Pôle emploi (Dirringer, 2022a) ou encore ceux mis à disposition sur l'Emploi store, qui s'éloigne franchement de l'idée de service public (Stindt, 2024). Incité à utiliser des plateformes et des applications visant à faciliter son retour à l'emploi, le demandeur d'emploi est appelé à participer aux décisions uniquement comme utilisateur/consommateur de ces outils numériques. La participation dont il est question suit les principes du *codesign* encore appelé *design collaboratif*. Ce sont alors les concepts tirés du droit de la consommation et du numérique qui sont employés, y compris pour désigner les sans-emploi à qui sont destinés les services mis à leur disposition. Dans le modèle consumériste de l'économie de plateforme, le sans-emploi reste

48. Nous nous y sommes intéressée (Dirringer, 2022b).

49. Nous renvoyons à ce sujet à la thèse d'Ylias Ferkane (2017). Ce dernier évoque notamment l'influence des travaux de deux auteurs, J. Calais-Auloy et L. Bihl (1978).

largement extérieur et aveugle à la collecte et à l'utilisation de ses données sur lesquelles il ne dispose d'aucun droit d'information et de consultation (Camaji, 2023), si ce n'est celui reconnu au titre du Règlement général sur la protection des données (RGPD). Intrinsèquement, les services numériques développés dans le cadre de cette économie de plateforme spécifique au marché de l'accompagnement procèdent d'une standardisation des prestations (en dépit des promesses de personnalisation) orientant et modelant, tel un *process* logistique, le comportement des demandeurs d'emploi et l'action des agents chargés de l'accompagnement pour en faire tous deux des quasi-automates (Gérard, 2018).

Ce modèle consumériste né de la transition numérique tend à se diffuser à l'activité de surveillance et de contrôle des sans-emploi. Entretiens, questionnaires, formulaires à compléter se développent ouvrant la voie au *data mining* qui, lui-même, ouvre au *data matching* et à la possibilité d'établir des profils à risque dans le cadre de la politique antifraude. Pourtant, les logiciels développés et l'utilisation des données qui sont générées demeurent invisibles et comme ignorés du droit. C'est donc là un enjeu devenu essentiel dans la défense des droits et intérêts des sans-emploi. Il l'est d'autant plus que l'échange de données personnelles intéressant les sans-emploi a déjà cours entre les acteurs partenaires de France Travail. Depuis deux ans au mois, certaines directions régionales de Pôle emploi ont établi sur des bases juridiques douteuses des conventions de partenariat avec Prism'emploi prévoyant un tel échange de données concernant les demandeurs d'emploi<sup>50</sup>. La réforme pour le plein emploi avait vocation à offrir un cadre juridique à l'infrastructure numérique qui semble essentielle dans la logique réticulaire souhaitée par les pouvoirs publics. L'efficacité du réseau pour l'emploi repose à terme sur l'interopérabilité des infrastructures numériques entre les acteurs publics et privés du réseau. L'article 4 de la loi entendait dans cette perspective modifier l'article L. 5311-8 de manière à autoriser les personnes morales constituant le réseau pour l'emploi à partager entre elles certaines informations relatives aux bénéficiaires de leurs services et les rendre accessibles à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage. Le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions contraires à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen comme portant atteinte au droit au respect de la vie privée<sup>51</sup>.

Mais le droit de la personne au respect de sa vie privée est-il le seul qui importe ? L'invocation de ce seul droit par le juge constitutionnel n'est pas sans appuyer la vision individualiste qui irrigue le modèle consumériste de l'économie de plateforme. Dans la perspective qui est la nôtre, on peut regretter qu'il n'existe aucune garantie permettant d'exercer collectivement un contrôle sur

---

50. Il s'agit de conventions de partenariat conclues entre les directions régionales de Pôle emploi et Prism'emploi, Prism'emploi étant l'organisation patronale représentative de la branche du travail temporaire. La convention signée le 15 mars 2022 par Pôle emploi Nouvelle Aquitaine entend en particulier « faciliter le *sourcing* des candidats », notamment « en faveur de publics cibles (DELD, jeunes, TH...) ». Sur le site de Prism'emploi, il est précisé que le *sourcing* des candidats sera facilité et fluidifié « grâce au partage des pratiques d'évaluations de candidats et à un meilleur accès de la banque de profils ».

51. Décret n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023, cons. 76 et suiv. Selon le juge constitutionnel, la loi ne saurait autoriser que des données à caractère personnel, y compris de nature médicale, soient communiquées à un très grand nombre de personnes, dont la désignation n'est subordonnée à aucune habilitation spécifique et sans qu'aucune garantie n'encadre ces transmissions d'informations.

le développement d'outils numériques et sur l'usage des données des sans-emploi. Les sans-emploi ne devraient-ils pas avoir le droit, par l'intermédiaire de leurs représentants, d'être informés et consultés sur la collecte, l'usage, le partage et la conservation de leurs données personnelles<sup>52</sup> ? Nous le pensons tant il devient crucial pour sauvegarder l'État de droit d'instituer des garde-fous contre le risque de profilage possiblement discriminatoire (Frydman, Derave, Genicot, 2024)<sup>53</sup>. Pourtant, et au risque de nous tromper, nous doutons que les comités de liaison et les instances de Pôle emploi où siègent les organisations syndicales et les associations de chômeurs aient été tenus informés et aient été consultés préalablement à la signature des conventions de partenariat entre Pôle emploi et Prism'emploi. De même, l'on peut douter qu'à l'avenir, le législateur ne leur reconnaisse le droit d'être informés et consultés de manière à contrôler l'usage, le partage et la conservation des données par les acteurs du réseau pour l'emploi, notamment pour garantir tout risque de discrimination, individuel ou d'ordre systémique. De telles garanties sont absentes et le resteront tant que le modèle appliqué au champ du non-emploi demeurera celui forgé au sein de l'économie néolibérale de plateforme. Dans ce monde-là, le sans-emploi n'est qu'un utilisateur de services qui, de manière plus ou moins consentie, se voit dépossédé de ses données personnelles au profit des acteurs chargés de le traiter et de les exploiter. Car n'oublions pas que dans l'ordre du marché de l'insertion et de l'employabilité de telles données ont vocation à être valorisées économiquement et qu'il ne saurait être question que les principaux intéressés puissent discuter, voire mettre en cause le modèle économique de l'économie de plateforme qui se dessine<sup>54</sup>.

Enfin et en dernier lieu, la conception consumériste de la personne sans-emploi apparaît encore lors de la procédure de médiation créée au sein de Pôle emploi. L'institution même du médiateur est directement inspirée des procédures de médiation qui existent en droit de la consommation. Présents notamment dans le secteur de l'énergie, de la téléphonie ou encore dans le secteur bancaire, ces procédures contribuent désormais au développement des modes alternatifs de règlement des différends entre consommateurs et professionnels<sup>55</sup>. Du fait même de la mission du médiateur de France Travail, les réclamations des sans-emploi ne sont que des réclamations individuelles. Par essence donc, cette procédure est aveugle à la dimension possiblement collective et systémique des difficultés rencontrées par les sans-emploi. Juridiquement il n'existe pas de relais qui permettent de sublimer les intérêts individuels en intérêt collectif, si ce n'est peut-être par la lecture du rapport annuel du Médiateur, misant sur sa reprise par

---

52. Information et consultation qui devront répondre aux exigences de l'effet utile. Les informations devront donc être suffisamment précises, délivrées de manière à laisser un délai d'examen suffisant, le cas échéant incluant une expertise de manière à permettre l'expression d'un avis éclairé et motivé.

53. Telle est aussi la revendication portée par le collectif Changer de cap qui promeut l'instauration d'un contrôle démocratique en amont et en aval du développement des algorithmes de contrôle.

54. Cela n'est pas sans évoquer les revendications des travailleurs de plateformes visant à être informés et consultés, voire à pouvoir négocier l'algorithme qui organise leur prestation de service. Dans ce cadre aussi, la qualité de travailleur leur est déniée et leur est opposée leur qualité de « simple utilisateur » pour leur refuser le droit d'accès à l'algorithme.

55. Directive 2013/11/UE du 21 mai 2013 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2009/22/CE.

les syndicats et les associations de chômeurs<sup>56</sup>. Il n'en reste pas moins que la temporalité dans laquelle se trouve le demandeur d'emploi au moment où il rencontre des difficultés le laisse seul, et ce d'autant plus qu'il n'a pas le droit d'être assisté. Ce sentiment de ne pas être justement défendu est en outre accentué par la dématérialisation et l'automatisation des modes alternatifs de règlement des différends qui peuvent donner aux demandeurs d'emploi « l'impression [...] d'être dépossédés de leur litige » (Tirvaudey, 2018).

## Conclusion

Nous posons d'emblée une question : les sans-travail sont-ils voués à demeurer des « sans-voix » ? Même en misant sur l'optimisme de la volonté plutôt que sur le pessimisme de la raison, il faut bien admettre que la réponse à cette question appelle la prudence. Il existe bien des forces et des organisations qui ont à cœur de défendre les droits et les intérêts des sans-emploi et plus encore de leur reconnaître une place dans le fonctionnement de notre société. Mais cette « lutte pour la reconnaissance » (Honneth, 2013) est manifestement longue et difficile. Elle est surtout aujourd'hui menacée par les transformations contemporaines résultant des politiques de *workfare* et des politiques de la mise en marché de l'activité de placement et d'accompagnement des personnes sans emploi. Et, loin de la promesse qui est parfois formulée, la transition numérique n'a pas vocation à renforcer le pouvoir d'agir des sans-emploi. Elle amplifie au contraire toutes les formes de contrôle résultant de ces transformations contemporaines. Que ce soit en contribuant aux dispositifs de contrôle et de surveillance mis en place dans le cadre des politiques du *workfare* ou que ce soit en contribuant aux dispositifs de *data mining* et de *data matching* utiles au marché de l'inclusion et de l'employabilité, les outils numériques privent en réalité les sans-emploi de leur puissance d'agir. Face à cela, les espaces de participation existants semblent bien peu aptes à redonner aux sans-emploi un pouvoir de contrôle.

## Bibliographie

*Les adresses Internet citées dans cet article ont été consultées le 16 septembre 2024.*

AUZERO G., BAUGARD D., DOCKÈS E., 2024, *Droit du travail*, 37<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz

AVENEL C., 2017, « Construire les politiques sociales avec les personnes accompagnées : la participation en attente d'un modèle d'intervention collective », *Vie sociale*, n° 19, p. 51-71

BARBIER J.-C., 2008, « Pour un bilan du *workfare* et de l'activation de la protection sociale », *La vie des idées.fr*

BARBIER J.-C., ZEMMOUR M., 2022, « Les réformes de l'exécutif visent à conforter une rupture avec le développement historique du système social français », *Le Monde*, 21 octobre 2022

56. Cela rejoint aussi le constat de l'absence d'action en substitution de l'intérêt individuel ou d'action collective pouvant être exercées par les représentants des sans-emploi.

- BÉRAUD M., EYDOUX A., 2009, « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi », *Travail et emploi*, n° 119, p. 9
- BORENFREUND G., 1993, « Délégué syndical central, représentativité syndicale », *Droit social*, n° 3, p. 282-285
- BORENFREUND G., 1991, « La représentation des salariés et l'idée de représentation », *Droit social*, n° 9-10, p. 685-695
- BOULAYOUNE A., HIGELÉ J.-P., 2003, « Du mouvement des chômeurs aux "comités de liaison". Analyses et perspectives », *Regards sociologiques*, n° 24, p. 77-90
- BURNEL P., MEJANE J., ROUZIER-DEROUBAIX A., 2019, *Garantir un numérique inclusif : les réponses apportées par les opérateurs de la protection sociale*, IGAS, rapport n° 2019-033R
- CALAIS-AULOY J., BIHL L., 1978, « Le consumérisme et ses aspects collectifs », *JCP*, éd. CI, n° 7004, p. 157
- CAMAJI L., 2023, « Les données personnelles des demandeurs d'emploi : où est le droit ? », *Revue de droit du travail*, n° 10, p. 616-622
- CAMAJI L., 2020, « Le délitement de la logique salariale de l'assurance chômage », *Le droit ouvrier*, n° 862, mai, p. 284-299
- CAMAJI L., 2017, « Quelle effectivité des droits à ressources en cas de chômage ? », *Revue de droit du travail*, n° 9, p. 534-539
- CAMAJI L., ISIDRO L., 2021, « La dématérialisation des services publics : quels impacts sur les droits sociaux des salariés ? », *Revue de droit du travail*, n° 10, p. 569-576
- CARRÉ L., 2013, « Conclusion. Le droit de la reconnaissance », dans Id., *Axel Honneth. Le droit de la reconnaissance*, Paris, Michalon
- CHAUCHARD J.-P., 2004, « Représentation collective et protection sociale », *RDSS*, n° 1, p. 161-177
- CHELLE E., 2012, *Gouverner les pauvres. Politiques sociales et administration du mérite*, Rennes, Presses universitaires de Rennes
- COLLIOT-THÉLÈNE C., 2022, *Le commun de la liberté. Du droit de propriété au devoir d'hospitalité*, Paris, PUF
- DEMAZIÈRE D., 2006, *Sociologie des chômeurs*, Paris, La Découverte
- DEMAZIÈRE D., 2002, « Le fonctionnement local des comités de liaison de l'ANPE : un dispositif aux significations problématiques », *Travail et emploi*, n° 89, p. 95-111
- DEMAZIÈRE D., 1996, « Des chômeurs sans représentation collective : une fatalité ? », *Esprit*, vol. 11, n° 226, p. 12-31
- DIRRINGER J., 2022a, « À la découverte du Lab Pôle emploi », *RDSS*, n° 5, p. 804
- DIRRINGER J., 2022b, *La participation à la vie sociale*, soutenance HDR, Université de Rennes
- DIRRINGER J., 2021, « L'État social plateforme : réalité, utopie ou dystopie ? », *Droit social*, n° 1, p. 70
- DOMONT-NAERT F., FALLON M., 1982, « Le droit de la consommation et le droit des contrats. Efficacité et limites des instruments actuels de protection du consommateur à l'égard des clauses abusives », dans T. BOURGOIGNIE, J. GILLARDIN (dir.), *Droit des consommateurs. Clauses abusives, pratiques du commerce et réglementation des prix*, Bruxelles, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, p. 85-126, [<https://doi.org/10.4000/books.pu1.7788>]
- DUBOIS V., 2021, *Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir
- DUJARIER M.-A., 2014, « L'autoproduction dirigée », *Le travail du consommateur. De Mac Do à eBay : comment nous coproduisons ce que nous achetons*, Paris, La Découverte
- DURAND P., 2005 [1953], *Politique contemporaine de la Sécurité sociale*, Paris, Dalloz

- EYDOUX A., 2024, « Extension du domaine de l'activation », *Droit social*, n° 1, p. 37
- FERKANE Y., 2018, « Le paritarisme à l'épreuve de l'universalisation de la protection sociale », *RFAS*, n° 4, p. 103-118
- FERKANE Y., 2017, *L'accord collectif de travail. Étude sur la diffusion d'un modèle*, Paris, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque de thèses », n° 166
- FRASER N., 2011, *Qu'est-ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*, Paris, La Découverte
- FRYDMAN B., DERAIVE C., GENICOT N., 2024, *L'intelligence artificielle face à l'État de droit*, Bruxelles, Bruylant
- GÉRARD J., 2018, « Quand l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mène à une standardisation de l'action publique. Le cas des opérateurs privés de l'emploi en Belgique francophone », *Travail et emploi*, n° 154, p. 71-100
- GERRY-VERNIÈRES S., 2012, *Les "petites" sources du droit. À propos des sources étatiques non contraignantes*, Paris, Economica
- GHESTIN J., 1981, « Négociation collective. Le point de vue des juristes », *Rapport aux 4es Journées du droit de la consommation*, INC, Paris, 2-3 décembre 1981, p. 13
- GRÉGOIRE M., 2021a, « Réforme de l'assurance chômage : vers la fin de la couverture assurantielle de la privation d'emploi », *Revue de droit du travail*, n° 6, p. 364-375
- GRÉGOIRE M., 2021b, « Réforme de l'assurance chômage : les droits des salariés au risque de l'*experience rating* », *Le droit ouvrier*, n° 875-876, p. 418-428
- GRÉGOIRE M., VIVÈS C., 2021, « L'assurance chômage de 1979 à 2021 : quelles évolutions des droits ? », *La revue de l'IRES*, vol. 105, n° 3, p. 25-59
- HENNEQUIN F., VIDECOQ E., 2014, « Droits des chômeurs : sur la nécessité de ramener Pôle emploi dans la sphère du contrôle du juge », *Revue de droit du travail*, n° 10, p. 640-645
- HENNEQUIN F., 2014, « Indemnisation du chômage : passer de l'insécurité juridique à la "flexicurité" », *RDSS*, n° 4, p. 662-675
- HONNETH A., 2013, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Gallimard
- KOUBI G., 2013, « Services en ligne et droits sociaux », *Informations sociales*, n° 178, p. 44-51
- KOUBI G., MAGORD C., 2016, « Faut-il s'intéresser au droit social caché ? », *Revue de droit du travail*, n° 6, p. 386-392
- LACOSTE M., 2017, « La représentation des chômeurs : un espace encore à conquérir », *L'Œil du LINQS*, [<https://doi.org/10.58079/semis>]
- LAROQUE P., 1946, « Le plan français de Sécurité sociale », *Revue française du travail*, cité par M. Laroque, 2018, « La Sécurité sociale : un service public décentralisé, doté d'une gestion originale et novatrice », *Regards*, n° 54, p. 13-25
- LOCHAK D., 1976, « Observations sur un infra-droit », *Droit social*, n° 5, p. 43-49
- MAURER S., PIERRU E., 2001, « Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998. Retour sur un "miracle social" », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, p. 371-407
- NATIVEL C., 2010, « *Workfare* et transformations de l'aide aux chômeurs », *Informations sociales*, vol. 159, n° 3, p. 60-68
- NEEDHAM C., 2007, *The reform of public services under New Labour: Narratives of consumerism*, Londres, Palgrave Macmillan
- PIERRU E., 2007, « Mobiliser "la vie fragile". Les communistes et les chômeurs dans les années 1930 », *Sociétés contemporaines*, vol. 65, n° 1, p. 113-145

PILLON J.-M., SIGALO-SANTOS L., VIVÈS C., 2024, « Le contrôle des inscrits : un enjeu au cœur de France travail », *Droit social*, n° 1, p. 69-74

PINTO L., 2018, « Le consommateur comme figure juridique : le droit de la consommation (1973-1993) », dans P. LOUIS (dir.), *L'invention du consommateur*, Paris, PUF, p. 201

PORTA J., 2020, « Algorithme et risques discriminatoires », dans M. MERCAT-BRUNS (dir.), *Nouveaux modes de détection et de prévention de la discrimination et accès au droit. Action de groupe et discrimination systémique. Algorithmes et préjugés. Réseaux sociaux et harcèlement*, Paris, Société de législation comparée, p. 61-77

RICHARD E., 2014, « Pour une nouvelle efficacité des actions collectives en droit du travail », *Droit ouvrier*, n° 786, p. 36-39

ROSANVALLON P., 1995, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil

SAPIN M., 1983, *La place et le rôle des usagers dans les services publics*, rapport au Premier ministre

SEN A., 2010, *L'idée de justice*, Paris, Seuil

SIINO C., LACOSTE M., GUY D., 2018, « La représentation des chômeurs et des précaires, quelle place pour la revendication au travail hors du travail ? », [hal-01897524]

SIMÉANT J., 1998, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Science Po

STINDT D., 2024, « La plateforme du service public du placement et l'emprise de l'économie numérique. L'Emploi store Pôle emploi : modalité d'accompagnement du demandeur d'emploi ou service aux entreprises », *Revue Intelligibilité du numérique*, n° 5, [en ligne]

SUPIOT A., 2011, *Critique du droit du travail*, Paris, PUF

SUPIOT A., 1985, « La protection du droit d'agir en justice », *Droit social*, p. 774-780

TIRVAUDEY C., 2018, « MARD et nouvelles technologies, quelles relations ? », *Petites affiches*, n° 179-180, 138h2, p. 4-9

# Chapitre 2. Des demandeurs d'emploi sous surveillance numérique ?

## La « gestion de la liste » par France Travail au prisme de l'informatique

Laure CAMAJI

Maîtresse de conférences HDR en droit, Institut d'études du travail de Lyon, Université Lumière Lyon 2, CERCRID (UMR CNRS 5137)

**L**e contrôle des demandeurs d'emploi est un terrain peu exploré par les chercheurs en sciences sociales<sup>1</sup>. Les impacts des technologies informatiques et numériques en ce domaine sont encore plus méconnus. Il est vrai que le terrain est difficile d'accès : l'opérateur principal – Pôle emploi hier, France Travail aujourd'hui – ne communique pas beaucoup sur ces activités. Pourtant, il est évident que de la « gestion de la liste » des demandeurs d'emploi s'appuie sur une infrastructure informatique puissante.

### Ce que recouvre « la gestion de la liste »

Au sein de Pôle emploi/France Travail, la « gestion de la liste » renvoie usuellement à la radiation de la liste des demandeurs d'emploi (voir, par exemple, Instruction Pôle emploi n° 2012-89 du 11 juin 2012 relative aux imprimés à utiliser dans le cadre de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi ; le rapport spécifique du Médiateur de Pôle emploi, *La gestion de la liste des demandeurs d'emploi. Les radiations*, janvier 2013). Plus largement, l'expression vise « l'ensemble des actes et des décisions en matière de gestion de la liste, y compris l'inscription sur la liste et les décisions statuant sur les contestations formées contre les décisions de cessation d'inscription, de changement de catégorie, ainsi que les décisions de sanction à l'encontre des demandeurs d'emploi » (énumération présentée dans les actes de délégation de signature des directeurs régionaux au sein des agences publiées *au Bulletin officiel*).

Dans le cadre de cette contribution, l'expression englobe le contrôle des obligations des demandeurs d'emploi et les sanctions. Elle écarte du champ de l'analyse les activités de France Travail relatives au placement (intermédiation sur le marché du travail, accompagnement), et à l'indemnisation du chômage (calcul et service des allocations, contrôle des déclarations, récupération des indus, prévention des fraudes).

Enrichissant « le système d'information concernant les demandeurs d'emploi et les salariés » qui est administré par France Travail (Camaji, 2023a), une multitude d'applications vient appuyer le travail de gestion des dossiers des chômeuses et des chômeurs au sein des agences et des

1. Une analyse d'ampleur a été récemment publiée en sociologie et en sciences politiques (Vivès *et al.*, 2023).

directions régionales de l'institution publique. Les contrôles et les sanctions font également intervenir les services numériques à destination des demandeurs d'emploi. Du fait de la dématérialisation, les convocations, les échanges et les justificatifs, les courriers ainsi que les recours précontentieux transitent principalement par l'espace numérique personnel du demandeur d'emploi. Par ailleurs, à l'instar des algorithmes de profilage mis en place par les Caisses d'allocations familiales (CAF) [La Quadrature du Net, 2023, 2024a], France Travail a recours à des outils de ciblage pour mener les opérations de contrôle. Le champ d'étude est donc vaste. Plusieurs questions viennent spontanément à l'esprit : quelles sont les technologies mobilisées ? Ont-elles des répercussions sur les obligations et les droits sociaux des demandeurs d'emploi ?

Afin d'explorer ces interactions entre droit et technique, nous avons pris le parti de l'observation<sup>2</sup>. La documentation interne que nous avons pu consulter aide à comprendre comment France Travail rapporte son système informatique aux missions légales qui lui incombent en matière de « gestion de la liste ». Un bref exposé du cadre légal et réglementaire met bien vite en évidence l'essentiel : France Travail dispose d'un très large pouvoir d'organisation de ses activités de service public, ce qui lui confère une grande latitude pour interpréter le droit étatique et créer des règles juridiques aux fins d'exercice de son mandat (1). Sous cet angle, les logiciels métiers et autres outils informatiques remplissent des fonctions essentielles. Alors que France Travail est structuré en réseaux régionaux d'agences, les traitements informatiques sont déployés à l'échelle nationale. Ils visent, entre autres objectifs, à « sécuriser » les décisions et à harmoniser les pratiques. Selon la configuration logicielle retenue, le système peut aménager ou restreindre la marge d'appréciation des agents et automatiser plus ou moins fortement les décisions. Nous nous interrogeons également à propos de la surveillance numérique des personnes privées d'emploi. Celle-ci est moins évidente à étudier. Nous ne disposons pour le moment d'aucun élément tangible qui permet de savoir comment les traces numériques des demandeurs d'emploi entrent en ligne de compte dans le contrôle de leurs obligations (2). En conclusion, nous envisagerons l'impact à l'horizon 2025 de la réforme issue de la loi « pour le plein emploi »<sup>3</sup> (3).

## 1. Le pouvoir d'organisation de France Travail en matière de « gestion de la liste » des demandeurs d'emploi

La concentration des missions d'indemnisation, d'accompagnement et de contrôle des demandeurs d'emploi dans les mains d'une institution unique est un fil rouge des réformes du service public de l'emploi depuis les années 2000 (Vivès *et al.*, 2023 ; Camaji, 2023b). En quelques années, Pôle emploi est devenu l'organe de surveillance des chômeurs pour le compte de l'État et de

---

2. La présente contribution s'inscrit dans le cadre du projet DIGEPS (Digitalisation, emploi et protection sociale – IODE, UMR CNRS 6262/Université de Rennes, dirigé par M. Del Sol et A.-S. Ginon). Elle a également bénéficié des recherches menées par l'équipe pluridisciplinaire du projet Naccre (Normes, agents, contentieux dans le contrôle de la recherche d'emploi – CNAM, Convention de recherche IERDJ n° 22-27, 2022-2025, dirigé par C. Vivès et L. Camaji). Nous avons pu avoir accès à une documentation interne de Pôle emploi qui constitue l'essentiel du matériau de la recherche.

3. Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

l'Unédic. L'extension de la liste des demandeurs d'emploi à de nouveaux publics à l'horizon 2025 renforcera encore ce rôle qui incombe désormais à France Travail<sup>4</sup>.

En matière de contrôle et de sanction, les compétences sont conférées par la loi, mais le législateur et le pouvoir réglementaire n'entrent pas dans le détail de leur mise en œuvre. Alors que les *missions* de service public sont expressément attribuées, les *activités* de France Travail se déploient dans l'ombre des normes étatiques. L'institution est maîtresse de sa propre organisation. Ainsi en va-t-il des actes juridiques pris par l'opérateur : l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, la cessation d'inscription et les sanctions répondent à un régime juridique établi par le Code du travail, mais les circuits de décision sont laissés aux mains de France Travail. Les contrôles sont encore moins spécifiés. En l'état actuel du Code du travail, seules deux dispositions très générales en font état<sup>5</sup>. En dehors du cas particulier du contrôle de la fraude que nous n'étudierons pas dans cette contribution<sup>6</sup>, aucun texte légal ou réglementaire ne circonscrit pour le moment les opérations de contrôle des obligations des demandeurs d'emploi (voir *infra*, point 3, sur les incidences de la loi pour le plein emploi). D'un point de vue juridique, France Travail est donc libre d'en déterminer les modalités. C'est à lui de décider des publics visés, des fréquences, des délais, des étapes, des éléments d'enquête, des indices retenus, des outils, des agents impliqués et de la chaîne hiérarchique. Toutefois, cette faculté juridique est aussi une contrainte de gestion : de l'autre côté de la médaille, l'institution est tenue d'élaborer des processus afin de remplir correctement son mandat.

Le Code du travail conférant un large pouvoir d'organisation à l'opérateur, on comprend mieux pourquoi les réformes du contrôle des demandeurs d'emploi passent inaperçues aux yeux des juristes et du grand public, en dépit de leur puissance transformatrice : elles s'opèrent « à droit constant », ou plus exactement à « lois » et « décrets » constants. En effet, il n'est nul besoin d'avoir recours au Parlement ou de prendre un acte réglementaire pour faire évoluer la surveillance des chômeurs. D'ailleurs, Pôle emploi a opéré une transition fulgurante en quelques années sans modification de la législation<sup>7</sup>, passant « de l'absence de contrôle au

---

4. Nous n'entrerons pas dans le détail de la ventilation des compétences entre France Travail, les départements et les missions locales (Duclos, Kerbourc'h, 2024 ; Pillon, Sigalo Santos, Vivès, 2024). Pour les besoins de cette contribution, il convient simplement d'avoir à l'esprit que France Travail conservera demain les compétences de « gestion de la liste » qui étaient hier celles de Pôle emploi concernant ses usagers : tenir à jour la liste des demandeurs d'emploi (inscriptions, changements de catégorie, cessations d'inscription), contrôler le respect de leurs obligations, tirer les conséquences des manquements par le prononcé d'une sanction (radiation et suppression du revenu de remplacement versé en cas de chômage).

5. Art. L. 5312-1 et L.5426-1 C. trav. La loi « pour le plein emploi » modifie ces textes à échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025 (voir *infra*, point 3).

6. La « prévention des fraudes » est une compétence complémentaire ou nécessaire à la bonne réalisation des missions de France Travail (voir, par exemple, R. 5312-38 C. trav.). Le Code du travail en réglemente l'exercice : attribuée à des agents de Pôle emploi/France travail assermentés et agréés par arrêté du ministère du Travail (L. 5312-13-1 C. trav.), elle fonde des pouvoirs exorbitants du droit commun (procès-verbaux en cas d'infraction, L. 5312-13-1 C. trav. ; droits de communication, L. 5312-13-2 C. trav.).

7. Les compétences décisionnelles de l'opérateur public, les obligations des demandeurs d'emploi et les sanctions ont été remaniées en 2008 (loi n° 2008-758 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi ; décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008 relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi et au suivi de

contrôle à distance », sous l'insistance du pouvoir politique de renforcer les contrôles et de cibler les « métiers en tension » (Pillon, Sigalo Santos, Vivès, 2024). Le changement majeur a consisté à réorganiser les services internes. Après une phase d'expérimentation, le contrôle de la recherche d'emploi a été exfiltré des agences locales pour être installé dans des plateformes placées directement dans les directions régionales (dites plateformes CRE). Depuis 2015, ce contrôle se déroule donc loin des demandeurs d'emploi, principalement par voie téléphonique et électronique. À la suite de la demande du président de la République Emmanuel Macron, lors d'un discours télévisé, de porter le nombre de contrôles de 400 000 en 2021 à 500 000 en 2022 (+ 25 %), la procédure interne mise en place dans les plateformes a été révisée et raccourcie (Vivès *et al.*, 2023). Signe de l'efficacité de ces mesures, les objectifs ont été atteints sans accroissement des effectifs<sup>8</sup>. En lien avec l'augmentation des contrôles, les radiations se sont accrues<sup>9</sup>. Toutefois, peu de documents publics font état de ces réorganisations et de leurs effets sur les demandeurs d'emploi. Il n'y a guère que les rapports du Médiateur pour pointer et questionner le phénomène de l'augmentation des radiations. En 2015, une délibération du Conseil d'administration de Pôle emploi officialise la généralisation des plateformes CRE mais elle ne comporte aucune précision, ni schéma directeur ni procédure<sup>10</sup>. La délibération ultérieure, adoptée fin 2021 après l'intervention télévisée du président de la République, par laquelle le Conseil d'administration établit une part de contrôles aléatoires et demande aux plateformes CRE de concentrer leurs activités sur les métiers en tension au premier semestre 2022, n'est tout bonnement pas publiée<sup>11</sup>. Finalement, les éléments les plus précis sont livrés dans deux synthèses de la Direction des statistiques, des études et de l'évaluation de Pôle emploi/France Travail, relatives au contrôle de la recherche d'emploi et à son impact sur le parcours des demandeurs d'emploi (Pôle emploi, 2018 ; France Travail, 2024). Les auteurs analysent les chiffres du contrôle sur les périodes 2015-2017 et 2019-2023. Ces documents sont les seules ressources publiques exposant le déroulement du contrôle de la recherche d'emploi ; la description qui en est faite est d'ailleurs très sommaire. Au cours de la dernière décennie, le pouvoir politique et l'opérateur public ont donc démontré leur capacité à contrôler davantage et autrement les demandeurs d'emploi, sans mise en débat. Aucune obligation de rendre compte auprès du Parlement, des

---

la recherche d'emploi) ainsi qu'en 2018 (loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ; décret n° 2018-1335 du 28 décembre 2018 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi). Cependant, les modalités de contrôle n'ont pas fait l'objet de dispositions particulières. Elles sont confiées à Pôle emploi depuis sa création en 2008 (Camaji, 2019).

8. 366 139 contrôles de la recherche d'emploi ont été démarrés en 2021, 501 458 en 2022, 523 446 en 2023 (données France Travail, 2024).
9. + 5,8 % entre 2022 et 2023 (période de référence : premier trimestre ; Pôle emploi-Dares, 2023) ; + 8,1 % entre 2023 et 2024 (période de référence : premier trimestre ; France Travail-Dares, 2024).
10. Conseil d'administration de Pôle emploi, délibération n° 2015-27 du 20 mai 2015, *BOPE* n° 2015-42 du 27 mai 2015 : « Le principe d'une séparation des activités d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des activités de contrôle de la recherche d'emploi est approuvé. »
11. Conseil d'administration de Pôle emploi, délibération n° 2021-84 du 14 décembre 2021, non publiée.

organisations syndicales de salariés ou des associations de défense des chômeurs ne contraint France Travail à faire état de ses activités de surveillance des chômeurs et des chômeuses.

La grande liberté d'organisation dont bénéficie France Travail suscite de nombreuses questions juridiques, à commencer par l'existence de règles juridiques en matière de contrôle des demandeurs d'emploi. On peut raisonnablement supposer que l'institution est amenée à produire ces règles afin d'assurer le bon fonctionnement de ses activités à grande échelle. Toutefois, les textes infra-réglementaires parus au Bulletin officiel de France Travail ne comportent pas beaucoup d'indications complémentaires au droit étatique, contrairement à d'autres pans de la relation avec les usagers (par exemple à propos de la procédure d'inscription ou des aides à la formation). Dans son instruction n° 2019-1 du 3 janvier 2019, Pôle emploi précise certains droits procéduraux du demandeur d'emploi prévus par le Code du travail et détermine plus clairement le formalisme des décisions de radiation et de suppression des revenus de remplacement. Cependant, de nombreux points restent dans l'ombre : comment les contrôles sont-ils déclenchés et quelles sont leurs modalités ? sur quelles bases (indices, critères, fréquences, justificatifs) les chefs de manquement sont-ils appréciés ? ces opérations impliquent-elles systématiquement le conseiller référent ? qui prend effectivement la décision ? y a-t-il une part de traitement automatique ou algorithmique ?

Notre recherche a consisté à partir en quête de cette normativité produite par l'institution. L'étude de la documentation interne (notes de service, guides techniques, fiches métiers, etc.) fait ressortir des prescriptions d'allure juridique ou ayant une portée normative : l'opérateur élabore nombre de procédures d'application générale à destination de ses agents. Ces règles internes peuvent être vues à la fois comme des interprétations du droit étatique et comme des actes d'auto-régulation du pouvoir de contrôle et de sanction de France Travail<sup>12</sup>. On est ainsi amenés à se demander comment les outils informatiques et numériques participent de la diffusion de ces règles internes. L'infrastructure informatique est ici appréhendée comme un dispositif, qui incorpore (entre autres) des opérations d'interprétation des normes étatiques et des actes d'auto-régulation du pouvoir d'organisation confié par la loi à l'institution dans le cadre de sa mission de service public.

## 2. Une régulation des activités de contrôle des demandeurs d'emploi à travers les systèmes informatiques de France Travail

Les salariés des agences et des plateformes de contrôle disposent d'un certain nombre d'instruments pour effectuer leur travail, parmi lesquels se trouvent des protocoles, détaillés dans des fiches techniques, ainsi que des outils informatiques. Il est vain de chercher à les distinguer tant ils sont étroitement imbriqués. En effet, le dossier du demandeur d'emploi est entièrement informatisé et centralisé dans un système d'information pour faciliter le suivi. Le système est interfacé avec des logiciels métiers, auxquels chaque conseiller a un accès individuel. Ces assistants informatiques personnels regorgent de paramètres et de fonctionnalités ; ils retracent, décomposent

12. Il est renvoyé au rapport de recherches final du projet Naccre (convention IERDJ n° 22-27), à paraître début 2025.

et archivent les différentes activités (actions à engager, contacts planifiés avec les demandeurs d'emploi, requêtes personnalisées, etc.), ils déclenchent des rappels, ils facilitent le croisement des données. De leur côté, les logiciels des managers façonnent un « pilotage » des activités des conseillers. Par exemple, la documentation interne montre bien comment la refonte des outils informatiques dans les dernières années a permis la mise en place de stratégies de contrôle au sein des plateformes régionales de contrôle de la recherche d'emploi (affectation d'une cohorte donnée, visualisation du nombre de dossiers traités, statistiques, etc.). Indubitablement, les logiciels métiers sont porteurs d'une « régulation technique » (l'expression est empruntée à De Filippi, 2017) : leurs paramètres déterminent ce que les agents peuvent faire, ne pas faire et comment ils doivent le faire. C'est même une de leurs caractéristiques essentielles d'identifier des situations de travail typiques et des opérations pour y répondre<sup>13</sup>. Puisque les conseillers travaillent avec les mêmes logiciels métiers (Demazière, 2023), les pratiques s'uniformisent entre les différentes agences. Nous formulons donc l'idée que la régulation technique des activités de « gestion de la liste » à travers les outils informatiques véhicule d'une manière ou d'une autre la réglementation interne : elle la rend incontournable, c'est-à-dire impérative.

Avant de le vérifier, il faut avoir à l'esprit que la surveillance des chômeurs et des chômeuses vise des motifs et des procédures aux contours bien précis au sein de France Travail. Le contrôle de la recherche d'emploi suit des schémas spécifiques, qui ne sont pas ceux du repérage des manquements aux autres obligations, en particulier l'absence à rendez-vous. Depuis 2015, le contrôle de l'obligation de recherche d'emploi est effectué par des conseillers dédiés sur des plateformes situées au sein des directions régionales, à distance des agences locales (Vivès *et al.*, 2023). Les dossiers qui leur parviennent sont issus de plusieurs sources : des « requêtes spécifiques » ciblées en fonction de certains profils (c'est le cas par exemple des requêtes portant sur les « métiers en tension »), des « requêtes aléatoires » qui tirent au sort des dossiers parmi les demandeurs d'emploi, des signalements du conseiller référent. Le contrôle de la recherche d'emploi est en principe un processus assez long, car il repose sur une appréciation globale du dossier. La procédure à appliquer par les agents de contrôle prévoit, d'après la documentation consultée en 2023, une invitation du demandeur d'emploi à un entretien téléphonique, un questionnaire à compléter, un examen des justificatifs et des compléments d'investigation éventuels, dans des délais et dans un ordre précis. Les manquements aux autres obligations (absence à rendez-vous, absence à un atelier, etc.) sont repérés « au fil de l'eau » par le conseiller référent du demandeur d'emploi, c'est-à-dire en agence, dans le cadre de l'activité quotidienne de suivi et d'accompagnement des usagers. Quel que soit le chef de manquement, les contrôleurs et les conseillers référents ne disposent pas du pouvoir de sanction. Selon la documentation interne à laquelle nous avons eu accès, ils sont chargés d'évaluer la situation au regard de l'obligation du demandeur d'emploi et de proposer une décision. Dans le cas où ils concluent à une ineffectivité de la recherche d'emploi, ils génèrent un courrier d'avertissement qui marque le point de départ de la période contradictoire prévue par le Code du travail. Au terme de cette période, le dossier est pris en charge par

---

13. Le développement informatique a déjà fait l'objet d'analyses poussées en sociologie. Ces études ont le plus souvent mis en avant le caractère normatif de ces outils : voir les références citées dans Pillon (2016).

l'équipe de direction qui décide d'abandonner la procédure ou de prononcer la décision de sanction (radiation, suppression du revenu de remplacement). Nous allons voir que les technologies contribuent aux procédures (2.1) et aux outils d'investigation (2.2) de France Travail.

## 2.1. Procédures de contrôle et de sanction : le rôle déterminant de la configuration informatique

L'accroissement fulgurant du nombre de contrôles de la recherche d'emploi met en évidence les capacités de production de France Travail dans ce domaine. Les gains de productivité doivent sans doute beaucoup à la modification du protocole de contrôle, appliqué par les plateformes CRE fin 2021 (sur le nouveau protocole, voir Vivès *et al.*, 2023<sup>14</sup>). Il nous semble que l'infrastructure informatique joue aussi un rôle déterminant. Ici, la technologie ne crée pas la règle juridique, elle structure et consolide l'exercice du (quasi illimité) pouvoir de contrôle attribué à l'opérateur public. L'exemple le plus saillant est celui de l'intensification des contrôles des « métiers en tension », qui repose à plein sur des processus informatiques. Sans codage de tous les dossiers des demandeurs d'emploi et un système d'information performant, Pôle emploi n'aurait pas pu satisfaire la commande politique. Le profilage des dossiers contrôlés peut paraître d'ailleurs assez rudimentaire<sup>15</sup>, en comparaison des algorithmes utilisés par les Caisses d'allocations familiales, qui font ressortir des scores de risque individuels à partir de multiples caractéristiques économiques et sociales des allocataires<sup>16</sup>. Si le principe même du ciblage des contrôles des demandeurs d'emploi n'est pas interdit par le Code du travail, il n'en demeure pas moins questionnant. Pour l'opérateur, il est question d'efficacité des contrôles (par exemple : au nom de l'efficacité, un délai raisonnable entre deux contrôles est mis en place en 2020) et d'exigences plus générales de justice (par exemple : un principe « d'universalité » du contrôle est invoqué au soutien de la décision du Conseil d'administration de fixer une part des contrôles aléatoires dans l'ensemble des contrôles de la recherche d'emploi)<sup>17</sup>. Toutefois, d'un point de vue juridique, un ciblage massif est-il compatible avec le principe d'égalité devant le service public ? Les « métiers en tension » ne

14. Selon des sources internes, ce protocole serait à nouveau en cours d'évolution au moment où nous écrivons.

15. Au vu de la documentation interne consultée jusqu'en 2023, il existe six requêtes spécifiques. L'une d'entre elles concerne par exemple les chômeurs de longue durée (« DE en catégorie A depuis + 1 an »). Il faut toutefois souligner que d'autres outils de profilage nous échappent dans le cadre de cette recherche.

16. En réalité, de nombreux algorithmes de profilage, plus ou moins sophistiqués, ont été développés par Pôle emploi. Ils ne concernent pas le contrôle de la recherche d'emploi, raison pour laquelle il n'en sera pas fait longuement état dans ces lignes. Ces outils poursuivent d'autres buts, tels que la prévention des fraudes aux allocations, l'orientation des demandeurs d'emploi vers des parcours d'accompagnement spécifiques, l'automatisation du suivi. Dès dans les années 2000, les Assedic (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) expérimentent le « profilage statistique » des demandeurs d'emploi nouvellement inscrits, qui vise entre autres à repérer ceux qui risquent de devenir chômeurs de longue durée (Georges, 2007). Plus récemment, une enquête de La Quadrature du Net a mis en lumière l'essor sans précédent du contrôle algorithmique des demandeurs d'emploi dans ces domaines (La Quadrature du Net, 2024b).

17. Ces informations sont issues de la documentation récoltée auprès des agents de Pôle emploi dans le cadre du projet Naccr.

sont-ils pas les plus difficiles à tenir, mal rémunérés et peu valorisés par des diplômes (bâtiment, restauration rapide, métiers du soin, de la sécurité, etc.) ? La liste est censée être actualisée chaque année en fonction des bassins d'emploi, mais comment est-elle définie et est-elle contestable ? Si ces questions ne sont pas posées, c'est qu'elles sont délicates à approcher en l'absence de textes juridiques. En l'état du droit en vigueur (voir *infra*, point 3, sur l'impact de la réforme en cours), les opérations du contrôle de la recherche d'emploi ne sont pas encadrées par des principes posés par le législateur et elles ne font pas non plus l'objet d'instructions publiées. Faute de mieux, le ciblage est donc aujourd'hui une mesure de gestion, dont on pressent les obstacles à la « judiciariser ». À notre connaissance, aucune juridiction ne s'est prononcée sur le contrôle de la recherche d'emploi en lui-même : non seulement les juges ne sont saisis que de la sanction prononcée, mais de surcroît ils limitent leur office à l'examen des motifs de la sanction, du respect de la procédure contradictoire qui débute avec le courrier d'avertissement et des aspects formels de la décision.

La configuration informatique permet également des gains de productivité concernant les autres obligations des demandeurs d'emploi. Prenons l'exemple de l'absence à rendez-vous. Les fiches techniques à disposition des conseillers recommandent d'accorder les deux premières demandes de report sans justificatif, d'apprécier la troisième et de déclencher la procédure de sanction le cas échéant. La demande de report doit être intervenue en amont du jour et de l'heure du rendez-vous, à défaut de quoi une sanction est encourue. Le système informatique est configuré pour accepter de manière automatique les deux premières demandes, du moins celles qui sont effectuées à partir de l'espace numérique personnel. À la troisième, le système génère une demande de justificatif. D'après la documentation interne que nous avons pu consulter, la justification d'une absence à rendez-vous échoué est ouverte 48 heures dans l'espace personnel. À défaut d'envoi dans le délai, le courrier d'avertissement d'absence à rendez-vous est automatiquement adressé. L'absence d'envoi de pièces de la part du demandeur d'emploi supprime aussi la faculté de faire une nouvelle demande (le bouton disparaît). Ici, la dématérialisation des procédures (demande de report en ligne, fonctionnalités ouvertes ou fermées sur l'espace personnel), couplée à un traitement automatique des demandes, crée les conditions de possibilité d'une gestion de masse de ce chef de manquement. D'un point de vue quantitatif, l'absence à rendez-vous demeure d'ailleurs aujourd'hui la cause la plus fréquente des radiations<sup>18</sup>. En d'autres termes, le fait que les convocations de toutes sortes (rendez-vous avec le conseiller référent, ateliers, etc.) soient enregistrées dans une application informatique facilite le constat automatique du non-respect de l'obligation. À cela s'ajoute le jeu du barème des sanctions introduit par le décret de 2018, qui paraît avoir été conçu en vue d'une automatisation de tout le processus, puisque le *quantum* de la sanction est strictement défini et donc déterminable à l'avance (Camaji, 2019). On peut même imaginer un système encore plus « efficient », qui proposerait une sanction après une analyse algorithmique des pièces fournies par l'utilisateur. Heureusement, le Code du travail prévoit des garde-fous : quel que soit le chef de manquement, les sanctions automatiques n'ont en principe pas leur place, du triple fait de l'appréciation circonstanciée du « motif légitime »,

---

18. 70 % des manquements constatés sont liés à l'absence à rendez-vous ; viennent ensuite la non-présentation à une prestation d'accompagnement (16 %) et l'insuffisance de recherche d'emploi (11 %) [Guilluy, 2023, p. 152].

des garanties procédurales au cours de la période contradictoire et des possibilités de recours. Il faut aussi tenir compte de la prohibition des décisions administratives algorithmiques (Rochfeld, 2020). Dans la mesure où tout le processus est informatisé, la question se pose alors de savoir si les fonctionnalités logicielles intègrent suffisamment ces droits des demandeurs d'emploi.

Plusieurs documents internes attestent du souci de protéger davantage les usagers dans l'exercice de leurs droits au cours de la procédure de sanction, postérieurement à la phase de contrôle. À Pôle emploi, cette garantie est passée par une adaptation des outils informatiques. Par exemple, le système est bloqué jusqu'au traitement de tous les documents téléchargés (une sanction ne peut donc théoriquement pas être prononcée avant l'étude de tous les justificatifs dans le module informatique) ; les observations écrites des demandeurs d'emploi au cours de la période contradictoire sont désormais tracées ; le logiciel de gestion des recours préalables a été reconfiguré à deux reprises, avant et après la mise en place de la médiation préalable obligatoire, pour garantir leur traitement dans les délais ; depuis 2019, la demande de recours est enregistrée par le conseiller dans le logiciel interne et un accusé de réception est adressé au demandeur d'emploi, que la demande soit dans ou hors délai réglementaire. Les technologies sont donc utilisées aux fins de « sécuriser » les décisions, pour reprendre les termes employés en interne par l'opérateur. Cependant, elles offrent d'autres potentialités qui pourraient être exploitées en faveur de l'accès aux droits. Par exemple, des rappels des délais de recours apparaissent sous forme de fenêtres « *pop-up* » du côté de l'opérateur, pas du côté de l'utilisateur. En 2022, le Médiateur de Pôle emploi pointait le blocage informatique de l'entrée en médiation (voir le rapport 2022, paru en mars 2023). On peut aussi se demander si le champ du formulaire à compléter par l'auteur de la décision est de taille suffisante, tant on constate en pratique des lacunes dans la motivation des sanctions<sup>19</sup>. Plus généralement, dans le contexte d'une dématérialisation massive des échanges, le recours aux technologies numériques ne contribue pas à restaurer un équilibre des modalités de communication : par exemple, les appels téléphoniques étant dirigés vers une plateforme, il est en pratique impossible pour un demandeur d'emploi de joindre son conseiller référent par téléphone ; les mails ne sont pas réceptionnés directement par ce dernier mais par un système de « tickets », qui oblige l'utilisateur à générer une conversation nouvelle après chaque fermeture du ticket.

L'absence de cadre législatif contraignant pose aussi la question de l'étendue du pouvoir de contrôle de France Travail.

## **2.2. Outils d'investigation : quel poids des traces numériques du demandeur d'emploi ?**

On sait que les opérations de contrôle des CAF recouvrent un champ toujours plus vaste et intrusif, où le numérique tient une place importante. De son côté, dans quelle mesure France Travail recourt-il aux outils numériques pour mener les enquêtes ? À la différence des CAF, les contrôleurs des plateformes CRE et les conseillers référents en agence ne sont pas à la recherche de

---

19. D'anciens modèles datant des années 2015 que nous avons pu consulter ne laissaient pas beaucoup d'espace.

fraudes. Cette mission est assurée par d'autres agents au sein de France Travail, dont les pouvoirs d'investigation ont été discrètement mais fermement accrus à travers plusieurs décrets<sup>20</sup>. Des algorithmes de profilage ont été développés au nom de la lutte contre la fraude : la notation des chômeurs *via* un « score de suspicion » est généralisée en 2018, conduisant à l'essor du contrôle algorithmique<sup>21</sup>. Les activités de « gestion de la liste » poursuivent, quant à elles, le double objectif de veiller à ce que les demandeurs d'emploi respectent leurs obligations et de s'assurer que le non-respect de cette obligation entraîne *a priori* les sanctions prévues par la loi. La plupart des manquements sont simples à qualifier puisqu'ils reposent sur un constat unique (une absence à un rendez-vous ou à un atelier, un deuxième refus d'offre raisonnable d'emploi) ainsi que sur l'évaluation du motif légitime éventuellement invoqué. Ils ne nécessitent pas de techniques d'enquête sophistiquées. En revanche, les investigations liées à l'obligation de recherche d'emploi sont plus poussées. Des outils aident le contrôleur à forger sa conclusion. Par exemple, le protocole interne impose de proposer un entretien téléphonique au demandeur d'emploi et de lui faire parvenir un questionnaire comportant une série de questions sur les démarches effectuées pour retrouver une activité professionnelle.

Les fiches métiers et les guides à destination des plateformes CRE auxquels nous avons eu accès montrent que l'usage des outils numériques dans la recherche d'emploi est détecté lors des opérations de contrôle. Le questionnaire, dans sa version utilisée en 2021 par les plateformes CRE, en atteste : le demandeur d'emploi est conduit à répondre par « oui » ou par « non » à des questions concernant l'utilisation des offres diffusées sur Pole-emploi.fr, des « réseaux professionnels ou réseaux sociaux », des sites Internet et des applications de recherche d'emploi. Il doit ensuite justifier sa réponse<sup>22</sup>. Par ailleurs, des traces numériques créées par les chômeurs et les chômeuses sont accessibles aux agents. C'est le cas des candidatures effectuées par l'intermédiaire de l'espace personnel France Travail. On peut aussi s'interroger sur l'utilisation de nouveaux services numériques dédiés à la recherche d'emploi, tels « le journal de recherche d'emploi (JRE) » ou le « bilan en ligne »<sup>23</sup>. L'utilisateur y renseigne de nombreuses données personnelles en rapport avec sa recherche d'emploi ; il note ses démarches, qui sont triées, classées, mises à jour, planifiées ; il reçoit des « conseils personnalisés » générés par des algorithmes, des suggestions d'action auxquels il est incité à répondre (c'est une des fonctionnalités du JRE) ; en d'autres termes, il est amené à s'auto-évaluer.

---

20. Chargés de vérifier les déclarations d'activité et de ressources aux fins de calcul des allocations, ces agents mobilisent des outils numériques tels que le croisement des données à caractère personnel (France Travail, employeurs, impôts, données bancaires...). Les contrôleurs CRE et les conseillers référents en agence ne disposent pas de ces autorisations.

21. Une fois l'ensemble des personnes sans emploi notées, un système d'« alertes » déclenche ainsi des contrôles lorsque l'algorithme détecte des situations « suspectes » (emploi fictif, usurpation d'identité, reprise d'emploi non déclarée), selon une enquête de La Quadrature du Net (2024b).

22. Une recherche d'emploi à l'aide du numérique est-elle plus valable qu'une recherche d'emploi menée par des canaux plus traditionnels ou informels ? En 2021, un chômeur a été radié pour avoir candidaté uniquement par courrier postal recommandé. Pôle emploi lui reprochait de n'avoir pas utilisé les canaux numériques et a conclu à un manque de sérieux dans ses démarches (Hautefeuille, 2021).

23. Voir [<https://www.francetravail.fr/candidat/vos-services-en-ligne/tutos-pour-reussir-mes-demarches.html>].

Le JRE assigne à chaque inscrit quatre scores de « profilage psychologique » visant respectivement à évaluer la « dynamique de recherche » d'emploi, les « signes de perte de confiance », le « besoin de redynamisation » ou les « risques de dispersion » (La Quadrature du Net, 2024b). Le conseiller référent peut visualiser toutes les actions du demandeur d'emploi – ces outils sont d'ailleurs conçus pour faciliter les interactions avec ce dernier – et il dispose de fonctionnalités cachées à l'utilisateur<sup>24</sup>. Certaines décisions de justice montrent que ces traces numériques, accessibles aux contrôleurs des plateformes, sont *de facto* prises en compte<sup>25</sup>. Il est impossible d'en connaître le poids dans le diagnostic final, tout comme il est impossible de savoir si les conseillers déclenchent fréquemment un signalement aux plateformes CRE en l'absence de recherche d'emploi à l'aide des outils numériques. Seuls des contentieux en masse permettraient d'ouvrir le débat juridique, mais le chemin vers la judiciarisation de ces questions est parsemé d'obstacles : les actions en justice en matière d'obligation de recherche d'emploi demeurent extrêmement rares, la motivation formelle des sanctions est peu développée et l'activité numérique de recherche d'emploi n'est le plus souvent qu'un aspect de situations appréciées dans leur globalité.

En conclusion de cette deuxième partie, les technologies informatiques et numériques contribuent aussi bien à l'auto-régulation (*via* les procédures) qu'à l'extension (*via* les données numériques collectées) du pouvoir de contrôle de France Travail. Ce pouvoir reste pour le moment hors du regard du juge. Il faut à présent envisager les effets de la loi « pour le plein emploi ».

### 3. Loi « pour le plein emploi » : un virage vers la surveillance numérique des chômeuses et des chômeurs

La loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi entreprend une réforme « particulièrement ambitieuse » (Willmann, 2024), couvrant aussi bien les champs de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, des minima sociaux et de l'indemnisation du chômage. Les acteurs de l'emploi et de l'insertion sont intégrés au sein d'un nouveau « réseau pour l'emploi » doté de nouvelles structures de gouvernance au double étage national et territorial. Le rôle d'animateur central du

24. Selon l'enquête de La Quadrature du Net, « ces informations sont synthétisées et présentées aux conseillers sous la forme d'un tableau de bord. « Parcours à analyser », « Situations à examiner », « Dynamique de recherche faible » : des alertes sont remontées concernant les chômeurs jugés déficients par tel ou tel algorithme. Le conseiller ou la conseillère doit alors faire un « diagnostic de situation » – *via* l'interface numérique – afin d'« adapter l'intensité » des « actions d'accompagnement ». Et là encore, il ou elle peut s'appuyer sur des « conseils personnalisés » générés par un dernier algorithme » (La Quadrature du Net, 2024b).

25. Pôle emploi soutient « qu'aucun mouvement sur l'espace personnel n'a été enregistré, ni aucun abonnement aux offres d'emploi » (Tribunal administratif de Rennes, 18 octobre 2022, n° 2103868); « Il a été constaté que cette dernière ne s'est pas abonnée au service des offres d'emploi du site de Pôle emploi, son profil ainsi que sa carte de visite ne sont pas accessibles en ligne » (Tribunal administratif de Toulouse, 27 octobre 2023, n° 2203881); « Il résulte également de l'instruction que le requérant n'a répondu à aucune offre diffusée sur le site Internet de Pôle emploi, qu'aucune recherche d'offre n'a été enregistrée sur ce même site Internet et que le CV de M. B. n'est pas visible par les recruteurs sur l'espace personnel du requérant » (Tribunal administratif de Toulouse, 27 janvier 2024, n° 2205099). Nous remercions Tristan Pellerin qui a mis au jour ces données, ainsi que celles relatives au questionnaire de recherche d'emploi, dans le cadre du programme Naccre.

réseau est confié à l'ex-Pôle emploi, devenu France Travail, ce qui renforce encore l'importance de cet acteur ; toutefois, cette nouvelle restructuration du service public de l'emploi consiste surtout pour l'État à reprendre en main les stratégies et les moyens des politiques d'insertion et d'emploi à tous les niveaux (Véricel, 2023). La loi opère également un « changement de perspective » dans l'orientation et l'accompagnement vers l'emploi, en élargissant notablement la population inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi (Duclos, Kerbourc'h, 2024). L'inscription est désormais quasi généralisée : de manière automatique et dématérialisée, elle s'étend aux foyers qui sollicitent le Revenu de solidarité active (RSA), aux jeunes à la recherche d'un emploi qui se tournent vers les missions locales ainsi qu'aux personnes en situation de handicap suivies par un organisme de placement spécialisé. L'objectif affiché est de permettre une meilleure orientation des intéressés. Ainsi que l'explique Anne Eydoux, la loi organise surtout « l'extension du domaine de l'activation » en direction des personnes les plus précaires. Il est dessiné une nouvelle figure du « demandeur d'emploi universel » en bonne part référée à un ensemble de contrôles et de sanctions (Eydoux, 2024). Le régime se veut fortement incitatif pour les demandeurs d'emploi à adopter de « bons » comportements de recherche d'emploi et à prendre les emplois proposés, sous peine de la suspension, voire de la suppression, des revenus de remplacement qui leur sont alloués (Véricel, 2023). Les technologies numériques irriguent de toutes parts (3.2) le nouveau régime de contrôle et de sanctions (3.1).

### **3.1. Un nouveau régime de contrôle et de sanctions**

Le texte remanie en profondeur l'obligation de recherche d'emploi. Nous ne nous attarderons pas sur la confusion de plus en plus dangereuse avec une obligation de travailler ; la ligne de démarcation se fait de moins en moins nette (Barbier, 2024). La dimension comportementale des nouveaux « engagements » du demandeur d'emploi est désormais explicite (« assiduité », « participation active »). Contrairement au droit jusqu'à présent en vigueur, le contenu obligationnel est expressément renvoyé au contrat d'engagement, lequel se décompose en « engagements », « plan d'action » et « offre raisonnable d'emploi »<sup>26</sup>. En d'autres termes et sous réserve des dispositions réglementaires à venir, les obligations des demandeurs d'emploi sont désormais individualisées<sup>27</sup>.

---

26. Les obligations générales du demandeur d'emploi, en particulier l'obligation de recherche d'emploi, étaient précisées à l'article L. 5411-6 C. trav. (« Le demandeur d'emploi immédiatement disponible pour occuper un emploi est orienté et accompagné dans sa recherche d'emploi par Pôle emploi. Il est tenu de participer à la définition et à l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1, d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi telles que définies aux articles L. 5411-6-2 et L. 5411-6-3 »). Cette rédaction disparaît au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2025, en même temps que la section « Recherche d'emploi » du chapitre I, « Inscription du demandeur d'emploi et recherche d'emploi », du titre I du livre IV de la cinquième partie du Code du travail. Les « engagements » du demandeur d'emploi sont désormais déterminés dans le « contrat d'engagement ». Celui-ci définit aussi un « plan d'action », le cas échéant un nombre d'heures minimal d'activité hebdomadaire ainsi que « l'offre raisonnable d'emploi » si le parcours s'y prête. Il est encore plus saisissant de remarquer que les « droits » du demandeur d'emploi sont aussi renvoyés au contrat d'engagement (L. 5411-6 C. trav., al. 9, nouveau). Les éléments légaux de l'obligation de recherche d'emploi réapparaissent dans la disposition relative aux sanctions (L. 5426-1. C. trav., nouveau).

27. Sur l'individualisation des droits sociaux, voir Camaji (2022).

Elles reposent sur un instrument en apparence contractuel<sup>28</sup>, attaché à la qualité de demandeur d'emploi et donc applicable à tous les inscrits à France Travail, peu important l'existence et la nature de leur indemnisation (allocation d'assurance chômage, allocation spécifique, minimum social). Ce cadre unique est censé être suffisamment flexible pour s'adapter à toutes les situations<sup>29</sup>.

Dans le même mouvement, le contrôle des personnes est rénové. De manière symbolique, la loi privilégie le contrôle des « engagements » du demandeur d'emploi au contrôle de ses « obligations », même si ce dernier vocable reste employé dans les dispositions légales. Des textes plus précis lui sont à présent consacrés, principalement dans une section rebaptisée « Contrôle des engagements des demandeurs d'emploi ». La nouvelle rédaction de l'article L. 5426-1 du Code du travail en attribue la compétence de principe à France Travail et par dérogation aux départements ainsi qu'aux missions locales pour les publics dont ils sont les organismes référents. D'après la loi, la coopération devrait se traduire par des instruments communs dont le déploiement opérationnel est confié à France Travail<sup>30</sup>. Dès lors, il semble que les modalités de contrôle des demandeurs d'emploi aient vocation à être formalisées, voire à être largement diffusées ; du moins c'est que l'on peut penser, vu la logique de « coopération » entre les acteurs qui préside à cette réforme et qui est promue de manière très volontariste par l'État. Si cela s'avérait être le cas, il s'agirait d'une évolution notable par rapport à l'existant, dans le sens d'une plus grande transparence des activités de surveillance des usagers du service public de l'emploi. Nous devrions donc à l'avenir disposer d'éléments plus précis à propos des opérations de contrôle, dans la mesure où les opérateurs auront l'obligation de produire et de partager un bilan avec les comités territoriaux pour l'emploi<sup>31</sup> et où des « modalités de contrôle conjointes » pourront être prévues entre France Travail, les départements et les missions locales<sup>32</sup>. Ces documents seront-ils rendus publics ? Seront-ils communiqués aux représentants des chômeurs *via* les comités de liaison France Travail ainsi qu'aux chercheurs ? Il faut aussi noter que

---

28. L'invocation de la figure du contrat est assurément idéologique, moins assurément juridique. Ce « contrat d'engagement » ne garantit en rien l'équilibre des forces et des responsabilités : France Travail n'est pas tenu de détailler ses engagements et il exerce un pouvoir d'ordre disciplinaire, contrairement à la personne privée d'emploi à qui une série d'obligations s'imposent sous peine de sanctions (Camaji, 2023b ; Ginon, 2023). La qualification juridique de contrat apporterait des garanties. Les juges vont-ils enfin s'emparer de cette qualification ? Rien n'est moins sûr : dans une décision du 4 décembre 2019, le Conseil d'État considère, à propos du contrat d'engagements réciproques signé par l'allocataire du RSA, qu'il ne s'agit pas d'un contrat mais d'un « document intitulé contrat d'engagement » (voir l'analyse de Rihal, 2024).

29. Pour une critique de ce modèle universel, largement inadapté à la diversité des publics, voir Verkindt (2024), Véricel (2023), Camaji (2023b).

30. Une des missions du Comité national pour l'emploi est d'établir des « méthodologies et les référentiels comportant, le cas échéant, des objectifs de qualité de service ainsi qu'un cahier des charges recensant les besoins des membres du réseau pour assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information » et des « indicateurs nécessaires au pilotage, au suivi et à l'évaluation des actions des membres du réseau et d'assurer la concertation sur les évaluations réalisées ainsi que sur les résultats observés » (L. 5311-9 C. trav., nouveau). Les opérateurs du réseau sont invités à mettre en œuvre ces instruments communs (L. 5311-8 C. trav., nouveau), si besoin à la suite d'audits lancés par le Comité national pour l'emploi (L. 5311-9 C. trav., nouveau) et par les comités territoriaux (L. 5311-10 C. trav., nouveau).

31. Art. L. 5426-1, II, C. trav., nouveau.

32. Art. L. 5426-1, III, C. trav., nouveau.

la part minimale de contrôle aléatoire fait son entrée dans le Code du travail<sup>33</sup>. En écho aux questions soulevées plus haut, ces nouvelles dispositions légales aideront peut-être à la judiciarisation des opérations de contrôle. Quoi qu'il en soit, le remaniement des textes et des intitulés du Code du travail confirme la montée en puissance du contrôle en tant que tel.

Les sanctions sont également repensées. Les modalités restent à déterminer par voie de décret mais la loi laisse transparaître le nouveau modèle. En vue de satisfaire l'objectif de « supprimer la gestion de la liste » (*sic*)<sup>34</sup>, l'article L. 5412-1 du Code du travail réaménage la place de la radiation, dans sa rédaction applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Bien que la radiation demeure une sanction susceptible d'être encourue, elle a vraisemblablement vocation à devenir secondaire : écartée dans certains cas, adaptée dans d'autres, elle est mentionnée en seconde position dans le premier alinéa après la suppression du revenu de remplacement. En effet, le rapport de préfiguration de la réforme (Guilluy, 2023) dessine un nouveau paradigme du « repérage » (Verkindt, 2024) et d'inscription généralisée des personnes susceptibles d'occuper un travail, au motif de leur meilleur accompagnement vers l'emploi. Ce projet n'est pas très compatible avec une mesure de radiation puisque cette dernière rompt le contact (et donc toute possibilité de contrôle) avec les personnes que l'on cherche à « activer » par tous les moyens. Le rapport impose donc sa nette préférence pour une sanction de type indemnitaire. Ce choix est aussi cohérent avec l'idée actuellement en vogue selon laquelle la réduction des allocations accélérerait ou favoriserait le retour à l'emploi – quand bien même cette thèse populiste du « chômeur volontaire » ne résiste pas à une analyse sérieuse (Eydoux, 2024 ; Ferkane, Di Camillo, 2023). Un nouveau chapitre, intitulé « Sanctions des demandeurs d'emploi » en remplacement du chapitre « Radiation des demandeurs d'emploi », envisage donc ensemble les deux catégories de sanction<sup>35</sup>. L'article L. 5412-1 du Code du travail, dans sa version au 1<sup>er</sup> janvier 2025, précise les actes attendus au titre de l'obligation de recherche d'emploi et de « l'assiduité ». Bien qu'il réutilise des formulations existantes, le texte semble tout de même acter un changement de perspective. Dans le droit fil du rapport de préfiguration, il paraît promouvoir une approche plus globale de l'appréciation du comportement de la personne dans l'accès ou le retour à l'emploi. Pour le moment, une nette séparation entre l'obligation de recherche d'emploi et les obligations plus administratives relatives aux rendez-vous et aux actions d'aide à la recherche d'emploi est posée tant en droit (voir la liste des chefs de manquements dans le Code du travail en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2025) qu'en pratique (voir la séparation des activités au sein de France Travail depuis la mise en place des plateformes CRE). Elle n'est certainement pas le modèle d'avenir puisque la recherche d'emploi devient l'alpha et l'oméga

---

33. Art. L. 5426-1, IV, C. trav., nouveau.

34. Le rapport de préfiguration prône « une approche globale de la situation de la personne » et évoque à cet égard la « suppression de la gestion de la liste, approche mécaniste qui génère une charge administrative importante avec *in fine* une mise en œuvre effective des sanctions très relative » (Guilluy, 2023, p. 156). En réalité, la sanction de radiation n'est pas supprimée, ni l'activité de gestion de la liste : c'est le caractère automatique de la radiation pour absence à rendez-vous, jugé peu efficace, qui est visé à travers la « suppression de la gestion de la liste ».

35. Chapitre II, titre I, livre IV, cinquième partie du Code du travail.

des comportements attendus des inscrits à France Travail. Cela ne manque pas d'interroger : comment évolueront le contrôle et l'appréciation des manquements dans ce nouveau cadre ?

Il est fort probable que les procédures, les modalités de contrôle et les outils d'investigation qui ont cours aujourd'hui à France Travail évolueront à plus ou moins court terme. Les technologies numériques ne sont pas oubliées de la réforme France Travail. Elles sont même placées au cœur du projet.

### **3.2. Des technologies numériques au service d'une surveillance globale des chômeurs ?**

En dépit des réformes passées, le constat demeure celui d'un éclatement des acteurs du service public de l'emploi et de l'insertion. Il présenterait le double inconvénient de nuire à l'accompagnement des personnes vers l'emploi et de grever les finances publiques. Plutôt que d'entreprendre l'immense chantier d'une fusion des acteurs au sein d'un opérateur unique, le gouvernement mise sur une meilleure coopération. Cette solution a l'avantage de préserver les compétences institutionnelles de chacun. Elle peut surtout compter sur les technologies : en pratique, les outils informatiques et numériques ont la capacité de faire advenir un gigantesque espace de circulation des données.

Le rapport de préfiguration de la réforme France Travail prend fait et cause en faveur d'un tel « écosystème ». Ainsi, on peut lire qu'une des quatre « conditions de réussite indispensables pour que France Travail atteigne ses objectifs » consiste à « bâtir des communs numériques et organiser l'interopérabilité des outils au sein d'un SI<sup>36</sup> plateforme pour fluidifier les parcours des personnes et des entreprises, simplifier l'accès aux bonnes solutions et favoriser la coopération entre professionnels » (Guilluy, 2023). Côté opérateurs, la refonte des systèmes d'information et la mise en place d'outils de suivi communs, tel un dossier de suivi partagé entre les professionnels, sont parmi les gros chantiers à venir. Côté usagers, il est envisagé un « espace en ligne de suivi » qui dépasserait ou coordonnerait les espaces numériques personnels ouverts auprès de chaque opérateur ainsi qu'un portail de services unique (propositions n° 25 et suivantes du rapport). Quelques mois après la remise du rapport, il est frappant de constater que le législateur a doté les étapes du nouveau parcours du demandeur d'emploi de supports technologiques dédiés.

- Étape 1 : le repérage des publics très éloignés n'est pas encore déterminé dans ses modalités concrètes, toutefois le rapport de préfiguration évoque le recours au numérique pour identifier toutes les personnes qui ne sont pas encore inscrites. La loi n'interdit pas ces modes d'action. Les organismes privés, associatifs ou marchands, auxquels ces missions seront confiées<sup>37</sup>, mettront sans doute en avant leurs capacités à déployer ces repérages numériques supposément adaptés aux pratiques des jeunes en recherche d'emploi (« maraudage numérique », proposition n° 43 du rapport). France Travail s'intéresse de près

36. Système d'information.

37. Art. L. 5316-1 C. trav., nouveau.

aux « maraudes numériques » pour « remobiliser les jeunes les plus éloignés de l'emploi » (La Quadrature du Net, 2024b).

- Étape 2 : l'inscription de nouveaux publics (foyers allocataires du RSA, jeunes, personnes en situation de handicap) sur la liste des demandeurs d'emploi est non seulement dématérialisée, comme c'est le cas aujourd'hui, mais elle devient automatique. En pratique, cela suppose de nouveaux échanges automatiques de données entre les départements et les missions locales vers France Travail.
- Étape 3 : la décision d'orientation des demandeurs d'emploi vers l'organisme référent exige elle aussi l'interopérabilité des systèmes d'information. Il faut assurer le transfert du dossier au bon interlocuteur, lui permettre de prendre vite la main pour enclencher le suivi. La loi confie la mission au Comité national pour l'emploi de mettre sur pied cette interopérabilité – ou plus exactement de la consolider, car elle existe déjà à moindre échelle (Camaji, 2023). Les acteurs s'engagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, à « assurer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information avec les outils et les services numériques communs développés par l'opérateur France Travail<sup>38</sup> ». Plus encore, un rapport publié par plusieurs associations dénonçant « l'accompagnement sous algorithme » des allocataires du RSA dans le cadre de la réforme France Travail a tout récemment révélé l'automatisation de ce pré-diagnostic : à l'heure actuelle, les départements expérimentent un algorithme permettant de traiter les données inscrites par l'allocataire lors de sa demande de RSA afin d'orienter vers l'organisme référent (Secours Catholique, Aequitaz, ATD Quart Monde, 2024).
- Étape 4 : le diagnostic global de la situation du demandeur d'emploi est censé être effectué sur une base commune entre les opérateurs, selon la logique de coopération et d'équité entre les usagers qui prévaut dans cette réforme. Des méthodologies et des référentiels communs ainsi que des « outils et services numériques communs » doivent être développés sous l'égide de France Travail, à charge pour le Comité national pour l'emploi et les comités territoriaux de les valider et de suivre leur mise en service à travers des audits. En réalité, des outils internes de diagnostic et d'aide à la décision existent déjà au sein de France Travail, au stade du diagnostic de situation professionnelle qui concerne tout demandeur d'emploi néo-entrant aux fins de détermination du niveau de suivi ; il est probable que c'est de leur extension dont il est question derrière la disposition légale. Ainsi, toutes les données personnelles collectées et les algorithmes embarqués dans ce diagnostic global devraient à l'avenir transiter d'un opérateur à un autre, puisque la loi envisage les réorientations entre acteurs au fil de l'accompagnement. En pratique, ces données sont déjà collectées sous une forme numérique et leur circulation est organisée, par exemple entre les missions locales et France Travail à partir du SI « I-MILO » et entre les acteurs de l'insertion avec le SI « Parcours emploi insertion »<sup>39</sup>. Cependant, l'esprit de la réforme étant de collecter une très large étendue de données personnelles en vue de lever les freins à l'emploi et d'inciter à la reprise d'emploi,

38. Art. L. 5311-8, 5°, C. trav., nouveau.

39. Art. L. 263-4-1 Code de l'action sociale et des familles (CASF).

les fichiers constitués chez les différents organismes référents, accessibles aux autres en cas de transfert du suivi, sont promis à un accroissement massif. D'ailleurs, le risque d'une circulation incontrôlée des données personnelles au sein du nouveau « réseau pour l'emploi » à l'étendue et aux contours particulièrement flous (Camaji, 2023a), a bien été identifié par le Conseil constitutionnel : la circulation des données à caractère personnel, y compris de nature médicale, auprès d'une multitude d'organismes privés et publics ne disposant pas d'habilitation et sans aucun garde-fou, n'a pas été jugée conforme à la Constitution<sup>40</sup>.

- Étape 5 : le contrôle du respect des engagements des demandeurs d'emploi se fera sur la base des données collectées. Comme il a été vu plus haut, des référentiels communs verront probablement le jour. Par exemple, il n'est pas exclu qu'un nouvel applicatif métier soit développé par France Travail puis déployé dans les départements et les missions locales. Certains outils ont déjà été développés : citons ainsi l'interface « XP RSA » qui, d'après une enquête journalistique, offre un agenda partagé permettant de déclarer, donc de contrôler, les quinze « heures d'activité » hebdomadaires prévues par la loi pour le plein emploi à l'article L. 5411-6 du Code du travail (La Quadrature du Net, 2024b).
- Étape 6 : le prononcé d'une sanction a vocation à circuler parmi les organismes référents des demandeurs d'emploi. Les outils informatiques seront donc adaptés en vue de satisfaire l'obligation imposée aux acteurs de communiquer l'information<sup>41</sup>. De plus, nous avons vu à quel point les logiciels structurent le circuit de décisions en matière de sanctions, à travers l'exemple ci-dessus des outils informatiques de France Travail. L'évolution de ces derniers est donc inévitable : par exemple, à France Travail comme dans les départements, il faudra une nouvelle solution informatique qui intègre la nouvelle sanction dite de suspension-remobilisation qui concernera les allocataires du RSA à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025<sup>42</sup>. Cette solution devra incorporer des garanties procédurales, sans quoi le blocage informatique aura des répercussions dramatiques sur les allocataires qui verront leurs droits sociaux bloqués pendant de longs mois. La problématique est loin d'être anecdotique ou fantasmée : en pratique, on sait que les contrôles des déclarations d'activité par le service « préventions et lutte contre la fraude » de France Travail peuvent s'accompagner de suspensions de droits dans

---

40. Cons. const., 14 décembre 2023, n° 2023-858 DC, § 85 : le législateur a permis que des données à caractère personnel, y compris de nature médicale, soient communiquées à un très grand nombre de personnes, dont la désignation n'est subordonnée à aucune habilitation spécifique et sans qu'aucune garantie n'encadre ces transmissions d'informations. Partant, les dispositions portent une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée et le Conseil les déclare donc contraires à la Constitution. Toutefois, ainsi que le relèvent des auteurs, la censure de ces dispositions manque probablement son but (Duclos, Kerbourc'h, 2024). D'une part, le partage des données institué par la loi dite 3DS de 2022 entre acteurs de l'insertion, appartenant désormais au réseau pour l'emploi, est toujours en vigueur (art. L. 263-4-1, II, CASF). D'autre part, n'ont pas été censurées par le Conseil constitutionnel les dispositions prévoyant que l'opérateur France Travail aura pour mission de concevoir et de mettre à la disposition des membres du réseau pour l'emploi des outils et des services numériques communs, en suivant et en facilitant la mise en œuvre de l'interopérabilité prévue par l'article L. 5311-8, 5° (art. L. 5312-1, II, 3 °C. trav.).

41. Art. L. 5426-1 C. trav., nouveau ; art. L. 262-37 CASF, nouveau.

42. Art. L. 262-37 CASF, nouveau.

l'attente de l'issue du contrôle, sans aucun texte juridique autorisant l'opérateur à cela. Des pratiques du même ordre, dites suspensions préventives, ont cours dans les CAF concernant la gestion des droits des allocataires du RSA (CNLE, 2024, p. 17). Il est donc crucial que la conception du système informatique prenne en compte le respect des droits des allocataires.

L'expérience accumulée au sein des agences et des plateformes régionales CRE de Pôle emploi sert vraisemblablement de rampe de lancement à la mise en œuvre de la réforme France Travail. Les outils informatiques et numériques utiles au diagnostic et au contrôle sont en place ; s'ils ne sont peut-être pas « prêts à l'emploi », il ne resterait qu'à les adapter pour les diffuser auprès des acteurs du nouveau réseau pour l'emploi. Ils sont indubitablement vecteurs de normes, qui ne sont pour le moment pas questionnées devant les tribunaux.

## Bibliographie

*Les adresses Internet citées dans cet article ont été consultées le 1<sup>er</sup> juillet 2024.*

BARBIER J.-C., 2024, « Assistance et *workfare* en France, l'rupture, une appréciation comparée avec le recul des quarante dernières années en Europe », *Droit social*, n° 1, p. 42-49

CAMAJI L., 2023a, « Les données personnelles des demandeurs d'emploi : où est le droit ? », *Revue de droit du travail*, n° 10, p. 616-623

CAMAJI L., 2023b, « Contractualisation et automatisation du droit du non-emploi : une trajectoire inquiétante », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, p. 407-416

CAMAJI L., 2022, *Contribution à l'analyse juridique de l'individualisation des droits sociaux. Étude de droit de la Sécurité sociale*, mémoire d'HDR, [<https://hal.science/tel-03852258>]

CAMAJI L., 2019, « Décryptage du décret n° 2018-1335 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi », avec L. Joly, *L'actualité juridique de l'Institut du travail de Bordeaux*

CNLE (CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE), 2024, *Sanctions : le point de vue du vécu*, avis examiné en assemblée plénière, 7 mars 2024

DE FILIPPI P., 2017, « Repenser le droit à l'ère numérique : entre la régulation technique et la gouvernance algorithmique », dans V. GAUTRAIS, P. E. MOYSE, *Droit + machine*, vol. 3, Montréal, Éditions Thémis, p. 53 et suiv.

DEMAZIÈRE D., 2023, « Dire oui ou non à l'ordinateur : retour sur la numérisation du service public de l'emploi », [<https://www.sciencespo.fr/liepp/fr/actualites/didier-demaziere-dire-oui-ou-non-l-ordinateur-retour-sur-la-numerisation-du-service-public-d/>]

DUCLOS L., KERBOURC'H J.-Y., 2024, « Orienter et accompagner les demandeurs d'emploi : deux raisons de prendre la réforme France travail au sérieux », *Droit social*, n° 1, p. 16-25

EYDOUX A., 2024, « Extension du domaine de l'activation », *Droit social*, n° 1, p. 37-41

FERKANE Y., DI CAMILLO N., 2023, « Réforme de l'ouverture des droits à l'allocation d'assurance chômage : haro sur le chômeur « volontaire » ? », *Droit ouvrier*, n° 896, p. 205-217

FRANCE TRAVAIL, 2024, « Le contrôle de la recherche d'emploi en 2023 », *Statistiques et indicateurs*, n° 24.015

FRANCE TRAVAIL-DARES, 2024, « Demandeurs d'emploi inscrits à France Travail au 1<sup>er</sup> trimestre 2024 », *Indicateurs*, n° 27

GEORGES N., 2007, « Profiler les chômeurs ? », *Connaissances de l'emploi*, n° 4

GINON A.-S., 2023, « Chômage et vulnérabilités : entre généralisation des destinataires et personnalisation des prestations d'accompagnement ? », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, p. 426-436

GUILLUY T., 2023, *Mission de préfiguration France Travail. Rapport de synthèse de la concertation*

HAUTEFEUILLE C., 2021, « Internet sinon rien : Pôle emploi radie un chômeur qui postulait par courrier », *Mediapart*, 29 décembre, [<https://www.mediapart.fr/journal/economie/291221/internet-sinon-rien-pole-emploi-radie-un-chomeur-qui-postulait-par-courrier>]

PILLON J.-M., 2016, « Hiérarchiser les tâches, classer les chômeurs. La gestion du chômage assistée par ordinateur », *Réseaux*, vol. 195, n° 1, p. 197-228

PILLON J.-M., SIGALO SANTOS L., VIVÈS C., 2024, « Le contrôle des inscrits : un enjeu au cœur de France Travail », *Droit social*, n° 1, p. 69-74

PÔLE EMPLOI, 2018, « Le contrôle de la recherche d'emploi : l'impact sur le parcours des demandeurs d'emploi », *Éclairages et synthèses*, n° 45

PÔLE EMPLOI/DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), 2023, « Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 1<sup>er</sup> trimestre 2023 », *Indicateurs*, n° 27

LA QUADRATURE DU NET, 2024a, « Notation des allocataires : la CAF étend sa surveillance à l'analyse des revenus en temps réel », 13 mars 2024, [<https://www.laquadrature.net/2024/03/13/>

[notation-des-allocataires-la-caf-etend-sa-surveillance-a-lanalyse-des-revenus-en-temps-reel/](https://www.laquadrature.net/2024/03/13/notation-des-allocataires-la-caf-etend-sa-surveillance-a-lanalyse-des-revenus-en-temps-reel/)]

LA QUADRATURE DU NET, 2024b, « À France Travail, l'essor du contrôle algorithmique », 25 juin 2024, [<https://www.laquadrature.net/2024/06/25/a-france-travail-lessor-du-controle-algorithmique/>]

LA QUADRATURE DU NET, 2023, « Notation des allocataires : l'indécence des pratiques de la CAF désormais indéniable », 27 novembre 2023, [<https://www.laquadrature.net/2023/11/27/notation-des-allocataires-lindecence-des-pratiques-de-la-caf-de-sormais-indeniable/>]

RIHAL H., 2024, « Le renforcement des devoirs des bénéficiaires du revenu de solidarité active : beaucoup de bruit pour pas grand-chose », *Droit social*, n° 1, p. 50-55

ROCHFELD J., 2020, « Données à caractère personnel. Droit de ne pas subir une décision fondée sur un traitement automatisé », *Répertoire IP/IT et Communication*, Dalloz

SECOURS CATHOLIQUE/AEQUITAZ/ATD QUART MONDE, 2024, *Premier bilan des expérimentations RSA : 4 alertes pour répondre aux inquiétudes des allocataires*

VÉRICEL M., 2023, « Le plein emploi à tout prix : la loi sur le plein emploi, une réforme fort ambiguë et inadaptée », *Revue de droit du travail*, n° 12, p. 748-764

VERKINDT P.-Y., 2024, « « Repérer » ou connaître ? L'article 7 de la loi pour le plein emploi », *Droit social*, n° 1, p. 75-80

VIVÈS C. ET AL., 2023, *Chômeurs, vos papiers !*, Paris, Raisons d'agir

WILLMANN C., 2024, « Paradoxe et controverses du "plein emploi", nouvel objectif des politiques de l'emploi », *Droit social*, n° 1, p. 4-15



# Chapitre 3. La médiation

## « France Travail » en contexte de dématérialisation des droits sociaux

### Entretien avec Jean-Louis WALTER

Médiateur national de France Travail

**Amplitude du droit :** *Pouvez-vous nous présenter les caractéristiques de la médiation à France Travail ?*

**Jean-Louis Walter :** La médiation est un processus de résolution amiable des conflits qui implique l'intervention d'un tiers neutre, indépendant et impartial. La médiation, créée en 2008 par le législateur à Pôle emploi, devenu France Travail, est aujourd'hui considérée comme un droit connu et reconnu pour ceux qui cherchent une solution complémentaire lorsque leur insatisfaction persiste après une réclamation auprès de leur agence.

Le médiateur de France Travail est facile d'accès, sans filtre, ce qui a conduit en partie à une augmentation constante du nombre de demandes de médiation. L'e-mail est prépondérant aujourd'hui, plus de 90 % des demandes de médiation arrivent aujourd'hui par e-mail, alors qu'en 2008 la majorité des demandes arrivaient par courrier. Les nouveaux usages, notamment celui des smartphones, ont entraîné des changements continus dans l'organisation et la charge de la médiation. La possibilité pour les demandeurs d'emploi de saisir le médiateur *via* son espace personnel sera ainsi possible dans quelques semaines. Cependant, les demandes de personnes ayant des compétences numériques limitées persistent, bien qu'elles soient devenues minoritaires et empruntent les canaux traditionnels du courrier, du téléphone ou de la visite sur place. La fracture numérique reste une réalité pour certaines catégories de personnes qui peuvent se sentir exclues ou dépassées face à l'utilisation des nouveaux outils numériques.

**Amplitude du droit :** *Quelles grandes évolutions avez-vous constatées ces dernières années ?*

**Jean-Louis Walter :** Si la médiation peut permettre de réduire les tensions et de rétablir du lien entre les usagers et l'institution, il n'en demeure pas moins que j'ai pu constater que les demandes de médiation sont de nature de plus en plus revendicative et contestataire. Chaque partie arrive avec ses propres convictions renforcées par des solutions simplistes trouvées sur les réseaux sociaux. L'impact d'Internet et des réseaux sociaux, qui agissent comme un accélérateur aussi bien dans la demande de médiation que dans l'intensité des conflits, doit être souligné.

La médiation à Pôle emploi et aujourd'hui à France Travail s'adapte continuellement aux enjeux changeants, résultant de l'expérience quotidienne des médiateurs régionaux. Les évolutions sociétales telles que la précarité, la violence et l'immédiateté ont eu un impact sur la nature des médiations, les rendant plus tendues. La fracture sociale contribue à cette atmosphère tendue, tout comme la prolifération d'idées fausses et de préjugés provenant d'Internet et des réseaux sociaux. De plus, l'attente d'une réponse rapide due à la communication par e-mail crée un sentiment de proximité qui rend toute réponse inadéquate insupportable.

**Amplitude du droit : Quelles sont les conséquences de la dématérialisation et de la digitalisation de France Travail s'agissant du processus de médiation ?**

**Jean-Louis Walter :** Si la dématérialisation offre un service plus rapide et pratique pour la majorité des gens, elle crée en revanche des difficultés pour ceux qui ne disposent pas d'un accès à Internet ou qui ne maîtrisent pas les outils numériques. Environ 7 % de la population adulte en France est en situation d'illettrisme, ce qui entraîne des difficultés supplémentaires pour ces personnes. En outre, près de 17 % de la population française rencontre des obstacles liés à l'illectronisme, ce qui est considéré comme un handicap. Une personne sur six n'utilise pas Internet et un usager sur trois manque des compétences numériques de base, ce qui peut accroître le risque de non-recours aux droits et d'exclusion.

De plus, il est observé que, dans les territoires ruraux et/ou précarisés, il y a moins de demandes de médiation que dans les territoires urbains. Ce constat est associé à des difficultés d'accès aux droits sur les territoires ruraux, en raison de problèmes de mobilité, d'illectronisme et parfois d'illettrisme. Par ailleurs, les territoires urbanisés enregistrent davantage de demandes de médiation en raison de la proximité physique des services publics et de la présence de structures intermédiaires pour accompagner les personnes dans leur parcours. La demande de médiation semble donc aussi être liée aux caractéristiques territoriales, ce qui met en lumière les disparités d'accès aux services et aux droits entre les territoires ruraux et urbains.

La digitalisation des services de France Travail a donc définitivement modifié la façon dont les médiateurs régionaux échangent avec les usagers. Qu'il s'agisse de démarches administratives, de demandes d'informations ou de services en ligne, le passage au numérique apporte plus d'accessibilité et d'utilité pour tous.

Toutefois, cette évolution ne va pas sans soulever quelques interrogations légitimes de la part des utilisateurs. France Travail reste un service public avec des agences physiques où les demandeurs d'emploi et les employeurs peuvent recevoir une assistance en personne, notamment en ce qui concerne l'utilisation des outils informatiques.

Dans cette optique, je crois fermement que la co-construction avec les utilisateurs est la clé d'une transition réussie vers le numérique. Leurs commentaires sont précieux pour identifier les domaines à améliorer et les besoins spécifiques à prendre en compte. Ensemble, nous pouvons construire une agence numérique plus proche, plus efficace et plus inclusive.

En tant que médiateur, mon rôle est d'accompagner cette transition en facilitant le dialogue et en assurant la transparence. L'objectif est de co-construire des services publics numériques répondant aux attentes et aux besoins de chacun.

France Travail souhaite accroître la digitalisation pour faciliter la vie des demandeurs d'emploi, les résultats étant positifs pour la plupart des utilisateurs. L'effort de l'organisme pour se rapprocher des demandeurs d'emploi et rendre ses services plus accessibles est tangible, ce dernier offrant la possibilité de contact régulier avec les conseillers et la réalisation de diverses opérations en ligne. Bien que la dématérialisation ait des avantages évidents, elle crée des défis importants pour ceux qui ne sont pas familiarisés avec la technologie, ce qui souligne la nécessité de trouver des solutions pour garantir un accès équitable à ces services.

**Amplitude du droit : Comment concevez-vous votre rôle de médiateur et quelles sont vos recommandations pour une meilleure garantie des droits des usagers de France Travail ?**

**Jean-Louis Walter :** Je suis constamment confronté à des questions variées de la part du public. Certains se demandent si la numérisation, favorisant parfois la rapidité au détriment de la pertinence, ne compromettra pas la qualité des services fournis. D'autres souhaitent savoir comment protéger leurs données personnelles dans un environnement numérique en constante évolution.

Aussi la question qui se pose est celle de savoir comment nous pouvons assurer une transition douce et inclusive pour tous, sans laisser personne de côté. Il s'agit d'un défi important auquel les institutions doivent répondre.

Mon rôle est d'écouter et de faciliter la communication entre les usagers et l'institution. C'est pourquoi il est important de réfléchir à ces questions légitimes et d'y apporter des réponses claires. La confiance des utilisateurs est cruciale pour assurer le succès de la digitalisation des services.

Il est essentiel pour moi de veiller à garantir les droits des usagers en facilitant leur accès aux services publics. Pour ce faire, voici quelques recommandations à prendre en compte :

**1. Sensibilisation et formation :** Il serait souhaitable de sensibiliser les conseillers sur les droits des personnes afin de garantir un traitement équitable et respectueux. Des formations régulières sur les procédures à suivre et les droits des usagers doivent être dispensées. Il est essentiel que les agents en zone d'accueil (ou sur plateforme téléphonique) puissent expliquer chaque information, chaque calcul, chaque courrier issu du système d'information. Au-delà de cette nécessité, il convient d'« aller vers » la personne : il faut aller plus loin que la réponse apportée à la demande initiale et proposer des services adaptés à la situation de chacun.

**2. Simplification des procédures :** Les démarches administratives peuvent parfois être complexes et décourageantes pour les usagers. Il est donc important de simplifier les procédures et de rendre l'accès au droit plus facile. Membre de nombreuses commissions de simplification, j'ai pu appréhender cet exercice difficile de « détricotage » utile pour fluidifier les relations humaines et la bonne application des textes.

**3. Accessibilité des services :** Assurer l'accessibilité des services publics est primordial pour garantir l'égalité des chances pour tous les usagers. Les aménagements pour accueillir les personnes en situation de handicap ou à mobilité réduite doivent se poursuivre. Remettre de l'humain au contact de celles et ceux qui, depuis trop longtemps, sont à la recherche d'un emploi est également primordial.

**4. Transparence et communication :** Il est essentiel de communiquer de manière transparente, compréhensible avec les usagers sur les démarches à suivre et les délais de traitement. Une communication claire et efficace contribue à renforcer la confiance des usagers envers l'institution. Ce dernier doit avoir la possibilité de revenir à tout moment (ponctuellement ou définitivement) sur son consentement aux échanges dématérialisés.

**5. Médiation :** Il faut suspendre le recouvrement des trop-perçus en cas de médiation comme cela est déjà le cas en cas de médiation préalable obligatoire (MPO).

En prenant en compte ces quelques recommandations simples, France Travail peut encore améliorer l'accès aux droits des usagers et garantir une meilleure délivrance des services publics. Placer l'utilisateur au centre des préoccupations et veiller à ce que ses droits soient respectés en toutes circonstances est fondamental.

*Cet entretien a été réalisé le 11 mars 2024.*

---



# Chapitre 4. L'action collective de défense des intérêts des demandeurs d'emploi en contexte de dématérialisation

Léa WALKOWIAK

Conseillère confédérale emploi-chômage à la CGT (Confédération générale du travail)

*Les propos de cette contribution n'engagent que son autrice.*

**L**a défense des droits des privé·es d'emploi dans le cadre syndical revêt plusieurs aspects très distincts, pourtant, la dématérialisation est présente dans chacun d'eux. De la prise de contact avec l'organisation syndicale à la dématérialisation imposée par le gouvernement en passant par le contact avec France Travail ou les instances de recours interne, chaque étape nécessite l'usage du numérique. La défense des intérêts des privé·es d'emploi se fait en deux temps, en amont car les organisations syndicales sont présentes dans la plupart des instances décisionnaires et en aval pour organiser et défendre les droits des privé·es d'emploi. Et, si l'organisation syndicale doit être un appui dans l'accès aux droits, elle fait également face, elle-même, à des injonctions au tout-numérique.

La dématérialisation, en lieu et place d'être un atout est, dans le cadre de l'action collective de la défense des privé·es d'emploi, un frein à l'accès aux droits et à l'intelligibilité de ces mêmes droits mais aussi un frein à la lutte. Car, si les précaires sont moins enclins à la syndicalisation, l'individualisation des rapports de travail au sein de France Travail et la disparition des accueils et des rendez-vous physiques avec les allocataires pose des difficultés dans l'organisation pour les droits des travailleurs et travailleuses privé·es d'emploi. Cependant, le numérique n'est en cause que dans le cadre de son utilisation par des politiques sociales violentes à l'égard des plus précaires. De l'étatisation de la gestion du régime d'assurance chômage à la mise en place de nouvelles structures du service public de l'emploi jusqu'aux instances de recours, la dématérialisation vient entraver les rapports entre institutions, salarié·es, privé·es d'emploi et organisations syndicales. De fait, l'organisation syndicale mute pour prendre en compte ces nouveaux enjeux, tant pour les privé·es d'emploi que pour les travailleurs précaires. La reprise en main du régime d'assurance chômage par le gouvernement restreint la marge de manœuvre des organisations qui doivent donc non seulement s'adapter en interne mais aussi faire face aux passages en force systématiques de remise en cause des gouvernances paritaires.

## 1. Les organisations syndicales au banc des décisions institutionnelles sur la dématérialisation

En premier lieu, il semble bon de rappeler, malgré les tendances de ces dernières années, que la gouvernance du régime d'assurance chômage est paritaire, c'est-à-dire une gestion à parts égales

par les organisations syndicales et patronales du régime à travers l'Unédic<sup>1</sup>. De la même manière, si la compréhension de l'évolution des règles d'assurance chômage depuis sa création en 1958 est essentielle pour appréhender au mieux les transformations du régime d'aujourd'hui (Grégoire, Vivais, 2021), les réformes incessantes depuis 2017 concentrent la majorité de ces changements.

Ainsi, depuis 2017, pas moins de trois réformes ont eu un impact sur le régime d'assurance chômage. Qu'il s'agisse d'un impact sur la réglementation d'assurance chômage et donc sur les droits des privé·es d'emploi ou, plus technique, sur le fonctionnement, le financement et la gouvernance du régime. Car les baisses de droits systématiques depuis près de sept ans, sous couvert d'économies, occultent la réalité du changement de régime de l'assurance chômage.

Dès 2018, par le biais de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (Assemblée nationale, 2018), le gouvernement a introduit deux nouveaux mécanismes : le remplacement des cotisations salariales par la Contribution sociale généralisée (CSG) activité et l'instauration d'un document de cadrage gouvernemental pour encadrer les négociations entre organisations syndicales et organisations patronales.

Or, la gestion paritaire représente en elle-même un habile jeu d'équilibriste entre organisations syndicales et patronales. Aboutir à une convention d'assurance chômage n'est pas tâche aisée. Dès lors que l'introduction d'un document contraint ces négociations, cela relève presque de l'impossible. Car, s'il n'est pas aisé qu'organisations syndicales et patronales tombent d'accord sur une nouvelle réglementation d'assurance chômage, l'introduction de contraintes financières supplémentaires rend la manœuvre très ardue. Ce qui a d'ailleurs inévitablement conduit à l'échec des négociations en 2018. Échec permettant au gouvernement de prendre la main sur la réglementation et de procéder par décret dans la période 2019-2023.

En 2023, face aux baisses de droits drastiques imposées par le gouvernement, les organisations syndicales ont tenté d'aboutir à un accord pour éviter que l'État ne puisse à nouveau interférer. Mais, malgré une convention signée à la majorité des organisations syndicales et patronales, le gouvernement a refusé d'accorder son agrément prétextant un montant insuffisant alloué au financement de France Travail.

Ces nouveaux paramètres instaurent donc un flou quant à l'autonomie du régime, aussi bien dans sa dimension assurantielle que dans sa gouvernance. De cette manière, cela permet au gouvernement d'intervenir dans son financement ainsi que dans le contenu de la convention d'assurance chômage. L'État intervient donc désormais à chaque étape d'un processus initialement paritaire : de l'élaboration des règles, contrainte par un document de cadrage, au financement, contraint lui aussi par le document de cadrage, mais également par la menace de non-compensation des exonérations de cotisations ou de CSG *via* le projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) [Zemmour, 2015]. Les négociations ouvertes en septembre 2023 en ont été l'illustration même. Le document de cadrage listait précisément les paramètres à faire évoluer ou à maintenir en l'état, les économies à réaliser ainsi que la hauteur des financements

---

1. Association chargée, par délégation de service public, de la gestion du régime d'assurance chômage.

alloués à France Travail. Les négociations n'ayant pas abouti à un financement de France Travail à la hauteur des espérances du gouvernement, l'État a donc pris la décision de ponctionner le régime par le biais du PLFSS à hauteur de 12 milliards d'euros sur la période 2023-2026. Cette reprise en main par l'État est permise par ces nouveaux dispositifs alors même que l'Unédic reste pourtant une institution paritaire. Dans le cadre de France Travail réseau et opérateur, la situation est bien différente. La gouvernance de France Travail opérateur<sup>2</sup> est composée de 20 membres, ce qui dilue la place et le poids des organisations syndicales et patronales<sup>3</sup>, mettant de fait en minorité les représentants des salarié·es et privé·es d'emploi. Pourtant, malgré cette configuration, le conseil d'administration de France Travail (opérateur)<sup>4</sup> a, entre autres, rendu un avis défavorable (France Travail, 2023) quant au projet de loi pour le plein emploi visant à la mise en place de France Travail qui généralise le tout-numérique<sup>5</sup> et l'inscription uniquement par voie dématérialisée. Cela n'a pas empêché la présentation du projet de loi à l'Assemblée nationale et, par la suite, son vote. Cette loi impose désormais l'inscription auprès d'un guichet numérique unique : France Travail. Lorsqu'hier allocataires de la Caisse d'allocations familiales, de Pôle emploi, etc., se tournaient vers l'institution adéquate et pouvaient se rendre au guichet, à partir de janvier 2025, il sera nécessaire de s'inscrire en ligne et, suivant la situation familiale, sociale, professionnelle du·de la demandeur·euse, un algorithme se chargera de transmettre le dossier à l'opérateur correspondant.

C'est dans ce cadre que la CGT a contribué à la saisine du Conseil constitutionnel sur la loi plein emploi instaurant France Travail. Le gouvernement ayant choisi la voie législative, les députés LFI-Nupes ont saisi le Conseil constitutionnel pour en vérifier la constitutionnalité. Pour rappel, dans le cadre d'une saisine du Conseil constitutionnel, toute personne intéressée, individuellement ou de manière collective, peut déposer une contribution extérieure auprès du Conseil constitutionnel. Ce qu'a fait la CGT, fournissant ainsi des informations et analyses détaillées sur le projet de loi.

Car, si l'Assemblée nationale a été saisie de la question, il ne s'agit pas historiquement de son domaine de compétence dans la mesure où l'assurance chômage relève exclusivement de la démocratie sociale et donc des organisations patronales et syndicales. Il a donc semblé nécessaire d'appuyer ce recours à travers différents éléments dont disposait la CGT. Notamment au regard des dispositions sur le partage des données de santé des inscrit·es sur les listes des demandeurs d'emploi ainsi que sur l'accessibilité et l'intelligibilité d'un guichet numérique unique à tout le réseau France Travail<sup>6</sup>. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs censuré les dispositions concernant le partage massif des données des travailleurs·euses privé·es d'emploi.

Mais la mise de côté des organisations syndicales quant aux décisions ayant trait à l'assurance chômage ne crée pas qu'un rétrécissement de leur domaine de gestion, elle écarte également

---

2. À comprendre France Travail ex-Pôle emploi et non France travail « réseau ».

3. Représentants respectivement cinq membres.

4. À comprendre France Travail ex-Pôle emploi et non France travail « réseau ».

5. Voir [<https://cgtpegrandest.reference-syndicale.fr/files/2023/06/FT-le-CA-vote-contre.pdf>].

6. Cons. const., n° 2023-858 DC, 14 décembre 2023.

leur expertise pourtant nécessaire quant à l'appréhension du régime et des effets sur les travailleurs·euses privé·es d'emploi. L'enjeu de la mise en place du guichet unique est central dans le processus de dématérialisation de la gestion des allocataires. En effet, de cette manière, France Travail permet l'intervention accrue d'opérateurs privés dans l'accompagnement des privé·es d'emploi. Cette dématérialisation associée à la mise en commun d'informations sur tous·tes les inscrit·es à France Travail éloigne le public des institutions et de la compréhension des différents dispositifs et acteurs de protection sociale. De cette manière, la loi plein emploi a démocratisé le recours aux opérateurs privés dans l'accompagnement. Alors, la défense des privé·es d'emploi en est rendue plus complexe puisque les informations quant à leur suivi sont diluées entre différents acteurs, parfois très peu connus de l'organisation syndicale. Ce système centralisé de stockage de données mêlé à l'obligation d'activité qu'instaure la loi plein emploi mène à des dérives alarmantes (CGT, 2024). Certaines sociétés d'intérim se sont positionnées comme opérateurs privés de placement pour le compte de France Travail, ce qui leur permet ainsi un accès direct aux données des travailleurs·euses privées d'emploi. Dans ce cadre, la loi plein emploi et plus globalement le système de regroupement numérique des données va engendrer une précarisation globale du travail. Les opérateurs privés de placement n'auront donc qu'à se servir dans les bases de données de France Travail pour obtenir de la main-d'œuvre temporaire. Il est à craindre que la gestion des dossiers de l'inscription à la reprise d'un emploi ne soit gérée que par le biais d'algorithmes contrevenant alors à un véritable suivi individualisé. Le suivi global, informatique et par les opérateurs privés conduit à une analyse binaire de la reprise d'emploi, sans jamais en étudier la qualité. Or les organisations syndicales sont très inquiètes d'une telle dérive qui potentiellement conduira à une paupérisation grandissante des travailleurs·euses contraint·es de reprendre un emploi, y compris précaire.

C'est pourquoi l'aspect de la gouvernance ne peut être négligé quant à la volonté du tout-numérique. Les organisations syndicales représentent les privé·es d'emploi, au même titre que les associations de chômeurs et n'ont plus voix au chapitre, ou très peu. Minorer la place de leur expression revient à nier également la place des privé·es d'emploi pourtant au cœur de la question de l'assurance chômage. Si la défense des privé·es d'emploi pouvait à l'origine être entendue de manière institutionnelle par les décisions prises dans le cadre des divers conseils d'administration, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Ce qui laisse ainsi toute latitude au ministère pour œuvrer à une dématérialisation globale sans contrepartie permettant un réel accès aux droits des privé·es d'emploi.

Dans le même temps donc, la création de France Travail réseau<sup>7</sup> implique une nouvelle gouvernance, une gouvernance du réseau pour l'emploi composée de 48 membres dans laquelle les organisations syndicales et patronales ont encore moins de poids. Cette gouvernance est aussi territorialisée, impliquant des différences d'organisation selon les territoires et un accès rendu plus ardu pour les organisations syndicales d'une part mais également pour les travailleurs et travailleuses privé·es d'emploi.

---

7. À différencier de France Travail opérateur anciennement Pôle emploi.

Ainsi, la défense des intérêts des privé·es d'emploi, qui commence dès la rédaction d'une convention d'assurance chômage, d'un vote au conseil d'administration de l'Unédic ou de France Travail, est systématiquement remise en cause par l'État qui ne cesse d'outrepasser ses compétences et reprend la main sur le régime d'assurance chômage. C'est pourquoi la place des organisations syndicales est de plus en plus mince, au fur et à mesure que le gouvernement s'attribue de nouvelles compétences, avec l'aide, jusque-là, de sa majorité parlementaire.

## 2. L'action syndicale et les chômeurs face à la dématérialisation

### 2.1. Le coût du numérique pour les chômeurs et les organisations syndicales

L'action collective de la défense des intérêts des privé·es d'emploi dans la sphère syndicale est spécifique par nature. En effet, l'adhésion à un syndicat passe généralement par le syndicat d'entreprise. Or, dans ce cas précis, les privé·es d'emploi n'ont pas de syndicat d'entreprise. C'est donc souvent dès ce moment-là que commence la confrontation avec la dématérialisation pour les privé·es d'emploi.

La CGT est la seule organisation syndicale à organiser les travailleurs et travailleuses privé·es d'emploi au sein du Comité national CGT des travailleurs privés d'emploi et précaires (CNTPEP-CGT). C'est face au chômage de masse et la fermeture de nombreuses usines dans les années 1970 que des comités de chômeurs ont vu le jour pour organiser la lutte des privé·es d'emploi. Les privé·es d'emploi ont, de fait, un statut hybride au sein des organisations syndicales. Très souvent, ils ne sont pas considérés comme des travailleurs. Même s'ils étaient syndiqués avant la perte de leur emploi, ils sont généralement tenus hors des organisations, C'est à ce titre que la CGT a œuvré pour la reconnaissance et la considération de ces travailleurs et travailleuses en leur reconnaissant justement ce statut. Le CNTPEP a, pour autant, lui aussi un statut hybride, car il ne répond pas de l'autonomie d'une fédération et ses dirigeants, privé·es d'emploi également, ont la velléité de retrouver un emploi, ce qui fragilise potentiellement le comité en matière de moyens.

De manière globale, le taux de syndicalisation ayant largement diminué depuis les années 1990 toutes les organisations font face à une baisse de moyens et cette baisse de moyens impacte directement l'organisation syndicale. Alors que l'État vise le tout-numérique, les organisations syndicales peinent à suivre le rythme. Or, pour les travailleurs·euses privé·es d'emploi et donc de syndicat d'entreprise, cette voie semble pourtant privilégiée comme porte d'entrée de l'organisation. Cela ajouté au statut spécifique du CNTPEP et de ses membres, le travail d'accessibilité est rendu plus complexe. Les membres ayant vocation à quitter le comité lors de la reprise d'un emploi, il est nécessaire de former plus vite et plus régulièrement. Mais l'utilisation du numérique en matière de syndicalisation ainsi que la digitalisation des institutions du service public de l'emploi nécessite une adaptation complexe.

Car, comme évoqué en amont, cette digitalisation rend plus complexe le rapport à France Travail et se répercute inévitablement sur l'organisation qui tente d'accompagner les privé·es

d'emploi. La digitalisation imposée par les politiques sociales du gouvernement a alors un impact sur les travailleurs·euses privé·es d'emploi, elle a également un impact sur les organisations syndicales qui doivent mener de front l'aspect numérique de leurs organisations mais aussi celui de l'accès aux droits des travailleurs et travailleuses privé·es d'emploi, entravé par le numérique.

## **2.2. La digitalisation : perte de contact et isolement**

Le développement du numérique entraîne aussi l'utilisation de nouveaux canaux d'information. Il est effectivement plus aisé pour obtenir un renseignement sur l'indemnisation de consulter le site de France Travail ou celui du gouvernement que de se rendre dans son union locale. Or, non seulement nombre d'informations sont manquantes ou erronées, mais cela crée une distance avec les organisations de représentations de chômeurs.

Ces différents éléments s'imbriquent, lorsque l'organisation syndicale mute pour une accessibilité en ligne comme évoqué en amont. Cela permet une meilleure connaissance et parfois une prise de contact plus rapide mais implique également une diminution de la présence humaine dans les syndicats. La digitalisation nourrit un isolement des précaires et privé·es d'emploi, déjà plus isolé·es que les travailleurs·euses en emploi. Or l'action syndicale est non seulement l'organisation collective de la lutte mais aussi une part importante de socialisation et de transmission des pratiques syndicales.

Si les organisations syndicales sont contraintes de s'adapter à la digitalisation, cette même digitalisation nourrit la baisse de la syndicalisation et de l'organisation de luttes collectives. Le numérique ne peut se substituer à la présence humaine dans le cadre du syndicalisme. Justement car la CGT porte un syndicalisme de masse et de classe.

## **3. La dématérialisation des deux côtés du guichet**

Si la mise en place de France Travail illustre la volonté de dématérialisation à outrance, elle pèse aussi bien sur les travailleurs·euses privé·es d'emploi que sur les salarié·es de l'institution. Car, au-delà de rendre de plus en plus complexes les règles d'assurance chômage, le gouvernement, dans son ambition du tout-numérique, rend le calcul des droits beaucoup plus ardu.

### **3.1. Les assurés face à la digitalisation**

Le tout-numérique souhaité dans un but de simplification ne permet pas l'accès aux droits d'assurance chômage de tous les assurés (Unédic, 2019). En premier lieu car tous les assurés ne disposent pas d'un accès à Internet, d'équipement informatique ou même d'une formation à l'utilisation des différents outils numériques (Défenseur des droits, 2022). Or, si la volonté affichée du tout-numérique est celle de la simplification, elle est aussi et surtout celle d'une réduction de moyens humains et financiers. La numérisation du service public de l'emploi s'accompagne de fermetures d'agences et d'accueils. Désormais, l'accueil des inscrits à France Travail ne s'effectue que presque exclusivement par rendez-vous à prendre... sur Internet. Cela rend alors la prise

de rendez-vous complexe et crée un nouvel obstacle dans la défense des privé·es d'emploi par les organisations syndicales. Et, pour les allocataires privé·es d'indemnisation, parfois pendant plusieurs mois, cette situation est intenable<sup>8</sup>. L'organisation syndicale, a la possibilité d'accompagner le·la privé·e d'emploi au rendez-vous avec France Travail. Cependant, lorsque la prise de rendez-vous relève du parcours du combattant, alors l'organisation syndicale doit non seulement œuvrer pour tenter de mettre fin à la suspension de versement des allocations mais également pour obtenir une rencontre entre l'assuré·e et un·e salarié·e.

De fait, les allocataires les moins à l'aise avec l'outil informatique sont les allocataires les plus susceptibles d'être touchés par des erreurs de la part de l'institution ou de l'allocataire lui-même (trop perçus, période non déclarée...). Effectivement, et comme le souligne le rapport du Défenseur des droits sur la dématérialisation (2022), l'inscription et l'actualisation en ligne sont parfois très problématiques. Car, au-delà de l'illectronisme, certains territoires sont en zone blanche, ce qui implique donc un débit insuffisant pour joindre des pièces justificatives par exemple, mais également pour joindre un conseiller par téléphone. Les zones blanches, souvent situées dans des territoires où la population diminue, sont aussi des zones où les services publics et donc les accueils en agence disparaissent. Dans ce cadre, l'organisation syndicale fait également les frais de cet isolement numérique et du manque de moyens pour pallier cet éloignement.

### **3.2. Les salarié·es de France Travail face au numérique : entre division du travail et contrôle**

La CGT s'est dotée d'une organisation spécifique afin de permettre aux chômeurs·euses et aux précaires de se défendre et d'améliorer leurs droits ; de la même manière, l'organisation représente les salarié·es de France Travail ; ce qui, en amont du passage au numérique et des nouvelles règles d'assurance chômage, facilitait grandement la prise de contact dans les cas où un dossier était « bloqué » ou ne serait-ce que pour comprendre les différents mécanismes de calculs des droits.

La digitalisation a, dans ce contexte affecté non seulement la mission de service public de ces salarié·es mais également l'action syndicale collective. La mise en place d'algorithmes pour le calcul des droits et le morcellement des missions des salarié·es a rendu opaque la compréhension des calculs. Ce qui rend de fait le montant de l'indemnisation très obscur et plus globalement le suivi du·de la demandeur·euse d'emploi. Avant la réforme de 2021 il était possible pour un·e initié·e de calculer les droits au chômage d'un·e allocataire. Un·e salarié·e de Pôle emploi pouvait estimer le montant des droits, au même titre d'ailleurs que l'organisation syndicale pouvait, dans le cadre d'une sollicitation, estimer si le montant des droits annoncé était correct au regard de la situation du·de la demandeur·euse. Désormais, depuis la réforme qui a intégré des paramètres plus spécifiques et un calcul automatisé, rares sont celles et ceux en capacité de le faire. Cela entraîne pour l'organisation et pour les chargé·es d'indemnisation de grandes difficultés pour

---

8. La prise de rendez-vous n'est pas possible pour toutes les questions relatives au traitement, au suivi et au versement des allocations.

effectuer le calcul des droits mais également pour identifier la cause d'un montant qui ne serait pas celui attendu. Les salarié·es n'ayant plus la main sur le calcul et donc sur la vérification des montants alloués, cela crée de plus en plus de montants indûment versés (Hautefeuille, 2018) et implique une augmentation des contentieux d'assurance chômage et, de fait, une saisine plus fréquente de l'organisation syndicale.

Mais l'usage du numérique est plus pernicieux à l'égard des agents. En plus de dévoyer potentiellement la mission de service public pour laquelle ils se sont engagés auprès de l'institution, la digitalisation est devenue un outil de contrôle des salarié·es. L'utilisation du numérique permet désormais à l'employeur de connaître la consultation d'un dossier par un·e salarié·e. Un·e agent·e ne peut pas consulter le dossier d'un·e allocataire qui ne serait pas dans son *portefeuille* au risque d'être sanctionné·e par sa direction. Concrètement, la digitalisation de l'institution entrave l'entraide entre syndiqué·es des deux côtés du guichet. Elle devient non seulement un facteur de complexification de la compréhension des règles d'assurance chômage mais aussi un outil de contrôle de l'employeur sur les salarié·es.

Cette logique de dématérialisation est en réalité une logique globale, non pas celle d'une avancée dans l'accès aux droits mais vers l'individualisation et l'isolement des travailleurs·euses privé·es d'emploi. Car les salarié·es eux-mêmes sont pour la plupart en contrat précaire, à distance, sans possibilité de rencontrer les allocataires. La direction de l'institution insiste auprès de ses salarié·es pour réduire le temps de présence en agence et en accueil sous prétexte de l'augmentation des agressions à l'encontre des agent·es. Mais nombre de salarié·es témoignent de la perte de sens dans leur travail au regard des injonctions qui leur sont faites : plus de contrôle, moins d'accompagnement.

Si les agents de France Travail et les privé·es d'emploi pouvaient s'organiser entre eux il y a quelques années, cela est de fait rendu beaucoup plus complexe à cause de l'interface numérique et de la logique de contrôle que cette interface instaure.

### **3.3. Le cœur de la machine : la déclaration sociale nominative (DSN)**

Mise en place progressivement depuis 2015 et obligatoire depuis 2017, la DSN a enclenché le mécanisme de centralisation de la donnée informatique. Les employeurs du secteur privés passent par ce biais pour la transmission des données aux organismes sociaux. Deux principaux objectifs ont été mis en avant : la fiabilisation des données et la simplification des démarches déclaratives et d'ouverture de droits. Dans le cadre du régime d'assurance chômage, le processus de mise en place de la DSN n'est pas encore abouti. En effet, malgré la déclaration des événements fin de contrat qu'elle permet, l'employeur doit toujours communiquer à ses salarié·es l'attestation employeur en version papier. Or, les dernières pistes évoquées par le gouvernement pour la mise en œuvre globale semblent complexifier un peu plus l'accès aux droits pour les privé·es d'emploi. Effectivement, contrairement aux évolutions dans le domaine de la branche famille où la DSN est en voie de permettre une ouverture de droits automatique, notamment par le biais de la solidarité à la source, pour le régime d'assurance chômage, il n'en est rien.

Le·la salarié·e verra ses données transmises à France Travail sans pour autant que cela ne déclenche d'information à son endroit pour la potentielle ouverture de droits au chômage. Le·la privé·e d'emploi aura donc l'obligation de s'inscrire, d'envoyer les justificatifs demandés et n'aura la possibilité d'accéder à l'attestation employeur que *via* un portail numérique. Pour l'instant, le gouvernement n'a pas arrêté exactement la procédure qu'il viendrait à adopter concernant la mise en œuvre globale de la DSN sur le volet chômage mais, en tout état de cause, l'amélioration de l'accès aux droits et aux données de l'assuré·e n'en fait pas partie<sup>9</sup>. Or la consultation des données numériques est bien moins aisée que lors d'une remise en main propre. Si le tout-numérique est un frein pour une partie de la population, les employeurs n'en sont pas exclus. Et donc peuvent également commettre des erreurs dans la transmission des informations à France Travail et la rectification en sera bien plus complexe et plus longue s'il faut que le demandeur lui-même contrôle les informations sur un portail numérique et contacte son ancien employeur pour demander une correction.

Cet outil que l'on pourrait appréhender sous l'angle de l'accès aux droits et de la simplification pour les nouveaux·elles inscrit·es à France Travail permettant de s'affranchir de l'envoi des documents semble en réalité n'être qu'un outil de simplification au service du patronat et de contrôle de la conformité des documents envoyés par le·la futur·e allocataire. Car, en cas de divergence entre les données transmises par l'employeur et le·la salarié·e lors de la demande d'ouverture de droits, l'opérateur privilégie systématiquement celles de l'employeur. Créant ainsi des trop-perçus pour le·la privé·e d'emploi. Commence ainsi la bataille de la reconnaissance des droits pour le·la privé·e d'emploi, souvent avec le support de l'organisation syndicale.

C'est pourquoi le tout-numérique dans le cadre de l'indemnisation du chômage ne joue jamais en faveur des inscrit·es à France Travail. Chaque étape, de l'accès à l'opérateur jusqu'à la transmission d'information, est rendue plus complexe pour le·la travailleur·euse qui en fait la demande. La prise de rendez-vous étant restreinte, le piège se referme créant des situations de grande précarité mais aussi d'anxiété terrible face à la digitalisation qui, en lieu et place de faciliter l'accès au droit, déshumanise les rapports entre institution, bénéficiaire et organisation syndicale.

## 4. Les instances de recours, au cœur de l'enfer de la dématérialisation

France Travail dispose d'instances de recours pour les privé·es d'emploi. Lors de la notification d'une décision de l'institution, l'allocataire dispose d'une possibilité de recours devant l'instance paritaire territoriale ou régionale (IPT ou IPR). Il y a 18 IPR et 39 IPT réparties sur tout le territoire. Chaque instance paritaire en région est constituée de deux collègues, celui des salarié·es ainsi que celui des employeurs<sup>10</sup>. La mission de ces instances est l'examen au cas par cas des

9. Données recueillies dans le cadre d'une présentation aux organisations syndicales et patronales : simplification du processus de remise de l'attestation d'assurance chômage, 18 septembre 2024.

10. Chaque organisation syndicale représentative dispose d'une voix ; pour le corps patronal, le MEDEF dispose de

recours formés par les allocataires. Elles sont compétentes pour les situations d'ouvertures de droits, de sommes indûment perçues, de périodes mal ou non déclarées, de démissions... L'importance de ces instances réside dans l'étude et le traitement de situations individuelles. Il est donc nécessaire que les mandaté·es disposent de toutes les informations permettant la bonne étude de la situation du·de la demandeur·euse et d'un temps de préparation suffisant pour l'étude dudit dossier.

Or, depuis quelques années, la tendance est à la généralisation de la tenue de ces instances à distance mais également de l'envoi des documents par voie dématérialisée régulièrement le jour même de l'instance. La dématérialisation implique aussi un enjeu d'immédiateté qui, dans ce cas précis, nuit potentiellement aux demandeurs·euses qui ont formé un recours, et dont le dossier ne sera projeté que très rapidement compte tenu du nombre de recours à étudier par séance.

Les privé·es d'emploi ont, lors du dépôt de leur recours, la possibilité de remettre un courrier d'information à l'instance permettant ainsi une meilleure appréciation du recours. Mais la plupart de ces lettres disparaissent au cours du processus. Effectivement souvent manuscrites, sur papier libre, cela suppose de les numériser. Or les agent·es de France Travail en sous-effectif, parfois peu formé·es et souvent dépassé·es par le nombre de dossiers à traiter, n'ont pas le temps nécessaire à la bonne instruction des dossiers. Le tout-numérique impose une cadence accélérée qui, contrairement à ce que l'on pourrait croire, nuit souvent aux privé·es d'emploi.

Dans ce contexte l'organisation syndicale lutte d'une part pour plus de moyens humains et financiers au sein de France Travail et d'autre part sur le front de ces instances pour exiger le respect des règles d'étude et de vote sur ces dossiers. Ces instances étant réparties sur tout le territoire, leur fonctionnement varie souvent de l'une à l'autre, ce qui rend l'action syndicale plus complexe. Et si les mandaté·es sont aguerris·es à l'examen des dossiers de recours, à la lutte pour les droits des privé·es d'emploi, la digitalisation ne joue pas en leur faveur, réduisant ainsi drastiquement les possibilités de défense des dossiers lors d'informations manquantes et de temps réduits pour leur étude. Or les organisations ne cessent d'alerter sur les manquements aux règles qui régissent ces instances, cependant la généralisation des visioconférences et des pratiques dématérialisées conduit à créer des précédents difficiles à remettre en cause.

Si le numérique est un atout évident pour la rapidité de traitement et le partage de données, la digitalisation des services, dans le cadre de la défense collective des privé·es d'emploi, elle, peine à l'être réellement. Cette digitalisation s'impose et n'accompagne pas ni un meilleur accès aux droits ni une meilleure prise en compte des besoins des institutions, privé·es d'emploi et organisations syndicales. Il semble que le passage au numérique soit moins responsable de la rupture d'égalité qu'il crée que les politiques sociales qui en sont à l'origine. Pourtant, il creuse l'écart. En matière d'inégalités, mais aussi de rapport de force. L'organisation syndicale peine à faire contrepoids face à l'individualisation des rapports qu'il engendre au sein des institutions, des instances de recours et évidemment entre syndiqué·es. Un autre aspect mérite d'être soulevé,

---

trois voix, l'U2P (Union des entreprises de proximité) ainsi que la CPME (Confédération des petites et moyennes entreprises), respectivement d'une voix.

celui du piratage. Nombre de failles ont été détectées (Cybermalveillance.gouv.fr, 2024) dans la sécurisation des données et il semble bien qu'elles soient les preuves d'un passage en force sans considération de la capacité des institutions à supporter ces évolutions. La protection sociale doit être avant tout au service des administré·es tout comme le tout-numérique. La digitalisation des services ne doit pas et ne peut pas se substituer au service public et a des accueils physiques.

## Bibliographie

*Les adresses Internet citées dans cet article ont été consultées le 30 septembre 2024.*

ASSEMBLÉE NATIONALE, 2018, Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, [<https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000036847202/>]

CGT, 27 juin 2024, « La carte des vautours de l'emploi, scandale du chômage business », [<https://chomeurs-precaires-cgt.fr/divers/la-carte-des-vautours-de-lemploi-le-scandale-du-chomage-business-une-enquete-100-cgt/>]

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 14 décembre 2023, « Décision n° 2023-858 DC du 14 décembre 2023 », communiqué de presse, [<https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquer/decision-n-2023-858-dc-du-14-decembre-2023-communiquer-de-presse>]

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 17 novembre 2023, « Contribution extérieure relative au projet de loi pour le plein emploi. Décision n° 2023-858 DC », [[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/decisions/2023858dc/2023858dc\\_contributions.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2023858dc/2023858dc_contributions.pdf)]

CYBERMALVEILLANCE.GOUV.FR, 14 mars 2024, « Violation de données personnelles de France Travail : mise à disposition d'un formulaire de lettre-plainte en ligne », [<https://www.cybermalveillance.gouv.fr/tous-nos-contenus/actualites/>

[violation-de-donnees-personnelles-france-travail-formulaire-lettre-plainte-202403](https://www.cybermalveillance.gouv.fr/tous-nos-contenus/actualites/violation-de-donnees-personnelles-france-travail-formulaire-lettre-plainte-202403)]

DÉFENSEUR DES DROITS, 2022, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, rapport

FRANCE TRAVAIL, 26 mai 2023, « Projet de loi pour le plein emploi », *Bulletin officiel de France Travail*, n° 2023-29, [<https://bo.francetravail.org/bulletinofficiels/avis-n-2023-22-du-26-mai-2023-bope-n-2023-29.html?type=dossiers/2023-bope-n-2023-029-du-26-mai-2023>]

GRÉGOIRE M., VIVAS C., 2021, « L'assurance chômage de 1979 à 2020 : quelles évolutions des droits ? », *La revue de l'IRES*, n° 105, p. 25-59

HAUTEFEUILLE C., 2018, « Ce milliard d'euros que Pôle emploi réclame aux chômeurs », *Secrets d'info*, [<https://www.radiofrance.fr/franceinter/podcasts/secrets-d-info/ce-milliard-d-euros-que-pole-emploi-reclame-aux-chomeurs-8629030>]

UNÉDIC, 2019, « Les demandeurs d'emploi face au numérique », *Éclairages*, enquête réalisée par Amnyos

ZEMMOUR M., 2015, « Exonérations, exemptions et dépenses fiscales : quels coûts pour la protection sociale ? », *La revue de l'IRES*, n° 87, p. 3-34



# Chapitre 5. La défense des droits en contexte de dématérialisation des droits sociaux

Sophie SERENO

Maîtresse de conférences en droit, Aix Marseille Univ, CDS (UR 901)

**A**u cours des dernières décennies, une métamorphose profonde s'est produite à travers la numérisation progressive des activités humaines, et ce, dans tous les secteurs<sup>1</sup>. Les services publics n'y font pas exception. Cette intégration du numérique dans la sphère publique s'est opérée de manière fort disparate, tout particulièrement dans le champ de la protection sociale. En l'absence de stratégie commune<sup>2</sup>, l'informatisation des organismes sociaux s'est réalisée à des degrés et des rythmes variables. La branche chômage est apparue comme pionnière en la matière. Fruit de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi et de l'Assedic, Pôle emploi a vu le jour dans un contexte particulier. La crise financière de 2008 a engendré une hausse importante du taux de chômage en France. Pour faire face à l'augmentation de son activité, l'opérateur a fait le pari du numérique et a investi tant financièrement qu'humainement dans les technologies informatiques (Cour des comptes, 2020, p. 93)<sup>3</sup>. Au fil des années, une stratégie digitale a pris forme pour intégrer l'ADN de Pôle emploi<sup>4</sup>, devenu récemment France Travail. La convention tripartite 2024-2027 entre l'État, l'Unédic<sup>5</sup> et France Travail le confirme<sup>6</sup>. Le processus de numérisation (ou d'algorithmisation) concerne aujourd'hui toutes les fonctions liées à la gestion des droits sociaux. Une nouvelle étape a été franchie avec l'automatisation de multiples tâches telles que l'identification des personnes, le traitement des données, l'aide à l'information et à la décision ou encore la prise de décision (Sereno, 2024a). La transformation numérique de Pôle emploi en a fourni une illustration topique. Nombre d'activités ont été automatisées. Il en a résulté un

1. La présente contribution propose une présentation de l'action du Défenseur des droits en matière de dématérialisation des services publics dans le champ de la protection sociale et, plus particulièrement, le service public de l'emploi.
2. Ce n'est qu'en 2018 que le premier Shéma stratégique des systèmes d'information de la Sécurité sociale (SSSI) 2018-2022 a été instauré comme un « socle de la stratégie SI interbranches et inter-régimes » (arrêté du 18 octobre 2018 portant approbation du plan stratégique des systèmes d'information du service public de la Sécurité sociale).
3. Rien qu'au cours de l'année 2018, le budget dédié aux dépenses informatiques et numériques s'élevait à 455 millions d'euros et l'effectif au sein de la direction des systèmes d'information était de 1 551 travailleurs (en équivalent temps plein).
4. La stratégie numérique est intégrée dans les conventions tripartites depuis 2012 (voir notamment la Convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2015-2018).
5. Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.
6. À noter que France Travail déploie une stratégie participative en mettant à disposition des interfaces de programmation d'application (API) sur une plateforme ouverte (pole-emploi.io, devenu francetravail.io).

double effet de délestage. D'une part, des actions, initialement à la charge de l'opérateur, ont été transférées aux usagers qui supportent à présent le risque d'une erreur potentielle. C'est le cas de l'inscription en qualité de demandeur d'emploi. D'autre part, des processus ont été intégralement automatisés. La décision est prise de manière automatique, sur la base des informations communiquées par l'utilisateur ou renseignées par un conseiller. C'est le cas s'agissant de l'ouverture des droits au titre d'allocations-chômage<sup>7</sup>. L'intervention humaine reste de rigueur pour de rares situations particulières. En outre, des outils informatiques ont été développés afin de soutenir la mission d'accompagnement vers l'emploi. Certains services numériques sont à disposition des demandeurs d'emploi, tels que des outils d'aide à la recherche d'emploi, ou des employeurs afin de les aider à recruter. D'autres applications à destination des agents visent à optimiser la réalisation de leurs fonctions.

La digitalisation croissante des services publics est couramment présentée comme un gage de simplification administrative au bénéfice des usagers. La transformation numérique permet, en effet, de faciliter l'accès aux informations et la réalisation de démarches, tout en facilitant le traitement de masse. En outre, certaines innovations technologiques contribuent à la lutte contre le non-recours aux droits sociaux, notamment par l'« automatisation des droits sociaux » (Gravois, Le Gall, 2023, p. 3 et suiv.). Le système automatisé va alors déterminer l'éligibilité des personnes à des aides et prestations sociales, parfois sans qu'une demande préalable d'attribution ait été formulée. Mais « l'automatisation ne constitue pas un remède miracle contre les dysfonctionnements » (Défenseur des droits, 2022a). Elle peut d'ailleurs les entériner, les masquer, voire les renforcer. Par certains aspects, le *tout-numérique* met en péril l'objectif d'effectivité des droits sociaux. Et pour cause, la transformation digitale des services publics n'a pas été précédée d'une réflexion globale suffisante (Brotcorne, Bonnetier, Vendramin, 2021), notamment sur les risques induits en termes d'accessibilité<sup>8</sup>. Au fil des dématérialisations, l'accès à certains droits substantiels a fait l'objet d'une forme de conditionnalité numérique (Mazet, 2019, p. 43). Un phénomène d'exclusion numérique a alors émergé. De grande ampleur, la fracture concerne une grande « hétérogénéité » (Défenseur des droits, 2019, p. 33) de publics vulnérables et particulièrement les bénéficiaires de l'aide sociale<sup>9</sup>. De plus, la numérisation des démarches administratives s'accompagne de multiples freins et dysfonctionnements mettant à mal le principe d'égalité devant le service public<sup>10</sup>. De nouvelles formes

---

7. Conformément aux articles L. 311-3-1 et L. 312-1-3 du Code des relations entre le public et l'administration, France Travail communique sur son site Internet les principales caractéristiques et règles des algorithmes utilisés dans les processus automatisés de décisions individuelles, [<https://www.francetravail.fr/candidat/algorithmes.html>].

8. La non-accessibilité totale ou partielle des sites Internet publics pour les personnes porteuses d'un handicap a été soulignée par le Défenseur des droits (2019, p. 55).

9. Dans le prolongement de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté 2020-2023, le Pacte des solidarités 2024-2027 comporte un axe dédié à l'accès aux droits qui comprend plusieurs mesures permettant d'accompagner les publics précaires, notamment celles confrontées à la fracture numérique. Sur les actions déployées, voir notamment Artaud (2024).

10. De manière assez générale, la mise en place d'un système informatique s'accompagne de bugs en nombre durant les premiers temps et qui persistent en l'absence de correctifs. Le médiateur national de Pôle emploi a mis en exergue le nombre important de dysfonctionnements numériques dans son rapport annuel pour l'année 2009.

d'inégalités dans l'accès aux droits sont apparues (Okbani, Camaji, Magord, 2022, p. 8). Le service public de l'emploi n'est pas exempt de critiques. Certes, sa transformation numérique a donné lieu à de nombreuses mesures visant à maintenir un accès effectif aux droits pour les demandeurs d'emploi, à l'instar d'autres organismes sociaux (Défenseur des droits, 2019, p. 27 et p. 41). Mais des efforts constants restent à fournir pour garantir l'accès – effectif et égal – au (télé)service public de l'emploi (Cour des comptes, 2020, p. 103 et suiv.). L'évolution continue des technologies impose une vigilance permanente face aux écueils du numérique, notamment pour résoudre les blocages informatiques affectant l'accès ou l'exercice des droits. D'ailleurs, en avril 2024, le Médiateur national de France Travail a constaté la persistance de plusieurs dysfonctionnements liés à l'informatique qui nécessitent l'adoption de mesures correctives.

La dématérialisation des services publics, en particulier dans le champ social, produit des effets néfastes qui trouvent à s'aggraver pour les usagers en situation de vulnérabilité (Défenseur des droits, 2022a ; Grellié *et al.*, 2022). Les risques d'exclusion sont exacerbés par la numérisation des droits sociaux (Mauclair, 2022). La fracture numérique nourrit la fracture sociale (Pasquier, 2022) et territoriale (Demas, 2022, p. 49 et suiv.). Par sa mission de défense des droits des usagers<sup>11</sup>, le Défenseur des droits est au premier rang pour constater les atteintes aux droits provoquées par la numérisation des services publics (Défenseur des droits, 2019). Depuis sa création en 2011, cette autorité administrative est saisie régulièrement de réclamations pointant des dysfonctionnements numériques dans l'accès ou l'exercice des droits sociaux. De manière récurrente, une hausse des demandes d'intervention survient lorsqu'une démarche est dématérialisée, voire lorsqu'un processus décisionnel est automatisé<sup>12</sup>. Les saisines portent alors principalement sur l'existence d'une défaillance technique ou sur l'absence de prise en considération d'une situation particulière. Toutefois, d'autres problématiques complexes ont été révélées telles que l'existence de processus automatisés ayant un potentiel discriminatoire (CNIL/Défenseur des droits, 2020 ; Sereno, 2020) ou encore l'existence de dysfonctionnements en cascade liés à l'interconnexion des organismes sociaux. Par son action, le Défenseur des droits participe à la défense individuelle des droits des personnes subissant une atteinte à leurs droits consécutive à la dématérialisation (1). Du reste, saisir et agir sur les atteintes numériques aux droits constitue une tâche ardue. Lorsque le problème est produit par un système informatisé, une action individualisée peut se révéler inadaptée ou insuffisante pour corriger un dysfonctionnement de nature systémique. Une démarche collective s'avère nécessaire pour obtenir une mise en conformité des règles implémentées dans le système informatique, voire une évolution du droit afin de garantir un accès égal et effectif aux droits pour tous (2).

---

11. Art. 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits.

12. À titre d'illustration, au cours des dernières années, la création de l'Administration numérique des étrangers en France (ANEF) et la dématérialisation des démarches liées aux droits des étrangers a conduit à un accroissement sans précédent des saisines du Défenseur des droits depuis 2021 (voir les rapports annuels d'activité pour les années 2021, 2022 et 2023).

# 1. La défense individuelle des droits : saisir et agir contre les atteintes numériques aux droits

Les personnes qui s'estiment lésées par le fonctionnement d'un (télé)service public peuvent saisir le Défenseur des droits<sup>13</sup>. Nombre de réclamations portent sur des atteintes aux droits en lien avec la dématérialisation. Les problématiques induites par l'usage de technologies informatiques présentent un particularisme qui se répercute sur les modalités d'action de cette institution, tant pour saisir les atteintes (1.1) que pour agir au rétablissement des droits (1.2).

## 1.1. Saisir les atteintes numériques aux droits

La connaissance des problématiques liées à la dématérialisation résulte des demandes reçues par le Défenseur des droits. Saisir les atteintes numériques aux droits sociaux implique pour cette institution de pouvoir être saisie par les personnes lésées. Aussi s'avère-t-il crucial d'être accessible à tous. Cette exigence innerve son organisation interne (Sereno, 2024b) et explique la diversité des modes de saisine institués dans le souci de garantir son accessibilité. Une réclamation peut lui être adressée par courrier (sans affranchissement), par téléphone ou par un formulaire en ligne. En outre, une solution adaptée – Acceo – a été mise en place à l'attention des personnes sourdes ou malentendantes. Mais, surtout, le Défenseur des droits a une présence forte sur le territoire national à travers ses délégués. Un maillage territorial et partenarial s'est déployé au fil des années. Cette présence humaine s'avère particulièrement importante face au phénomène de désertification des services publics et de déshumanisation induite par la disparition progressive des guichets d'accueil. Ces correspondants locaux assurent des permanences physiques dans des structures variées telles que des services décentralisés de l'État, des associations, des collectivités territoriales, des points d'accès au droit, des maisons France services ou encore des centres sociaux<sup>14</sup>. Surtout, le Défenseur des droits a pris soin de disséminer ces points de rencontre en France métropolitaine et dans les DOM-TOM, des zones rurales aux quartiers prioritaires de la ville. À contre-courant, cette institution a donc choisi d'investir sur le plan humain en renforçant sa présence sur le terrain. En 2013, 400 volontaires étaient présents dans 650 lieux de permanences (Défenseur des droits, 2013, p. 35). Ce réseau a été renforcé pour atteindre 600 personnes réparties dans près de 1 000 points de rencontre en 2023 (Défenseur des droits, 2023a, p. 7). Les délégués constituent d'ailleurs la principale voie d'entrée des saisines adressées au Défenseur des droits<sup>15</sup>. Les sollicitations, en progression constante, confortent ce choix d'être au plus près de la population. Cette présence physique permet à ceux qui rencontrent des difficultés face

13. Art. 5, loi org., précit.

14. Sur certains territoires, des modes de permanence sont expérimentés dans une logique d'aller-vers. C'est notamment le cas à Marseille où, depuis 2023, une permanence itinérante est organisée dans les centres sociaux des 10<sup>e</sup>, 11<sup>e</sup>, 12<sup>e</sup>, 13<sup>e</sup>, 14<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> arrondissements.

15. En 2023, les délégués ont traité 103 167 sollicitations (réclamations, informations et orientations confondues) sur un total de 137 894.

au *tout-numérique* de disposer d'une porte ouverte sur le(s) droit(s). En effet, dans le cadre de ces permanences, les individus peuvent rencontrer un délégué – en chair et en os – pour exposer leur situation, connaître leurs droits et, au besoin, être orientés dans leurs démarches. Cette porte ouverte est d'autant plus importante que le phénomène de non-recours ne se restreint pas à l'accès aux droits mais concerne également l'application du droit.

La nature des problématiques rencontrées par le Défenseur des droits a évolué en miroir avec la digitalisation des services publics. Ainsi, la dématérialisation des droits sociaux s'est notamment matérialisée à travers le déploiement de services en ligne pour l'accès aux aides et prestations sociales. Les dysfonctionnements techniques peuvent alors être de plusieurs ordres. Le Défenseur des droits est notamment saisi par des personnes qui se heurtent à un blocage dans l'accès à un téléservice<sup>16</sup> ou dans le traitement automatisé de leur dossier. Il s'avère alors difficile pour la personne d'apporter la preuve de sa démarche en ligne ou de l'existence d'un bug informatique lors de sa réalisation. Si le dysfonctionnement technique persiste, il sera possible de le saisir, principalement à partir d'une capture d'écran ou par une consultation du site Internet, voire de l'espace personnel en ligne. Cependant, il n'est pas toujours possible de connaître l'origine (informatique ou humaine) de la difficulté rencontrée<sup>17</sup>. Cette incertitude ne constitue pas une difficulté dans le traitement d'une réclamation lorsqu'il est acté que le blocage est du fait de l'organisme social. C'est notamment le cas d'une saisine concernant un indu d'allocation de retour à l'emploi (ARE) notifiée à une demandeuse d'emploi en raison du cumul avec une pension d'invalidité. L'usagère avait bien mentionné cette information lors de l'enregistrement de son inscription, mais cette dernière n'avait pas été prise en considération (Défenseur des droits, 2021). S'il n'est pas possible de déterminer si cette erreur est du fait d'un ordinateur ou d'un humain, le Défenseur des droits a pu obtenir l'effacement du solde de la dette. L'indétermination de la source du problème peut se révéler redoutable lorsqu'il est reproché à un usager de ne pas avoir réalisé, du moins correctement, une démarche. Cette ignorance va induire, au-delà de la situation individuelle, la persistance du dysfonctionnement dans le système informatique au détriment des autres personnes qui pourraient y être confrontées. Plusieurs réclamations pointent les problématiques grandissantes en termes de communication entre usagers et organismes sociaux mais également entre organismes sociaux eux-mêmes. Les difficultés liées à la dématérialisation portent sur la transmission ou la réception de documents mais également sur l'accès à l'information. Certains

---

16. Il s'agit de « tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des demandes ou formalités administratives » (ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives, art. premier). Aux termes de l'article L. 112-9 du Code des relations entre le public et l'administration, « lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice ».

17. À titre d'illustration, une personne transgenre avait adressé une demande à Pôle emploi en vue de la modification de sa civilité sur les courriers et sur son profil. Or, n'ayant eu aucune réponse à sa sollicitation, elle a saisi le Défenseur des droits dont l'intervention a permis d'obtenir le changement de civilité (règlement amiable RA-2018-060 du 13 avril 2018 relatif à une demande de modification de la civilité auprès de Pôle emploi). Au regard des circonstances de l'espèce, il n'était pas possible de déterminer si la difficulté résultait d'un traitement automatisé ou non.

usagers évoquent l'absence de réponse à leurs sollicitations, notamment en cas de demandes d'explication. En outre, certaines complications sont générées ou amplifiées par l'interconnexion entre les organismes. La transmission de données lacunaires ou erronées peut alors induire des dysfonctionnements par ricochet, voire en chaîne, lésant les droits des personnes, dont nombre d'entre elles sont déjà confrontées à des situations de vulnérabilité.

En outre, la numérisation des services publics, son ampleur ou ses risques spécifiques ne sont pas pleinement appréhendés par le grand public, par les usagers et les agents au sein des organismes. Cela constitue un frein important à la capacité d'intervention du Défenseur des droits. N'ayant pas conscience de l'existence de la difficulté technique, les personnes lésées ne s'en aperçoivent pas et n'agissent donc pas pour faire valoir leurs droits. D'ailleurs, certains dysfonctionnements sont découverts par des délégués ou agents lors du traitement d'une réclamation individuelle portant sur un autre objet. Plus spécifiquement, l'automatisation des processus décisionnels s'accompagne d'un phénomène de non-contestation. La numérisation des services publics a rendu plus difficile l'exercice du droit au recours, en particulier pour les personnes souffrant d'illectronisme. Ces personnes prennent connaissance ou comprennent parfois trop tardivement la décision notifiée par courriel ou sur leur espace personnel. De plus, un ordinateur étant à l'origine de la décision, certains estiment qu'il est illusoire, voire impossible, de la contester. L'usage des algorithmes est alors perçu comme une garantie d'objectivité, voire de pertinence (Sereno, 2022). L'erreur humaine étant écartée, la décision générée automatiquement serait nécessairement fondée. Une telle lecture tend à nier le potentiel discriminatoire et, plus largement, l'existence de biais algorithmiques (CNIL/Défenseur des droits, 2020)<sup>18</sup>. D'ailleurs, le Défenseur des droits est peu saisi de réclamations relatives à des discriminations par algorithme<sup>19</sup> alors même que des systèmes à potentiel discriminant existent bel et bien, même dans le champ de la protection sociale (Bonifay, Sereno, 2022 et 2024b). Mises bout à bout, les difficultés rencontrées pour saisir les atteintes aux droits liés à la dématérialisation – en raison de l'effet *boîte noire* – se répercutent sur les modalités d'intervention de cette institution.

## 1.2. Agir pour rétablir les droits

Le législateur organique a octroyé au Défenseur des droits un panel de moyens d'intervention mobilisables dans le cadre de sa mission de défense des droits<sup>20</sup>, tels que la réalisation d'un règlement amiable<sup>21</sup>, la formulation d'une recommandation<sup>22</sup> ou la présentation d'observation devant le juge<sup>23</sup>. Lorsque les circonstances le permettent, la voie amiable est généralement privilégiée

---

18. Pour une étude dédiée à la protection sociale, voir Human Rights Watch (2021).

19. Pour une étude exploratoire des saisines du Défenseur des droits, voir Bonifay, Sereno (2024a).

20. Pour une présentation critique des moyens d'action du Défenseur des droits, voir Slama (2011).

21. Art. 26, loi org., précit.

22. Art. 25 et art. 32, loi org., précit.

23. Art. 33, loi org., précit.

(Sereno, 2024, p. 128) afin de résoudre le différend et de rétablir rapidement les droits de la personne lésée. Dans la sphère de la protection sociale, cette logique d'action s'appuie sur des relations tissées avec les organismes sociaux et la désignation de correspondants internes afin de faciliter les échanges lors du traitement des réclamations. En 2015, une convention a été signée entre le Défenseur des droits et Pôle emploi afin de formaliser un partenariat actif avec le Médiateur national de Pôle emploi, devenu Médiateur national de France Travail. Cet engagement précise les modalités de collaboration, notamment la procédure applicable en cas de saisines adressées au Défenseur des droits concernant l'opérateur. Ces dernières sont prioritairement traitées par les délégués locaux qui vont échanger directement avec les médiateurs régionaux de France Travail<sup>24</sup>. En première intention, le rétablissement des droits individuels est recherché par l'instauration d'un dialogue avec les correspondants. L'objectif est d'informer l'organisme et d'échanger, tant sur les faits que sur le droit, concernant la situation de l'utilisateur. Le Défenseur des droits a notamment été saisi concernant la radiation d'un demandeur d'emploi fondée sur deux absences à des rendez-vous avec son conseiller (Défenseur des droits, 2019, p. 14). Or, le réclamant vivait dans une zone blanche de sorte qu'il a accédé tardivement aux messages adressés par l'agence de Pôle emploi. À la suite de cette intervention, la décision de radiation a été annulée. Dans une telle hypothèse, la technique du règlement amiable s'avère fort pertinente, car il s'agit de prendre en considération la particularité de la situation du réclamant. Reste que la dématérialisation des services publics a partiellement changé la donne. Les saisines individuelles mettent en exergue des situations de blocage informatique face auxquelles se retrouvent confrontées les personnes, parfois de manière inextricable<sup>25</sup>. Les difficultés peuvent être le fruit de la programmation de systèmes informatiques mis en place au niveau central et déployés sur le territoire. Toutefois, les correspondants locaux présents au sein des organismes sociaux ne disposent pas toujours de la capacité d'apporter manuellement une correction ou de procéder au déblocage du dossier informatisé. Leur seule possibilité réside bien souvent dans la remontée d'information sur le bug informatique constaté auprès de la direction des systèmes d'information. Le rétablissement des droits de la personne lésée nécessite alors une intervention sur le script du site ou du logiciel. Une telle mesure corrective peut prendre du temps et ainsi induire la persistance du dysfonctionnement pendant une période (assez) prolongée. Or, les usagers sont régulièrement confrontés au mutisme de l'organisme social, voire à des retours plus ou moins laconiques. Certaines réponses se restreignent à indiquer que la situation est due au système informatique, sans laisser entrevoir une quelconque voie de résolution ou alternative. La difficulté se renforce lorsque l'interlocuteur n'a pas conscience des écueils du numérique et fait preuve d'intransigeance. En 2017, le Médiateur national de Pôle emploi a relevé que « la culture de négation de l'erreur est fermement ancrée » (Médiateur national de Pôle emploi, 2018, p. 49), mais que l'opérateur s'engageait à faire

---

24. À noter que, lorsque la demande est directement instruite par le siège, les échanges se réalisent avec le médiateur national.

25. En matière de défense des droits dans les rapports avec les services publics, la saisine du Défenseur des droits est conditionnée à la réalisation de démarches préalables de la part de l'utilisateur auprès de l'organisme mis en cause (art. 6, loi org., précit.). Cette exigence ne s'impose pas dans le cadre des autres missions du Défenseur des droits, notamment en matière de lutte contre les discriminations.

évoluer cette posture. Il s'agit d'autant de freins auxquels sont confrontés les agents et délégués du Défenseur des droits lors de leurs interventions auprès des organismes sociaux, dans la quête d'une solution (amiable).

La particularité des dysfonctionnements liés à la dématérialisation réside dans leur cause et leur effet systémiques. D'ailleurs, certaines saisines ont un caractère sériel en ce qu'elles portent toutes sur une même difficulté technique. La révélation d'une atteinte collective aux droits des personnes conduit le Défenseur des droits à retenir une approche globale, sans se restreindre à une démarche individualisée. Outre la situation du réclamant, il s'avère alors indispensable de procéder à une correction ou à une évolution du système informatique. Une illustration de cette approche systématique est fournie par une réclamation relative à des difficultés rencontrées lors d'une inscription en ligne en qualité de demandeur d'emploi (Défenseur des droits, 2022b). En prévision de la cessation de son activité professionnelle, une réclamante a débuté sa demande dématérialisée et l'a enregistrée en mode brouillon. L'ayant finalisée et validée ultérieurement, elle a alors reçu un courriel l'informant de la création de son espace personnel. Toutefois, la date de prise d'effet correspondait à la date d'enregistrement du brouillon et non à celle de validation. En conséquence, la période effective d'activité professionnelle n'était pas intégralement prise en compte. En réponse à sa contestation, Pôle emploi l'a informée que le système informatique retenait comme date d'inscription la date de création du compte en ligne, même si la demande était enregistrée en mode brouillon et non validée. Ce réglage était en contrariété avec la réglementation applicable. Aux termes de l'instruction Pôle emploi n° 2016-33 du 6 octobre 2016, « la date d'effet de l'inscription correspond à la date à laquelle l'intéressé valide l'étape "mon inscription" via le script ». À la suite de l'intervention du Défenseur des droits, Pôle emploi a procédé à un réexamen favorable du dossier de la réclamante. Outre la résolution de ce problème individuel, une recommandation générale a été formulée afin que le script du site Internet soit corrigé et que les services de Pôle emploi procèdent à un travail d'identification concernant les personnes ayant pu rencontrer le même blocage technique, sans nécessairement s'en apercevoir. Outre un obstacle dans l'accès aux droits sociaux, de tels dysfonctionnements peuvent générer des indus. Le remboursement des trop-perçus peut alors être demandé aux usagers sous réserve de respecter les délais<sup>26</sup>, alors même que l'erreur est du fait (du système informatique) de l'organisme social. L'automatisation des processus va induire, dans une telle hypothèse, une généralisation des indus et donc une multiplication massive des dossiers à régulariser. En 2024, le Médiateur national de France Travail a rendu publique l'existence d'un écueil informatique entraînant une multiplication d'indus importants et, par conséquent, de demandes de remboursement concernant l'allocation de retour à l'emploi (Médiateur national de France Travail, 2024, p. 36). La cause réside dans les modalités de communication entre la Caisse nationale d'assurance vieillesse et France Travail. Des flux de données en provenance de la caisse ont été intégrés dans le système informatique de Pôle emploi afin d'automatiser la transmission des informations relatives à la liquidation de la retraite

---

26. Art. L. 133-4 du Code de la Sécurité sociale.

des demandeurs d'emploi, notamment sa date d'effet<sup>27</sup>. L'objectif de cette intégration était alors d'éviter le versement d'allocations indues. Toutefois, des décalages fréquents sont intervenus entre la date de liquidation effective et la date prévisionnelle enregistrée dans le système informatique. Il en a résulté des indus pouvant représenter plusieurs mois d'allocation. L'existence d'un trop-perçu ne peut pas être utilement contestée. Toutefois, l'intervention du Défenseur des droits conserve son intérêt en vue de la prise en compte de la situation particulière de l'utilisateur et de la charge individuelle excessive induite par l'erreur commise par l'organisme<sup>28</sup>.

En définitive, les individualités masquent parfois des dysfonctionnements systémiques au sein d'un organisme social, voire au sein de plusieurs services publics. Il peut alors être difficile, voire impossible, de trouver une issue favorable à brève échéance (See, 2021) en procédant à une démarche individualisée. L'intervention du Défenseur des droits va alors emprunter une approche globalisée visant à réformer les systèmes et, au besoin, le droit dans l'objectif de garantir le respect des droits pour toutes les personnes.

## 2. La défense collective des droits : révéler et réformer

L'identification et la connaissance des freins systémiques induits par la dématérialisation ainsi que de leurs ressorts (2.1) permettent au Défenseur des droits de formuler des préconisations en vue de la correction ou de l'évolution des règles et procédures instituées, dans l'objectif d'égal et d'effectif accès aux droits pour tous (2.2).

### 2.1. Révéler les freins systématiques dans l'accès aux droits sociaux

À partir de cas concrets rencontrés, le Défenseur des droits mène des enquêtes et études visant à mettre en lumière et à alerter le grand public ainsi que les autorités sur les risques induits par la dématérialisation. La numérisation d'un service public se matérialise par la digitalisation des modalités d'accès à l'information et des démarches permettant d'accéder à ce droit. Ce processus s'accompagne généralement d'une augmentation des interactions avec des robots, l'intervention humaine ayant – dans le meilleur des cas – un caractère subsidiaire. La situation a été résumée par un auteur : « L'accueil des publics n'est plus que virtuel, le suivi des dossiers est automatisé, l'individu est masqué par son identifiant qui ne reflète en rien sa personnalité, la décision est algorithmisée » (Koubi, 2021, p. 163). Les délégués et agents du Défenseur des droits ont assisté – au fil des processus de dématérialisation – à une déshumanisation des échanges avec les organismes sociaux. Or, un téléservice ne rend pas plus compréhensibles les règles et procédures déjà complexes à appréhender. En l'absence d'interlocuteur humain accessible, les usagers ne parviennent

27. Convention de partenariat relative à la coopération entre Pôle emploi, l'Unédic et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), 5 mai 2021.

28. Sur ce point, voir Cour européenne des droits de l'homme, 26 avril 2018, *Čakarević c/ Croatie*, aff. 48921/13. Pour une mobilisation de cette jurisprudence dans un indu au titre de l'ARE, voir Défenseur des droits (2021).

pas à obtenir une information claire et lisible. Il s'agit même d'une circonstance aggravant les difficultés pour accéder aux droits sociaux, notamment pour les personnes en situation de vulnérabilité. La généralisation de l'obligation de recourir au téléservice<sup>29</sup> participe à éloigner des personnes précaires des services publics, à complexifier l'accès aux droits sociaux et ainsi à amplifier le phénomène de non-recours (Défenseur des droits, 2017, p. 15 ; Gonzalez, Nauze-Fichet, 2020, p. 11). Le fossé se fait de plus en plus profond entre, d'une part, les personnes qui maîtrisent les outils numériques ainsi que le langage administratif et, d'autre part, ceux qui rencontrent des difficultés (Koubi, 2021, p. 163). Il en résulte une négation d'une partie importante de la population victime de la fracture numérique. Des dispositifs de substitution ou d'accompagnement au téléservice sont bien mis en œuvre pour permettre aux personnes d'accéder à leurs droits. Toutefois, leur efficacité interroge. Aussi le Défenseur des droits questionne-t-il l'étendue et la nature des freins à l'accès aux droits dans le contexte de dématérialisation, mais également l'existence et l'efficacité des dispositifs d'accompagnement et alternatifs. Dans cette perspective, une attention particulière a été portée à l'accueil téléphonique, qui constitue pour certains usagers la seule possibilité de bénéficier d'un échange humain avec l'organisme.

La digitalisation des droits sociaux s'est opérée au détriment des interactions humaines. La réduction des lieux d'accueil physique a engendré l'augmentation des sollicitations auprès des centres d'appels. Or, le Défenseur des droits a constaté une première difficulté. Longtemps, de manière étonnante, la gratuité de ces services téléphoniques n'allait pas de soi. Les numéros d'appel pouvaient même être surtaxés. Outre une entorse au principe de gratuité des services publics, une telle pratique constituait un frein supplémentaire pour les usagers. Si nombre d'organismes ont mis du temps à se mettre en conformité avec la loi Essoc<sup>30</sup>, Pôle emploi a rendu l'appel au numéro 3949 gratuit bien avant son entrée en vigueur. En outre, nombre d'usagers se sont plaints de (dys)fonctionnements ou voire de l'inutilité des numéros d'appel. Une enquête mystère a donc été initiée en 2016 afin d'évaluer le fonctionnement et la qualité des services téléphoniques de plusieurs organismes sociaux dont Pôle emploi (Défenseur des droits/INC, 2016). Les résultats ont éclairé le Défenseur des droits utilement quant aux difficultés rencontrées par les personnes utilisant les services téléphoniques proposés. Les réclamants évoquaient notamment le temps d'attente qui peut être (très) long. Cet écueil a été confirmé par l'enquête. Sur ce point, Pôle emploi a instauré un dispositif permettant à l'appelant de demander à être rappelé lorsque l'attente est supérieure à trois minutes. Reste la question centrale tenant à l'utilité même de ce mode de communication pour renseigner ou accompagner les personnes. Et c'est bien là que le bât blesse. L'enquête a pointé un écueil de taille. L'assistance téléphonique n'a permis que dans de rares cas aux appelants de bénéficier d'une information précise sur leur droit (ou non) d'accéder à une prestation ou à une aide sociale. La majorité des personnes (57 %) ont déclaré ne pas avoir obtenu de réponse à la question posée. En réaction, le directeur général de Pôle emploi a discuté les modalités de l'enquête, notamment en

---

29. Art. L. 112-9 du Code des relations entre le public et l'administration.

30. Art. 28 de loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

soulevant la particularité des profils anonymes de personnes qui ne sont pas encore inscrites comme demandeuses d'emploi. De manière générale, les organismes sociaux interrogés ont expliqué qu'une information détaillée n'était pas possible eu égard à la complexité des dispositifs et à la nécessité d'un examen individualisé de chaque situation. Il demeure que l'absence de réponse claire peut nourrir le phénomène de non-recours aux droits sociaux « par manque d'information » (Défenseur des droits/INC, 2016, p. 34). La problématique s'est alors naturellement déportée sur l'accompagnement ou l'orientation éventuelle des usagers pour accéder à l'information recherchée, voire se prévaloir de leurs droits.

Trente-sept pour cent des appelants étaient orientés vers le site Internet de Pôle emploi. Les échanges téléphoniques ont d'ailleurs révélé l'existence d'un fort présupposé quant à l'accès au numérique et sa maîtrise. Ainsi, les appelants n'étaient pas questionnés sur ce point. Seules les personnes précisant ne pas disposer d'un accès Internet étaient orientées vers des lieux d'accueil, sans toutefois que l'adresse et les conditions d'accessibilité soient précisées. À y regarder de plus près, il semble que l'assistance téléphonique soit adaptée au suivi et au traitement des demandes des usagers du service public (de l'emploi) mais non à la situation spécifique des primo-accédants. La difficulté est accentuée pour les appelants au profil *étranger* ou *malentendant*<sup>31</sup>. Aux termes de cette enquête, il est apparu que l'accueil téléphonique des organismes sociaux, dont Pôle emploi, peut constituer un frein supplémentaire – et non un soutien – dans l'accès aux droits sociaux, qui tend à s'aggraver pour les individus étrangers et malentendants. Six ans après, une nouvelle enquête mystère a été réalisée afin de mesurer les évolutions de pratique (Défenseur des droits, 2023b). Elle a notamment mis en lumière une progression de la satisfaction concernant les réponses apportées ainsi que le déploiement de nouvelles solutions alternatives, notamment au sein de Pôle emploi, dans l'objectif de garantir l'accès au service public. Reste que les enquêtes menées par le Défenseur des droits ont mis en exergue l'existence de spécificités fortes au sein de France Travail. Une stratégie multicanale a été déployée afin de garantir la possibilité d'obtenir, au besoin, un contact humain. Cet opérateur a très tôt pris soin de ménager des voies d'accès pour les usagers en considération du risque de fracture numérique. Outre l'assistance téléphonique, les usagers peuvent bénéficier d'un accueil physique dans une agence France Travail avec l'accès libre à un poste informatique. Ce dispositif s'appuie notamment sur un accompagnement humain à l'utilisation des services numériques. Le site Internet permet également aux personnes de bénéficier d'une assistance en ligne et au besoin d'une mise en relation avec un conseiller par appel téléphonique. En outre, France Travail a pris des mesures visant à développer l'autonomie digitale des demandeurs d'emploi.

Ainsi, plusieurs actions menées par le Défenseur des droits tendent à révéler les freins et les bonnes pratiques en matière d'accès aux droits sociaux dans le contexte de dématérialisation mais également à faire évoluer les pratiques et dispositifs dans l'objectif de protéger les droits de tous.

---

31. L'enquête fait également apparaître un traitement différencié entre les personnes malentendantes selon le sexe (p. 30).

## 2.2. Réformer les pratiques et le droit dans le contexte de numérisation

Sans détour, le Défenseur des droits a interpellé les autorités et organismes sur la nécessité de garantir un accès égal et effectif de tous aux (télé)services publics :

« Un service public dématérialisé reste un service public avec tout ce que cela impose de contraintes pour respecter les droits de manière égale sur l'ensemble du territoire et pour toutes les catégories de population. La mise en œuvre des politiques publiques de dématérialisation se doit donc de respecter les principes fondateurs du service public : l'adaptabilité, la continuité et l'égalité devant le service public. » (Défenseur des droits, 2019, p. 5)

De manière générale, le principe doit rester celui de l'accueil physique au sein des services publics. Pour autant, ce mot d'ordre n'implique nullement une négation ou une opposition ferme à la dématérialisation des services publics. Le Défenseur des droits prône l'adoption de mesures d'adaptation visant à garantir l'accès (numérique) aux droits sociaux (Défenseur des droits, 2022c, p. 68 et suiv.). En 2019, ses services ont élaboré un rapport dédié à la dématérialisation des services publics regroupant 35 recommandations. Certaines sont adressées directement aux organismes concernés par les dysfonctionnements constatés. D'autres sont à destination des autorités publiques, et ce, dans la perspective d'une intervention étatique. En 2022, un suivi a été réalisé afin de déterminer quelles suites avaient été (ou non) données à ces recommandations formulées trois années auparavant (Défenseur des droits, 2023c). Mitigé, ce point d'étape a permis au Défenseur des droits de réitérer ses préconisations passées et d'en formuler 38 nouvelles en considération des dysfonctionnements plus récemment constatés (Défenseur des droits, 2022c, p. 68 et suiv.).

La démarche réformatrice s'avère particulièrement adaptée lorsque l'atteinte aux droits est la résultante de la dématérialisation d'un service public. Pour s'en convaincre, il suffit de se pencher sur quelques préconisations du Défenseur des droits. La première proposition porte sur l'instauration d'une disposition légale garantissant aux individus un accès multicanal au service public, qui impliquerait une forme de droit à l'accès non dématérialisé à un service public (recommandation 1)<sup>32</sup>. Si cette dernière n'a pas été suivie à la lettre, des voies alternatives ont bien été déployées et des dispositifs d'accompagnement mis en place telles que les Maisons France services. Le même constat s'impose concernant plusieurs recommandations relatives à la fracture numérique, ses ressorts et ses risques. Le Défenseur des droits a proposé des pistes visant à résorber les inégalités d'accès à Internet et aux équipements informatiques ainsi qu'à prendre des mesures visant à réduire le phénomène d'exclusion numérique induit (recommandations 2 à 9). Il est également préconisé de développer des actions de repérage et d'accompagnement pour les personnes en difficulté (recommandations 16 à 20), de simplifier les démarches en ligne (recommandations 21 à 23), d'améliorer l'information des usagers (recommandations 24 à 26) ou encore

32. À noter que la recommandation visant à insérer dans le Code des relations entre les usagers et l'administration une telle disposition légale n'a pas été suivie d'effet. Cependant, plusieurs propositions de loi avaient été déposées dans cette perspective (voir not. Furst, 2020).

de former les accompagnants (recommandations 27 à 28). Le Défenseur des droits a insisté sur la nécessité de porter une attention particulière à certains publics en considération de la spécificité de leur situation (recommandations 29 à 35), notamment les personnes en détention, faisant l'objet d'une mesure de protection ou en situation de handicap. Il est parlant de constater que, prises dans leur ensemble, nombre de ces recommandations à portée générale font écho à des dispositifs d'ores et déjà mis en place au sein de France Travail.

Certaines recommandations portent plus spécifiquement sur les problématiques induites par la réalisation des démarches en ligne (recommandations 10 à 15). Peu suivies d'effet (encore) à ce jour, ces préconisations concernent justement une grande partie des problématiques actuellement rencontrées par les usagers dans leurs rapports avec les organismes sociaux. Lorsqu'une personne doit réaliser, seule ou accompagnée, une démarche dématérialisée, elle peut se heurter à une difficulté technique. Dans ce cas, elle peut être privée d'un droit ou se voir reprocher sa non-réalisation avec pour conséquence sa suspension ou sa suppression. En effet, il s'avère particulièrement difficile d'apporter la preuve d'un bug informatique ou de la bonne réalisation d'une démarche en ligne, qui n'aurait pas été enregistrée par la machine. En somme, le risque numérique pèse *in fine* sur les usagers. Face à ces écueils éprouvés à travers les réclamations individuelles, le Défenseur des droits a proposé de « créer une clause de protection des usagers en cas de problème technique leur permettant de ne pas être considérés comme responsables du non-aboutissement de la démarche » (recommandation 10). Cette recommandation a été écartée par la Direction interministérielle du numérique (DIRNUM) au motif qu'il est impossible de déterminer si l'interruption d'une démarche en ligne est due à un blocage technique ou à l'utilisateur. De la même manière, la proposition portant sur la délivrance systématique d'un accusé de connexion nominatif et daté pouvant être produit en justice n'a pas été suivie d'effet (recommandation 12), le ministre de la Transformation publique ayant indiqué que la seule connexion au téléservice ne permet pas de prouver la réalisation d'une démarche en ligne. Le Défenseur des droits a également recommandé un retour à l'envoi sous format papier des notifications d'attribution, de suppression ou de révisions de droits mentionnant les délais et voies de recours, sauf en cas d'acceptation expresse de l'utilisateur concernant la dématérialisation de ces correspondances (recommandation 13). Si cette recommandation peine à être suivie, il existe des exceptions parmi lesquelles figure France Travail. Lors de l'inscription en tant que demandeur d'emploi, la personne doit donner son consentement à la dématérialisation des courriers adressés par l'opérateur. À partir du site Internet ou en contactant son conseiller, elle peut à tout moment revenir sur sa décision (France Travail, 2024). Pour autant, il ne paraît pas satisfaisant que l'accès effectif aux droits sociaux numérisés varie en fonction des organismes gestionnaires. Aussi le Défenseur des droits recommande-t-il de manière réitérée l'adoption de mesures et règles juridiques applicables à l'ensemble des démarches dématérialisées et des processus automatisés mis en œuvre au sein des services publics. Ces préconisations rappellent systématiquement l'importance de mettre en place des solutions inclusives et accessibles pour garantir un accès équitable aux droits sociaux.

## Conclusion

Au cours des dernières années, les actions menées par le Défenseur des droits ont permis de révéler les atteintes systémiques aux droits induites par le déploiement des technologies informatiques. Les réclamations reçues lui permettent de saisir la diversité des entraves numériques aux droits et de mettre en évidence la systématisation de certains dysfonctionnements techniques qui, au-delà de la situation individuelle, font obstacle à l'accès aux droits sociaux pour tous. Cette connaissance constitue le terreau de son action contemporaine de défense des droits. Le Défenseur des droits doit adapter son intervention afin d'œuvrer tant au rétablissement des droits des individus qu'à la réformation des systèmes dysfonctionnels. Au regard de la nature systémique et généralisée de certains dysfonctionnements informatiques, il devient indispensable qu'une réflexion profonde soit menée en vue d'un (re)cadre juridique afin de garantir le respect des droits face aux (télé)services publics.

## Bibliographie

*Les adresses Internet citées dans cet article ont été consultées le 21 juin 2024.*

ARTAUD C., 2024, *L'accès aux droits dans la stratégie pauvreté en Occitanie et en PACA. Suivi, analyse qualitative et préconisations*, Centre de droit social, Aix-Marseille Université

BONIFAY E., SERENO S., 2024a, « Chapitre II. Une recherche exploratoire », dans E. BONIFAY, S. SERENO (dir.), *Genre, algorithmes et droit*, Aix-en-Provence, PUAM, à paraître

BONIFAY E., SERENO S., 2024b, « Le recueil et l'exploitation de données générées par des algorithmes : entre omniprésence et méconnaissance », dans E. BONIFAY, S. SERENO (dir.), *Genre, algorithmes et droit*, Aix-en-Provence, PUAM, à paraître

BONIFAY E., SERENO S., 2022, « Le genre à l'épreuve des algorithmes », *Revue pratique de la prospective et de l'innovation*, n° 2, p. 14

BROTCORNE P., BONNETIER C., VENDRAMIN P., 2021, « La mise en œuvre d'une numérisation impensée dans des services d'intérêt général », *Sociologies, Théories et recherches*, [<https://doi.org/10.4000/sociologies.16172>]

COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS (CNIL)/DÉFENSEUR DES DROITS, 2020, *Algorithmes : prévenir l'automatisation des discriminations*

COUR DES COMPTES, 2020, « Les services numériques de Pôle emploi : une transformation stratégique, des défis importants », *Rapport public annuel 2020*

DÉFENSEUR DES DROITS, 2023a, *Rapport annuel d'activité*

DÉFENSEUR DES DROITS, 2023b, *L'accueil téléphonique de quatre services publics, résultats d'une enquête*

DÉFENSEUR DES DROITS, 2023c, « Spéciale. La dématérialisation », fiche réforme n° 10, [[https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=21935](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=21935)]

DÉFENSEUR DES DROITS, 2022a, Avis n° 22-03 relatif à la mission Administration générale et territoriale de l'État du projet de loi de finances pour 2023

DÉFENSEUR DES DROITS, 2022b, Décision n° 2022-099 du 29 juin 2022 relative aux difficultés rencontrées par une demandeuse d'emploi sur le site Internet de Pôle emploi lors de son inscription en ligne.

DÉFENSEUR DES DROITS, 2022c, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*

DÉFENSEUR DES DROITS, 2021, Règlement amiable RA-2021-072 du 19 novembre 2021 relatif à un indu d'allocation de retour à l'emploi résultant d'une erreur grossière et prolongée de Pôle emploi, dont le remboursement cause un préjudice à la réclamante

DÉFENSEUR DES DROITS, 2019, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*

DÉFENSEUR DES DROITS, 2017, *Enquête sur l'accès aux droits. Vol. 2 : Relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours*

DÉFENSEUR DES DROITS, 2013, *Rapport annuel d'activité*

DÉFENSEUR DES DROITS/INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC), 2016, *Accueil téléphonique et dématérialisation des services publics, études*

DEMAS P., 2022, *Renforcer la cohésion numérique dans les territoires : 20 mesures pragmatiques et de bon sens*, Sénat, rapport d'information, n° 588

FRANCE TRAVAIL, 2024, « Comment simplifier vos échanges avec France Travail ? Avec la dématérialisation ! », [<https://www.francetravail.fr/region/corse/candidat/comment-simplifier-vos-echang.html>]

FURST L., 2020, *Proposition de loi instaurant un droit à des modalités d'accès non dématérialisées aux démarches administratives*, n° 2997

GONZALEZ L., NAUZE-FICHET E. (dir.), 2020, « Le non-recours aux prestations sociales. Mise en perspective et données disponibles », *Les dossiers de la DREES*, n° 57

GRAVOIN P., LE GALL R., 2023, « Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ? », [[hal-04154433](https://hal-04154433)]

GRELLIÉ H. ET AL., 2022, « La transition numérique, une menace pour le recours aux droits sociaux

des personnes en situation de précarité socio-économique », *Informations sociales*, vol. 205, n° 1, p. 64-70

HUMAN RIGHTS WATCH, 2021, *How the EU's flawed artificial intelligence regulation endangers the social safety Net: Questions and answers*, [<https://www.hrw.org/news/2021/11/10/how-eus-flawed-artificial-intelligence-regulation-endangers-social-safety-net>]

KOUBI G., 2021 « Services publics numériques "sans" lien social », dans L. CLUZEL-MÉTAYER, C. PRÉBISSY-SCHNALL, A. SÉE (dir.), *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, Paris, Mare & Martin, p. 163 et suiv.

MAUCLAIR S., 2022, « Intelligence artificielle, droits fondamentaux et personnes vulnérables : une cohabitation sous tension », dans V. BARBÉ, S. MAUCLAIR (dir.), *Intelligence artificielle et droits fondamentaux*, Toulouse, Éditions L'Épitoge, p. 73 et suiv.

MAZET P., 2019, « Les conditionnalités implicites de l'accès aux droits à l'ère numérique », dans F. SORIN, P. MAZET, P. PLANTARD, B. VALLAURI, *Accès aux droits sociaux et lutte contre le non-recours dans un contexte de dématérialisation*, rapport d'accompagnement scientifique du projet #LABAcces, Ti Lab, Askoria

MÉDIATEUR NATIONAL DE FRANCE TRAVAIL, 2024, *Rapport 2023*

MÉDIATEUR NATIONAL DE PÔLE EMPLOI, 2018, *Rapport 2017*

OKBANI N., CAMAJI L., MAGORD C., 2022, « Dématérialisation des services publics et accès aux droits », *Revue des politiques sociales et familiales*, vol. 145, n° 4, p. 3-10

PASQUIER P., 2022, « Le numérique à l'épreuve des fractures sociales », *Informations sociales*, vol. 205, n° 1, p. 14-20

SÉE A., 2021, « Les plateformes numériques », dans L. CLUZEL-MÉTAYER, C. PRÉBISSY-SCHNALL, A. SÉE (dir.), *La*

*transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, Paris, Mare & Martin, p. 47 et suiv.

SERENO S., 2024a, « Les algorithmes de la protection sociale : des biais de tout genre ? », dans E. BONIFAY, S. SERENO (dir.), *Genre, algorithmes et droit*, Aix-en-Provence, PUAM, à paraître

SERENO S., 2024b, « L'accès au(x) droit(s), pierre angulaire de l'action du Défenseur des droits », *Droit social*, n° 2, p. 125 et suiv.

SERENO S., 2022, « Les biais discriminatoires des algorithmes : du constat à l'action », dans P. PEDROT, A. PAPAUX (dir.), *Penser, calculer, délibérer*, Paris, Mare & Martin, p. 178 et suiv.

SERENO S., 2020, « Focus sur les discriminations par algorithme », *Revue de droit du travail*, n° 11, p. 680 et suiv.

SLAMA S., 2011, « Les pouvoirs du Défenseur des droits : une côte mal taillée ? », *Revue française d'administration publique*, n° 139, p. 461-476

## PARTIE 2

# **Le paradigme de l'accompagnement par le numérique**



# Chapitre 6. Du processus digital d'accompagnement du demandeur d'emploi au contrat d'engagement... Quand l'accompagnement devient un besoin pour tous

Anne-Sophie GINON

Professeur de droit, Université Côte d'Azur, GREDEG (UMR CNRS 7321)

L'accent mis par l'État depuis les années 2000 sur l'activation des mesures sociales (Franssen, 2006) a conduit Pôle emploi à restructurer complètement son activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi en recherche active d'emploi. Dans ce contexte et en raison de la digitalisation massive de l'institution Pôle emploi, aisément repérable dans la convention tripartite conclue pour 2015-2018<sup>1</sup>, l'activité d'accompagnement a connu un déploiement digital considérable.

L'informatisation des systèmes d'information tout comme l'introduction de nombreuses interfaces de programmation ont progressivement dessiné une nouvelle architecture informatique<sup>2</sup> de gestion des démarches actives de recherche d'emploi. Surtout, les fonctionnalités techniques associées aux services digitaux ont fait entrer l'accompagnement assuré par Pôle emploi dans une logique servicielle au sein de laquelle le demandeur d'emploi est devenu un utilisateur de prestations 100 % Web<sup>3</sup>, mises à sa disposition dans le cadre d'un catalogue en ligne accessible en continu. Le déploiement de cette diversité de solutions, principalement digitales, a conduit à la création d'un *processus* technique de gestion rationalisée et optimisée des demandeurs d'emploi aux fins de tri, de classement et d'affectation dans différents parcours d'accompagnement<sup>4</sup>.

L'architecture informatique a ainsi dessiné non seulement le circuit de l'accompagnement mais aussi des règles de fonctionnement inédites. Dans ce *processus* de gestion l'accompagnement, le diagnostic porté sur le degré d'autonomie du demandeur d'emploi pour réaliser des démarches actives de recherche d'emploi a été érigé en règle déterminante pour l'affectation

---

1. Convention tripartite État, Unédic (Union pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) et Pôle emploi 2015-2018 en date du 18 décembre 2014.

2. « La notion d'architecture permet la représentation mentale d'une structure informatique uniformisée qui double les structures matérielles (bâtiments, bureaux, services...) en les "dématérialisant" et organise la communication et la circulation de l'information dans une institution. Elle traduit aussi la rigidité du langage de programmation numérique et ses effets de cadrage » (Nonjon, Marrel, 2015, p. 9).

3. Terme issu de la convention tripartite précit., p. 2.

4. Voir *infra*.

dans une des quatre modalités d'accompagnement disponibles pour « activer » le demandeur d'emploi (1). Au-delà du *processus* lui-même, une étape supplémentaire dans la modification de l'économie générale de l'accompagnement a été franchie avec l'adoption de la loi pour le plein emploi<sup>5</sup>. En effet, l'accompagnement est désormais appréhendé comme un besoin de tous les demandeurs d'emploi qui doivent s'y conformer, dans le cadre de ce que la loi pour le plein emploi a fait le choix de nommer un « contrat d'engagement<sup>6</sup> » (2).

## 1. Création d'un « processus » digital de gestion de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

La digitalisation massive a conduit à une réorganisation complète du « circuit » du demandeur d'emploi au sein des services de Pôle emploi. Des règles et des paramètres techniques issus du procédé de « gestion de la liste » ont été introduits dans le but de trier, de classer et d'affecter les demandeurs d'emploi au sein de différents parcours d'accompagnement. Le système digital a mis en place une arborescence technologique qui a restructuré en profondeur l'activité d'accompagnement, dessinant par là même un *processus* de gestion rationalisé qui se décompose en plusieurs séquences prédéterminées suivant un calendrier précis (Lima, 2019). La mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est ainsi progressivement détachée des autres missions de l'institution (placement et indemnisation) pour devenir, à elle seule, un bouquet digital de services et de modules thématiques au sein duquel le demandeur d'emploi est invité à « butiner » et à s'auto-positionner (1.1). Dans le cadre de ce *processus* rénové d'accompagnement, le diagnostic porté sur l'autonomie du demandeur d'emploi à déployer des démarches actives de recherche d'emploi a acquis un rôle déterminant. Il est même devenu la règle paramétrique essentielle pour la prescription d'une modalité d'accompagnement (1.2).

### 1.1. Autonomisation de la mission d'accompagnement et offre digitale servicielle

C'est, en premier lieu, la création de la procédure dématérialisée d'inscription du demandeur d'emploi auprès de Pôle emploi qui a modifié la place de la mission d'accompagnement au sein de l'ensemble des activités exercées par Pôle emploi. En effet, la procédure numérique d'inscription administrative a conduit à dissocier le temps de la demande d'ouverture des droits à assurance chômage du temps d'entretien physique avec le conseiller pour l'élaboration du projet professionnel. La procédure dématérialisée repose désormais sur une inscription en ligne qui est effectuée par le seul demandeur d'emploi qui renseigne une série d'informations administratives de nature diverse (état civil, motif d'inscription, formations professionnelles suivies, expériences...) en vue de bénéficier des prestations du service public de l'emploi et de formuler sa demande

5. Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

6. Loi n° 2023-1196, précit.

d'allocation d'assurance chômage. Cette dissociation entre inscription numérique et présence physique du demandeur d'emploi au sein des agences a eu pour effet de recentrer le temps d'entretien physique avec le conseiller sur la seule élaboration du projet professionnel de retour à l'emploi. L'entretien en présentiel n'a donc aujourd'hui plus qu'une seule finalité : identifier l'employabilité potentielle du demandeur d'emploi dans la perspective de la réalisation d'actes positifs de recherche d'emploi. Le temps gagné par la dématérialisation de l'inscription administrative a été investi dans la mise en place d'une « gestion active des portefeuilles » des conseillers dédiés à la mission d'accompagnement<sup>7</sup>. Les conventions stratégiques successives ont ainsi placé l'indicateur du délai de réalisation de l'entretien physique au cœur des objectifs de performance de l'accompagnement prodigué par Pôle emploi.

Surtout, et en second lieu, ce sont les fonctionnalités d'agilité et de rapidité associées aux services numériques qui ont fortement contribué à la mise en place d'un véritable catalogue serviciel de l'accompagnement. À partir des années 2015-2016, Pôle emploi a déployé une multitude de services et de modules digitaux accessibles en ligne (sur Emploi store<sup>8</sup>) ou depuis l'« Espace personnel » du demandeur d'emploi. Ce développement « d'une offre 100 % digitale » a permis la construction de différents modules thématiques emportant le découpage de la démarche active en une série de thèmes, tel le bloc « Ma recherche d'emploi », qui se subdivise en différentes sous-rubriques : « Mon profil de compétence et mes CV », « Mon potentiel professionnel » ou encore « Ma recherche d'offres », « Mes candidatures », « Mon parcours formation » et même « Mes services à la carte », autant de blocs qui s'exécutent en « auto-positionnement » par le demandeur d'emploi, et qui sont accessibles en continu de jour comme de nuit. Ce nouveau modèle de services emprunte tous les traits de l'économie servicielle en valorisant l'offre d'un bouquet de services et de solutions digitales dans le but de créer une valeur d'usage élevée de la part de ses utilisateurs. Les fonctionnalités servicielles sont mises en avant, car l'offre est en libre accès, gratuite, accessible à tous et se veut modulable en fonction des rythmes et des besoins de chacun.

Si l'usage de ces services est simple et rapide, il existe néanmoins une très grande diversité de prestations au sein de ce catalogue. Les prestations peuvent ainsi poursuivre trois types de finalité d'intensité distincte. Elles peuvent premièrement offrir des informations sur des thématiques telles que la mobilité, les aides disponibles ou encore les offres d'emploi. Ces modules doivent répondre à des exigences de fiabilité et de traitement actualisé des informations. Ils mettent en œuvre une logique de « flibuste » et offrent la possibilité au demandeur d'emploi de « butiner » à sa guise pour trouver les informations dont il a besoin. Il existe, deuxièmement, des services à vocation méliorative des capacités du demandeur d'emploi. Ces modules ont vocation à faire progresser le demandeur d'emploi pour faire évoluer ses compétences et son projet avec une dimension cognitive. Il s'agit d'améliorer l'employabilité du demandeur d'emploi. Enfin, on

7. Le schéma d'un conseiller unique doté d'une polyvalence totale des agents issus de l'Assédic (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) et de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi), fusionnés en 2008 au sein du nouvel organisme Pôle emploi, a été abandonné en 2010.

8. Les trois thématiques suivantes de l'Emploi store, « Trouver un emploi », « Se former » et « Créer une entreprise », regroupent au total 159 services digitaux uniques et représentent 68 % de la totalité des services proposés.

trouve un troisième type de services d'évaluation plus personnalisée, dont le but est de porter un diagnostic individuel de situation sur le demandeur d'emploi par rapport au marché du travail. Ces services prennent la forme de « tests », de « bilans de compétence » ou encore d'entretiens. Ils se déploient principalement dans les modules liés à l'élaboration d'un projet professionnel ou encore dans les thématiques relatives aux perspectives de « reconversion professionnelle » et cherchent à identifier un « profil de compétences » pour le demandeur d'emploi.

Le nouveau « design » digital de l'accompagnement ne répond pas qu'à une nouvelle offre technique : il modifie la mission d'accompagnement de Pôle emploi en donnant une place centrale au degré d'autonomie du demandeur d'emploi pour réaliser des démarches actives de recherche d'emploi.

## **1.2. Le paramètre décisif de l'« autonomie-capacité » pour l'affectation dans un parcours d'accompagnement**

Le diagnostic posé sur l'autonomie du demandeur d'emploi à effectuer seul des démarches de recherche d'emploi a acquis une place centrale dans le système digital d'accompagnement prodigué par Pôle emploi. Ce diagnostic d'autonomie – qui doit être compris non pas comme une autonomie-liberté, mais comme une autonomie-capacité, c'est-à-dire une aptitude plus ou moins grande à effectuer seul des démarches actives de recherche d'emploi – a été placé au cœur de l'arborescence technique du système de gestion des parcours d'accompagnement. Il permet de trier et de classer la « file » des demandeurs d'emploi en les affectant dans une des modalités de l'accompagnement. Les demandeurs d'emploi constituent, à la suite de ce diagnostic, des groupes nouvellement identifiés et suivent, de façon homogène, une des modalités d'accompagnement différenciées.

L'affectation du demandeur d'emploi néo-entrant dans un portefeuille de « suivi » dépend du résultat qu'il obtient lors du diagnostic qui est réalisé en agence par un conseiller de Pôle emploi. Il est ainsi indiqué que, dans le cadre de cet entretien, « le conseiller repère les éléments objectifs et objectivables pour appuyer son diagnostic et pré-identifier la modalité de suivi ou d'accompagnement du demandeur d'emploi<sup>9</sup> ». Ce diagnostic des besoins en termes d'accompagnement du demandeur d'emploi est grandement facilité par la consultation des informations que le demandeur d'emploi a préalablement remplies au moment de son inscription en ligne (expériences professionnelles, formations suivies...).

Le diagnostic repose sur deux critères cumulatifs : l'un est d'ordre quantitatif et est établi sur la base d'un score, tandis que le second est plus qualitatif et résulte du premier entretien avec le conseiller. C'est tout d'abord l'autonomie technologique ou numérique du demandeur d'emploi qui est évaluée à l'aide d'un test PIX. Ensuite, le conseiller doit procéder à une évaluation du degré d'autonomie du demandeur d'emploi qui correspond à sa capacité à mettre en place une recherche active d'emploi sur le marché du travail. Cette appréciation est plus cognitive : elle repose sur une

---

9. Voir le point 2.1. « Une offre de services mobilisée en cohérence avec les axes de travail », instruction n° 2013-21 du 27 juin 2013, *Bulletin officiel de Pôle emploi*, n° 2013-71.

évaluation des capacités du demandeur d'emploi à mener seul sa recherche d'emploi, à maîtriser les outils et les méthodes de recherche et à maîtriser son projet professionnel (Pôle emploi, 2022).

C'est à partir de ce diagnostic qu'un niveau de suivi, parmi quatre modalités disponibles (suivi, guidé, renforcé ou global, voir le tableau 1 ci-dessous), est choisi par le conseiller et fait l'objet d'un enregistrement dans le logiciel AUDE<sup>10</sup>. L'affectation du demandeur d'emploi détermine donc l'intensité et la nature de son accompagnement par Pôle emploi. Le demandeur d'emploi qui sera affecté dans le portefeuille « le plus autonome » (modalité dite « suivi ») pourra par exemple n'avoir aucun contact physique avec son conseiller référent<sup>11</sup>. À cet égard, la composition des portefeuilles des conseillers a été réaménagée pour tenir compte de ce paramètre de tri de façon que les conseillers aient à accompagner des groupes plus homogènes de demandeurs d'emploi<sup>12</sup>.

**Tableau 1 : modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi**

Modalité d'accompagnement	Public visé
Accompagnement « suivi »	Demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail et les plus autonomes dans leur recherche
Accompagnement « guidé »	Demandeurs d'emploi ayant besoin d'avoir un appui régulier dans leur recherche d'emploi
Accompagnement « renforcé »	Demandeurs d'emploi ayant besoin d'être fortement et individuellement accompagnés dans leur recherche d'emploi et pour l'élaboration de leur projet professionnel
Accompagnement « global »	Demandeurs d'emploi ayant besoin d'un accompagnement professionnel et social

10. « Une nouvelle application est utilisée, intitulée "rendez-vous agence". Il s'agit en fait d'un planning qui prend en compte la diversité des tâches auxquelles les agents sont affectés (accueil, entretiens, service aux employeurs). Les conseillers disposent ainsi à l'avance de plages libres leur permettant de prendre des rendez-vous. Ils notent alors le nom du demandeur d'emploi. Un rendez-vous étant normalisé à 30 minutes, [le conseiller] ne peut recevoir plus de huit personnes par demi-journée de travail à moins d'intervenir directement sur les paramètres du logiciel qui permettent de réduire ce temps à 15 ou 20 minutes » (Clouet, Pillon, 2017).

11. Pour les personnes les plus autonomes dans leur recherche d'emploi, un accompagnement plus digital et collectif est proposé depuis le second semestre 2020 : les échanges avec Pôle emploi s'appuient sur une animation collective en ligne et en agence, des échanges à distance et la possibilité de se saisir en autonomie de davantage de services (convention stratégique précitée). Voir aussi Galliot et Renard (2014), selon lesquels « la modalité "suivi" est destinée aux demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail et dont l'autonomie est la plus grande. Les modes de contact dématérialisés (téléphone et mail) sont donc, en principe, privilégiés pour les échanges avec leurs conseillers ».

12. La composition des portefeuilles des conseillers a été réorganisée de sorte qu'ils peuvent suivre soit environ 500-1 000 demandeurs d'emploi en « accompagnement suivi », soit de 250 à 300 en « accompagnement guidé » ou alors une centaine en « accompagnement renforcé », auquel il faut ajouter désormais l'« accompagnement global ». Les portefeuilles se sont ainsi spécialisés à partir des modalités d'accompagnement.

L'évaluation du degré « d'autonomie » du demandeur d'emploi fonde ainsi l'établissement de modalités différentes d'accompagnement par les services de Pôle emploi de sorte que, pour les demandeurs d'emploi « les plus proches du marché du travail et les plus autonomes dans leur recherche », le contenu de la modalité d'accompagnement suivi est préconisé. « Après l'entretien de situation, le rôle du conseiller référent est avant tout de répondre aux sollicitations des demandeurs d'emploi, de faciliter leur accès aux aides, prestations et formations, afin de gagner en rapidité dans la mobilisation des services. Cette modalité d'accompagnement s'appuie également sur l'offre de services digitale<sup>13</sup> ». Pour cela, « des e-services en accès libre, tels que des outils d'auto-prescription de prestations ou de formation seront mis à disposition des demandeurs d'emploi. Pôle emploi pourra orienter une partie des demandeurs d'emploi vers cette modalité d'accompagnement vers des prestations externalisées à des opérateurs privés de placement<sup>14</sup> ». S'agissant en revanche de la modalité d'accompagnement global qui s'intéresse aux demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés à la fois professionnelles et sociales, la convention prévoit la mise en place d'actions supplémentaires portées par le conseil départemental et Pôle emploi.

La digitalisation des modules d'accompagnement est porteuse de nouvelles injonctions situationnelles vis-à-vis des demandeurs d'emploi. Ils deviennent en effet des consommateurs de « solutions » pour répondre à des besoins préalablement identifiés. La démarche inductive consistant à recueillir des données se transforme en démarche normative qui vise à imposer des catégories déjà fixées par un calcul s'appliquant à tout événement pouvant survenir dans l'avenir (Delpierre, Demazières, El Fatihi, 2024). La digitalisation introduit une logique de modélisation par le calcul qui transforme la façon de se représenter le demandeur d'emploi en recherche active d'emploi. La logique de l'ordre numérique se diffuse pleinement dans l'activité d'accompagnement de Pôle emploi en établissant, à travers l'activité de diagnostic, un lien nouveau entre la mesure de la distance à l'emploi du demandeur d'emploi et son affectation dans un parcours d'accompagnement à prestations différenciées. Les algorithmes de « profilage » répartissent ainsi les demandeurs d'emploi en catégories, associant ces catégories à des offres de service différenciées, tout en encadrant le travail de suivi des conseillers (Delpierre, Demazières, El Fatihi, 2024).

L'introduction d'un processus de gestion de l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est pas réductible au déploiement d'un nouveau schéma informatique. La mise en place de ce processus a renouvelé en profondeur « l'économie » générale de l'accompagnement : c'est désormais un besoin pour tous les demandeurs d'emploi qui trouve à s'exprimer dans le « contrat d'engagement » qui a été créé par la loi pour le plein emploi.

---

13. Convention tripartite 2015/2018, point 1.1.5.1, p. 10.

14. *Ibid.*

## 2. Modification de « l'économie » générale de l'accompagnement et création du contrat d'engagement

En dessinant un nouveau *processus* pour l'accompagnement, le système digital a introduit des paramètres techniques inédits de décision dans le circuit d'accompagnement vers l'activation des demandeurs d'emploi. Les fonctionnalités agiles de l'outil ont permis le déploiement de procédures de triage et de gestion de la file active des demandeurs d'emploi en recherche d'emploi. Mais les bouleversements ne sont pas uniquement d'ordre technique. Les capacités de séquençage et de traitement de l'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi dans des délais raccourcis ont été réceptionnées dans l'ordre juridique. L'accompagnement est appréhendé comme un besoin du demandeur d'emploi (2.1) qui trouve sa traduction dans un « contrat d'engagement » au sein duquel tous les demandeurs d'emploi « activés » devront être impliqués (2.2).

### 2.1. Quand l'accompagnement devient un besoin pour tous

La loi pour le plein emploi a opté pour un élargissement des inscriptions dématérialisées auprès de France Travail (ex-Pôle emploi) dont certaines seront en outre des procédures automatiques. Le texte s'est en effet donné pour but de mettre en place « une inscription automatique comme demandeur d'emploi pour toutes les personnes ayant besoin d'un accompagnement social et professionnel dans le cadre d'une orientation rénovée avec des procédures et des outils partagés<sup>15</sup> ».

Généralisation de l'inscription numérique et automaticité de cette dernière pour certains publics<sup>16</sup> sont les deux piliers de la réforme qui souhaite élargir le vivier de personnes bénéficiaires d'un accompagnement vers le retour à l'emploi. Disparaît ainsi le caractère volontaire de l'inscription sur les listes de France travail pour certains publics au moins. La loi juxtapose ainsi deux régimes juridiques d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de France Travail : le premier, qui est le dispositif initial, et qui repose sur le principe d'une inscription volontaire sur la liste des demandeurs d'emploi (la personne « demande son inscription »), et le second, qui met en place une procédure d'inscription automatique qui a lieu à partir d'une demande d'un autre ordre : il s'agit de la demande formulée dans le cadre du bénéfice de l'allocation du Revenu de solidarité active (RSA), de celle qui consiste à être suivi auprès des missions locales et de celle d'accompagnement qui peut être formulée par une personne en situation de handicap auprès de Cap emploi. Le législateur prévoit la mise en place d'une procédure numérique générative d'inscriptions automatiques auprès de France Travail. Des échanges d'information et l'interopérabilité des systèmes d'information pour faciliter le partenariat entre les opérateurs en vue d'une meilleure orientation devront être créés. Cette seconde procédure trouve son ancrage dans la « logique d'aller vers » qui, selon les termes tenus par son rapporteur au

15. Exposé des motifs, texte n° 710 (2022-2023) de MM. Olivier Dussopt, ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, et Jean-Christophe Combe, ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées, déposé au Sénat le 7 juin 2023.

16. Voir le nouvel article L. 5411-1 C. trav.

Sénat, Madame Pascale Gruny, requiert que toutes les personnes soient inscrites « afin que l'on puisse [leur] proposer l'accompagnement le plus approprié<sup>17</sup> ».

Mais le dispositif juridique est allé plus loin. La loi pour le plein emploi lie l'inscription automatique sur la liste des demandeurs d'emploi au bénéfice d'une décision d'orientation dont la teneur est décrite pour la première fois dans l'article L. 5411-5-12 du Code du travail. L'ensemble des personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi seront *orientées* vers un organisme référent en vue de leur accompagnement vers l'accès ou le retour à l'emploi. À cette première forme traditionnelle d'accompagnement s'ajoute l'orientation vers un accompagnement à vocation d'insertion sociale pour les personnes pour lesquelles il est constaté que « des difficultés tenant notamment à leur absence de logement, à leurs conditions de logement ou à leur état de santé font temporairement obstacle à leur engagement dans une démarche de recherche d'emploi ». La loi prévoit que cette orientation pourra être réalisée par plusieurs opérateurs et sera inscrite dans le dossier du demandeur d'emploi. Le droit fait ainsi advenir la « décision d'orientation », qui reposera sur des critères communs définis par le nouveau Comité national pour l'emploi. Ces critères devront tenir compte « du niveau de qualification de la personne, de sa situation au regard de l'emploi, de ses aspirations et, le cas échéant, des difficultés particulières qu'elle rencontre, notamment en matière de santé, de logement, de mobilité et de garde d'enfants ou tenant à sa situation de proche aidant<sup>18</sup> ». L'ordre numérique pénètre ainsi l'ordre juridique : le paramètre technique d'affectation des demandeurs d'emploi advient en droit sous la forme juridique d'une *décision d'orientation* qui fondera l'affectation dans une des modalités d'accompagnement.

Surtout, si jusqu'ici l'accompagnement pouvait encore être perçu comme un bouquet serviciel à destination des demandeurs d'emploi, la loi pour le plein emploi modifie *l'économie générale* du système. L'accompagnement est configuré en la forme d'un besoin de tous<sup>19</sup>. Dans cette logique qui est moins assurantielle et plus assistancielle, la dimension évaluative et individuelle du diagnostic d'autonomie acquiert une importance cruciale puisque cet entretien détermine et fixe l'état de besoin d'accompagnement du demandeur d'emploi. La convention tripartite État, Unédic et France Travail, conclue pour 2024-2027, est à ce titre exemplaire dans sa formulation : l'objectif numéro un est de « garantir que chaque personne à la recherche d'un emploi bénéficie rapidement d'un parcours d'accompagnement sans rupture, adapté à ses besoins et à sa situation, visant un retour à l'emploi durable<sup>20</sup> ».

De cette étape de diagnostic, et donc de qualification d'un état, découle la proposition d'orientation vers le parcours d'accompagnement le plus adapté à la situation du demandeur d'emploi. Perçue désormais comme fondamentale, la phase de diagnostic du besoin d'accompagnement est

---

17. Voir Sénat, séance du 10 juillet 2023, rapport n° 801 (2022-2023) par M<sup>me</sup> Pascale Gruny, déposé le 28 juin 2023.

18. « Lorsque des circonstances locales le justifient, ces critères pourront être précisés, pour l'orientation des personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active résidant dans le département, par un arrêté conjoint du représentant de l'État dans le département et du président du conseil départemental, pris après avis de l'instance départementale pour l'emploi. »

19. Exposé des motifs, texte n° 710 (2022-2023), Sénat, précit.

20. Convention tripartite État, Unédic et France Travail 2024-2027, 30 avril 2024. Nous soulignons.

ainsi généralisée et reconfigurée par le titre premier de la loi pour le plein emploi. Cette séquence différentielle devient par l'effet du texte la matrice juridique de l'orientation du demandeur d'emploi vers un parcours d'accompagnement. La lecture des motifs du projet de loi vient conforter cette nouvelle perception du rôle du diagnostic de l'autonomie-capacité du demandeur d'emploi. Les rapporteurs ont indiqué avoir voulu remédier aux lacunes actuelles du diagnostic. On peut y lire que « l'étape pourtant fondamentale du diagnostic reste trop souvent une occasion manquée pour la personne en recherche d'emploi d'élaborer un vrai plan d'action, notamment parce que ce plan est rarement effectué directement avec le conseiller<sup>21</sup> ». Pour la première fois, les énoncés normatifs réalisent une traduction de la conjonction du temps de la connaissance avec celui de la modélisation des parcours portée par l'ordre numérique. En offrant un processus technique de gestion de l'accompagnement, les règles de tri, de classement et d'affectation de l'ordre numérique ont pénétré l'ordre juridique. L'accompagnement prend la forme d'un besoin pour tous les demandeurs d'emploi. On peut ainsi lire que « l'accompagnement en matière d'emploi recouvre les *prestations utiles* pour développer les qualifications professionnelles, pour améliorer l'accès à l'emploi, pour favoriser les éventuelles reconversions et promotions professionnelles et, le cas échéant, pour faciliter la mobilité géographique et professionnelle<sup>22</sup> ».

Cette imprégnation de l'ordre juridique par la logique portée par les outils numériques ne s'arrête pas là. Elle franchit un pas supplémentaire en transformant la nature juridique de l'accompagnement. L'accompagnement prend en effet la forme d'une « obligation » d'activation à la charge du demandeur d'emploi qui sera inscrite dans son contrat d'engagement.

## **2.2. Contrat d'engagement et teneur obligationnelle de l'accompagnement**

La mise en œuvre de parcours digitaux d'accompagnement différenciés a conduit les conseillers de Pôle emploi (et France Travail) à modifier leurs pratiques professionnelles de suivi des demandeurs d'emploi. Très bien documentée par les sociologues (Lavitry, 2016 ; Lima, 2019), cette évolution de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans une logique activationnelle place les conseillers dans une démarche situationnelle et prescriptive dans le but de responsabiliser le chômeur. Le demandeur d'emploi est appréhendé comme un acteur de son parcours ; les modules sont en effet conçus par Pôle emploi comme autant de leviers pour donner une nouvelle orientation à la vie des demandeurs d'emploi dans une « conception bifurcative des biographies » (Rey, Vivès, 2020). Le paradigme de l'activation repose sur l'idée d'une responsabilisation des demandeurs d'emploi à destination desquels Pôle emploi met à disposition un ensemble de ressources digitales qu'il leur revient de mobiliser pour répondre aux attentes de l'institution.

---

21. Rapport n° 1673 de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, pour le plein emploi (n° 1528) par M. Paul Christophe et M<sup>me</sup> Christine Le Nabour, enregistré le 21 septembre 2023.

22. *Ibid.*, nous soulignons.

Dans cette nouvelle économie, l'obligation de recherche d'emploi a été substantiellement modifiée : elle consiste à évaluer le comportement du demandeur d'emploi à l'aune de la « compliance » ou de l'observance. Il s'agit de mesurer la mobilisation par le demandeur d'emploi des offres d'accompagnement qui lui sont faites, offres qui peuvent être standardisées (pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes) ou plus personnalisées (pour les demandeurs d'emploi les moins autonomes). L'accent est mis non pas sur l'échange qui est le modèle du contrat mais sur l'offre d'un parcours pertinent en réponse à un besoin diagnostiqué. Ce qui est formalisé dans le plan d'action, c'est l'offre ainsi que les conditions d'usage de la prestation d'accompagnement. Ne sont d'ailleurs évaluées que l'assiduité et l'implication/participation du demandeur d'emploi aux prestations. Ce sont donc bien l'entrée dans le module et le comportement du demandeur d'emploi qui sont l'objet du plan, mais aussi de toutes les attentions, numériques notamment (valeur d'usage du module, traçabilité, etc.). La conception utilitariste portée par l'ordre numérique des solutions d'accompagnement reconfigure le modèle juridique de perception du plan d'action qui sera *contractualisé* avec France Travail. Cet opérateur est placé en situation d'offreur de solutions et le demandeur d'emploi en position de réponse à une proposition qui lui est faite avec les engagements prédéterminés qu'elle implique. Tout est largement stéréotypé et donc tracé à l'avance. Le demandeur d'emploi n'est pas vraiment « situé » dans une situation d'échange, et encore moins dans une forme de négociation face à l'institution France Travail. Il s'engage à suivre un programme standardisé et à « entreprendre les actions nécessaires<sup>23</sup> » pour améliorer sa capacité à réaliser des démarches actives de recherche. Il s'engage à être « actif », c'est-à-dire à rester impliqué dans son projet.

L'accent est mis sur l'acteur, ses stratégies, sa motivation, ses aptitudes et son potentiel de remobilisation ou d'activation, ce à partir d'un parcours qui lui a été proposé pour résorber au mieux la distance qui le sépare du marché du travail. L'objet de l'obligation du demandeur d'emploi est davantage l'implication de ce dernier dans le parcours que la recherche d'emploi elle-même (Camaji, 2023). Ainsi, la loi pour le plein emploi indique-t-elle que le contrat d'engagement devra comporter un « plan d'action précisant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle et, en fonction de la situation du demandeur d'emploi, le niveau d'intensité de l'accompagnement requis<sup>24</sup> ».

L'activation souhaitée par France Travail est conçue comme une activité<sup>25</sup> ; elle mobilise le registre du faire et de l'engagement, car il s'agit pour le demandeur d'emploi d'agir, de mener des actions, d'utiliser des techniques, de suivre des modules, de s'impliquer dans son parcours d'accompagnement. C'est d'ailleurs la valeur d'usage des produits numériques qui est évaluée, c'est-à-dire leur niveau d'utilisation (à partir des informations de fréquentation qui sont recueillies par les *product managers*, ainsi que d'évaluations par enquêtes de satisfaction). On sait, par

---

23. Instruction de 2013, précit.

24. Loi n° 2023-1196, précit.

25. Aussi peut-on lire dans le rapport préparatoire de M<sup>me</sup> Pascale Gruny (rapport n° 801, précit.) que « l'activité doit être envisagée de manière large et comprendre toutes les actions concourant à l'insertion du demandeur d'emploi, en fonction de sa situation et de ses besoins ».

exemple, que l'application mobile « Mes offres » a recueilli plus de 17 millions de visiteurs et qu'elle est aujourd'hui la 3<sup>e</sup> plateforme de recherche d'emploi. Elle est conçue comme un outil à seule finalité d'accompagnement, car la mesure de son efficacité repose sur le seul nombre d'offres consultées, voire le nombre de candidatures déposées. Elle ne permet pas de suivre le taux de retour effectif à l'emploi.

Il reste alors à savoir si cette représentation digitale qui imprègne aujourd'hui le droit de la recherche active d'emploi, et qui en fait un *continuum* d'actions ciblées et maîtrisées, proches du statut de l'emploi, correspond vraiment à l'épreuve du chômage. Rien n'en est moins sûr à lire les récits des chômeurs qui n'en font pas un *processus* cumulatif, mais l'inscrivent dans un rythme irrégulier et inégal, faisant alterner des moments de forte et de basse intensité, articulant périodes de mobilisation et de déprise (Demazière, 2017).

## Bibliographie

CAMAJI L., 2023, « Contractualisation et automatisation du droit du non-emploi : une trajectoire inquiétante », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 3, p. 407-416

CLOUET H., PILLON J.-M., 2017, « Le chômeur et le chronomètre. Course contre la montre à Pôle emploi », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 220, n° 5, p. 26-47

DELPIERRE A., DEMAZIÈRES D., EL FATIHI H., 2024, « The stealth legitimization of a controversial policy tool: Statistical profiling in French Public Employment Service », *Regulation & Governance*, vol. 18, n° 2, p. 499-512

DEMAZIÈRE D., 2017, « Qu'est-ce qu'une recherche "active" d'emploi ? Expériences de chômeurs ayant obtenu un emploi », *Travail et emploi*, n° 151, p. 5-28

DUCLOS L., KERBOURC'H J.-Y., 2024, « Orienter et accompagner les demandeurs d'emploi : deux raisons de prendre la réforme France Travail au sérieux », *Droit social*, n° 1, p. 16-25

FRANSSEN A., 2006, « L'État social actif et la nouvelle fabrique du sujet », dans I. ASTIER, N. DUVOUX (dir.), *La société biographique : une injonction à vivre digne*, Paris, L'Harmattan

GALLIOT Y., RENARD E., 2014, « Les effets des nouvelles modalités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi », *Éclairage et synthèse*, n° 9, p. 1-8

GINON A.-S., 2023, « Chômage et vulnérabilités : entre généralisation des destinataires et personnalisation des prestations d'accompagnement ? », *Revue de droit sanitaire et social*, p. 426-436

LASSÈGUE J., 2020, « Quelques réflexions épistémologiques sur la compétition entre norme juridique et norme numérique », dans F. G'SELL (dir.), *Le big data et le droit*, Paris, Dalloz, p. 113-133

LAVITRY L., 2018, « Indicateurs de performance et suivi individualisé à Pôle emploi : les effets paradoxaux de la qualité de l'accompagnement », CNAF, *Informations sociales*, n° 198

LAVRITRY L., 2016, « Éthique de l'accompagnement et éthique du placement dans le suivi des chômeurs : une même impuissance ? », *Le sociographe*, vol. 54, n° 2, p. XI-XXIX

LIMA L., 2019, « Le chômage et ses calendriers. Ingénierie socio-économique et rationalisation gestionnaire des programmes d'accompagnement vers l'emploi », *Temporalités*, n° 29, [https://

[journals.openedition.org/temporalites/6126](https://journals.openedition.org/temporalites/6126)], consulté le 25 juillet 2024

NONJON M., MARREL G., 2015, « Gouverner par les architectures informatiques. Logiciels et progiciels de gestion intégrée dans le secteur social », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 2, p. 9-24

PARENT D., SAUTORY O., 2014, « L'accompagnement des demandeurs d'emploi. Effets du renforcement

et de l'externalisation du suivi », *Travail et emploi*, vol. 139, n° 3, p. 75-89

PÔLE EMPLOI, 2022, « L'autonomie dans le parcours de recherche d'emploi », *Éclairages et synthèses*, n° 71

REY F., VIVÈS C. (dir.), 2020, *Le monde des collectifs : enquêtes sur les recompositions du travail*, Buenos Aires, Teseo Press

# Chapitre 7. L'autonomie des demandeurs d'emploi par-delà la digitalisation des services

---

Entretien avec

**Léa LIMA**

Professeure de sociologie, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM),  
LISE (UMR CNRS 3320), Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)

**Aurélie GONNET**

Maîtresse de conférences en sociologie, Université Paris Cité, CERLIS (UMR CNRS 8070, Université  
Paris Cité, Université Sorbonne Nouvelle), Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)

**Carole TUCHSZIRER**

Chercheuse en socio-économie, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM),  
LISE (UMR CNRS 3320), Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)

**Amplitude du droit : Dans quel cadre avez-vous rencontré la question de l'autonomie des demandeurs d'emploi ?**

**Léa Lima, Aurélie Gonnet et Carole Tuchszirer :** Nous avons réalisé une enquête sur l'autonomie des demandeurs d'emploi dans la relation d'accompagnement. Cette enquête est originale notamment dans sa méthodologie en ce qu'elle croise des entretiens avec les conseillers et les demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent<sup>1</sup>. De plus nous avons documenté très précisément l'activité de recherche d'emploi et la manière dont elle s'insère dans l'emploi du temps des personnes en faisant remplir à ces dernières des carnets d'activités hebdomadaires ; jour par jour et sur deux semaines différentes, les demandeurs d'emploi ont consigné ce qu'ils faisaient, pour qui et avec qui. Nous avons donc récolté un matériau qualitatif important pour mettre au jour le travail de recherche d'emploi accompli par les chômeurs dans son contexte social. L'enjeu de cette recherche et de la méthodologie est de mettre en lumière tout le travail de recherche d'emploi fourni par le demandeur d'emploi qui est invisibilisé dans une relation d'accompagnement largement contrainte institutionnellement et d'un point de vue organisationnel.

**Amplitude du droit : Comment concevez-vous cette relation d'accompagnement ?**

**Léa Lima, Aurélie Gonnet et Carole Tuchszirer :** La relation d'accompagnement est vue comme un système d'attentes réciproques entre accompagné et accompagnant qui porte sur ce qu'accompagner à l'emploi veut dire et la division du travail d'accès à l'emploi. En sociologues, nous regardons cette relation servicielle au-delà de sa dimension strictement intersubjective. Trois dimensions apparaissent alors. La

---

1. Le projet de recherche a reçu le soutien financier de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire ainsi que de Pôle emploi avant sa transformation en France Travail. Nous réservons l'usage de l'appellation Pôle emploi aux observations historiques situées dans le passé mais avons choisi d'étendre les résultats obtenus dans le cadre de l'enquête au sein de Pôle emploi à l'organisation de France Travail, peu de changements ayant eu lieu à l'heure où a été réalisé cet entretien à l'occasion de la création de France Travail.

première dimension est institutionnelle : les attentes d'un côté et de l'autre sont normées par les discours, les instruments et les dispositifs des politiques de l'emploi. Les médias peuvent être aussi une source normative importante dans la mesure où Pôle emploi et maintenant France Travail, plus que d'autres institutions publiques, ont pu faire l'objet d'images et de représentations qui circulent dans l'espace médiatique (pensons par exemple au documentaire *Pôle emploi, ne quittez pas* de Nora Philippe, sorti en 2013, ou à l'émission d'*Envoyé spécial* intitulée *Ma vie de conseiller Pôle emploi*<sup>2</sup>). La deuxième dimension est organisationnelle : la relation d'accompagnement est l'objet d'un travail d'organisation par France Travail qui cherche à mobiliser rationnellement ses moyens humains et matériels pour produire un service au demandeur d'emploi, aux entreprises et à la société. Enfin, les interactions qui composent la relation d'accompagnement ont une troisième dimension qui est structurale : elles sont l'expression de rapports sociaux de classe, de genre, d'âge et de race<sup>3</sup> qui traversent la société française et qui modèlent les attentes réciproques en termes de conduites.

### **Amplitude du droit : Comment appréhender alors l'autonomie des demandeurs d'emploi dans ce cadre ?**

**Léa Lima, Aurélie Gonnet et Carole Tuchszirer :** L'autonomie du demandeur d'emploi renvoie à ce qui incombe légitimement au chômeur dans ce qui relève d'une véritable activité de plus en plus rationnellement organisée : le travail d'accès à l'emploi. Cette division du travail est possiblement objet de conflits ou source de désajustements. Du point de vue normatif, l'autonomie des assurés sociaux s'est imposée comme dans l'ensemble des politiques sociales comme une notion qui vient s'opposer à une attitude passive relevant de ce qui est qualifié d'« assistanat ». Ce discours mettant l'accent sur la responsabilisation individuelle se diffuse comme une véritable lame de fond depuis les années 1980 en réaction à une critique des mécanismes de protection de l'État social considérés comme infantilisants. Les chômeurs et plus généralement les bénéficiaires de la solidarité nationale sont invités « à se prendre en main » et à ne pas tout attendre de l'aide de l'État dans une forme renouvelée de la responsabilité que le philosophe Jean-Louis Genard a appelé la « responsabilité-capacitation ». Les ressources sont octroyées dans le but d'autonomiser les individus en les outillant pour les aider à se sortir d'une situation indésirable et elles sont orientées vers une logique transformative de l'individu plus que de réparation des dommages ou de compensation. Dans le champ des politiques de l'emploi, cette transformation de l'État social s'est manifestée dans une stratégie, impulsée au niveau européen, de réorientation des crédits vers les dépenses dites actives, par opposition aux dépenses passives consacrées au remplacement du revenu du travail. On trouve aussi une traduction explicite de cette norme d'autonomie au sein de France Travail dans la mission confiée aux « gilets bleus » – terme désignant la chasuble portée par les jeunes en service civique – consistant à former les chômeurs se présentant dans les espaces d'accueil à se servir des outils numériques de la « maison » et à « devenir autonomes » sur le site.

Le partage entre les chômeurs qui ne peuvent pas faire seuls et les chômeurs aptes qui ne veulent pas se donner la peine de réaliser les démarches est assez structurant de cette approche. Les attentes à l'égard des chômeurs en termes de réalisation de démarches autonomes varient bien sûr en fonction de catégories socialement construites par l'institution. Les cadres sont supposés naturellement autonomes fonctionnellement tant du point de vue de la maîtrise des outils numériques que de la connaissance du fonctionnement de leur marché du travail. Le cas des femmes mères au foyer ayant fait des études

---

2. Émission diffusée le 25 mars 2021 sur France 2.

3. La race s'entend comme une construction sociale historiquement située et non une réalité biologique immuable.

supérieures mais revenant sur le marché du travail après une longue interruption de carrière brouille ces repères et leurs difficultés à s'orienter sur le marché du travail peuvent être interprétées comme un manque de motivation dans la recherche d'emploi, faute de visibilité sur les obstacles réels à la mise en œuvre d'une stratégie efficace. La norme d'autonomie comme déclinaison de la norme de responsabilité individuelle est assez fortement intériorisée par beaucoup de chômeurs. Toutefois, elle peut paradoxalement déboucher sur une attente de service accrue à l'égard de France Travail lorsque ce dernier est perçu comme le service public de droit commun qui s'oppose aux services « pour les assistés ». C'est ainsi qu'un des demandeurs d'emploi que nous avons interrogés, régularisé depuis peu, affirmait son autonomisation par rapport aux associations d'aide aux migrants en se déplaçant en personne au guichet de Pôle emploi, dans une démarche qui, dans les catégories de l'entendement des agents de Pôle emploi, témoigne au contraire d'un manque d'autonomie fonctionnelle.

Par ailleurs les normes d'accompagnement et la marge de liberté accordée en leur sein peuvent varier selon les dispositifs qui charrient avec eux un ensemble de représentations sur les « besoins » d'accompagnement des publics cibles. Ainsi, le contrat d'engagement jeune limite fortement l'autonomie en imposant un cadre très prescrit, notamment du point de vue temporel. Les jeunes, auxquels on applique un modèle d'encadrement rappelant l'école, sont tenus d'effectuer 15 heures de recherche par semaine qui sont validées par leur conseiller.

**Amplitude du droit : Votre enquête fait aussi apparaître les enjeux organisationnels et gestionnaires de l'autonomie des demandeurs d'emploi...**

**Léa Lima, Aurélie Gonnet et Carole Tuchsirer :** L'organisation a fait de l'autonomie des demandeurs d'emploi un levier du fonctionnement interne d'une organisation qui, si elle ne pouvait compter sur l'autonomie de la plupart des demandeurs d'emploi inscrits, serait saturée depuis longtemps. Il faut donc relire cette question de l'autonomie des demandeurs d'emploi et la manière dont elle est prise en charge par l'institution à la lumière des transformations de l'organisation et de ses missions. Pôle emploi, et France Travail de manière sans doute plus accentuée, est confronté à une injonction contradictoire : s'adresser à tous les demandeurs d'emploi tout en proposant des services répondant aux besoins de chacun. C'est le sens du traitement individualisé de masse qui s'impose dans beaucoup de services publics « en nature » dits universels. L'extension du monopole de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est sensible dans la dernière réforme de France Travail qui a visé, entre autres, à ramener tous les bénéficiaires du Revenu de solidarité active (RSA) dans le giron des agences pour l'emploi. Tout demandeur d'emploi, indemnisé ou non indemnisé, en activité partielle ou privé d'emploi, peut s'inscrire à France Travail et il y est même incité. Ce sont plus de 4 millions de personnes qui se sont inscrites à Pôle emploi en 2023 et l'institution se donne comme mission de toutes les accueillir et de leur offrir une aide à la recherche d'un emploi adaptée à leur besoin. Pour répondre à cet enjeu de massification du chômage au fur et à mesure que la catégorie de chômeur connaissait une redéfinition extensive de ses contours, Pôle emploi a été obligé de segmenter son offre de service. Les moyens humains en accompagnement sont limités et il a été décidé de concentrer le temps de conseiller sur les demandeurs d'emploi pour lesquels il est *a priori* le plus utile et efficace : les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi et ceux qui ne peuvent pas s'en passer pour chercher de l'emploi, à savoir les demandeurs d'emploi les moins « autonomes ». La définition de l'autonomie du demandeur d'emploi par l'institution est donc indissociable de ces enjeux gestionnaires. L'offre de service est segmentée et distribuée suivant la supposition qu'un grand nombre de demandeurs d'emploi sont capables de se débrouiller sans Pôle emploi ou du moins sans une aide humaine.

**Amplitude du droit : Quel est alors le rôle des services numériques dans cette économie générale de l'accompagnement et de l'autonomie ?**

**Léa Lima, Aurélie Gonnet et Carole Tuchszirer :** Pour faire face à la hausse drastique du chômage à partir de 2008, Pôle emploi a opéré un tournant digital qui a profondément reconfiguré l'organisation et les métiers. Dans son rapport de 2020 sur le numérique dans les services publics (Cour des comptes, 2020), la Cour des comptes soulignait qu'en 2018, le budget consacré par Pôle emploi aux dépenses informatiques et numériques était de 455 millions d'euros et la Direction des systèmes d'information (DSI) employait 1 551 personnes en équivalent temps plein travaillé. L'investissement considérable de Pôle emploi dans les outils numériques pensés comme des produits en *self-service* (au travers de sa plateforme Emploi-store.fr ou bien sûr du site Poleemploi.fr) est allé de pair avec le recentrage des moyens humains sur une fraction assez réduite des demandeurs d'emploi, ceux inscrits dans la modalité « accompagnement renforcé » (16 % des personnes en recherche d'emploi en 2018) et, dans une bien moindre mesure, ceux de la modalité « accompagnement guidé ». Les demandeurs d'emploi accompagnés dans la modalité « suivi » (33 %) sont présumés autonomes dans leur recherche d'emploi, c'est-à-dire, dans l'économie générale de l'organisation, aptes à se saisir des outils numériques développés par Pôle emploi pour réaliser leur recherche d'emploi avec un support humain qui se limite à répondre par mail à des questions informatives. Rénové en 2020, le « nouveau suivi personnalisé, 100 % à distance » renforce ces logiques en requérant des chômeurs qu'ils complètent eux-mêmes, tous les six mois, un bilan en ligne ensuite validé par leur conseiller ; il met à disposition un nouvel outil collaboratif « Sphère emploi », régulièrement présenté comme le « Facebook de la recherche d'emploi », sur lequel les chômeurs peuvent échanger, entre eux, des informations.

Aussi, l'autonomie du demandeur d'emploi, telle qu'elle est problématisée dans la documentation institutionnelle, couple-t-elle une maîtrise avancée de l'outil digital avec la possibilité d'échapper plus facilement aux prescriptions, sinon aux préconisations du conseiller, ce qui va de pair avec l'ouverture de l'auto-prescription d'une palette accrue de services (ateliers, prestations etc.) d'une part, et la tentative d'organiser des communautés d'utilisateurs au fonctionnement plus horizontal d'autre part.

L'accompagnement aux démarches numériques de première nécessité (actualisation, consultation du site Poleemploi.fr ou de l'application « Mon espace ») est reporté sur une catégorie bien spécifique d'agents dans des espaces dédiés. Les « gilets bleus », assez bien repérés par le public, sont recrutés en service civique (c'est-à-dire sans contrat de travail) et régulièrement parmi le vivier des jeunes demandeurs d'emploi suivis par France Travail, comme facilitateurs vis-à-vis de la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'autonomie numérique. Le sous-dimensionnement de ces espaces d'accueil et du personnel affecté, leur position dans l'organisation (en bas de l'échelle), la précarité attachée à leur statut, leur jeune âge, tout concourt à faire de ces moments d'interactions avec le public des moments difficiles et conflictuels.

**Amplitude du droit : En quoi l'autonomie des demandeurs d'emploi questionne-t-elle la pertinence du service public France Travail ?**

**Léa Lima, Aurélie Gonnet et Carole Tuchszirer :** La focale mise par l'institution et les agents sur l'autonomie numérique découle d'un double raccourci logique. Le premier raccourci consiste à ne considérer l'autonomie individuelle que dans sa dimension fonctionnelle et capacitaire : est autonome celui qui maîtrise les savoir-faire pour utiliser les services que France Travail a imaginé pour lui. Cette conception fonctionnelle est problématique car la question pertinente pourrait être celle de savoir si rechercher un emploi par ses propres moyens est plus efficace que de chercher un emploi grâce à France Travail. De plus, ses agents ont peu de moyens de savoir ce que font réellement les demandeurs

d'emploi qui ne font pas appel à ces services. La recherche d'emploi du point de vue de l'institution est vue sous l'angle prescriptif qui engage à évaluer le comportement du demandeur d'emploi à l'aune de la compliance ou de l'observance. Le respect des prescriptions institutionnelles standards ou personnalisées dans une logique de conformité est alors essentiel (respecter le calendrier de l'actualisation, répondre aux convocations, candidater aux offres d'emploi suggérées, alimenter son compte personnel France Travail, documenter son profil de compétences, s'inscrire aux prestations vers lesquelles les conseillers orientent). Ce que nous proposons au travers de notre recherche, c'est de considérer ces pratiques qui peuvent revêtir une dimension d'insubordination chez les demandeurs d'emploi comme l'expression d'une autonomie au sens étymologique (et philosophique) du terme : l'affirmation de la faculté d'agir librement, selon ses propres règles ou valeurs, dans une forme d'autodétermination. C'est par exemple le potentiel critique de la conduite autonome des demandeurs d'emploi par rapport à l'institution que nous avons exploré lorsqu'ils refusent de se saisir de certains services ou qu'ils les évitent. Les travaux sur le non-recours menés dans le cadre de l'Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et aux services) nous ouvrent les yeux sur le sens à donner à cette forme d'exercice de la liberté du citoyen social. Ainsi, nous avons croisé une demandeuse d'emploi accompagnée dans la modalité « renforcée » qui refuse (silencieusement) l'orientation vers des structures d'insertion que formule sa conseillère au motif qu'elle ne s'y sent pas à sa place. Elle appartient à la fraction médiane et stabilisée des classes populaires, l'activité régulière de son mari lui ayant permis de se retirer du marché du travail pour élever ses deux enfants ; elle peine donc à s'identifier à ce qu'elle imagine être le public cible des structures d'insertion : des marginaux et des exclus. Tel cadre au chômage depuis quatre ans a appris à se tenir à distance des outils numériques collaboratifs déployés par Pôle emploi, car il y a fait l'expérience du contrôle par l'institution désamorçant sa bonne volonté initiale. Cette autonomie normative peut donc coexister avec un manque d'autonomie fonctionnelle : l'offre de service de France Travail n'est pas considérée comme pertinente pour des raisons qui n'ont pas forcément trait à leur efficacité mais les demandeurs d'emploi peuvent avoir l'impression d'être perdus, ou bloqués, dans leur recherche d'emploi.

Or ce que nous voyons au travers de notre enquête, c'est qu'une partie des demandeurs d'emploi qui font sans France Travail sont des laissés-pour-compte de France Travail. Ils sont en autonomie « forcée », laissés à eux-mêmes. Ils ont pu nourrir d'importantes attentes vis-à-vis de l'institution et l'aide qu'elle pouvait leur apporter, mais ils ont été déçus par le service. Les délais entre les rendez-vous ou le manque de réactivité de l'institution sont souvent pointés du doigt. Ils interrogent la pertinence des services envers lesquels ils ont pourtant des attentes. Dans un certain nombre de cas, être autonome alors qu'on est suivi par France Travail, c'est faire sans France Travail alors qu'on aurait pu faire avec et par conséquent peut-être mieux. En creux, cette conception de l'autonomie des demandeurs pose dans de nouveaux termes la question du non-recours à l'offre de service de Pôle emploi par les demandeurs d'emploi, que ce non-recours soit en quelque sorte sciemment orchestré par l'organisation ou qu'il soit l'expression d'une mise à distance volontaire de l'institution et de ses services par le demandeur d'emploi.

La recherche d'emploi « en toute autonomie » sans recours aux services de Pôle emploi s'impose à beaucoup de chômeurs qui ne croient pas ou plus en l'efficacité de Pôle emploi pour résoudre leur problème, en premier lieu celui de la privation d'emploi. Les demandeurs d'emploi adoptent une posture utilitariste relativement conforme à ce que France Travail attend d'eux. Ils entrent dans un rapport servicial à France Travail et cherchent des alternatives à l'offre de service du service public de l'emploi si cette dernière ne satisfait pas toutes leurs attentes. C'est la valeur d'usage des services et leur efficacité qui sont alors remises en cause par l'affirmation d'une autonomie dans la recherche d'emploi.

**Amplitude du droit : Et l'accompagnement dans tout ça ?**

**Léa Lima, Aurélie Gonnet et Carole Tuchszirer :** À partir de 2013, Pôle emploi a évolué vers une autonomie accrue pour les conseillers qui s'étend à la gestion du rythme des entretiens dans le courant de l'accompagnement. La personnalisation du suivi des demandeurs d'emploi s'est donc effectuée dans un cadre laissant plus de place à une gestion discrétionnaire du portefeuille par le conseiller. En effet, l'introduction de la modularisation de l'accompagnement s'est faite de manière concomitante à l'abandon de l'entretien mensuel obligatoire (le Suivi mensuel personnalisé) pour ne garder que deux entretiens obligatoires, celui du 4<sup>e</sup> mois et celui du 9<sup>e</sup> mois d'inscription, et l'aménagement de plages d'emploi du temps (découpées en demi-journées) pour des entretiens que les conseillers sont libres de programmer ou de laisser vacantes pour que les demandeurs d'emploi prennent eux-mêmes rendez-vous *via* leur espace personnel. Pour ces entretiens dits personnalisés, les conseillers peuvent choisir, outre leur fréquence, leur durée et le mode de contact utilisé. Les marges de manœuvre accrues des conseillers s'exercent aussi dans la réorientation possible de demandeurs d'emploi de leur portefeuille vers d'autres modalités, dans la limite des places disponibles.

Une partie de l'offre de service est conçue pour être réactive. C'est le cas de l'accompagnement « suivi » ciblé sur les cadres. Mis à part le premier entretien qui résulte d'une convocation, les échanges pendant les six premiers mois d'inscription doivent être à l'initiative des demandeurs d'emploi. Alors qu'ils sont traités selon un prisme strictement informationnel, les cadres peuvent pourtant exprimer des attentes, forcément déçues, de prise en compte de leurs besoins et d'écoute personnalisée. De plus, hormis dans la modalité « suivi cadre », l'organisation du service de Pôle emploi ne permet pas aux conseillers de répondre à des demandes d'information et d'éclaircissement ponctuelles. La plupart des autres modalités ne prévoient pas une véritable disponibilité des conseillers pour répondre « à la demande » dans la réactivité. Il faut donc que le demandeur d'emploi s'organise pour s'adapter au rythme des entretiens préfixés et les préparer.

Finalement, l'autonomie des chômeurs inscrits à Pôle emploi interroge la nature du service public de l'emploi, universel dans ses principes, mais organisant l'exclusion sélective d'un certain nombre d'utilisateurs potentiels selon des critères de définition des besoins opaques et hétéronomes, fixés par l'institution ou par les professionnels. Les demandeurs d'emploi développent une représentation des services qu'ils peuvent attendre de l'institution, représentation qui est parfois en décalage avec l'offre de service que Pôle emploi a prévu ou est en capacité de leur offrir. De ces décalages naissent des situations d'autonomie objective qui se construisent à l'écart ou même contre Pôle emploi.

Notre enquête révèle enfin ce que l'autonomie fonctionnelle des demandeurs d'emploi doit à des ressources socialisées et invisibilisées. Tout d'abord, un certain nombre de demandeurs d'emploi qui sont souvent des demandeuses réalisent des démarches pour des tiers (le fils, le compagnon...) sur le site de Pôle emploi, le plus souvent sur des dimensions administratives (actualisation de l'inscription notamment). Le réseau relationnel n'est pas seulement mobilisé sur les opportunités d'emploi pour l'accès à ce que les conseillers appellent le « marché caché », mais aussi pour s'orienter : tel demandeur d'emploi, ayant validé auprès de sa conseillère un projet de recherche d'alternance dans les ressources humaines, rencontre l'oncle d'un ami pour creuser une piste alternative de développement d'une activité de dépannage informatique. Cette personne lui indique les formations nécessaires pour exercer et les perspectives de revenu. Du fait de l'espacement des rendez-vous avec les conseillers et du cadrage à la fois temporel et matériel des entretiens de suivi (des entretiens qui sont orientés vers la prescription de prestations, structurés par les interfaces numériques du conseiller), un certain nombre de démarches, d'actions voire d'expériences professionnelles réalisées par les chômeurs sont invisibilisées dans l'accompagnement et ne sont donc pas exploitées dans le travail du conseiller. Les demandeurs d'emploi

ne relatent pas le « travail à côté » par exemple, celui qui est réalisé sur des plateformes de travail, ou des jobs considérés comme alimentaires. La digitalisation du service public de l'emploi renforce d'autant plus cette invisibilisation qu'elle démultiplie les actions à réaliser par le conseiller lors des rendez-vous : vérifications des coordonnées des chômeurs, actualisation du profil de compétences et de l'offre raisonnable d'emploi, présentation de services et d'outils en ligne en vue d'un usage autonome, inscription en ligne à des prestations, saisie de conclusions d'entretien pour garder une trace de ce qui s'est dit. Autant d'opérations qui amènent par ailleurs les conseillers à naviguer entre les nombreux logiciels et les « outils métiers » en ligne fournis ou non par France Travail.

\*\*\*

En somme, par-delà les promesses ambiguës – et amplement déçues – de la digitalisation en matière d'autonomie des demandeurs d'emploi, notre enquête donne à voir combien celle-ci participe à transformer les pratiques d'accompagnement et *in fine* l'autonomie professionnelle des conseillers. Plus libres d'organiser leurs rendez-vous, ces derniers sont toutefois amplement contraints par la somme des données qu'ils doivent enregistrer, faisant dire à une conseillère entrée à l'époque de l'ANPE que l'institution serait passée de « l'ère de la personnalisation », marquée par la réception en rendez-vous de chômeurs qui auparavant n'étaient que des « numéros », à une période désormais dominée par une logique de « traçage ». L'entretien réalisé avec un conseiller passé de la modalité « guidé » au « nouveau suivi » et décrivant sa nouvelle activité comme un « travail du clic » consistant principalement à répondre aux mails des chômeurs et valider leurs auto-bilans de situation, conforte l'idée d'une perte du sens du travail au gré de sa numérisation du fait même qu'il n'y ait « plus du tout de contact, plus d'accompagnement ».

*Cet entretien a été réalisé le 11 mars 2024.*

---

## Bibliographie

COUR DES COMPTES, 2020, *Rapport public annuel*, tome 2

GENARD J.-L., 1999, *La grammaire de la responsabilité*, Paris, Cerf



# Chapitre 8. Des logiciels pour réunir l'offre et la demande de travail ?

## Une vision adéquationniste qui oublie le travail des conseiller·es et les déséquilibres du marché du travail

Jean-Marie PILLON

Maître de conférences en sociologie, Université Jean Monnet Saint-Étienne, Centre Max Weber (UMR CNRS 5283, Université Lumière Lyon 2, ENS de Lyon, Université Jean Monnet Saint-Étienne)

**E**n 1846, l'économiste belge **Gustave de Molinari** imagine des **Bourses du travail** – comparables aux **Bourses de capitaux** – qui apparieraient mécaniquement la demande de travail et son offre (Molinari, 1846). L'idée est de faire circuler les ouvriers entre centres industriels, par voie ferroviaire, au gré des fluctuations de salaires affichées automatiquement sur des cadrans (Centi, 1989). On le voit, ce n'est pas une utopie récente que de souhaiter que l'offre et la demande se rencontrent de manière automatique.

À bien des égards, la définition du marché du travail incorporée aux logiciels des agent·es de Pôle emploi participe de la même idée. Les rédacteur·ices de l'offre de service de Pôle emploi définissent le chômage comme un phénomène *frictionnel* : le chômage est provoqué par le temps s'écoulant entre deux emplois ; et *transitionnel* : le chômage est dû au décalage entre les qualités de l'individu et les compétences recherchées sur le marché du travail. Les autres formes de non-emploi sont appréhendées comme directement ou indirectement volontaires. L'informatisation de l'intervention de l'opérateur public de placement et de ses conseiller·es sur le marché du travail se fonde sur une automatisation de ces procédures d'ajustement. Il s'agit d'enregistrer les positions de marché respectives de l'offre et de la demande et de faire circuler l'information pour permettre leur rencontre, tout en travaillant par ailleurs à faire correspondre les caractéristiques des demandeur·euses d'emploi aux exigences des recruteur·euses.

Ce chapitre est consacré à l'analyse du système de rapprochement (SDR) qui joue un rôle central dans la mise en œuvre de cette philosophie mécaniste. Nous montrons comment le logiciel est construit dans un dialogue avec le Répertoire opérationnel des métiers et de l'emploi (ROME), selon une logique adéquationniste (1), avant d'analyser le cadrage de l'offre et de la demande qu'appelle cette approche du marché du travail (2) et l'utilisation qui en est faite effectivement dans les agences (3). Les politiques de dématérialisation tendent à nier l'ensemble de ce travail de filtre et exposent alors les demandeur·euses d'emploi à une pression marchande accrue qui peut participer à les dévaloriser sur le marché du travail (4).

### Encadré méthodologique

Ce texte s'appuie sur une enquête menée entre 2006 et 2014 sur la production de logiciels destinés aux conseiller·es de Pôle emploi. Outre six mois d'observation cumulée du travail des agent·es, destinés à une meilleure compréhension de l'usage des outils, cette enquête a été menée par entretiens semi-directifs. Dans ce cadre nous avons interrogé 7 développeurs de logiciels de la direction générale, 14 contrôleurs de gestion de la direction générale, des directions régionales et départementales, 10 cadres intermédiaires non gestionnaires, 10 directeurs d'agence et 5 chefs d'équipe. Les prolongements plus récents de cette enquête empruntent aux travaux de Yannick Fondeville (2016) et Hadrien Clouet (2022).

## 1. Le SDR dans les pas du ROME

Le système de rapprochement (SDR) est un logiciel de rapprochement des offres et des demandes qui a été livré en 2009. Il est élaboré conjointement à la refonte du référentiel de classification des offres et des demandes, le Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME). Nous avons proposé par ailleurs une analyse de la composante « adéquationniste » de la première version du répertoire (Pillon, 2015). Il nous semble important de souligner quelques caractéristiques de la troisième mouture du ROME, après les versions de 1976 et de 1991, afin de comprendre ce qui est en jeu dans l'informatisation de la nomenclature. La version 3 du ROME (ROME V3) est produite entre 2001 et 2007, selon une méthodologie qui rappelle ses versions antérieures. Des conseiller·es et des cadres de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) sont réunis dans des groupes de travail pour plancher sur différents secteurs d'activité. Ils réalisent des études de poste, en collaboration avec les organisations professionnelles d'un secteur. Les premières fiches constituées sont testées auprès de ces mêmes organisations professionnelles ainsi qu'auprès d'agent·es intervenant en agence. Le processus est mené en partenariat avec un cabinet de conseil intitulé Didaction. Dans la nouvelle formule du ROME, les « fiches métier » sont construites en distinguant les compétences attachées au travailleur et les activités qu'il effectue sur son poste de travail. En s'appuyant sur ces compétences et activités, des remembrements sont effectués pour réunir des fiches et pour construire des passerelles entre fiches, afin de représenter les mobilités professionnelles envisageables.

Un participant au groupe « métiers du bâtiment » lors de la constitution du ROME nous présente le protocole qui a été suivi :

« Moi, j'ai travaillé, par exemple, sur le bâtiment. Ils [La Fédération des employeurs du bâtiment] nous ont prêté la "BNVC" : la Banque nationale de veille des compétences, où eux ils fonctionnent par filière. C'est-à-dire qu'ils vont avoir le plaquiste, le plâtrier..., ils vont avoir le maçon. Ils raisonnent un peu dans des couloirs pour aller vers des CQP, des qualifications professionnelles, des choses comme ça. Nous, ben, voilà l'exemple que je cherchais, tiens. Nous, le plâtrier, le plaquiste, le poseur de faux plafonds, tous ces gens-là vont être dans la même fiche parce qu'ils déclinent les mêmes compétences de base. Les professionnels vont vouloir les séparer, pour des

raisons de qualification, de filière de formation. Nous, on les regroupe pour justement jouer sur la mobilité professionnelle quand ils se retrouvent au chômage. »

*Quentin, participant au groupe de travail « métiers du bâtiment » du Rome V3, entretien, 2010*

La nomenclature est conçue à distance des critères scolaires de qualification professionnelle afin de construire un classement à partir du contenu du travail. On retrouve également l'accent mis sur ce que partagent différents postes et non sur la spécificité de chaque métier. L'objectif est de maximiser les pistes proposées aux demandeur·euses d'emploi et donc le nombre d'offres d'emploi à leur remettre. La conception du nouveau ROME et son informatisation sont pensées de concert. Au sein du service « métier », la même personne supervise le projet ROME et le projet SDR. Il s'agit d'un trait spécifique de cette nouvelle version : elle incorpore des ambitions informatiques dès la rédaction des « fiches métiers ».

« L'idée de l'ANPE, à l'époque, c'est de plus avoir une entrée, je dirais bête et méchante, par rapport au code métier. Donc maintenant, on a une entrée par les compétences. C'est la grande nouveauté. C'est-à-dire que nous, en termes de pratique, on a des fiches qui ont évolué en fonction de la réalité du terrain et des métiers. Mais, sur un plan opérationnel, on peut aller rechercher des offres par rapport aux compétences qui sont déclinées. Parce qu'avant, elles n'étaient pas déclinées, donc on avait une entrée restrictive sur le code métier. Maintenant, quelqu'un qui sait abaisser une verticale, qui sait faire du traçage, on peut aller – par rapport aux compétences énoncées – aller chercher des offres qui correspondent à ça. Quelqu'un qui a cinq ou six compétences bien spécifiées, on peut aller chercher des métiers qu'il n'aurait pas forcément imaginés s'il faisait une recherche par métier. C'est la grande innovation, l'entrée par les compétences. »

*Quentin, participant au groupe de travail « métiers du bâtiment » du Rome V3, entretien, 2010*

L'ambition ultime du projet est d'abandonner la classification par métiers dans le recensement et le rapprochement des « emplois ». Il s'agit, au contraire, d'appairer les positions de marché en vertu des savoirs dont disposent les individus et des capacités attendues sur le poste de travail. Mais ce dépassement des intitulés de métiers reste de l'ordre de l'ambition, la proximité des fiches étant, en fait, évaluée par des « expert·es métiers ». En comparant ce qu'ils savent des compétences utilisées dans différents emplois, les développeurs du SDR établissent des « matrices d'affinités » qui évaluent la proximité entre les fiches métiers du ROME.

La cheffe de projet « métier » du ROME V3 et du SDR explique ainsi le fonctionnement de ces matrices :

« Aujourd'hui, quand vous prenez les fiches ROME, elles ont des affinités entre elles, hormis quelques exceptions parce que, par exemple, les médecins, bon... Donc, on a mis les choses ensemble, on a fait les groupes, on a dit : "Ça c'est très proche, tout ce qui est très proche, ça forme un groupe et dans le SDR ça matchera à 90 %." Il y avait en plus quelques synonymes qui matchaient à 100 % : conducteur et chauffeur de bus, etc. Entre deux groupes d'une même fiche, on a dit c'est 70 %. Et puis après, quand je pars dans les mobilités, on dit : "Telles fiches, c'est proche ou un peu plus éloigné, c'est 40 % et 30 %." »

*Aline, cheffe de projet ROME V3 et SDR au sein de la Direction client-service-partenariat, entretien, 2012*

La création du SDR repose sur deux opérations distinctes. La première, propre à la constitution du référentiel des emplois, revient à évaluer la proximité des fiches entre elles. La procédure d'identification consiste, en l'occurrence, à mobiliser l'expérience des conseiller·es montée du terrain pour participer au projet. La seconde, propre à l'informatisation du répertoire, consiste à pondérer le poids de cette proximité. Il s'agit de construire un score sur une base 100 traduisant la distance entre deux emplois. Ainsi, le ROME V3 a, en partie, structuré la forme du SDR et réciproquement. Le ROME a lui-même évolué du fait de la forme que souhaitait faire prendre l'équipe de développeurs à l'outil d'appariement.

« Donc, ça a le mérite de clarifier les choses cette nouvelle fiche ROME mais, en même temps, ça précise euh... le domaine des compétences. Alors il était question, mais là je m'aperçois que ça n'apparaît plus, parce que ça a été trop dur à informatiser. Il était question que l'on sépare les compétences en deux. Parce que nous on avait conçu les documents de travail comme ça : il y avait les connaissances techniques liées à l'apprentissage et les connaissances liées à l'action. »

*Quentin, participant au groupe de travail « métiers du bâtiment » du Rome V3, entretien, 2010*

La matrice d'affinités avait des difficultés à prendre en compte une typologie fine des compétences. Le versement de toutes les compétences dans un même pot commun était plus soutenable, au regard des capacités des serveurs utilisés. Intégrant ce ROME V3, le SDR autorise cependant une recherche d'offres d'emploi par mot-clé et non plus seulement par intitulé de métier.

La cheffe de projet « métier » du ROME V3 et du SDR nous explique l'intérêt d'une recherche indépendante des intitulés de métiers :

« Bah, je sais pas moi, lorsque quelqu'un va taper le mot lapin, il y aura à la fois les éleveurs et puis les cuisiniers qui font de la terrine de lapin.

— [Jean-Marie Pillon] D'accord, en fait, c'est par mot-clé.

— Oui, voilà c'est ça par mot-clé. Mais un conseiller normalement constitué, aujourd'hui, il ne tape pas lapin. Il le fait peut-être pour s'amuser, pour voir ce que ça donne mais, pour romer quelqu'un, il ne va pas faire ça. »

*Aline, cheffe de projet ROME V3 et SDR au sein de la Direction client-service-partenariat, entretien, 2012*

« Romer » quelqu'un est un néologisme propre au jargon des conseiller·es qui signifie identifier le code ROME exprimant le mieux les compétences d'un individu. Il s'agit d'une opération de construction – ou plutôt de représentation – de la position de marché d'un individu, à travers le code enregistré dans son dossier d'inscription. L'expression « romer quelqu'un » est significative de la façon dont l'institution Pôle emploi repose sur la mise en forme des personnes sollicitant ses services, offreur·euses comme demandeur·euses. Les développeur·euses du nouveau ROME souhaitent ainsi que l'intitulé de métier, pour un·e demandeur·euse d'emploi ou pour une offre d'emploi, ne soit pas le seul critère de catégorisation professionnelle. Une conseillère à l'emploi nous expliquera ainsi avoir placé une comptable suédoise expatriée dans un salon de massage scandinave, en tapant simplement le mot « suédois » dans le moteur de recherche du SDR.

La naissance du SDR accomplit l'ambition que porte le code ROME depuis sa naissance en 1976 : mettre en équivalence apparemment spontanée des postes de travail disponibles et des personnes à la recherche d'un emploi (Clouet, Pillon, 2022). Cette ambition a été poursuivie

au prix d'une conformation entre les façons de coder les emplois et les façons de les apparier informatiquement. Si cette conformation n'était qu'imparfaite dans les premières versions du répertoire, elle constitue le fondement de la nouvelle version.

## 2. L'identification des positions et leur appariement

L'informatisation du ROME, par son intégration au système de rapprochement ne résout pas totalement la question de l'identification des positions de marché par le logiciel. L'appariement suppose de construire un dispositif reliant les individus de chacune des bases de données : celle des demandeur·euses d'emploi et celle des offres. Or, il n'est pas évident qu'offres et demandes soient enregistrées dans le même langage. Le rapprochement de l'offre et de la demande dépend ainsi fortement des conditions d'enregistrement. Il dépend également d'autres variables que la compétence, comme le lieu de résidence ou d'exercice, le niveau de qualification, le type de contrat ou le salaire. La conception du logiciel incorpore une modélisation du travail de saisie.

**L'identification des employeur·euses.** En ce qui concerne la liste des employeur·euses, l'identification des offreur·euses d'emploi est déléguée à une autre administration. Depuis l'informatisation de la base de données des offres en 1994 (Callens, 1995), la liste des entreprises est fournie par l'INSEE<sup>1</sup>, et non plus par les connaissances des agent·es de terrain sur les employeur·euses :

« Chaque mois, on reçoit un fichier de l'INSEE qui nous permet d'alimenter la base d'établissements, pour gérer tout ce qui est nouveaux établissements, ou établissements qui ont été annulés et qui n'ont plus à être dans la base. Et, comme on reçoit pas tous les établissements de l'INSEE, par exemple on reçoit pas tous les particuliers employeurs, les agents ont la possibilité de créer un établissement directement dans l'application. C'est ce qu'on appelle les établissements provisoires. »

*Samir, maîtrise d'ouvrage d'une application de traitement des offres d'emploi, 2008*

La principale difficulté de l'identification des emplois vacants réside dans l'affiliation d'une offre d'emploi à un·e employeur·euse. Une autre difficulté réside dans l'identification de l'individu qui dépose une offre, puisque plusieurs personnes, sans lien entre elles, peuvent, dans une même entreprise, déposer simultanément une offre. Les outils utilisés pour la saisie des offres demandent de reconstruire la chaîne suivante : établissement – recruteur·euse déposant·e – poste ouvert au recrutement. Dans les situations de travail observées, les conseiller·es peinent à renseigner ces données qui sont difficiles à obtenir dans des termes comparables ou équivalents d'une société à une autre. Toutes les entreprises ne fonctionnent pas sur le même modèle et tou·tes les employeur·euses ne sont pas toujours aussi disponibles que l'organisation du travail de Pôle emploi ne le prévoit. Ainsi, le contexte du dépôt de l'offre apparaît déterminant pour la constitution d'un appariement au moyen du SDR.

---

1. Institut national de la statistique et des études économiques.

**L'identification des demandeurs d'emploi.** L'identification des demandeur·euses d'emploi est réalisée au moment de leur inscription. Entre 1995 et 2009, lors de leur inscription au chômage, les demandeur·euses d'emploi étaient reçu·es par les Assedic<sup>2</sup> pour le calcul de leurs droits, puis par l'ANPE pour ce qui est de la recherche d'emploi. Pendant les deux ans suivant la fusion, ces deux inscriptions étaient réalisées à la suite par deux conseiller·es distinct·es. Depuis 2011, elle est effectuée par un·e seul·e conseiller·e et, depuis 2016, elle est réalisée une première fois en ligne avant d'être récapitulée lors d'un entretien en agence. La mise en conformité du logiciel de rapprochement consiste donc à coller avec ces moments en mobilisant une figure – *i.e.* un archétype – du ou de la conseiller·e au travail » :

« Si par exemple [le ou la demandeur·euse d'emploi maîtrise] cinq activités de base et cinq spécifiques, tout va être coché dans son dossier. Et on pourra le retrouver parce qu'il l'a déclaré et qu'on a tracé qu'il savait délimiter des réservations pour le positionnement de regard et de cheminée. [...] Mais les gens, des fois, faut les cuisiner. Là, c'est plus facile de les cuisiner quand on leur dit "qu'est-ce que vous savez faire" ? Ils disent : "Je suis maçon, je suis ouvrier de la route." Mais si on leur cite tout ça : "Ah, ça je sais faire !", on coche. "Ça je sais faire", on coche. "Ah non, ça je sais pas faire." Ah ? Ben, on coche pas. »

*Quentin, participant au groupe de travail « métiers du bâtiment » du Rome V3, entretien, 2010*

Dans l'esprit des concepteurs du logiciel, les demandeur·euses d'emploi sont peu précis·es concernant la mise en récit de leurs compétences. Certes, les conseiller·es spécialistes d'un secteur peuvent les « cuisiner » et collecter des informations détaillées sur leurs savoir-faire, mais le fonctionnement du ROME V3 est, du point de vue de ses concepteur·ices, moins dépendant de la spécialisation des conseiller·es. Ces dernier·es peuvent, en suivant la fiche à l'écran, interroger directement le ou la demandeur·euse d'emploi sur ses compétences, sans forcément avoir une idée de ce à quoi correspondent les compétences en question.

Les caractéristiques d'une offre d'emploi ou d'un·e demandeur·euse ne se résument pas à la formulation du métier. Sont également pris en compte le lieu de travail ou de résidence, le type de contrat proposé ou recherché, le salaire, le temps de travail, ou bien encore le niveau de qualification. Chacun de ces critères est pondéré et contribue au score final représenté sur cent. Le score est maximal lorsqu'une offre d'emploi correspond au métier recherché dans le bassin d'emploi visé, selon le type de contrat souhaité, avec le salaire et le volume horaire demandé, le dernier diplôme obtenu, etc. Il décline si le métier n'est qu'un métier proche, si l'établissement est éloigné de l'adresse renseignée, si le salaire est plus bas ou bien encore s'il s'agit uniquement d'un temps partiel ou d'un CDD alors que le critère mentionné est un CDI à temps plein.

« Il fallait donc que l'on dise, nous, pour chaque critère, comment est-ce que l'on voulait qu'il fonctionne. Approché, exact... Si approché avec une matrice, avec une échelle, etc. Il fallait dire si un critère pouvait être éliminatoire ou pas. Est-ce que, si je l'ai pas, je le remonte ; est-ce que, si je l'ai, je le remonte pas ? Pour combien de pour cent est-ce qu'il compte ? Les comportements, c'est-à-dire le type de rapprochement, et bien sûr les poids. »

*Aline, cheffe de projet ROME V3 et SDR au sein de la Direction client-service-partenariat, entretien, 2012*

---

2. Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

À l'issue de délibérations auxquelles nous n'avons pas eu accès, les « expert·es métier » décident que, par défaut, le poids du ROME est fixé à 50 % du score, le lieu de travail, à 25 % et les autres critères, à 10 et à 5 %. L'adéquation entre l'emploi recherché et la désignation du poste de travail est explicite.

Une fois le ou la demandeur·euse d'emploi inscrit·e, les lieux et les moments de l'appariement varient. L'indétermination de la figure de l'utilisateur·ice final·e complique le travail des développeur·euses du SDR. Le SDR doit permettre la recherche d'offres en ligne par n'importe qui. Il doit, ensuite, permettre la recherche d'offres par les conseiller·es travaillant à distance sur le dossier d'un·e demandeur·euse d'emploi. Il doit, enfin, faciliter le conseil en orientation professionnelle pendant les entretiens mensuels. Du point de vue des concepteur·ices, ces trois utilisateur·ices – internaute, placeur·euse et conseiller·e – déterminent trois types de pondération de la proximité entre les fiches. Il faut d'abord distinguer l'usage du logiciel par les internautes et par les conseiller·es :

« Le SDR, côté internaute, il n'utilise que très peu les mobilités. Parce qu'ils estiment que l'internaute, tout seul... s'il voit quelque chose d'assez éloigné, il va se dire : "Je ne comprends pas." On a eu le problème au début. On cherchait une offre de maçon et ça lui donnait une offre de formateur. Un maçon peut devenir formateur en maçonnerie, c'est pas idiot d'un point de vue conceptuel. Mais après, entre le concept et l'intellectualisation, il y a le truc pragmatique : "Je cherche du travail. Donc je ne m'attends pas à...". Si j'ai d'abord des offres de maçon puis des offres de formateur, là, je me dis : "Soit il a mal compris, soit je sais pas, mais, en tout cas, je m'en fous parce que j'ai trouvé mon bonheur." Certes, le but c'est aussi de montrer que, quand je ne trouve pas ce que je veux, il peut y avoir des choses un peu éloignées de l'exact mais ça c'est une logique... Si on ne l'a pas expliquée avant, si on n'a pas... On va nous dire : "Attends, mais ça ne marche pas, je demande maçon et il me donne formateur." Sauf que peut-être à l'endroit où il a cherché, il y en a pas des offres de maçon, donc, il a pas trouvé. Il a eu que formateur. Mais il a pas forcément pensé qu'il fallait qu'il élargisse son rayon, parce qu'il s'est restreint à 5 kilomètres autour de chez lui et qu'il habite en rase campagne et puis voilà. »

*Aline, cheffe de projet ROME V3 et SDR au sein de la Direction client-service-partenariat, entretien, 2012*

On retrouve dans cet extrait un enjeu important du développement informatique : concevoir un logiciel représente la moitié du chemin, encore faut-il que les utilisateur·ices comprennent le fonctionnement de la machine.

Les offres d'emploi éloignées du métier recherché ne sont pas proposées aux internautes. Les développeur·euses courraient le risque de voir l'outil délégitimé par des propositions de postes trop éloignées des attentes des utilisateurs. Du point de vue des concepteur·ices du logiciel, l'incorporation de la question de la mobilité au logiciel suppose l'intervention d'un·e conseiller·e formé·e, susceptible d'être pédagogue. Néanmoins, la notion de pédagogie suppose la présence d'un·e élève. Il fallait donc distinguer les situations où le ou la conseiller·e fait face au public – un travail de conseil, de conviction ou d'imposition avec pour horizon une réorientation professionnelle – et les situations où le ou la conseiller·e intervient seul·e sur un dossier – un travail de sélection des offres adaptées susceptibles d'être envoyées aux demandeur·euses d'emploi par courrier ou par mail :

« [Le score], peut être un élément de négociation avec l'employeur, ou le demandeur : "Vous voyez, sur toutes les offres où vous postulez, il faut ça, mais il vous manque l'anglais ou votre formation elle pêche un peu du coup ça vous bloque. Voilà, donc qu'est-ce qu'on fait, on change ou vous montez en compétence ?" De même que l'employeur, si je parviens pas à trouver les candidats qu'il veut, je peux me servir de ça pour négocier une mesure en disant : "Vous voyez, il est pas parfait-parfait mais moyennant une adaptation sur le lieu de travail ou une aide, on pourrait..." C'était vraiment ça à la base le SDR, une aide à la décision. »

*Aline, cheffe de projet ROME V3 et SDR au sein de la Direction client-service-partenariat, entretien, 2012*

Les mobilités professionnelles proposées dans le référentiel ROME sont beaucoup plus larges que celles qui sont incorporées dans le SDR. Aux yeux des développeur·euses, il apparaît justifiable de proposer à une secrétaire de direction d'occuper un emploi de bureau non qualifié à des fins alimentaires. Mais ce type de propositions ne peut pas être automatisé. Par ailleurs, les mobilités professionnelles prises en compte sont « au moins » horizontales, afin de ne pas proposer aux demandeur·euses d'emploi une relégation professionnelle. La raison de cette asymétrie n'est pas uniquement morale, elle se fonde sur l'importance de légitimer l'outil auprès des utilisateur·ices. La cheffe de projet « métier » du SDR explique ainsi que les développeur·euses ont dû progressivement se défaire des trajectoires professionnelles proposées automatiquement par le SDR. Bien plus, iels ont dû interroger des « expert·es métier » pour sélectionner les mobilités légitimes et les mobilités illégitimes. La production d'un outil de rapprochement automatique devient alors un travail de débat, c'est-à-dire un travail de *convention* :

« Au début, on prenait l'outil de gestion du ROME qui prenait des mobilités et qui les transformait en matrice. En recherche demandeur et en recherche d'offre, il y avait la même matrice. On s'est rendu compte qu'en fait il y avait des choses très logiques dans un sens et moins dans l'autre. On a donc différencié les deux, ce qui est pas le cas côté internaute. Pour l'instant. Vu qu'ils traitent moins de mobilités, ça se justifie moins. Mais, du coup, ça nous oblige à faire le tri à la main et ça c'est une maintenance assez importante. Parce que là, c'est un travail "métier". Et donc, à chaque fois que l'on ajoute une actualisation, on les réintègre dans les groupes d'affinités, en disant : "Telle fiche je la matche avec quoi et ensuite au sein des mobilités, je regarde ce que le fait d'avoir rajouté cette fiche fait bouger dans les fiches et si éventuellement je l'utilise dans la matrice d'affinités du SDR." Là, c'est vraiment fait à la main. Je la mets, je la mets pas. Là, c'est les « experts métiers » qui font ça. Il y a des gens qui discutent quoi. Il faut aussi voir la restitution. Il faut pas que ça pose trop de questions. Il faut pas que ça apparaisse bizarre et que ça ait un effet négatif en disant : "Ça me restitue n'importe quoi donc je m'en sers plus." »

*Aline, cheffe de projet ROME V3 et SDR au sein de la Direction client-service-partenariat, entretien, 2012*

Au cours du travail de conception, nous l'avons déjà souligné, il est important de prendre en compte les catégories des utilisateur·ices. L'application ne peut avoir d'effet sur le travail des conseiller·es qu'à la double condition de se conformer aux intérêts du ou de la travailleur·euse en acte et de convaincre ce·tte dernier·e de l'apport de la machine. La livraison du SDR est ainsi allée de pair avec un large plan de formation au SDR. Un·e conseiller·e par agence a été formé·e au fonctionnement du SDR. Un support de présentation lui a été remis, sous format Powerpoint, pour présenter l'outil à ses collègues en réunion. Preuve de l'importance de ce

dispositif d'enrôlement, le directeur général de Pôle emploi était informé de la proportion des sites où le système avait été présenté<sup>3</sup>.

### 3. L'appropriation du SDR par les conseillers

Lorsqu'un·e conseiller·e recherche une offre d'auxiliaire de vie sur Limoges, le système de rapprochement lui propose le tableau 1.

**Tableau 1 : Modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi**

Score	Appellation de l'offre	N° de l'offre	Lieu de travail	Nature du contrat	Durée
100 %	Auxiliaire de vie	164645R	87 - Limoges	Contrat de travail	35 h 00
100 %	Auxiliaire de vie	164532R	87 - Limoges	Contrat de travail	10 h 00
100 %	Auxiliaire de vie	164549R	87 - Limoges	Contrat de travail	30 h 00
100 %	Auxiliaire de vie	766966C	87 - Limoges	Contrat de travail	25 h 00
100 %	Auxiliaire de vie	154163R	87 - Limoges	Contrat de travail	20 h 00
94 %	Aide à domicile	158120R	87 - Limoges	Contrat de travail	20 h 00
94 %	Aide à domicile	163969R	87 - Limoges	Contrat de travail	35 h 00
94 %	Aide à domicile	159568R	87 - Limoges	Contrat de travail	25 h 00
94 %	Aide à domicile	163778R	87 - Limoges	Contrat de travail	35 h 00
94 %	Auxiliaire puériculteur/ Auxiliaire puéricultrice	940803N	87 - Limoges	Contrat de travail	36 h 00
73 %	Auxiliaire de vie	767081C	87 - Limoges	Contrat de travail	30 h 00

3. Information fournie par la cheffe du projet SDR lors d'une réunion de présentation du logiciel au siège de Pôle emploi.

En cliquant sur le numéro de l'offre, on accède à une fiche descriptive du poste de travail. L'opération peut être effectuée dans l'autre sens, en partant d'une offre d'emploi pour trouver des demandeurs adaptés (voir le tableau 2) :

**Tableau 2 : Recherche de demandeurs d'emploi adaptés à partir d'une offre**

Score	Nom Prénom	Identifiant	Tél.	Commune	ROME 1 ROME 2
100 %		164645R		75 - Paris 14 <sup>e</sup> arrondissement	Responsable d'atelier de maintenance Chef de service de maintenance
100 %		164532R		78 - Montigny- le-Bretonneux	Chef de service de maintenance Responsable du service après-vente
94 %		164549R		94 - Vitry-sur-Seine	Ingénieur de maintenance
94 %		766966C		78 - Montigny- le-Bretonneux	Ingénieur de maintenance
94 %		154163R		93 - Villepinte	Ingénieur de maintenance
73 %		158120R		75 - Paris 14 <sup>e</sup> arrondissement	Chef de service de maintenance

Le SDR peut équiper un rapport très mécanique au rapprochement de l'offre et de la demande.

Dans la scène suivante, je suis dans un bureau en *back-office*. Le conseiller, Claude, est au téléphone avec un employeur recherchant un menuisier-aluminium. Claude reprend une offre déposée par ce même employeur il y a trois mois pour la recopier.

« Est-ce que ce descriptif vous convient ? [Il lit le descriptif de l'ancienne offre de menuisier alu.] Il y avait un salaire mensuel, je passe en horaire, c'est cela ? Est-ce que vous souhaitez une présélection ? Non, on vous envoie les candidats directement ? D'accord, très bien au revoir ! »

Claude va sur « enregistrer une offre d'emploi » puis sur « dupliquer l'offre ». Dans la case salaire horaire, il note : de 10,5 à 12 euros. En passant sur l'expérience demandée, il lit « cinq ans d'expérience » et s'exclame :

« Waouh ! Bon je laisse quand même. »

Pour le début du contrat il note : 15 septembre 2012. Sans attendre, Claude recherche des candidatures. Il va dans le SDR et met 15 kilomètres pour la distance. Il tombe sur une longue liste de personnes. Les deux premiers sont à 100 %. Il clique sur « mise en relation » dans le dossier du premier de la liste puis « mise en relation » dans le dossier du second<sup>4</sup>.

Le conseiller ne s'embarrasse pas d'enquêtes ou d'évaluations de la qualité des demandeurs d'emploi autre que l'évaluation proposée par le logiciel. Sa seule intervention consiste à choisir le

4. Observation, été 2012, carnet p. 101/234.

périmètre géographique de la prospection de candidat. Néanmoins, dans la mesure où il y a plus de deux candidats notés 100 %, il se plie à la règle implicite de classement qui veut que, à score égal, le lieu de résidence prime sur les autres critères. Les raisons de cet empressement sont multiples. Tout d'abord, les « normes qualité » internes prescrivent de transmettre des offres à des candidats au moment de la saisie de l'offre. Ensuite, le conseiller n'est pas l'interlocuteur habituel de cette entreprise. Elle est dans le portefeuille d'un de ses collègues et c'est parce qu'il était à ce moment-là devant ce téléphone-ci qu'il a été amené à saisir l'offre d'emploi. Enfin, le conseiller observé a été coupé par l'employeur au milieu d'une opération où il travaillait pour les entreprises dont il s'occupe personnellement. Il sélectionnait des candidats à envoyer.

Le système de rapprochement n'impose pas de rester passif devant la sélection des demandeur·euses d'emploi proposé·es par le logiciel, il le permet simplement. Des approches plus approfondies de la conformité entre l'offre et de la demande sont aussi envisageables.

Je suis avec Henri, conseiller ANPE-Pôle emploi depuis 2006. Son après-midi est consacrée à du « Rappro » (rapprochement). Il s'agit d'un poste de travail où le conseiller part de l'offre d'emploi pour chercher des demandeur·euses d'emploi adapté·es. Dans le cas présent, il vient de recevoir une offre d'esthéticien·ne. Henri, dont la voix est déjà très aiguë, exagère encore sa diction pour se donner une voix de femme lorsqu'il lit tout haut :

« Esthéticien. Souriant et ponctuel. » [Rire de ses collègues]

Puis il renseigne les critères de rapprochement dans le moteur de recherche : l'expérience souhaitée, le salaire, le diplôme, etc. Henri, soudain sérieux à mon intention :

« Le problème quand les employeurs cochent la case "expérience souhaitée", c'est que quand ils mettent "expérience souhaitée", plutôt qu'"expérience exigée" et qu'ils voient arriver un candidat débutant ils ne l'acceptent pas, où en tout cas c'est pas sûr qu'ils l'acceptent. Pourtant, là, il y a plein de 100 %. »

Henri vérifie les conclusions d'entretien des personnes qu'il rapproche :

« Là il y a diplôme de massage qui est précisé, c'est pas tout à fait ça mais bon... c'est proche. Argh ! Mais je me retrouve avec des gens sans le CAP, je vais mettre : "CAP exigé"<sup>5</sup>. »

Le conseiller respecte la hiérarchie proposée par la machine, mais il creuse à l'intérieur des dossiers pour éviter les impairs, s'assurer que le code ROME correspond aux dernières déclarations du demandeur d'emploi, qui sont rédigées de manière littéraire et non codées – les conclusions d'entretien. C'est dans les dossiers qu'il remarque un trait récurrent qui lui prouve qu'il a fait une erreur dans les critères : aucun·e des candidat·es proposé·es évalué·es à 100 % n'a le CAP d'esthétique.

Les dossiers des demandeur·euses d'emploi incluent des informations qualitatives mettant à jour ou qualifiant plus précisément la personne, au-delà du score. En retour, à travers la cartographie du marché du travail qu'il propose, le SDR fournit des arguments pour juger le positionnement des demandeur·euses d'emploi ou des employeur·euses. Les conseiller·es cherchent à modifier les caractéristiques des personnes en s'appuyant sur les classements proposés par le logiciel.

---

5. Observation, printemps 2011, carnet p. 142/154.

Dans la longue scène suivante, Fabienne, conseillère, tente d'objectiver la situation d'une demandeuse d'emploi. La personne rentre et Fabienne dit :

« Eh bien, justement, on parlait des gens qui avaient un BTS communication. Asseyez-vous ! Les conclusions du dernier entretien que je vois à l'écran précisent : "Peu d'offres dans votre domaine." Alors, vous en êtes où ?

— Madame D. : Et bien, c'est la crise. Mon réseau me dit qu'ils sont en *stand-by*... Je voulais donc voir avec vous si, selon mes compétences, il n'était pas possible de se réorienter...

— Fabienne : Comment est-ce que vous recherchez des offres ?

— Madame D. : Jusqu'ici, j'ai recherché dans mon domaine, mais là, quand je vois que mon ancien employeur a failli licencier à nouveau au début de l'année... Je me dis que ça sert à rien.

— Fabienne : Et finalement, il a licencié ?

— Madame D. : Non, heureusement il a eu une commande qui l'en a dissuadé.

— Fabienne : Pour tout vous dire, et je pense que vous en avez conscience, cela ne va pas s'arranger à court terme. Donc, qu'est-ce qu'on fait ? Vers où on peut aller ?

— Madame D. : Et bien, écoutez, je me pose la même question... Du coup, je souhaitais faire un bilan de compétences, ou des tests, quelque chose dans ce goût-là... »

Le ton de Madame D. est calme et posé, elle a devant elle un carnet sur lequel elle note beaucoup d'informations. En regard, le ton de la conseillère peut paraître agressif, mais il est surtout sarcastique, son époux étant lui aussi un communicant sans emploi.

« Fabienne : Des bilans de compétences, on n'en fait plus car on a plus d'argent. Ça, c'est dit. C'est comme dans la communication ! Est-ce que vous avez du droit individuel à la formation [nom antérieur du compte personnel de formation] ?

— Madame D. : Il faut que j'aille voir.

— Fabienne : Parce que ce serait pas mal que vous fassiez un bilan de compétences approfondi, en effet...

— Madame D. : Mais est-ce qu'ils seront en mesure de me dire vers où je serais le plus à l'aise, vers quel secteur me tourner ? Ou bien est-ce que c'est pas simplement un truc psychologique ?

— Fabienne : Ce n'est pas aussi carré que cela, mais je me souviens que, quand je faisais des bilans de compétences approfondis, ici même, à la fin on pointait un certain nombre de métiers. Ce que l'on peut faire, c'est prendre rendez-vous dès maintenant pour une prestation CAP Projet à la fin du mois d'octobre et si, d'ici-là, vous arrivez à financer un bilan de compétences avec votre droit individuel à la formation et bien on annule la prestation, et sinon vous faites la prestation.

— Madame D. : Oui et puis, si c'est une réunion d'information, ça n'engage pas à grand-chose.

— Fabienne : Voilà. »

Pendant une longue discussion, Fabienne et Madame D. évaluent la possibilité de faire financer un permis de conduire par Pôle emploi. La demandeuse d'emploi envisage cela comme une possibilité d'élargir le périmètre de ses recherches. La conseillère précise qu'il faudrait pour ce faire que le métier recherché nécessite des déplacements, ce qui n'est pour le moment pas le cas. Cela supposerait donc de changer la codification du métier de madame et cela semble ennuyer la conseillère.

Fabienne se tourne vers moi :

« Lorsque l'on a inscrit Madame, ça a été très compliqué à faire, car elle avait vraiment un emploi spécifique, elle s'occupait d'organiser de A à Z des séminaires pour des entreprises. Ce n'était ni tout à fait de la communication ni tout à fait de l'événementiel. »

Pour voir, Fabienne tape événementiel dans l'outil de recherche par mot-clé du ROME. Elle tombe sur trois métiers dont l'un se nomme « régisseur dans l'événementiel ». Lorsque l'on jette un œil aux compétences demandées dans la fiche, la dame les possède toutes et la fiche convient en fait parfaitement. Fabienne ne se démonte pas : elle clique sur « rechercher des offres sur un rayon de 50 kilomètres ».

Fabienne précise : « N'ayez pas peur, c'est juste pour voir. »

Il y a trois offres qui sont toutes scorées à 63 %. Il y a quelque chose au siège d'une entreprise de fabrication automobile, dans la communication. C'est un emploi qui consiste à organiser et à réaliser les films et les plaquettes internes de l'entreprise. Il y a une offre de commercial dans l'agroalimentaire dans un département rural de la région.

Fabienne : « C'est pas vraiment des postes de communication. [...] Je vous dis donc au revoir et à la prochaine fois !<sup>6</sup> »

Le logiciel ne vient pas modifier le discours de la conseillère, il n'est pas au cœur de son discours. Il est invoqué comme argument en conclusion d'une longue discussion. L'enjeu est de conforter la demandeuse d'emploi dans l'idée qu'il faut faire le deuil du métier perdu. Ce qui est marquant dans cette scène, c'est le risque que prend la conseillère quant au verdict que pourrait rendre le système de rapprochement. En effet, lorsqu'elle m'explique que la codification du métier de la personne a été un moment difficile, elle sous-entend que, lors de l'inscription, elle a dû mettre un code métier qui ne convenait pas vraiment, mais apparaissait optimal entre la conformité avec le parcours de la personne et la conformité avec le marché du travail. Or, lorsqu'elle relance l'enquête, elle tombe sur un code ROME qui convient parfaitement avec les compétences de la personne. Lorsque nous écrivons « Elle ne se démonte pas » dans le carnet d'enquête, nous voulions signifier par-là que, s'il y avait eu foison d'offres sur ce code, la conseillère aurait été déjugée par sa machine. Elle prend pourtant ce risque, à raison, puisque le logiciel valide son argument. L'outil de rapprochement ne remplace pas le jugement de la conseillère, il constitue un appui parmi d'autres, notamment son expérience. Pour effectuer son travail avec finesse, la conseillère ne contourne pas l'outil informatique, elle l'investit.

L'informatisation du travail ne constitue pas un processus de déprofessionnalisation en tant que tel. Les logiciels d'appariement automatique rendent possible une disparition de l'analyse, mais ils n'en font pas une fatalité. La tension entre abattage et raffinement n'oppose pas un travail artisanal d'un côté et un travail informatisé de l'autre, mais se situe plutôt au cœur de l'usage de l'ordinateur.

L'identification de l'offre et de la demande par le SDR repose sur un ensemble de médiations qui incorporent à la technique une théorie du marché du travail. Tout est fait pour que, dès l'inscription, les caractéristiques du ou de la demandeur·euse d'emploi correspondent à des offres d'emploi. Les versions du SDR se succèdent depuis 2009, intégrant toujours plus de paramètres

---

6. Observation, été 2012, carnet p. 212/234.

et une pondération considérée comme toujours plus pertinente. Le but de ce projet est de ne plus avoir à traiter, par le jugement, les correspondances repérées par l'outil de rapprochement : « Que le 100 % soit un vrai 100 % », explique la responsable du projet SDR. Malgré cela, les conseiller·es continuent de consulter, dans les dossiers des demandeur·euses d'emploi, les descriptions littéraires de la situation de la personne lors de son dernier entretien, du moins jusqu'à la fin de notre terrain en 2016. Cette utilisation du SDR est qualifiée « d'inappropriée<sup>7</sup> » par ses concepteur·ices, qui reprochent aux conseiller·es de ne pas effectuer leur travail comme le logiciel le prévoit. Pour autant, l'outil de rapprochement n'est pas un frein au jugement mais un appui. Les conseiller·es expérimenté·es savent « faire parler » les codes, les mettre en résonance avec les textes qualitatifs et avec leur connaissance du marché du travail. Ce rôle d'interprète s'inscrit dans un contexte où les conseiller·es sont mis·es en position de distinguer les appelé·es des élu·es. Le sous-emploi persistant et les politiques d'activation des dépenses de chômage concrétisées par des dispositifs de formation ou de préservation du capital humain font du travail de conseiller·e un travail de sélection. De ce fait, les dossiers informatiques et ce qu'ils contiennent constituent des ressources pour le tri et des éléments de justification des décisions prises. Le travail quotidien suppose de s'approprier suffisamment les outils pour être capable d'ajuster les caractéristiques des usager·es aux cases prévues. Il suppose de sélectionner les caractéristiques du ou de la chômeur·euse et de l'employeur·euse pouvant être valorisées par les règlements, par le marché des prestations ou bien le marché du travail (Pillon, 2018). En ce sens, à distance des ambitions des développeur·euses, les outils alimentent la controverse plutôt qu'ils ne les résolvent.

## 4. Dématérialiser en déniait le travail de l'appariement

Plusieurs dispositions sont venues à partir de 2014 modifier la situation telle que nous avons pu l'observer au sein des agences entre 2008 et 2016<sup>8</sup>. Pour l'essentiel, ces transformations sont marquées du sceau de la rationalisation du travail, c'est-à-dire de l'optimisation du temps utile des conseiller·es. Elles ont également eu pour moteur le renforcement des politiques d'activation et une pression accrue sur les demandeur·euses d'emploi. Convergentes, mais pas consubstantiellement liées, ces deux tendances ont conduit à une dématérialisation de différentes opérations : l'accompagnement des inscrit·es, l'enregistrement des offres d'emploi, la transmission des offres et le contrôle de la recherche d'emploi. Il découle de ces réorganisations successives une exposition accrue des demandeur·euses d'emploi aux exigences du marché du travail et un affaiblissement

7. Source : intervention de la cheffe du projet SDR lors d'une réunion de présentation du SDR au siège de Pôle emploi.

8. Cette section ne procède pas d'une enquête par observation mais de la lecture des travaux de Yannick Fondeur (2016) et Hadrien Clouet (2022). Ces lectures ont toutefois été confrontées aux matériaux d'une enquête par entretiens menée entre 2021 et 2024 sur le contrôle de la recherche d'emploi et le parcours contentieux des demandeur·euses d'emploi. Cette enquête collective a été menée avec Hadrien Clouet, Luc Sigalo Santos et Claire Vivès. Une partie des résultats a fait l'objet d'une publication (Vivès *et al.*, 2023). Elle est actuellement prolongée dans le cadre d'un projet de recherche collectif interdisciplinaire avec les juristes Laure Camaji, Claire Magord et Tristan Pellerin. Des éléments ont enfin pu être récoltés au cours d'une enquête menée avec Claire Vivès en 2022 et 2023 auprès des conseiller·es de Pôle emploi chargées de la gestion des droits (Gardes, Vivès, Tranchant, Roux, Pillon, 2024).

de leur position dans le rapport de force avec les employeur·euses (pour la détermination de leur niveau de rémunération, de leurs conditions de travail ou encore de leurs horaires).

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'inscription à Pôle emploi a fait l'objet d'une large révision en 2016 qui a contribué à une importante dématérialisation des échanges. La manœuvre ne concernait pas directement la recherche d'emploi à venir mais le calcul des droits passés et de l'allocation présente. Dans une perspective d'économie de personnel, la direction générale de l'opérateur public de placement et d'indemnisation espérait pouvoir réduire au strict minimum la main-d'œuvre occupée à la gestion des droits. C'est donc en ligne que les demandeur·euses d'emploi ont été invité·es à s'inscrire, d'abord et avant tout pour que la déclaration du passé professionnel (périodes travaillées et coupures) ainsi que la transmission des pièces justificatives ne consomment pas trop de temps d'entretien. Si elle n'est pas sans poser de problème en matière d'accès au droit, cette dématérialisation a peu d'effet sur l'enregistrement de la position de marché des demandeur·euses d'emploi (Gardes, Vivès, Tranchant, Roux, Pillon, 2024). L'opération d'inscription demeure assise sur une rencontre administrative au cours de laquelle les déclarations en ligne sont récapitulées, éprouvées et approfondies. Cette réorganisation participe toutefois d'une plus large prise de distance de Pôle emploi avec son public. À l'occasion de la crise sanitaire et des déconfinements successifs, les entretiens de suivi ont progressivement été basculés en ligne ou par téléphone, et les agences ont limité drastiquement les plages de réception sans rendez-vous. Si ces dispositions peuvent contribuer à libérer les demandeur·euses d'emploi de la contrainte de la convocation physique et du contrôle visuel ou langagier, elles participent dans le même temps à une méconnaissance de l'institution à l'égard de son public (Deville, 2023). Elles ne sont pas directement responsables de pertes effectives de droits, mais limitent les possibilités de faire valoir ceux-ci lorsque les décisions de l'institution paraissent manifestement injustes. Or, différentes évolutions ont favorisé la survenue de décisions discutables.

L'enregistrement des positions de marché des employeur·euses et de leurs offres a d'abord fait l'objet d'une profonde révolution. Depuis sa naissance en 1967, le service public de l'emploi est pointé du doigt pour sa faible part de marché, soit la part des offres d'emploi qu'il récolte. Trop d'offres d'emploi lui échapperaient, près de 60 à 70 % en tendance, limitant les opportunités qu'il peut offrir à ses inscrit·es (Fondeur, 2017). Pour y remédier, la direction générale de Pôle emploi s'est ingéniée, à partir de 2013, à se rapprocher de l'ensemble des bureaux de placement en ligne (Indeed, RegionsJob, etc.), afin de les convaincre de reverser leurs offres dans le système informatique de Pôle emploi et de pouvoir ainsi les mettre à disposition des inscrit·es qui recherchent une offre à partir de leur espace personnel ou des agent·es qui utilisent le système de rapprochement. Pôle emploi est parvenu à ses fins et le reversement dans la base de données de l'établissement a été automatisé. Le nombre d'offres d'emploi proposé a alors été multiplié par quatre, Pole-emploi.fr devenant le principal « agrégateur » français. Un problème demeure, celui de l'enregistrement. Lors du dépôt d'une offre à Pôle emploi, on l'a souligné précédemment, différentes informations sont collectées par le ou la conseiller·e – ou renseignées en ligne par la personne déposant l'offre – afin d'ajuster la description de l'offre aux catégories du SDR. Le salaire, le temps de travail et le lieu sont renseignés dans des cases *ad hoc* qui permettent ensuite au logiciel de filtrer les offres qui correspondent au profil du ou de la demandeur·euse d'emploi.

La plus importante de ces caractéristiques demeure le ROME, eu égard au poids qu'il représente dans le calcul du score de proximité. Or, les sites Internet qui proposent aux employeur·euses de déposer des offres ne reprennent jamais les mêmes catégories que Pôle emploi. Le salaire notamment n'est pas une information obligatoire et les intitulés de métier ou encore le type de contrat et les horaires peuvent être imprécis. Même lorsque ces informations sont mentionnées, elles ne respectent en tout cas pas le ROME et n'apparaissent pas dans le même ordre que les outils de Pôle emploi. Elles ne sont pas non plus distinguées de manière suffisamment précise pour que l'outil d'intégration puisse ranger automatiquement le salaire, le temps de travail et l'ensemble des caractéristiques de l'offre dans les bonnes cases. Aussi, l'essentiel des informations est-il repris mais se trouve copié puis collé dans la partie « texte libre » des offres d'emploi affichées sur le site de Pôle emploi. Cet encart est destiné à différentes précisions sur l'offre d'emploi mais n'est pas interrogé par le SDR lors de la recherche d'une correspondance entre une offre et une demande. C'est en fait le métier qui est principalement visé et recodé, les autres caractéristiques étant faiblement filtrées. Aussi, lorsque les conseiller·es recherchent des demandeur·euses d'emploi n'ayant pas reçu d'offres depuis un certain laps de temps, afin d'améliorer les indicateurs de performance et de transmettre à ces demandeur·euses des offres pouvant leur convenir, ces offres sont identifiées par la machine et peuvent être transmises en masse. De ce fait, la centralisation d'un très grand nombre d'offres sur le site de l'opérateur public de placement expose les demandeur·euses d'emploi à des offres d'emploi qui ne correspondent pas à leur recherche, notamment en termes de localisation, de temps de travail ou de salaire (Clouet, 2021). Dans l'absolu, ces imprécisions pourraient passer pour secondaires. Les demandeur·euses d'emploi pourraient décliner les offres d'emploi qui leur sont transmises au motif, par exemple, qu'elles ne correspondent pas à leurs aspirations. La « mise en transparence du marché du travail » participe pourtant d'une mise sous pression des demandeur·euses d'emploi qui n'est pas directe là aussi, mais qui tient aux évolutions du contrôle de la recherche d'emploi.

Pour comprendre les effets de la multiplication des offres disponibles sur la situation des demandeur·euses d'emploi, il convient d'avoir à l'esprit que le contrôle des chômeur·euses a lui aussi connu des transformations majeures depuis la fin des années 2010 (Pillon, Sigalo Santos, Vivès, 2024). Au regard du Code du travail, les demandeur·euses d'emploi font l'objet d'un certain nombre d'obligations, notamment celle de rechercher un emploi (Camaji, 2010). Cette obligation était historiquement contrôlée par les services de l'assurance chômage qui pouvait recevoir physiquement les allocataires dans les agences Assedic (le réseau opérationnel de l'assurance chômage) pour leur demander des comptes. Lors de la fusion de l'ANPE et des Assedic, c'est naturellement le nouvel opérateur unique de placement et d'indemnisation qui a repris ce mandat. Toutefois, du fait de l'augmentation très forte de la charge de travail à la suite de la crise économique de 2009, l'activité de contrôle n'a pas été mise en œuvre. Cette impossibilité pratique a été renforcée par le fait que cette pratique contrevenait à la morale professionnelle des agent·es placement. Entre 2013 et 2015, la direction générale de Pôle emploi a lancé plusieurs expérimentations pour chercher un moyen de s'acquitter de ce mandat. La forme a été précisée et généralisée en 2015 lorsque, dans toutes les régions, ont été créées des plateformes de contrôle de la recherche d'emploi (dites CRE). Le programme s'est consolidé et étendu progressivement jusqu'à aujourd'hui pour accueillir

600 agent·es qui réalisent 500 000 contrôles par an. Dans ces services, distincts et distants des agences, d'ancien·nes conseiller·es placement passent en revue les dossiers des demandeur·euses d'emploi qui leur sont soumis par leurs logiciels. L'instruction consiste à rechercher dans le dossier du ou de la demandeur·euse d'emploi des indices attestant de démarches actives de recherche d'emploi : le fait d'avoir travaillé récemment, de répondre à des offres d'emploi, de mentionner différentes démarches à son ou sa conseiller·e. Lorsque les indices sont trop peu concluants, l'agent·e contacte la personne pour lui demander comment elle s'y prend et ce que cela donne. Cet échange peut prendre la forme d'un questionnaire et/ou d'un appel téléphonique. À l'issue de ce processus, si les indices demeurent toujours aussi peu concluants, l'agent·e peut adresser un avertissement avant radiation à la personne contrôlée. Si cette dernière n'apporte pas d'éléments concluants, elle fera l'objet d'une sanction, la plus courante étant une radiation d'un mois. Chaque année, plus de 15 % des demandeur·euses contrôlé·es, soit 75 000 en 2024, ont fait l'objet d'une sanction pour absence de démarches de recherche d'emploi.

Mais qui sont les personnes contrôlées ? Les agent·es n'ont pas le loisir de décider des contrôles, et les profils des personnes contrôlées ont largement évolué depuis l'apparition des plateformes de contrôle en 2015. À l'origine, le mode de sélection était aléatoire. La sortie de la crise sanitaire a vu exploser un ciblage sur les métiers en tension et un encouragement au « signalement » de la part des conseiller·es référent·es. Dans le cadre du tour de vis gouvernemental à l'égard des chômeur·euses, les personnes inscrites sur des métiers où les employeur·euses déclarent des difficultés de recrutement font alors l'objet de pressions accrues. Dans ce cadre et lors de leurs recherches de preuves de démarches actives d'emploi, les agent·es sont vigilant·es quant aux offres d'emploi reçues par les personnes contrôlé·es et leur diligence à l'égard de ces offres. Ne pas y répondre constitue un indice d'une éventuelle oisiveté choisie comme en témoigne le cas suivant, rencontré dans le cadre d'une observation des services de médiation en 2023.

Idrissa M. est chauffeur poids lourd. À la suite d'un commentaire négatif d'une agence d'intérim qui ne le trouvait pas suffisamment impliqué, sa conseillère Pôle emploi a signalé son dossier aux services de contrôle. Ces derniers lui ont envoyé le questionnaire puis l'ont convoqué à un entretien téléphonique auquel il n'a pas répondu, ce qui lui a valu d'être radié pour insuffisance de recherche d'emploi. Idrissa M. ne parle pas très bien le français. À l'aide d'un écrivain public, il prend contact avec les services de médiation de Pôle emploi pour demander que sa sanction soit révisée. « C'est surprenant », juge la médiatrice en consultant le dossier. « Il pourrait trouver facilement du travail en fait. C'est [un métier] en tension quand même. » Après consultation de son dossier, elle note « qu'on lui a proposé beaucoup d'offres d'emploi à ce monsieur ». Elle prend alors contact avec Idrissa M. et constate que, si celui-ci est bien chauffeur-livreur de profession, du fait d'ennuis de santé liés à son activité, il ne peut plus porter de charges lourdes, ce qui limite son activité (il peut conduire mais pas décharger) et donc sa recherche d'emploi, car peu d'offres de chauffeur excluent les activités de livraison. Un nouveau rendez-vous est prévu avec une agence d'intérim la semaine qui suit.

Décliner régulièrement des offres d'emploi, même pour de bonnes raisons, suscite un soupçon qui peut conforter les agent·es dans l'idée que la personne méritait un contrôle et une sanction. La dématérialisation n'a donc pas d'effet en tant que telle. C'est la conjugaison de différentes

formes de dématérialisation et de l'accroissement des pressions à l'égard des chômeur·euses qui favorise des prises de décisions injustes ou du moins peu motivées. La dématérialisation de l'accompagnement limite les connaissances de l'institution sur les usager·es. L'automatisation de l'intermédiation entre l'offre et la demande, sans égard pour la qualité de l'information récoltée, favorise des propositions d'appariement de mauvaise qualité. La pression exercée sur les chômeur·euses en général et celles évoluant dans des secteurs en tension contribue à les exposer à un plus grand nombre d'offres. Il s'agit pourtant de métiers qui tendent à user les corps et n'offrent pas de perspectives de carrière (Forté et Monchatre, 2013). L'amplification du contrôle favorise ainsi les reproches et les sanctions à l'égard de ces personnes surexposées.

## Conclusion

Les développeur·euses des outils informatiques utilisés par les salarié·es de Pôle emploi jonglent avec les ressources budgétaires qui sont à leur disposition, avec les exigences de leurs supérieur·es et les blocages techniques, opérationnels ou « culturels » qui sourdent au cours du processus d'équipement de l'activité de travail. Spectateur·ices et acteur·ices de ces situations, iels participent à construire une figure de l'utilisateur·ice idéal·e apte à optimiser les fonctionnalités des applications (Pillon, 2016). L'enjeu est important car les utilisateur·ices potentiel·les sont en nombre et sont hétérogènes, que ce soit du point de vue de leur profession comme de leurs compétences informatiques. À chaque fois que les développeur·euses conçoivent un outil nouveau, le cadre de l'activité des agent·es de la base se trouve redéfini. Ce cadrage de l'activité n'empêche pas, bien sûr, son « débordement » (Callon, 1998). L'ajustement de l'outil à la politique aurait peu d'effet s'il n'était pas complété par un travail rhétorique visant à convaincre l'utilisateur·ice que le logiciel évolue pour le meilleur. La technique n'est pas produite *ex nihilo* pour fonctionner de façon autonome. Dès leur conception, les outils informatiques sont investis par les acteur·ices, qui luttent pour imposer leur vision du monde (Baudot, 2011). Certain·es acteur·ices sortent perdant·es de ces luttes.

Une telle approche nous permet de distinguer les différentes opérations présidant à la mise en informatique d'une politique publique. Il s'agit, tout d'abord, de formuler une action à équiper, en vertu de théories ou de valeurs, selon une modélisation du monde en somme. La production concrète suppose ensuite de parvenir à imposer cette représentation aux différentes parties prenantes, susceptibles de s'y opposer, en se faisant porte-parole de trois éléments légitimes : le budget, l'utilisateur·ice et la technique. Une fois créé, l'outil informatique n'est pas définitivement réifié puisque la mission potentielle qui lui est confiée ne s'actualise qu'à la condition d'une appropriation de l'outil par des utilisateur·ices. Cette formulation de la production informatique en trois temps – modélisation, traduction matérielle, appropriation – n'épuise pas l'ensemble des contingences techniques, des aléas sociaux et des configurations sociotechniques qui imposent des retours en arrière ou conduisent à des échecs. Elle n'est pas non plus une présentation normative de la bonne façon de concevoir un logiciel. Nous envisageons cette approche comme une représentation analytique permettant de comprendre comment l'idée de « gouverner par les instruments » (Lascoumes, Le Galès, 2004) peut performer le travail des agent·es de l'État. Cette mise en informatique du travail des agentes et des agents publics inscrit les activités des

travailleur·euses dans les cases d'une nomenclature matricielle. Des actes prédéfinis, durcis et prescrits sont mis en équivalence avec des situations de travail elles-mêmes typifiées. Lorsqu'un·e demandeur·euse d'emploi est maçon·ne dans une région où il n'y a pas de poste vacant dans ce métier, le ou la conseiller·e doit utiliser le système de rapprochement pour convaincre la personne de devenir formateur·ice dans la section maçonnerie d'un lycée professionnel. En utilisant un autre logiciel, que nous n'avons pas présenté pour des raisons de clarté du propos, il est également possible de lui proposer de déménager dans le bassin d'emploi voisin où les offres de maçon foisonnent. Ainsi, la production des registres « décomptant » l'activité laisse entrevoir le nœud de pressions qui tout à la fois cadre et équipe le travail des conseiller·es Pôle emploi.

Dans le processus de rationalisation du suivi des demandeur·euses d'emploi (Divay, 2011), l'informatique joue un rôle à plusieurs titres. Elle favorise le contrôle des exécutant·es, soit à travers la vérification de leurs actes détaillés – procédure d'échantillonnage de la qualité –, soit à travers la vérification du volume du travail effectué – *management* par objectif (Pillon, 2018). Elle conduit par ailleurs à ce que les catégories utilisées dans l'action se conforment aux définitions promues par l'encadrement supérieur. Les programmes informatiques se présentent ainsi comme des « prêts-à-penser ou à exécuter » (Pavé, 1989) peu inspirés par la réalité concrète du travail. Mais, nous l'avons souligné, ils sont aussi des objets plastiques, appropriés de manières diverses. Ils ne hiérarchisent les activités et les personnes que dans les situations où ils entrent en résonance avec la pression exercée par l'encadrement ou avec la pression exercée par le flux de travail à abattre. La rationalisation de l'activité des agent·es repose sur la confection de quasi-produits – formations, ateliers, mises en relations – conçus pour s'adapter à des situations typiques de travail que le ou la conseiller·e a pour mission d'identifier. Les conseiller·es sont saisies, au cours de leur activité par un réseau de circulation d'informations qui rend leur travail visible auprès de leur encadrement, tout en allongeant simultanément leur capacité d'accès à un catalogue de prestations standardisées.

Dans cette perspective, la dématérialisation des échanges ne se présente ni comme univoque ni comme essentiellement coercitive. Ce sont bien les options qui sont arrêtées, leur inscription dans un réseau de contraintes et d'outil et les pressions managériales et politiques dont les outils font l'objet qui conduisent à ce que la digitalisation des opérations de gestion des demandeur·euses d'emploi contribuent à rendre leurs droits à la fois plus distant·es, plus fragiles et moins accessibles.

## Bibliographie

BAUDOT P.-Y., 2011, « L'incertitude des instruments », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 1, p. 79-103

CALLENS S., 1995, « De la prospection à la relation du suivi », dans *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs : des repères pour l'évaluation*, Paris, PUF, p. 192

CALLON M., 1998, « An essay on framing and overflowing: Economic externalities revisited by sociology », dans Id., *The laws of the markets*, Oxford, Blackwell, p. 244-269

CAMAJI L., 2010, « Le demandeur d'emploi à la recherche de ses obligations », *Droit social*, n° 6, p. 666

CENTI C., 1989, « Les leçons d'un échec : Molinari et le marché du travail », *Économies et sociétés*, série Oeconomia-PE, n° 12, p. 31-75

CLOUET H., 2022, *Rationner l'emploi : la promotion du temps partiel par les services publics d'emploi allemand et français*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme

CLOUET H., 2021, « L'encodage de la force de travail : quand des logiciels orientent les chômeurs en Allemagne et en France », *La nouvelle revue du travail*, n° 18

CLOUET H., PILLON J.-M., 2022, « Du menaçant à l'irrésistible. La gouvernementalité d'appariement dans le service public de l'emploi (1816-2016) », *Travail et emploi*, vol. 168, n° 1, p. 57-85

DEVILLE C., 2023, *L'État social à distance : dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant

DIVAY S., 2011, « Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs », *Langage et société*, vol. 137, n° 3, p. 91-111

GARDES C., VIVÈS C., TRANCHANT L., ROUX N., PILLON J.-M., 2024, « Emploi discontinu et assurance chômage : les effets sur les employeur·euses et les salarié·es de la réforme de l'assurance chômage. Analyse qualitative comparée de trois secteurs d'activité », dans L. FAUVRE, R. LARDEUX, S. OZIL, Y. ROBIN (dir.), *Rapport intermédiaire du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019*, Dares

FONDEUR Y., 2017, « Centralisation des offres d'emploi et "transparence du marché du travail" : un paradigme de l'action publique à l'épreuve du

numérique », *Socio-économie du travail*, n° 2, p. 71-99

FONDEUR Y., 2016, « Les offres d'emploi sur Internet : vers la "transparence" du marché du travail ? », *Connaissance de l'emploi*, 2016, n° 132

FORTÉ M., MONCHATRE S., 2013, « Recruter dans l'hôtellerie-restauration : quelle sélectivité sur un marché du travail en tension ? », *La revue de l'IRES*, vol. 76, n° 1, p. 127

LASCOUMES P., LE GALES P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po

MOLINARI G. de, 1846, *Études économiques*, Paris, Capelle

PAVÉ F., 1989, *L'illusion informaticienne*, Paris, L'Harmattan

PILLON J.-M., 2018, « L'ombre sur la mesure. L'efficacité de Pôle emploi face aux pressions politiques, managériales et productives », *La nouvelle revue du travail*, n° 12

PILLON J.-M., 2016, « Hiérarchiser les tâches, classer les chômeurs. La gestion du chômage assistée par ordinateur », *Réseaux*, vol. 195, n° 1, p. 197-228

PILLON J.-M., 2015, « La transparence du marché du travail – un travail en soi », *La revue de l'IRES*, vol. 84, n° 1, p. 31-58

PILLON J.-M., SIGALO SANTOS L., VIVÈS C., 2024, « Contrôler les chômeur·ses pour atteindre le plein emploi ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 196, p. 1-4

VIVÈS C. ET AL., 2023, *Chômeurs, vos papiers !*, Paris, Raisons d'agir

## PARTIE 3

# La centralité de la compétence-employabilité



# Chapitre 9. Compétences acquises vs compétences requises

## Entretien avec Sylvie MONCHATRE

Professeure de sociologie, Institut d'études du travail de Lyon (IETL),  
Centre Max Weber (UMR CNRS 5283, Université Lumière Lyon 2,  
ENS de Lyon, Université Jean Monnet Saint-Étienne)

**Amplitude du droit :** *Pouvez-vous tout d'abord revenir sur la distinction entre compétences acquises et compétences requises ?*

**Sylvie Monchatre :** Cette distinction est très importante car la notion de compétence est porteuse de malentendus. Étymologiquement, le terme désigne « ce qui convient », ce qui rend bien compte de l'idée de rapport entre une réalisation et un ensemble d'attentes ou de normes. On pourrait donc dire qu'il n'y a de compétences que requises par les exigences des situations. Mais les compétences désignent également des capacités à réaliser certaines choses, ce qui nous situe du côté des « compétences acquises ». Ces compétences tendent d'ailleurs à être considérées comme l'attribut d'une institution ou d'une personne, ce qui nous fait passer de l'avoir à l'être. On peut dire d'une juridiction qu'elle est compétente pour régler un litige comme d'une personne qu'elle est compétente pour répondre à une question par la fonction qu'elle occupe. Dans cette définition issue du dictionnaire, on pourrait penser que la compétence se confond avec la qualification, qu'il y a correspondance parfaite entre les capacités d'une personne et les attentes d'une fonction.

Mais, dans les usages sociaux, le terme de compétence est convoqué lorsqu'il n'y a pas adéquation avec une qualification annoncée. Par exemple, on s'interrogera sur la compétence de l'artisan qui ne parvient pas à détecter l'origine d'une panne. Est-il débutant ? Pas assez formé ? Manque-t-il de temps ? De connaissances ? La qualification de ce professionnel génère des attentes qui peuvent être satisfaites ou déçues ; il peut y avoir un écart entre une qualification formelle, acquise par apprentissage, et des compétences effectives. L'incertitude qui en résulte n'est pas seulement expérimentée par des clients ou des patients face à des professionnels, mais également par des employeurs ainsi que dans les collectifs de travail. De fait, la compétence renvoie au « je-ne-sais-quoi par lequel la qualification devient efficiente et s'actualise dans un poste de travail » (Demailly, 1987). C'est à l'endroit de cette incertitude que surgit la distinction entre compétence acquise et compétence requise.

Qui en effet peut dire « ce qui convient » et définir un acte comme compétent ? Longtemps, ce sont les groupes professionnels qui ont eu le dernier mot sur ce point. Le propre des professions instituées est de contrôler la qualification et les compétences qui justifient leur monopole d'exercice. Ce « je-ne-sais-quoi » de la qualification peut donc être considéré comme la propriété d'un groupe professionnel, au risque de ne pas toujours satisfaire les attentes d'une clientèle. C'est pourquoi, lorsqu'elle est l'enjeu d'un échange marchand, la compétence se situe au cœur d'une « économie de la qualité » (Karpik, 1989) qui requiert des dispositifs de confiance (recommandations interpersonnelles, réputations, labels, etc.) permettant de réduire l'incertitude en vue de l'obtention d'engagements crédibles au plus près des résultats attendus.

Hors de l'enjeu marchand, ce « je-ne-sais-quoi » de la compétence ne manque pas de faire l'objet de débats entre pairs, comme cela a été observé, par exemple, parmi les policiers. Là où les anciens valorisent la compétence informelle de « maîtrise d'un art » transmis sur le mode du compagnonnage, les jeunes générations mettent en avant la compétence comme « science » issue de la connaissance des textes et de l'application d'un cadre de procédures formalisées (Monjardet, 1987). La compétence acquise et revendiquée au sein d'un groupe professionnel peut donc perdre son caractère d'évidence, lorsque l'entre-soi de la profession est mis à mal par un changement dans sa démographie. Enfin, la compétence des membres des groupes professionnels peut également être malmenée par les exigences des institutions qui les emploient, dans le cadre d'une gouvernance conduisant à infléchir leurs pratiques (Vézinat, 2016). Dès lors, à l'instar de ce qui est à l'œuvre dans le salariat, les employeurs publics ou privés peuvent avoir des exigences toujours plus affirmées en termes de *compétences requises*.

**Amplitude du droit : Dans quel contexte est apparue la distinction entre compétences requises et acquises ?**

**Sylvie Monchatre :** Le « je-ne-sais-quoi » de la qualification devient une préoccupation gestionnaire à partir du moment où les institutions demandent de nouvelles formes de professionnalité. Par exemple, c'est au nom d'un changement des publics et des politiques éducatives qu'a émergé l'enjeu de la compétence dans le monde enseignant, dès la fin des années 1980, comme l'a montré Lise Demailly (1987). Jusque-là, le « je-ne-sais-quoi » de la compétence était considéré comme un « supplément d'âme » bienvenu, comme en attestaient les rapports d'évaluation de chefs d'établissements. Mais la pression sociale face à l'accroissement et à la diversification des publics scolarisés a conduit l'Éducation nationale, dans un contexte de limitation des dépenses publiques, à redéfinir ses attentes envers les enseignants. Ces derniers ont été appelés à mobiliser des compétences présentant une « composante organisationnelle » – davantage de travail collectif, de gestion et d'évaluation, etc. – mais également « éthique » – faire le pari de « l'éducabilité de l'apprenant » contre le « fatalisme » culturel, biologique ou social. Leur qualification acquise a ainsi été minorée au profit de capacités professionnelles « socialement requises et institutionnellement valorisées » (Demailly, 1987, p. 62). On peut donc considérer que l'on passe d'un « je-ne-sais-quoi » de la compétence, plutôt interrogatif, à un « ce qu'il faut » impératif. L'appel aux compétences des professionnels des services publics est ainsi encadré par une pluralité d'instruments de contrôle et d'incitation.

On retrouve le même phénomène dans les entreprises, où la compétence est devenue un mot d'ordre managérial au tournant du <sup>xxi</sup><sup>e</sup> siècle. Rappelons que, dans le contexte de l'après-Seconde Guerre mondiale, la priorité avait été donnée au développement des qualifications pour répondre aux besoins d'une économie en plein essor. En France, les politiques éducatives visant l'élévation des niveaux de sortie de l'école se sont poursuivies au cours des années 1980 au nom de la lutte contre le chômage. Mais, ce qui a été désigné comme une « inflation scolaire » (Duru-Bellat, 2006), a fait perdre aux diplômes leur valeur de signal distinctif sur le marché du travail. L'affichage de l'« objectif compétences » lors des Journées de Deauville organisées par l'ancien CNPF<sup>1</sup>, transformé en MEDEF<sup>2</sup> en 1998 (Coutrot, 2005), a lancé un signal fort dans ce sens. L'offensive patronale a ouvertement visé les supports des qualifications acquises par les salariés, en l'occurrence les diplômes – qui n'ont pourtant

1. Conseil national du patronat français.

2. Mouvement des entreprises de France.

jamais eu de rôle contraignant dans les avenants classifications<sup>3</sup> – et l’ancienneté, pour l’accès aux avancements ou promotions en cours de carrière.

Avec la compétence, l’employeur revendique tant la définition que la reconnaissance de ce « je-ne-sais-quoi » jugé pertinent dans un emploi. Et il ne faut pas s’y tromper. Certains y ont vu un progrès, la promesse d’une reconnaissance de l’engagement effectif des salariés dans le travail, au nom du fait que les compétences auraient jusqu’ici été mobilisées clandestinement et invisibilisées sous le carcan des qualifications requises par les postes de travail au sein d’organisations tayloriennes. En réalité, la reconnaissance de l’implication dans le travail et des compétences acquises se heurte toujours à l’organisation du travail et aux enjeux de maîtrise de la masse salariale. Mais les employeurs ont gagné en légitimité dans l’expression de leurs exigences. Ils exercent un contrôle unilatéral du « je-ne-sais-quoi » de la qualification et ce qui entre dans leur appréciation excède les savoirs certifiés ou les savoir-faire d’expérience. C’est pourquoi, avec la compétence, c’est l’ensemble de la personne des salariés qui est mise à contribution (Pillon, Vatin, 2007).

On notera que le premier accord collectif sur la « logique compétence », l’accord ACAP 2000, avait prévu certains garde-fous, notamment une garantie de reconnaissance des compétences acquises. Certains syndicats en avaient même fait une condition pour le signer. Les compétences acquises devaient être considérées comme une propriété intangible des salariés en cas de reclassement, selon un principe de « portage » des compétences acquises (Monchatre, 2004). Si l’enjeu était de maintenir le salaire de base en cas de mutation au sein de l’entreprise (Lomba, 2018), ces mobilités internes s’accompagnent le plus souvent de formes de déclassement professionnel (Misset, 2013). Les compétences acquises constituent donc un appui fragile pour sécuriser les parcours professionnels. En cas de perte d’emploi, rien ne garantit leur reconnaissance ultérieure ni le maintien du salaire. Ce sont donc les compétences requises qui priment.

### **Amplitude du droit : Quels liens peut-on faire entre les compétences requises et les questions d’employabilité et de responsabilisation des salariés et des demandeurs d’emploi ?**

**Sylvie Monchatre :** Ce lien est direct. Ces « politiques de la compétence » (Monchatre, 2007) sont déployées en réponse à une contradiction sociale intrinsèque aux économies capitalistes. Celles-ci reposent sur un renouvellement continu des *qualifications requises* face à d’incessantes restructurations, qui affectent le périmètre et le contenu des emplois et malmènent les *qualifications acquises* par les individus. Il s’agit d’une question ancienne pointée par le sociologue Pierre Naville (1956). Ce dernier avait alerté sur l’enjeu de « l’adaptitude », une notion qu’il avait forgée pour souligner l’importance de l’éducabilité des travailleurs, dans une perspective de développement des qualités humaines, individuelles ou collectives tout au long de la vie professionnelle. Il y voyait un problème social structurel appelant des réponses collectives et socialisées. Or, les politiques de la compétence, qui peuvent être considérées comme une réponse à cette contradiction sociale, reposent essentiellement sur un appel à la responsabilité individuelle. La notion de compétence est devenue synonyme d’une injonction à l’adaptation permanente des individus, comme cela a pu être dénoncé par la philosophe Barbara Stiegler (2019). Et cette injonction à l’adaptation s’est considérablement élargie puisqu’elle ne se limite plus au périmètre de l’emploi occupé mais s’étend aux parcours professionnels.

De fait, les termes de l’échange salarial se trouvent redéfinis. Cette notion désigne une sorte de « troc » entre employeurs et salariés, posant les termes d’un compromis socialement acceptable. Au cours

3. Voir les travaux de Pascal Caillaud.

de la parenthèse fordiste, la relative stabilité de l'emploi était assurée en échange de l'acceptation, par les salariés, des changements d'organisation et d'affectation au sein de l'entreprise<sup>4</sup>. Or la promesse de stabilisation de l'emploi a fait place une promesse d'« employabilité ». L'« employabilité » est une notion qui vient de l'économie pour, initialement, mesurer une probabilité d'accès à l'emploi. Mais s'agit-il d'une responsabilité individuelle, collective ou partagée ? À l'encontre de l'idée selon laquelle le devenir des salariés dépendrait uniquement de leur seule responsabilité, et afin d'appréhender la sécurisation des parcours sous l'angle du travail et non de l'emploi, Bénédicte Zimmermann (2011) s'est demandé dans quelle mesure les entreprises contribuent au « développement professionnel » de leur personnel. La question se pose d'autant plus que les entreprises se revendiquent comme de véritables lieux d'apprentissage collectif. Or les travaux de Bénédicte Zimmermann montrent que l'environnement professionnel contribue très inégalement au renforcement de capacités d'action chez les salariés. Le développement professionnel profite avant tout aux hommes, majoritaires dans les terrains qu'elle a étudiés et dans lesquels le genre s'avère être une source de « stigmatisme ».

Cette analyse rejoint les observations qui avaient été faites, à partir de la fin des années 1980, sur les politiques de recentrage des entreprises sur un « métier de base » et d'externalisation des variations de l'activité, *via* le recours à l'intérim et à la sous-traitance. Les restructurations n'ont pas eu les mêmes incidences selon les catégories de salariés. Ainsi que l'a souligné Nicole Gadrey (2001), les employeurs tendent à préserver, tout en le réorganisant dans des conditions souvent difficiles, un marché interne masculin d'âge intermédiaire au périmètre contracté. De telles recherches rappellent, s'il le fallait, que les entreprises ne sont pas des organisations neutres et régies par la seule rationalité économique. L'échange salarial qu'elles proposent aux salariés est dominé par des représentations sexuées et racialisées de l'ordre social et productif. On peut faire l'hypothèse qu'il en va de même sur le marché du travail.

**Amplitude du droit : Pouvez-vous nous expliquer ce qu'induit la logique des compétences requises :**

**>> sur la nature des compétences [la logique sous-jacente aux compétences requises ne rabat-elle pas les compétences sur le seul champ des savoir-être, voire savoir-évoluer, sur des « normes de recrutabilité » en quelque sorte transversales tenant à distance par exemple les savoirs liés au métier] ?**

**Sylvie Monchatre :** L'employabilité tend à désigner l'aptitude au travail d'un individu (Gazier, 1990), et l'action publique vise à la maintenir par des actions d'évaluation centrées sur les personnes et à distance de l'emploi, comme si l'enjeu était d'évaluer leur « aptitude générale à être employé » (Remillon, Verret, 2013). Il en résulte une approche individualisée de l'employabilité qui contribue à imputer l'expérience du chômage à un manque individuel ou à des difficultés personnelles (Tiffon, Moatty, Glaymann, Durand, 2017). Dans ces conditions, tout un marché de l'accompagnement *dans* l'emploi a vu le jour, qui passe par des actions de « profilage » destinées à conformer les candidats à l'emploi aux besoins des entreprises et à entretenir leur disponibilité face aux aléas du marché du travail (Gérard, Vrancken, 2023). C'est donc un véritable empire des compétences requises qui se construit sous nos yeux !

On pourrait rétorquer que ce devoir d'employabilité s'accompagne de l'émergence de « droits » individuels (tels que le droit individuel à la formation tout au long de la vie, le droit au bilan de compétences, etc.) qui semblent précisément valoriser les compétences acquises. Or l'exemple du bilan de compétences étudié par Aurélie Gonnet souligne au contraire combien ces dispositifs contribuent

4. On notera que cet échange salarial ne bénéficiait pas à la main-d'œuvre d'origine étrangère ou féminine. Voir, sur ce point, les travaux de Laure Pitti (2005) ou de Danièle Kergoat (1982).

à faire primer les compétences requises. Les bilans de compétences sont pourtant censés permettre l'élaboration d'un projet professionnel « réaliste et réalisable », cohérent avec les compétences antérieurement acquises. En réalité, ils contribuent surtout à la promotion de la responsabilité individuelle en matière de développement professionnel. Ils consistent en effet à permettre aux personnes de reprendre confiance en elles, de développer des « méta-compétences », de s'orienter mais également de « se valoriser » sur le marché du travail, faute de perspectives dans les entreprises les ayant employées jusqu'ici (Gonnet, 2023). De la même façon, les programmes de certification des compétences déployés dans les politiques de formation opèrent comme une « labellisation des actifs » (Maillard, 2017) en fonction des besoins du marché du travail. Ils s'inscrivent dans ce qui s'apparente à une « police des qualités » (Monchatre, 2018) à visée adéquationniste, qui consiste à favoriser les passerelles vers l'emploi – généralement en tension – au risque de minorer les acquis antérieurs.

**>> sur le processus d'habilitation [comment et par qui intervient l'habilitation – au sens de M. Stroobants – des compétences requises] ?**

**Sylvie Monchatre :** L'habilitation (Stroobants, 1993) est un processus qui désigne à la fois une autorisation à acquérir et à exercer un certain type d'habileté. Les compétences ont, à ce titre, une dimension conventionnelle et effective. Cette notion permet par exemple de comprendre les dynamiques sociales à l'œuvre lors des recrutements. On sait que le recrutement est un processus de construction de « conventions de compétences » (Eymard-Duvernay, Marchal, 1997), qui ont pour fonction de légitimer les transactions donnant accès à l'emploi. Elles constituent une convention de valorisation des qualités des candidats *par* l'emploi et sont définies du point de vue de l'employeur. Elles désignent donc des compétences requises – ce qui laisse ouverte la question des risques de dévalorisation qui peuvent en résulter pour les candidats. On peut alors changer de point de vue et se demander ce que le recrutement fait aux compétences acquises. Cela suppose de considérer le recrutement comme un processus d'habilitation à occuper un emploi, c'est-à-dire à intégrer un collectif de travail pour y développer de nouvelles compétences. Or le recrutement peut reposer sur un jugement naturalisé, consistant à préjuger de compétences acquises en fonction du genre ou de l'origine réelle ou supposée. C'est ce qu'a observé Marnia Belhadj (2006) à propos du traitement des candidatures de descendants de l'immigration dans le travail social. Ces candidats font l'objet de « présomptions de compétence » (Belhadj, 2006) qui ignorent ou minorent leurs compétences acquises. Ces présomptions sont discriminatoires en ce qu'elles désignent ces travailleurs comme les membres d'une « entité homogène et opaque », jugée dépositaire d'un savoir-faire capable d'être mobilisé en toutes circonstances.

Or l'efficacité dans le travail ne se réduit pas à une somme de compétences individuelles mais résulte d'une dynamique sociale et organisationnelle. La notion d'habilitation pose la question du « pouvoir de faire » des salariés et de leur prise sur les situations (Zimmermann, 2011, p. 209). Ainsi, une compétence n'est jamais entièrement « acquise » ni transférable (Benarrosh, 1997), car rien ne garantit que les conditions soient de nouveau réunies pour qu'une performance réalisée à un endroit le soit à un autre. C'est ce qui conduit les professionnels à essayer de choisir, autant que possible, leurs emplois, collègues ou partenaires, afin de pouvoir déployer au mieux les *compétences requises*. C'est généralement cette possibilité d'être habilités au sein d'un collectif qui est complexifiée pour les demandeurs d'emploi. Les politiques de « l'emploi à tout prix » se traduisent par un raccourcissement des périodes d'indemnisation du chômage, qui peut les contraindre à prendre les emplois immédiatement vacants, au risque d'un déni de leur expérience antérieure.

*Cet entretien a été réalisé le 11 mars 2024.*

## Bibliographie

- BELHADJ M., 2006. « Quelle professionnalisation dans le travail social pour les diplômés descendants de migrants ? » *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, n° 94, p. 73-91
- BENARROSH Y., 1997, « Le rôle des difficultés dans l'élaboration ou la reconversion de compétences. Le cas d'anciens ouvriers d'une filature », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, n° 59, p. 3-22, [<https://doi.org/10.3406/forem.1997.2231>]
- COUTROT L., 2005, « Archéologie des logiques de compétences », *L'année sociologique*, vol. 55, n° 1, p. 197-230
- DEMAILLY L., 1987, « La qualification ou la compétence professionnelle des enseignants », *Sociologie du travail*, vol. 29, n° 1, p. 59-69, [<https://doi.org/10.3406/sotra.1987.2352>]
- DURU-BELLAT M., 2006, *L'inflation scolaire : les désillusions de la méritocratie*, Paris, Seuil
- EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E., 1997, *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métallé
- GADREY N., 2001, *Travail et genre. Approches croisées*, Paris, L'Harmattan
- GAZIER B., 1990, « L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation », *Sociologie du travail*, vol. 32, n° 4, p. 575-584, [<https://doi.org/10.3406/sotra.1990.2531>]
- GÉRARD J., VRANCKEN D., 2023. « Du placement au profilage des chômeurs ». *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, n° 161, p. 103-123, [<https://doi.org/10.4000/formationemploi.11310>]
- GONNET A., 2023, « Opportunités et limites de la valorisation des compétences hors travail », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, n° 161, p. 61-81, [<https://doi.org/10.4000/formationemploi.11276>]
- KARPIK L., 1989, « L'économie de la qualité », *Revue française de sociologie*, vol. 30, n° 2, p. 187-210
- KERGOAT D., 1982, *Les ouvrières*, Paris, Le Sycomore
- LOMBA C., 2018, *La restructuration permanente de la condition ouvrière : de Cockerill à ArcelorMittal*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant
- MAILLARD F., 2017, « La politique de certification tout au long de la vie : vers la labellisation des actifs ? », *Sociologies pratiques*, vol. 35, n° 2, p. 37-47, [<https://doi.org/10.3917/sopr.035.0037>]
- MISSET S., 2013, « Classifications ouvrières et confrontations de générations d'ouvriers qualifiés : vers une remise en cause de l'ordre de l'ancienneté ? », *Sociétés contemporaines*, vol. 90, n° 2, p. 29-52
- MONCHATRE S., 2018, « De la qualification à la compétence en passant par l'employabilité », dans D. MERCURE, M. VULTUR (dir.), *Dix concepts pour penser le nouveau monde du travail*, Laval, Presses universitaires de Laval, p. 119-134
- MONCHATRE S., 2007, « Des carrières aux parcours... en passant par la compétence », *Sociologie du travail*, vol. 49, n° 4, p. 514-530, [<https://doi.org/10.4000/sdt.23017>]
- MONCHATRE S., 2004, « De l'ouvrier à l'opérateur : chronique d'une conversion », *Revue française de sociologie*, vol. 45, n° 1, p. 69-102
- MONJARDET D., 1987, « Compétence et qualification comme principes d'analyse de l'action policière », *Sociologie du travail*, vol. 29, n° 1, p. 47-58, [<https://doi.org/10.3406/sotra.1987.2351>]
- NAVILLE P., 1956, *Essai sur la qualification du travail*, Paris, Librairie Marcel Rivière et Cie
- PILLON T., VATIN F., 2007, « La question salariale : actualité d'un vieux problème », dans F. VATIN,

S. BERNARD (dir.), *Le salariat. Théories, histoires et formes*, Paris, La Dispute, p. 29-48

PITTI L., 2005, « Catégorisations ethniques au travail. Un instrument de gestion différenciée de la main-d'œuvre », *Histoire et mesure*, vol. 20, n° 3, p. 69-101

REMILLON D., VERRET A., 2013 [2009], « De l'inaptitude à l'employabilité », dans F. VATIN (dir.), *Évaluer et mesurer. Une sociologie économique de la mesure*, 2<sup>e</sup> éd., Toulouse, PUM, p. 117-136

REYNAUD J.-D., 2001, « Le management par les compétences : un essai d'analyse », *Sociologie du travail*, vol. 43, n° 1, p. 7-31

STIEGLER B., 2019, « *Il faut s'adapter* ». *Essai sur un nouvel impératif politique*. Paris, Gallimard

STROOBANTS M., 1993, *Savoir-faire et compétences au travail : une sociologie de la fabrication des aptitudes*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles

TIFFON G., MOATTY F., GLAYMANN D., DURAND J.-P., 2017, *Le piège de l'employabilité : critique d'une notion au regard de ses usages sociaux*, Rennes, Presses universitaires de Rennes

VÉZINAT N., 2016, *Sociologie des groupes professionnels*, Paris, Armand Colin

ZIMMERMANN B., 2011, *Ce que travailler veut dire : une sociologie des capacités et des parcours professionnels*, Paris, Economica



# Chapitre 10. Habilitations, micro-certifications et blocs de compétences : un morcellement de la qualification dans un marché de la certification

---

Pascal CAILLAUD

Chargé de recherche CNRS en droit social, Nantes Université, DCS (UMR 6297 CNRS),  
directeur du Centre associé au CÉREQ de Nantes

## Introduction

Objet de travaux sociologiques (Friedman, 1956 ; Naville, 1956 ; Buscato, 2006) comme juridiques (Durand, 1950 ; Yung-Hing, 1986) depuis plus de soixante ans, la qualification professionnelle est une notion juridiquement définie et stabilisée (Caillaud, 2022) marquée par une certaine polysémie. Il s'agit, en premier lieu, de la *qualification personnelle du travailleur*, entendue comme tous les éléments permettant à ce dernier de convaincre un employeur de son aptitude à l'emploi tels les diplômes, certifications, expérience professionnelle attestée par des certificats de travail (Lyon-Caen, 1992). En second lieu, *la qualification conventionnelle du travail* consiste en une définition des emplois et leur rangement hiérarchique au sein d'une classification de convention collective de branche et à laquelle on attribue un certain coefficient servant de base à divers éléments, dont le plus important est la rémunération (Lyon-Caen, 1988)<sup>1</sup>.

Notion managériale (Dupray, Guitton, Monchatre, 2003) qui s'est progressivement imposée dans le discours politique<sup>2</sup>, la compétence n'est pas définie avec précision en droit (Monchatre, 2019 ; Thomas, 2018) et ce, bien que le Code du travail la mentionne à plusieurs reprises depuis trois décennies<sup>3</sup>. Certains traits caractéristiques la distinguent pourtant de la notion de qualification. La compétence s'apprécie en dehors de garanties collectives, visant à jauger l'expérience professionnelle du salarié en situation de travail (Maggi-Germain, 2009), et est fixée au terme d'un « face-à-face entre le salarié et sa hiérarchie, circonscrit par le respect de règles de procédures

---

1. La qualification professionnelle contractuelle est la troisième acception de la notion. Trouvant sa source à la naissance du contrat de travail, elle se définit comme « la relation réputée fixée d'un commun accord, entre les qualités d'un salarié et l'activité qu'il exerce ». Elle s'accorde à la fois avec le rôle des partenaires sociaux dans la construction des classifications professionnelles mais également avec le pouvoir de direction de l'entreprise par l'employeur. Cette acception ne sera pas invoquée dans cette contribution.

2. Le titre premier de la loi du 5 septembre 2018 s'intitule « Une nouvelle société de la compétence ».

3. Bilan de compétences, actions de développement des compétences, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, plan de développement des compétences...

précédemment construites par les dirigeants d'entreprise et un personnel spécialisé » (Tanguy, 1998) faisant de l'entreprise le lieu de sa validation et de sa reconnaissance (Monchatre, 2019). Si le concept de compétence a donc définitivement intégré le droit du travail, il est employé indifféremment en lieu et place d'autres notions (capacité, qualités professionnelles...), ce mot désignant finalement, dans un usage « désordonné », une multitude de situations (Thomas, 2018).

Au-delà ces différences, l'une comme l'autre de ces notions posent notamment la question de la preuve de leur existence. Concernant la qualification, Paul Durand soulignait dès 1950 que :

« Il ne suffit pas de déterminer les différentes catégories professionnelles : encore faut-il que, lors de la formation des relations individuelles de travail, le salarié possède bien la qualification attendue de lui. Longtemps, la pratique y est parvenue au moyen du contrat à l'essai qui permet à l'employeur d'apprécier toute la capacité technique du salarié. Le droit moderne tend surtout à garantir cette aptitude par un diplôme qui sanctionne un enseignement. »

Actuellement, plus que les seuls diplômes, c'est la notion de certification, au cœur des dernières réformes de la formation (Caillaud, 2018), qui semble de plus en plus sollicitée pour prouver aussi bien la possession d'une qualification que de compétences. Mais de quelles certifications professionnelles parle-t-on ? Pour l'heure, la diversité marque le paysage en la matière.

Il s'agira de montrer<sup>4</sup> comment, à l'organisation progressive d'un marché de la certification des qualifications, sous l'influence du développement de la formation continue (1), s'ajoute dorénavant, au sein de ce marché, une promotion grandissante d'habilitations, de blocs et de micro-certifications de compétences (2).

## 1. L'instauration progressive d'un marché de la certification des qualifications

Dans l'enseignement supérieur comme professionnel, un monopole étatique a progressivement été institué sur les diplômes au XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle. Sans que ne soient formellement remis en cause ces monopoles toujours inscrits dans le Code de l'éducation, le développement de la formation a contribué, à partir de 1971, à l'apparition de nouvelles formes de documents, attestant également l'atteinte par leurs titulaires d'un niveau de formation. Les diplômes des enseignements secondaires, professionnels ou supérieurs sont aujourd'hui une forme parmi d'autres de « parchemins » au sein d'un ensemble plus vaste de titres écrits appelés certifications professionnelles, destinés aussi à prouver une qualification professionnelle. Le foisonnement de ces actes qui en découla et leur méconnaissance par les entreprises et les travailleurs conduisirent alors le législateur à tenter de réguler ce marché naissant de la certification professionnelle, notion alors juridiquement consacrée.

---

4. Une partie de ces développements est également publiée dans Caillaud (2024).

## 1.1. D'un monopole de l'État à une pluralité des certifications

Toutes les définitions de la notion de diplôme présentent le point commun d'en faire un acte de l'État (Durand-Prinborgne, 2003). Que ce soit dans l'enseignement supérieur comme dans l'enseignement professionnel, un monopole étatique de délivrance des diplômes a été progressivement proclamé par les législations successives.

### 1.1.1. Le monopole de l'État sur les diplômes

Le décret impérial du 17 mars 1808 portant organisation de l'Université fait de celle-ci la seule institution de l'enseignement public et lui confie le monopole de délivrance des grades<sup>5</sup>. Confirmé depuis lors par les différentes législations successives<sup>6</sup>, intégré dans le Code de l'éducation<sup>7</sup>, ce monopole n'a pas été remis en cause depuis<sup>8</sup> : « L'État a le monopole de la collation des grades et des titres universitaires. Les diplômes nationaux délivrés par les établissements sont ceux qui confèrent l'un des grades ou titres universitaires [...]. » De ce monopole découle le principe selon lequel « un diplôme national confère les mêmes droits à tous ses titulaires, quel que soit l'établissement qui l'a délivré<sup>9</sup> ».

Propre à l'enseignement supérieur, cette législation trouve plus tardivement son équivalent dans l'enseignement technique et professionnel. À partir de 1936, notamment la loi du 24 juin prévoyant que les conventions collectives étendues par arrêté du ministre du Travail doivent, entre autres clauses obligatoires, prévoir les salaires minima par catégorie et par région, les diplômes comme le certificat d'aptitude professionnelle (CAP), créé en 1919 (Caillaud, 2013 ; Bodé, Lembré, Thivend, 2022), entrent dans les processus de classement des salariés dans les conventions collectives de branche. Les pouvoirs publics engagèrent alors une vaste opération d'homogénéisation des programmes, règlements et épreuves d'examens et renforcèrent la capacité d'intervention de l'État dans le champ de la formation professionnelle (Brucy, 1998). Cette stratégie se prolongea malgré la guerre par l'adoption, par le régime de Vichy, d'une législation interdisant alors aux établissements d'enseignement technique publics et privés, aux écoles par correspondance, aux particuliers, aux associations, aux sociétés, aux syndicats et groupements professionnels de délivrer, soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, « aucun diplôme professionnel sanctionnant une préparation à l'exercice d'une profession industrielle, commerciale ou artisanale<sup>10</sup> ».

5. Décret impérial du 17 mars 1808 portant organisation de l'Université.

6. Loi du 18 mars 1880 relative à la liberté de l'enseignement supérieur ; loi Faure n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur ; loi Savary n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur.

7. Ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du Code de l'éducation (C. éduc.) abrogeant les textes précités.

8. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités et loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

9. Art. L. 613-1 C. éduc.

10. Loi n° 694 du 4 août 1942 relative à la délivrance des diplômes professionnels et loi n° 530 du 4 octobre 1943.

Seules exceptions à ces interdictions : la possibilité d'habiliter les établissements privés de l'enseignement technique à délivrer un diplôme « visé », déléguant le pouvoir d'État à un jury de l'établissement nommé par le ministre compétent<sup>11</sup> et la délivrance du titre d'ingénieur diplômé par des écoles privées habilitées par une commission publique. Validés à la Libération<sup>12</sup>, ces textes sont intégrés en 1956 dans le Code de l'enseignement technique, puis en 2000 dans le Code de l'éducation<sup>13</sup>.

Selon l'article L. 331-1, « l'État sanctionne par des diplômes nationaux les formations secondaires ». Reproduisant les dispositions des lois de 1942 et 1943, l'article L. 335-13 prévoit toujours l'interdiction à tout établissement, organisation ou personne autres que l'État de délivrer un diplôme professionnel sanctionnant une préparation à l'exercice d'une profession industrielle, commerciale ou artisanale. Sans que le mot « monopole » de l'État ne soit mentionné, c'est pourtant bien de cela dont il s'agit, les exceptions ne pouvant être prévues que dans les conditions fixées par le Code de l'éducation<sup>14</sup>.

### 1.1.2. La reconnaissance officielle des titres d'organismes privés de formation

Si la loi dite Delors sur la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente est restée la plus célèbre<sup>15</sup>, trois autres textes – souvent négligés car méconnus – l'accompagnaient et étaient indispensables à la mise en œuvre de la réforme<sup>16</sup>. Or, la loi sur l'enseignement technologique<sup>17</sup> comporte deux dispositions aux effets très importants pour le droit des diplômes.

La première permet l'acquisition des titres et diplômes de l'enseignement technologique aussi bien par les voies scolaires et universitaires que par l'apprentissage et la formation continue. Ce texte dissocie ainsi les titres et diplômes de leur mode d'acquisition et affirme que la formation initiale n'est plus la voie royale de leur obtention. Le second apport de ce texte est l'instauration d'une « homologation des titres et diplômes de l'enseignement technologique ». Partant du principe que les salariés peuvent souhaiter acquérir d'autres titres que les diplômes de l'Éducation nationale, cette procédure vise à leur offrir une garantie officielle de l'État sur le niveau de la formation qu'ils vont suivre, dans le cadre des nouveaux dispositifs que leur offre la nouvelle législation sur la formation continue.

11. Ce mécanisme est toujours utilisé par les écoles privées de commerce, de journalisme, de mode et de design pour délivrer des diplômes visés (*Bulletin officiel spécial*, n° 1, 6 avril 2023, note ESRS2306803X).

12. Ordonnance n° 45-1843 du 12 août 194, relative à des actes réglementaires intervenus depuis le 16 juin 1940 et susceptibles d'être validés

13. Ordonnance n° 2000-549 du 15 juin 2000, précit.

14. Tel le régime des écoles techniques privées pouvant délivrer des diplômes « visés » par l'État.

15. Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

16. Portant sur l'apprentissage, la participation des employeurs au financement de la formation et l'enseignement technologique.

17. Loi n° 71-577 du 16 juillet 1971 d'orientation sur l'enseignement technologique.

Cette homologation repose alors sur la création d'une commission publique placée auprès du Premier ministre, associant représentants des pouvoirs publics, personnalités qualifiées et organisations représentatives d'employeurs et de salariés<sup>18</sup>. Sa mission consiste à classer les diplômes de l'enseignement technologique comme les titres des organismes privés, sur une liste construite par spécialités professionnelles et surtout par niveaux de formation. Si les diplômes nationaux de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur sont inscrits de droit dans cette liste, alors que les autres titres doivent passer par une évaluation assurée par cette commission, cette procédure entraîne bien une validation publique de titres privés par un acte de reconnaissance officielle de l'État et une mise en comparaison de ces titres avec les diplômes publics. L'un des principaux effets de cette procédure a été de permettre aux titulaires de ces titres d'accéder à des concours de la fonction publique, jusque-là réservés aux seuls diplômés, dès lors que ce titre est classé au moins au même niveau que le diplôme requis<sup>19</sup>.

### 1.1.3. La consécration de certificats de branche : l'enjeu de la définition des qualifications

Avec l'accord national interprofessionnel du 26 octobre 1983 relatif à l'insertion des jeunes, les partenaires sociaux donnèrent compétence aux commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) des branches professionnelles pour indiquer les qualifications professionnelles ou les préparations aux diplômes de l'enseignement technologique qui leur paraissaient devoir être développées dans le cadre des contrats de qualification nouvellement créés.

Transposant l'accord de 1983 dans le Code du travail, la loi Rigout<sup>20</sup> s'oriente vers une conception classique de la notion de qualification : acquérir un diplôme ou un titre homologué reconnu par une convention collective. Le partage des compétences reste marqué par le classicisme : les diplômes officiels ou les titres officialisés demeurent les débouchés légitimes des formations en alternance, les partenaires sociaux ayant pour seul rôle de placer ces certifications dans les grilles de classification. Cette approche évolue avec l'ordonnance du 16 juillet 1986<sup>21</sup> qui élargit ce dispositif aux « qualifications figurant sur une liste établie par la commission paritaire de l'emploi de la branche professionnelle ».

Sur la base formelle de cette attribution de compétence en matière de reconnaissance de la formation, les partenaires sociaux s'engagèrent massivement à partir de 1987, sous l'impulsion notamment de la branche de la métallurgie, dans la construction de formations certifiées dont ils reconnaîtront les effets dans les classifications de ces branches. Dès leur origine, le sigle de CQP s'impose alors pour désigner ces nouveaux certificats qui formalisent une qualification définie

---

18. Commission technique d'homologation (CTH).

19. Décret n° 2007-196 du 13 février 2007 relatif aux équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique.

20. Loi n° 84-130, 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue.

21. Ordonnance n° 86-836 du 16 juillet 1986 relative à l'emploi de jeunes de 16 à 25 ans.

paritairement. Mais il faudra attendre la réforme de 2009<sup>22</sup> pour que ces titres paritaires de formation soient légalement reconnus avant que celle de 2018<sup>23</sup> ne les définisse précisément<sup>24</sup> : les CQP sont établis par une ou plusieurs commissions paritaires nationales de l'emploi de branche professionnelle, qui déterminent à la création de cette certification professionnelle la personne morale détentrice des droits de sa propriété intellectuelle. Transmis à France Compétences et à la Caisse des dépôts et consignations, ces CQP peuvent figurer dans un des répertoires des certifications. L'origine conventionnelle de ces certifications paritaires permet difficilement de considérer qu'elles respectent à un modèle identique : leur élaboration n'obéit pas à une stratégie homogène mais propre à chacune des très nombreuses branches s'engageant dans ce processus<sup>25</sup>.

## 1.2. L'organisation d'un marché par un cadre fondé sur des niveaux de qualification

Prenant acte de l'existence d'une « jungle des certifications<sup>26</sup> », le législateur a institué dès 2002 un répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) pour les recenser et une Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) pour les réguler<sup>27</sup>.

Sans définir organiquement la notion même de certification professionnelle, la loi permet de la cerner par le contenu du RNCP, dont la vocation est d'intégrer des diplômes et titres à finalité professionnelle, ainsi que les certificats de qualification de branches (CQP). C'est autour de la qualité juridique du certificateur (État, organismes privés et branches professionnelles) que s'organise le système français de certification professionnelle dont le régime juridique est déterminé par le Code de l'éducation. Consacré comme seul à pouvoir attester les capacités professionnelles des personnes par la législation construite entre 1808 et 1945<sup>28</sup>, l'État n'est alors plus qu'un certificateur parmi d'autres, dans le champ de la formation continue des « adultes et des jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent<sup>29</sup> ».

Comblant une lacune du droit depuis 2002, la réforme de 2018 fait, pour la première fois, œuvre de définition de la certification professionnelle, dont elle transfère alors le régime dans le Code du travail, et rattache la Commission de la certification à l'établissement public France Compétences. « Documents visant à permettre une validation des compétences et des connaissances acquises

---

22. Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

23. Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

24. Art. L. 6113-4 C. trav.

25. En 2021, on recense 1266 CQP existant dans 152 branches, dont environ 150 dans la seule branche de la métallurgie (source : <https://www.orientation-pour-tous.fr>).

26. En 1999, on évalue à environ 2 700 le nombre de diplômes, titres et certificats différents (Péry, 1999). Avant le développement d'Internet, cette connaissance est alors uniquement sous un format papier.

27. Loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

28. Voir *supra*.

29. Art. L. 6111-1 C. trav.

nécessaires à l'exercice d'activités professionnelles<sup>30</sup> », les certifications professionnelles figurent dans le RNCP qui les recense par niveau de qualification et domaine d'activité : les diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'État, créés par décret et organisés par arrêté des ministres compétents, après avis des commissions professionnelles consultatives ministérielles<sup>31</sup> ainsi que ceux délivrés au nom de l'État dans l'enseignement supérieur<sup>32</sup> ; les diplômes et titres à finalité professionnelle créés par des ministères et des organismes certificateurs, qui ne respectent pas les conditions précédentes<sup>33</sup> et les Certificats de qualifications professionnelles de branches (CQP). La réforme de 2018 fut l'occasion de réformer l'ancienne nomenclature des niveaux de formation, datant des années 1960, allant de la fin de la scolarité obligatoire (niveau V) aux diplômes d'ingénieur et au doctorat (niveau I-II)<sup>34</sup>, et de transposer en droit français la nomenclature proposée au niveau européen<sup>35</sup>. Un cadre national des certifications est institué en 2019<sup>36</sup> définissant le niveau de qualification associé à chaque certification professionnelle en fonction de critères de gradation des compétences nécessaires à l'exercice d'activités professionnelles. Ces critères permettent d'évaluer la complexité des savoirs associés à l'exercice de l'activité professionnelle, le niveau des savoir-faire, qui s'apprécie notamment en fonction de la complexité et de la technicité d'une activité dans un processus de travail et le niveau de responsabilité et d'autonomie au sein de l'organisation de travail<sup>37</sup>.

Le lien entre qualification du travailleur et certifications professionnelles est fortement affirmé par ces réformes. D'une part, ces dernières sont une des modalités d'accès au « droit à la qualification » reconnu à tout travailleur de pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant, quel que soit son statut, de progresser au cours de sa vie professionnelle d'au moins un niveau en acquérant une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme<sup>38</sup>. D'autre part, parmi les qualités attendues de ces certifications, notamment nécessaires à leur enregistrement au RNCP, figurent évidemment l'adéquation des emplois occupés par rapport au métier visé et l'impact de la certification professionnelle en matière d'accès ou de retour à l'emploi ou sur des métiers similaires ou proches<sup>39</sup>.

Il n'est donc pas surprenant que les principaux dispositifs de formation visent l'obtention d'une certification professionnelle.

---

30. Art. L. 6113-1, al. 2, C. trav.

31. Art. L. 6113-3-II C. trav.

32. Art. L. 613-1, L. 641-4 et L. 641-5 C. éduc.

33. Telles les certifications du ministère de la Défense.

34. Nomenclature approuvée par décision du groupe permanent de la formation professionnelle et de la promotion sociale, le 21 mars 1969, s'appuyant sur la circulaire n° 11-67-300 du 11 juillet 1967, Bulletin officiel n° 29, 20 juillet 1967.

35. Voir *infra*.

36. Décret n° 2019-14 du 8 janvier 2019 relatif au cadre national des certifications professionnelles.

37. Art. D. 6113-18 C. trav.

38. Art. L. 6314-1, 1°, C. trav.

39. Art. R. 6113-9 C. trav.

Prouvant une qualification, les certifications du RNCP sont les finalités principales des différents dispositifs de formation professionnelle. Ainsi, le contrat de professionnalisation a-t-il pour objet de permettre d'acquérir une des qualifications prévues par le « droit » éponyme par des enseignements généraux, professionnels et technologiques. Depuis la réforme de 2018 sont également définies les actions de formation par apprentissage, objet du contrat du même nom<sup>40</sup>, visant à permettre d'obtenir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre à finalité professionnelle enregistré au RNCP<sup>41</sup>. Succédant à la période de professionnalisation, la reconversion ou la promotion par alternance (Pro-A) permet à des salariés n'ayant pas le niveau de licence d'atteindre un niveau de qualification supérieur ou identique à celui qu'ils détiennent au moment de leur demande de bénéfice de ce dispositif. Enfin, comment ne pas citer le compte personnel de formation (CPF), pour lequel sont éligibles les actions de formation sanctionnées par les certifications professionnelles enregistrées au RNCP.

## 2. La promotion des blocs et micro-certifications de compétences dans le marché des certifications

Depuis quelques années, on assiste au développement de nouvelles formes de certifications de petites tailles ne visant pas à attester des qualifications professionnelles, mais des « activités professionnelles » ou des « compétences ». Cela s'est traduit en France par l'élaboration d'un répertoire spécifique, distinct du RNCP précédemment cité, destiné à recenser des certifications et habilitations également accessibles par certains dispositifs de formation continue et, en parallèle, par le découpage des certifications professionnelles classiques en blocs de compétences. Ces réformes s'inscrivent dans les conclusions d'une recommandation européenne de 2022 visant à promouvoir la notion de micro-certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité.

### 2.1. La promotion européenne des micro-certifications pour l'employabilité

Si la notion de *qualification professionnelle* est au cœur de la distinction entre éducation et formation<sup>42</sup> des traités européens, leur regroupement depuis deux décennies au sein de la notion d'« éducation et formation tout au long de la vie<sup>43</sup> » relativise en grande partie cette dichotomie. Qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre, l'action européenne ne peut être coercitive dès lors qu'il s'agit de définir l'organisation et le contenu des systèmes nationaux, auxquels touche toute réforme

40. Art. L. 6313-6 C. trav.

41. Art. L. 6113-1 C. trav.

42. Art. 165 et 166 TFUE ; CJCE, 13 février 1985, *F. Gravier c/ ville de Liège*, aff. 293/83, Rec., p. 593 et CJCE, 2 février 1988, *V. Blaizot c/ ville de Liège*, aff. 24/86, Rec., p. 379.

43. Résolution du Conseil du 27 juin 2002 sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, *JOCE* du 7 juillet 2002, C163/1.

des certifications. C'est donc par la voie essentiellement de recommandations que l'Union européenne agit en la matière. Sans revenir sur l'ensemble des initiatives portant cette question, deux textes récents retiennent l'attention en ce qu'ils promeuvent des réformes importantes des systèmes nationaux de certifications.

L'action européenne s'est d'abord orientée vers la normalisation de l'ensemble des niveaux de certification avec l'adoption d'une recommandation du Parlement et du Conseil européen de 2006<sup>44</sup> instituant un « cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie » (CEC), texte actualisé en 2017<sup>45</sup>. Tout en venant définir au niveau communautaire la notion de certification professionnelle conçue comme le « résultat formel d'un processus d'évaluation et de validation obtenu lorsqu'une autorité compétente établit qu'un individu possède au terme d'un apprentissage les acquis correspondant à une norme donnée », ce CEC vise à lier les systèmes de certification des différents pays de l'Union, en jouant le rôle d'outil de transposition des qualifications entre les États membres, les employeurs et les individus, et pour faciliter la tâche de ceux qui souhaitent travailler ou étudier à l'étranger. Dans sa philosophie, le CEC est un outil fondé sur les résultats de l'apprentissage et non sur la durée des études. Les principaux indicateurs du niveau de référence sont les aptitudes, les compétences et les connaissances. Huit niveaux de référence structurent le CEC autour de ce que le certifié sait, de ce qu'il comprend, de ce qu'il est capable de faire, indépendamment du système dans lequel telle ou telle certification a été délivrée. L'élaboration du RNCP obéit à cette logique.

Mais, suivant des travaux menés par le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP, 2022 et 2023) sur le développement des *microcredentials* dans différents pays de l'Union depuis deux décennies, une approche européenne des micro-certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité est promue par une recommandation du Conseil du 16 juin 2022<sup>46</sup>. S'insérant dans la stratégie européenne en matière de compétences<sup>47</sup>, dont une des douze actions phares vise ces micro-certifications, la recommandation définit ces dernières comme :

« [...] le relevé des acquis d'apprentissage obtenus par un apprenant à la suite d'un petit volume d'apprentissage. Ces acquis d'apprentissage auront été évalués au regard de critères transparents clairement définis. Les expériences d'apprentissage menant à des micro-certifications sont conçues pour doter l'apprenant de connaissances, aptitudes et compétences spécifiques qui répondent à des besoins sociétaux, personnels, culturels ou du marché du travail.

44. Recommandation du Parlement et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie, 2008/C111/01.

45. Recommandation du Conseil du 22 mai 2017 concernant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et annulant la recommandation du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, 2017/C189/03.

46. Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 sur une approche européenne des micro-certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité, 2022/C243/02.

47. Communication pour une stratégie européenne en matière de compétences en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience, COM(2020) 274 final.

Les micro-certifications sont détenues par l'apprenant, peuvent être partagées et sont transférables. Elles peuvent être autonomes ou être combinées pour former des certifications plus étendues. Elles sont étayées par une assurance qualité suivant des normes convenues dans le secteur ou le domaine d'activité concerné ».

Le texte invite les États membres à intégrer les micro-certifications dans leur système afin, d'une part, de permettre aux personnes d'acquérir, de mettre à jour et d'améliorer les connaissances, les aptitudes et les compétences dont elles ont besoin pour « prospérer sur le marché du travail » et, d'autre part, d'aider les prestataires du secteur des micro-certifications à se préparer à accroître la qualité, la transparence, l'accessibilité et la flexibilité de l'offre d'apprentissage afin de doter les personnes des moyens nécessaires pour se créer des parcours d'apprentissage et professionnels personnalisés. Pour cela, il est recommandé aux États membres d'utiliser les micro-certifications comme outils pour renforcer et compléter les possibilités d'apprentissage existantes, accroître la participation à l'apprentissage tout au long de la vie et contribuer à atteindre un objectif quantitatif (60 % de l'ensemble des adultes doivent participer chaque année à des formations)<sup>48</sup>.

Outil d'adaptation et de flexibilisation du parcours des individus, les micro-certifications visent aussi bien des connaissances, des aptitudes ou des compétences, sans que ne soit évoquée la qualification du salarié, ni même des activités professionnelles. Leur définition met surtout l'accent sur le faible volume d'apprentissage qu'elles attestent et donc probablement la faible durée pour les acquérir.

Ce sont avant tout les besoins du marché du travail qui apparaissent comme la priorité du texte, ce qui explique d'ailleurs qu'à la différence de la recommandation de 2017 établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie, celle sur les micro-certifications ne prend pas appui sur les seuls articles 165 et 166 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>49</sup>, mais principalement sur l'article 149 qui vise la coopération entre les États membres et à soutenir leur action dans le domaine de l'emploi.

Parmi les points forts de ces micro-certifications, les travaux du CEDEFOP (2022) avancent leur capacité à répondre à l'évolution des besoins immédiats du marché du travail, favorisant l'apprentissage tout au long de la vie, d'être une aide à la reconversion et au perfectionnement professionnels, et permettre aux apprenants de développer et de valider rapidement des compétences professionnelles. Toutefois, des points faibles de ces documents sont avancés qui ne sont pas sans faire écho avec les critiques soulevées en France sur les blocs de compétences, comme nous le verrons. Du côté des usagers, les micro-certifications peuvent être une source d'incertitude s'agissant des avantages qu'elles procurent, provoquer de la confusion en raison de leur complexité et de leur diversité. Elles présentent également des problèmes liés à leur

---

48. En décembre 2023, les États devaient rendre compte de leur avancement vers les objectifs de la recommandation, mais la première étape d'évaluation par la Commission est prévue en 2027.

49. Articles précités portant sur les compétences communautaires en matière d'éducation et de formation professionnelle.

reconnaissance et ne parviennent souvent pas à atteindre les groupes d'apprenants les plus vulnérables ou les plus défavorisés. Enfin, d'un point de vue institutionnel, les travaux du CEDEFOP évoquent notamment le risque que ces micro-certifications prolifèrent de manière non réglementée et manquent de transparence quant à la question de savoir qui en assure la qualité. Pour y remédier, il est proposé qu'une homologation des micro-certifications soit faite par les autorités responsables de l'éducation et de la formation formelles, pour satisfaire à des critères de qualité vérifiés, afin que l'utilisateur puisse les capitaliser ou les combiner en vue d'obtenir une certification complète.

## 2.2. Recensement et morcellement des certifications de compétences en France

### 2.2.1. La création d'un répertoire *ad hoc* de certifications des compétences

À l'occasion de la réforme de la formation de 2009<sup>50</sup>, le législateur français a instauré un inventaire complémentaire au RNCP, destiné à recenser des *certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales exercées en situation professionnelle*. On y retrouvait des documents relevant d'obligation réglementaire (habilitations découlant d'une obligation légale et réglementaire nécessaires pour exercer un métier ou une activité), de normes de marché (certifications correspondant à un domaine spécifique ayant une forte valeur d'usage dans un cadre professionnel, dont la possession est recommandée par une instance représentative des partenaires sociaux) ou d'utilité économique et sociale (certifications correspondant à un ensemble homogène de compétences, mobilisable dans une ou plusieurs activités professionnelles et permettant de renforcer ou de favoriser l'insertion professionnelle et le maintien dans l'emploi)<sup>51</sup>.

Avec la réforme de 2018, cet inventaire est refondu pour devenir un « répertoire spécifique » (RS) des certifications et habilitations divisé en trois catégories administratives<sup>52</sup>. On y trouve d'abord *les habilitations ou certifications* découlant d'une obligation légale et réglementaire nécessaire pour l'exercice d'un métier ou d'une activité professionnelle sur le territoire national (FIMO<sup>53</sup>, habilitations électriques, certificats dans le transport maritime, licences dans l'aviation civile, certification de sauveteur secouriste du travail)<sup>54</sup>. Y figurent ensuite *des certifications de compétences transversales*, mobilisables dans diverses situations professionnelles, indépendantes d'un contexte particulier, néanmoins indispensables pour l'exercice de nombreux métiers (certifications informatiques, en langue étrangère, Cléa...). Apparaissent enfin *des certifications*

50. Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009, précit.

51. Arrêté du 31 décembre 2014 fixant les modalités de recensement à l'inventaire des certifications et des habilitations.

52. France Compétences, 2019, *Note relative au répertoire spécifique*. Ce document est dépourvu de toute valeur normative si ce n'est d'être interne à cet établissement.

53. Formation initiale minimale obligatoire.

54. Art. L. 6321-2 C. trav.

*de compétences complémentaires* relatives à des techniques ou à des méthodes appliquées à un métier (techniques de la voix *off* et du doublage pour les comédiens et les journalistes ; technique du *building information modeling* ou modélisation des informations du bâtiment ; certifications de soudure selon des normes de qualité pour des soudeurs industriels). Une quatrième catégorie semble récemment apparaître<sup>55</sup> sous l'appellation de certifications couvrant une « activité professionnelle autonome complémentaire à une activité principale ». Celle-ci pose notamment la question de la distinction entre « métier » et « activité professionnelle autonome ». Pour pouvoir être enregistrée au RNCP, la certification professionnelle doit viser un métier qui puisse permettre, à titre principal, l'exercice à temps plein d'une activité professionnelle. Si tel n'est pas le cas, on parlera d'activité professionnelle autonome complémentaire, utile pour la vie professionnelle de l'actif en tant que complément de revenu qui, dans ce cas, ne peut prétendre à la reconnaissance en tant qu'objectif d'apprentissage. Selon France Compétences, on rencontre cette situation dans les activités indépendantes et, plus spécifiquement, celles du domaine du bien-être et du développement personnel, ou lorsqu'un métier est en voie de disparaître du fait de la disparition du besoin économique. Mais, si l'activité trouve un modèle économique pérenne et permet l'émergence de métiers viables, les certifications qui peuvent y préparer doivent figurer au RNCP.

Les certifications du RS diffèrent donc de celles du RNCP sur certains points majeurs. Si les secondes sont classées par niveaux, tel n'est pas le cas des premières qui ne certifient pas une qualification professionnelle, mais viennent en compléter éventuellement une. Parmi les qualités attendues des certifications-habilitations dans leur enregistrement au RS figure aussi au premier chef l'adéquation des connaissances et compétences visées par rapport aux besoins du marché du travail, sans que ne soit visé un métier, l'accès ou le retour à l'emploi<sup>56</sup>.

### 2.2.2. Les blocs de compétences ou le morcellement de la qualification

À l'occasion de la réforme de la formation de 2014<sup>57</sup>, la notion de blocs de compétences émerge dans le droit. Ils sont définis comme des « parties identifiées de certification professionnelle, classées au sein du RNCP », mais sans plus de précision. La réforme de 2018 est venue faire œuvre de définition<sup>58</sup> : les certifications professionnelles sont constituées de blocs de compétences, « ensembles homogènes et cohérents de compétences contribuant à l'exercice autonome d'une activité professionnelle et pouvant être évaluées et validées<sup>59</sup> ».

---

55. France Compétences, 2023, *Vademecum. Le Répertoire national des certifications professionnelles*, v1.1.

56. Art. R.6113-9 C. trav.

57. Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

58. Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018, précit., et le décret n° 2018-1172 du 18 décembre 2018 relatif aux conditions d'enregistrement des certifications professionnelles et des certifications et habilitations dans les répertoires nationaux.

59. Art. L. 6113-1 C. trav.

Ces blocs deviennent en eux-mêmes les objets des dispositifs de formation comme le CPF<sup>60</sup> ou de la validation des acquis de l'expérience, dont la procédure a été redéfinie en 2023<sup>61</sup>. La cohérence de ces blocs de compétences, voire leurs correspondances partielles avec ceux d'autres certifications professionnelles, est un des critères d'enregistrement d'une certification professionnelle au RNCP<sup>62</sup>. En l'absence d'une telle structuration en blocs, la certification ne peut être enregistrée au RNCP.

Techniquement, le morcellement des diplômes ou des titres professionnels n'est pas nouveau. D'une part, sous l'influence de la formation continue, certains CAP sont découpés en « unités capitalisables » dès les années 1970, avant que ce principe ne soit généralisé aux diplômes de l'Éducation nationale à partir de 1982<sup>63</sup>. D'autre part, l'instauration de la Validation des acquis de l'Expérience (VAE) en 2002, acte le principe d'une validation partielle de la certification, le jury devant dans ce cas se prononcer sur la nature des connaissances et aptitudes devant faire l'objet d'un contrôle complémentaire, ce qui suppose ainsi d'identifier lesquelles sont attribuées au demandeur et donc de les identifier<sup>64</sup>. Ces deux démarches permettent alors de sortir de la logique du « tout ou rien » qui présidait jusque-là au régime des diplômes et titres. Mais elles ne supposaient pas une autonomie de ces unités acquises (CÉREQ, 2017).

Avec la réforme de 2018, ces blocs « homogènes et cohérents » ne sanctionnent pas des connaissances et des aptitudes, mais bien « des compétences ». Derrière, ce n'est donc pas la qualification qui est visée, mais « l'activité professionnelle » pouvant s'exercer de façon autonome, même si, selon France Compétences, l'expression « contribuant à » signifie qu'un bloc ne se confond pas complètement avec le périmètre d'une activité professionnelle... ce qui ne participe pas à éclaircir la notion<sup>65</sup>.

Dans le paysage des certifications professionnelles, certains risques liés à cette démarche sont soulevés (CÉREQ, 2017) : émiettement des diplômes et titres, perte de repères pour les individus et pour les employeurs, contribution à un marché de la certification pour l'accumulation de signes, badges..., dévalorisant et démonétisant leur valeur et leur reconnaissance dans le rapport de travail.

### 2.2.3. Accès à l'initiative du travailleur ou obligation de l'employeur ?

Certifications et habilitations du RS comme blocs de compétences posent les questions des moyens d'y accéder, du temps sur lequel le travailleur doit les acquérir et des responsabilités de l'employeur en matière de formation professionnelle. Les unes comme les autres sont explicitement

---

60. Art. L. 6323-6 C. trav.

61. Décret n° 2023-1275 du 27 décembre 2023 relatif à la validation des acquis de l'expérience.

62. Art. R. 6113-9, 7°, C. trav.

63. Décret n° 82-906 du 20 octobre 1982 portant application de l'article 10 de l'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de 16 à 18 ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

64. Art. L 335-5 C. éduc. dans sa rédaction d'alors.

65. France Compétences, 2019, *Note relative aux blocs de compétences*.

éligibles au compte personnel de formation<sup>66</sup>. En principe, celui-ci ne peut être mobilisé qu'avec l'accord exprès de son titulaire, qu'il soit salarié, à la recherche d'un emploi, travailleur indépendant, membre d'une profession libérale ou d'une profession non salariée ou conjoint collaborateur, afin de suivre, à son initiative, une formation.

Mais l'importance donnée au CPF par les dernières réformes ne doit pas faire oublier les obligations de l'employeur et, en particulier, celles d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail et de veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations<sup>67</sup>. Or, si la certification visée conditionne l'exercice d'une activité ou d'une fonction, en application d'une convention internationale ou de dispositions légales et réglementaires, comme c'est le cas pour de nombreuses habilitations, elle constitue un temps de travail effectif et donne lieu pendant sa réalisation au maintien par l'entreprise de la rémunération<sup>68</sup>. En principe, elle doit donc être financée par l'employeur et pas par le CPF du salarié.

Mais, pour un demandeur d'emploi, qu'en est-il ? Inévitablement, on sollicitera de lui qu'il utilise son CPF. Or, à la différence des diplômes, titres à finalité professionnelle et CQP du RNCP qui sont acquis à vie, de nombreuses certifications et habilitations du RS sont délivrées pour une durée limitée et courte<sup>69</sup>. Dès lors, pour un demandeur d'emploi, recourir au CPF pour devoir réacquérir régulièrement ces habilitations et certifications de compétences risque de lui faire vider régulièrement son compte, non pour se qualifier, mais simplement pour maintenir son employabilité<sup>70</sup>.

## Conclusion

Alors que les certifications professionnelles viennent prouver une qualification professionnelle et viser un métier<sup>71</sup>, les certifications et habilitations, les blocs de compétences et les micro-certifications viennent attester des compétences professionnelles sans qu'il ne soit question de niveau. La question d'un marché de la certification et la place qu'y occupe la puissance publique diffèrent également selon la nature de ces objets. Si le rôle central régulateur de la commission de la certification de l'établissement public France Compétences est consacré par le Code du travail<sup>72</sup> pour celles présentes dans les deux répertoires (RNCP et RS), tel n'est pas obligatoirement le cas pour des micro-certifications comme pour des formes plus récentes de formation que sont les MOOC<sup>73</sup>

66. Art. L. 6323-6, I, C. trav.

67. Art. L. 6321-1. C. trav.

68. Art. L. 6321-1 et 2 C. trav.

69. Trois ans pour une habilitation électrique, cinq ou dix ans pour les certificats d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES).

70. Sachant que l'alimentation du CPF se fait à hauteur de 500 euros par année d'activité professionnelle.

71. Art. L.6113-1 et R. 6113-9 C. trav.

72. Art. L. 6113-1 C. trav.

73. *Massive open online course*, qu'on peut traduire comme « cours en ligne ouvert à tous ».

ou les plateformes de formations en ligne, qu'elles soient privées comme publiques, et qui possèdent leurs propres labels (Epstein, 2021). Ces dernières garantissent-elles une place régulatrice de la puissance publique ou s'organisent-elles sur la constitution de communautés de confiance (Young, 2001) qui leur sont propres, préfigurant un marché hors de toute régulation ?

Enfin, ces formes diverses de certifications posent la question de leur reconnaissance. De nombreuses conventions collectives de branche font apparaître les diplômes, les titres à finalité professionnelle et les CQP de branches parmi « les éléments essentiels servant à la détermination des classifications professionnelles et des niveaux de qualification<sup>74</sup> » (Caillaud, Quintero, Séchaut, 2013). Tel n'est pas le cas des certifications et habilitations, des blocs de compétences ou des micro-certifications en cours de développement, ne serait-ce justement parce que ces documents ne sanctionnent pas de qualification. Cette course à leur acquisition apparaît de plus en plus comme la finalité de la formation, favorisant l'accumulation de signaux, et autant de badges sur le marché du travail, dont le nombre dépasserait la cohérence dans la prise en compte du CV des travailleurs.

## Bibliographie

BODÉ G., LEMBRÉ S., THIVEND M. (dir.), 2022, *Une formation au travail pour tous ? La loi Astier, un projet pour le XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Classiques Garnier

BRUCY G., 1998, *Histoire des diplômes de l'enseignement technique et professionnel (1880-1965)*, Paris, Belin

BUSCATO M., 2006, « Introduction. Quand la qualification fait débat », *Formation Emploi*, n° 96, p. 5-10

CAILLAUD P., 2024, « Certifier ou micro-certifier le travailleur. Entre recommandations européennes et réformes nationales, quelle conception de la qualification ? », *TransFormations. Recherche en éducation et formation des adultes*, dossier « Troubles dans la dialectique du travail et de la formation », n° 26, à paraître

CAILLAUD P., 2022, « Les qualifications professionnelles : clarification ou redéfinition du rôle de l'État et des partenaires sociaux ? », *Droit social*, n° 6, p. 496

CAILLAUD P., 2018, « La refonte du système des diplômes et des certifications professionnelles », *Droit social*, n° 11, 1016-1021

CAILLAUD P., 2013, « Certifier la capacité professionnelle : un débat juridique centenaire », dans G. BRUCY, F. MAILLARD, G. MOREAU (dir.), *Le CAP. Un diplôme du peuple (1911-2011)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 103-118

CAILLAUD P., QUINTERO N., SÉCHAUD F., 2013, « Quelle place, quel rôle et quel statut du diplôme dans les grilles de classification des branches professionnelles ? », *CPC info*, n° 53, p. 61-69

CEDEFOP, 2023, *Microcredentials for labour market education and training: The added value for end user*, CEDEFOP research paper, Publications Office of the European Union

CEDEFOP, 2022, « Les micro-certifications : désormais un enjeu de taille ? », note d'information

74. Art. L. 2261-22 C. trav.

CÉREQ, 2017, « Les blocs de compétences dans le système français de certification professionnelle : un état des lieux », *CÉREQ Échanges*, n° 4

DESMOULINS L., EPPSTEIN R., 2020, « Accréditation et labellisation des diplômes du supérieur : l'autorité des systèmes de reconnaissance et symboles graphiques afférents », *Études de communication*, n° 55, p. 91-110

DUPRAY A., GUITTON C., MONCHATRE S. (dir.), 2003, *Réfléchir la compétence : approches sociologiques, juridiques, économiques d'une pratique gestionnaire*, Paris, Octarès

DURAND P., 1950, *Traité de droit du travail*, 3 tomes, Paris, Dalloz

DURAND-PRINBORGNE C., 2003, « Le diplôme d'État », *Vie sociale*, n° 2, p. 11-27

FRIEDMANN G., 1956, *Le travail en miettes*, Paris, Gallimard

LYON-CAEN A., 1992, « Le droit et la gestion des compétences », *Droit social*, n° 6, p. 573-580

LYON-CAEN A., 1988, « Le droit et les classifications », *Travail et emploi*, n° 38, p. 21-24

MAGGI-GERMAIN N., 2009, « La capacité du salarié à occuper un emploi », *Droit social*, n° 12, p. 1234-1245

MONCHATRE S., 2019, « Les politiques de la compétence, de quoi parle-t-on ? », *Revue de droit du travail*, n° 7-8, p. 472-479

NAVILLE P., 1956, *Essai sur la qualification du travail*, Paris, Librairie Marcel Rivière

PÉRY N., 1999, *La formation professionnelle : diagnostics, défis et enjeux*, Paris, ministère de l'Emploi et de la Solidarité

PERTEK J., 2008, *Diplômes et professions en Europe*, Bruxelles, Bruylant

TANGUY L., 1998, « Définitions et usages de la notion de compétence », dans A. SUPIOT (dir.), *Le travail en perspectives*, Paris, LGDJ

THOMAS S., 2018, *La compétence du salarié*, Toulouse, Presse de l'Université Toulouse 1 Capitole

YOUNG M., 2001, « Certifications et formation tout au long de la vie : deux approches contradictoires », *Formation Emploi*, n° 76, p. 205-210

YUNG-HING J., 1986, *Aspects juridiques de la qualification professionnelle*, thèse, Paris, CNRS Éditions

# Chapitre 11. « Compétence validée » : le dispositif par lequel France Travail confie l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi aux employeurs

David STINDT

Doctorant en droit, Univ Rennes, IODE (UMR CNRS 6262)

**F**in 2023, l'espace personnel dématérialisé de chaque usager du service public de l'emploi inscrit auprès de Pôle emploi s'est enrichi d'un nouvel outil dénommé « Compétences validées ». Celui-ci s'intègre au « Profil de compétences » du demandeur d'emploi<sup>1</sup> qu'il complète et se présente comme un service destiné à permettre « aux demandeurs d'emploi de valoriser leur expérience, d'obtenir une reconnaissance de leurs compétences pour gagner la confiance de futurs recruteurs, et donc obtenir un emploi<sup>2</sup> ». Cette opération de *valorisation* des compétences définies comme « les savoir-faire et savoir-être » détenus par le demandeur d'emploi<sup>3</sup>, est réalisée par la confirmation de leur réalité par ses précédents employeurs<sup>4</sup> ; l'opérateur précisant que plus « de 95 % des employeurs trouvent de l'intérêt à voir des compétences validées par des pairs<sup>5</sup> ». Le service est accessible « à tout demandeur d'emploi, quel que soit son niveau de diplôme, ayant eu au moins une expérience professionnelle de 60 jours (consécutifs ou non) dans une entreprise toujours en activité, et avec laquelle Pôle emploi est en contact »<sup>6</sup>.

La mise à disposition du dispositif pour tous les usagers a été précédée d'une phase de développement initiée en 2020 au sein de la fabrique Pôle emploi et portée par Beta.gouv.fr<sup>7</sup> ainsi que

1. Le « Profil de compétences » vise à assurer la visibilité des compétences renseignées par le demandeur d'emploi vis-à-vis des recruteurs ainsi que du conseiller en charge de son accompagnement. Voir « Qu'est-ce que le Profil de compétences sur mon espace personnel ? » de la page « Questions et contacts » du site de France Travail, [<https://www.francetravail.fr/faq/candidat/ma-recherche-demploi/laccompagnement-par-le-reseau-fr/le-profil-de-competences/profil-de-competences.html>], consulté le 25 juin 2024.
2. P. Bazin, directeur général adjoint en charge de l'offre de services à Pôle emploi, cité dans « Pôle emploi présente "Compétences validées", un nouveau service en ligne pour fluidifier le marché du travail », communiqué de presse, 23 octobre 2023.
3. Selon les termes de la page du site de France Travail intitulée « Recommander les compétences, une preuve de confiance employeur ».
4. Présentation du service sur l'espace candidat du site de France Travail, consulté le 25 juin 2024.
5. *Ibid.*
6. Page « Recommander les compétences, une preuve de confiance employeur », précit.
7. La présente recherche a été conduite dans le cadre du projet DIGEPS, dirigé par M. Del Sol (IODE) et A.-S. Ginon (GREDEG). Elle repose notamment sur les ressources accessibles sur les sites de France Travail, Pôle emploi et

d'un déploiement progressif sur le territoire accompagné d'opérations de promotion assurées auprès des demandeurs d'emploi sous la forme de campagnes de *mailing*. Le développement du service a par ailleurs fait l'objet d'un financement par le Fonds social européen.

Le dispositif a été initialement proposé et conçu par un conseiller entreprises de Pôle emploi et il est manifeste que cette filiation emporte certaines conséquences quant aux choix conceptuels qui ont été effectués. La présentation du service sur Beta.gouv.fr énonçait ainsi que le service vise à « optimiser l'intermédiation entre offre et demande d'emploi en fiabilisant les profils des personnes en demande d'emploi grâce à une validation de compétences », et l'équipe en charge de son développement poursuivait un objectif d'amélioration du service rendu aux entreprises par l'accroissement de la pertinence des candidatures adressées par Pôle emploi aux recruteurs. Cette finalité visait à répondre au constat selon lequel, la « base de données de profils [...] n'est pas ou peu mise à jour, et mal renseignée par les demandeurs d'emploi » occasionnant un « manque de qualité des candidatures proposées, ou la difficulté de repérer des profils qui correspondent aux besoins de recrutements ». Face à un écart perçu entre les compétences déclarées par les demandeurs d'emploi et les compétences recherchées sur le marché du travail, l'équipe de conception a souhaité « fiabiliser » les profils susceptibles d'être recommandés aux recruteurs, notamment dans un contexte de développement des opérations de *matching* automatisé.

Pôle emploi devenu à présent France Travail assure par la mise en œuvre du dispositif Compétences validées la mise en relation du demandeur d'emploi avec ses anciens employeurs. Le premier initie, s'il le souhaite<sup>8</sup>, la demande de validation de compétences qu'il a préalablement identifiées et évaluées<sup>9</sup> auprès des seconds<sup>10</sup>. La sollicitation des anciens employeurs est ensuite réalisée par France Travail automatiquement *via* l'outil au moyen de l'envoi d'un courrier électronique. L'employeur destinataire de ce dernier dispose alors du choix, pour chacune des compétences renseignées : de la valider, d'indiquer n'être pas en mesure de l'évaluer, ou d'explicitement refuser de la valider. Outre la demande de validation sollicitée expressément par le demandeur d'emploi, France Travail invite également l'employeur à indiquer quels sont les savoir-être « détenus » par ce dernier, et ce que ceux-ci aient été ou non renseignés par le demandeur d'emploi dans son profil<sup>11</sup>.

À l'issue du processus de validation, le demandeur d'emploi est informé des compétences ayant reçu une validation patronale ; celles qui n'ont pas été évaluées ou qui ont donné lieu à un refus explicite de validation demeurent non validées dans le système, sans qu'aucune information

---

Beta.gouv.fr, ainsi que sur un entretien réalisé en juin 2023 avec D. Aubert, conseiller Pôle emploi membre de l'équipe de développement de « Compétences validées ».

8. Le recours au service par le demandeur d'emploi est à ce jour facultatif. Selon ses concepteurs, il a vocation à le demeurer.

9. Le demandeur d'emploi attribue à chaque compétence qu'il renseigne sur son profil un niveau : débutant, intermédiaire ou avancé.

10. Ou de ceux d'entre eux qu'il choisit seulement.

11. France Travail dresse à cet effet une liste de 14 savoir-être : capacité d'adaptation, gestion du stress, travail en équipe, capacité à fédérer, sens de la communication, autonomie, sens de l'organisation, rigueur, force de proposition, curiosité, persévérance, prise de recul, réactivité, capacité de décision.

ne soit communiquée à l'intéressé quant à la cause de l'absence de validation, absence d'évaluation ou refus d'attester de la réalité de la compétence. Le conseiller du demandeur d'emploi est lui informé des validations réalisées mais également des refus de validation.

Les compétences constituent au sein du système d'information de France Travail l'une des variables mobilisées par le système de rapprochement entre les offres d'emploi et les profils des demandeurs d'emploi accessible à ces derniers sur leur espace personnel et également employées par les acteurs du service public de l'emploi. Les compétences ayant été validées sont mises en évidence sur le Profil de compétences du demandeur d'emploi par l'apposition d'un badge attestant de leur « certification » accompagné d'une information quant à la date et l'origine de celle-ci. Il est par ailleurs prévu qu'à terme l'accès aux données de validation des compétences soit possible dans l'API<sup>12</sup> « Compétences » les mettant ainsi à la disposition des éditeurs de l'Emploi store (Stindt, 2024 ; Camaji, 2023).

Pour l'heure, le dispositif Compétences validées vient d'être adossé au Profil de compétences du demandeur d'emploi et d'être rendu accessible à tous. Du temps devra s'écouler avant qu'il soit possible d'en mesurer empiriquement les effets. Son adoption et son utilisation habituelle par une large proportion de demandeurs d'emploi sont en outre incertaines, de sorte que sa pérennité l'est également. Le dispositif présente néanmoins certains traits caractéristiques dont l'identification (1) peut nous permettre d'entrevoir les transformations dont il pourrait être porteur (2).

## 1. Les attributs remarquables

Compétences validées constitue un dispositif singulier se situant à l'intersection du service public de l'emploi et des services numériques (1.1) et dont l'objet est l'organisation d'un marché dématérialisé de la compétence (1.2).

### 1.1. Typologie

Envisagé d'un point de vue organique, le dispositif Compétences validées est mis en œuvre par France Travail, institution participant au service public de l'emploi chargée du placement et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le dispositif vise pour ses concepteurs à favoriser le rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi. Il se rattache à ce titre et d'une façon générale à deux des principales missions assignées au service public de l'emploi consistant à « prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois, des parcours professionnels et des compétences, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi [...]»<sup>13</sup> et à « accueillir, informer et accompagner les personnes, qu'elles

12. Interface de programmation d'application.

13. Art. L. 5312-1, I, 1°, du Code du travail (C. trav.).

disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité [...]»<sup>14</sup>.

Si Compétences validées constitue ainsi un service d'intermédiation, son existence, les fonctions qui lui sont assignées ou la finalité qu'il poursuit ne peuvent être précisément attribuées à une quelconque source normative. Les méthodes traditionnelles d'analyse fondées sur les interprétations fonctionnelles ou téléologiques des textes ou la recherche des intentions de leurs auteurs deviennent ainsi, dans un tel contexte, inopérantes.

Abordée sous l'angle des procédés techniques auxquels il est fait recours, l'analyse est plus féconde. Le dispositif constitue une infrastructure communicationnelle ayant pour objet et pour effet la mise en relation de différents acteurs du marché du travail aux fins d'identifier, d'évaluer et de mettre en visibilité les compétences des demandeurs d'emploi. Ainsi envisagé, Compétences validées réunit quatre critères d'identification permettant de le rattacher à la catégorie des plateformes (Bullich, 2021). Premier élément révélateur, le dispositif est animé par une logique de médiation opérant une dissociation entre l'opérateur qui le met en œuvre et les producteurs des informations qu'il a pour objet de recenser et de rendre accessibles. Deuxième élément distinctif, la production de ces informations se trouve allouée par le système aux demandeurs d'emploi et aux anciens employeurs : les premiers sont chargés d'identifier, d'énumérer et d'évaluer les compétences qu'ils possèdent au moyen de l'interface du Profil de compétences ; les seconds, de certifier leur réalité. Troisième attribut distinctif, les procédés de mise en avant des compétences ayant fait l'objet d'une validation patronale sur le profil du demandeur d'emploi visent à produire un effet incitatif encourageant à l'utilisation du service par ces derniers ; la précision de l'origine de la certification obtenue est destinée à produire effet similaire auprès des employeurs<sup>15</sup>. Quatrième élément, enfin, le recueil des données produites par les utilisateurs du service : il concerne ici notamment les informations se rapportant au refus explicite de validation d'une compétence par un employeur.

## 1.2. Ressorts et environnement conceptuel

La notion de compétence, envisagée comme la combinaison des savoirs, savoir-faire et savoir-être (Stroobants, 1993), innerve à l'évidence le dispositif. Ainsi et en dépit du fait que Compétences validées soit le produit de l'initiative spontanée d'un conseiller Pôle emploi, il prend place au sein d'un ensemble cohérent et participe d'un système. Adossé au Profil de compétences, le dispositif s'inscrit d'abord remarquablement dans la perspective des diagnostics et propositions réalisés

14. Art. L. 5312-1, I, 2°, C. trav.

15. La présentation du dispositif sur les pages employeur du site de France Travail précise ainsi : « Finalement, participer à cette démarche contribue à la valorisation de votre Responsabilité sociale des entreprises (RSE) et renforce votre marque employeur sur le long terme. En tant qu'employeur, "Compétences validées" vous offre donc la possibilité unique de contribuer de manière concrète à la réussite professionnelle de vos anciens collaborateurs tout en renforçant votre propre position sur le marché. »

par la mission de préfiguration France Travail en 2023 appelant à « un “saut qualitatif sur l’intermédiation” [...] avec une base “profils et compétences” de candidats dûment renseignée et plus accessible » (Guilluy, 2023, p. 13) dans le but de remédier à un chômage persistant co-existant avec des difficultés de recrutement des entreprises par la simplification de « la recherche de candidats pour les entreprises en consolidant une “banque de profils” comprenant plus d’informations sur les demandeurs d’emploi et leurs compétences » (Guilluy, 2023, proposition #74) et « un fort développement des approches centrées sur les compétences comportementales et les habiletés » (Guilluy, 2023, proposition #79). Le dispositif s’agence ensuite avec d’autres initiatives. Il est ainsi doté d’une identité partielle d’objet et d’une complémentarité évidente avec le Passeport d’orientation, de formation et de compétences<sup>16</sup>, en ce sens que tous deux visent à attester la réalité d’une compétence du travailleur par le recours à une démarche de certification. Une volonté identique d’identifier et de cartographier les compétences transposables à même de faciliter la mobilité interprofessionnelle sur le marché du travail sous-tend également le répertoire ROME également utilisé par France Travail (Clouet, Pillon, 2022).

C’est précisément dans la conduite d’une analyse dans une perspective systémique à partir de la notion de marché que le couple Profil de compétences/Compétences validées nous paraît pouvoir révéler les transformations dont il pourrait être porteur.

Compétences validées repose ainsi sur l’idée que la réalisation d’un recensement de l’ensemble des compétences accessibles serait susceptible de permettre l’identification d’opportunités nouvelles d’emploi. Ou, pour le dire autrement, la création d’un marché ouvert et lisible des compétences serait à même d’encourager le développement d’activités économiques nouvelles. L’idée n’est pas nouvelle, elle se fonde sur le postulat suivant lequel l’amélioration de l’employabilité des travailleurs serait à même d’exercer une influence favorable sur le nombre total d’emplois disponibles (Chassard, Bosco, 1998). Le Profil de compétences opère alors le démembrement du demandeur d’emploi et de son parcours en un ensemble de compétences qui se trouvent ainsi partiellement dissociées du cadre dans lequel elles ont été exercées afin d’encourager leur transition dans une autre activité ou environnement de travail. Les compétences deviennent dès lors mobilisables individuellement et susceptibles d’être recomposées à loisir, notamment dans le cadre d’une opération de *matching* automatisé afin de répondre au mieux aux besoins des employeurs sur le marché du travail. L’outil vise alors à faciliter et à fluidifier les transactions en assurant l’information d’agents économiques opérant sur un marché et l’enjeu devient la certification et la traçabilité des compétences qu’il recense de sorte à générer la confiance à même de susciter les transactions.

Cette première analyse nous permet de mettre en lumière les principaux traits saillants du dispositif : sa relative absence d’encadrement par le droit, son appartenance à la catégorie des plateformes numériques et sa finalité de rendre les compétences des travailleurs davantage accessibles à l’échange marchand. Sur la base de ces éléments, nous émettons l’hypothèse que Compétences validées pourrait ne pas seulement, ainsi qu’il y paraît au premier abord, s’adosser

---

16. Sur ce dernier, voir la contribution de M. Del Sol dans le présent ouvrage.

au marché traditionnel du travail pour en améliorer le fonctionnement par le recensement et l'évaluation des compétences qui s'y trouvent, mais permettre à un espace de médiation distinct et soumis à d'autres formes de régulation de prendre corps.

## 2. Les effets potentiels

Les effets que pourrait produire Compétences validées demeurent largement hypothétiques. Pourtant, en imaginant que l'usage du dispositif se généralise au point d'en devenir systématique<sup>17</sup>, l'espace de médiation qu'il crée et maintient hors d'une régulation par le droit (2.1) pourrait se trouver livré entièrement aux forces du marché tendant alors à soumettre la communauté des travailleurs qui y évoluent à la discipline qu'exige ce dernier (2.2).

### 2.1. L'éviction du droit

En ce que le mode opératoire de Compétences validées repose sur une auto-évaluation initiale des travailleurs et sa certification patronale ultérieure, le dispositif est d'abord susceptible de déployer ses effets au sein de la relation de travail. C'est précisément ce dernier cadre qui constitue le point de départ d'un cheminement à même de rendre apparents certains des effets que nous cherchons à identifier. Le dispositif consacre donc la faculté pour l'employeur de reconnaître – ou non – les compétences de son ancien salarié après le terme de la relation de travail. Cette validation potentielle des qualités professionnelles du travailleur constitue une prérogative de fait, créée par l'outil technologique et dont l'usage n'est pas à même d'être réglementé par le droit du travail dont l'objet est de permettre l'encadrement du pouvoir de l'employeur pendant le cours de la relation de travail et non après son terme. L'employeur se voit ainsi reconnaître la possibilité d'exercer un pouvoir discrétionnaire sans qu'aucun mécanisme de contrôle ne garantisse qu'il n'en fasse pas un usage arbitraire. L'asymétrie de la relation de travail considérée sur le plan individuel résultant tant de la subordination juridique que de la dépendance économique du travailleur a normalement vocation à être compensée dans la dimension des relations collectives de travail. Or l'emploi du dispositif n'est là encore pas à même d'être saisi par les mécanismes de garantie institués sur le plan collectif susceptibles de constituer un garde-fou quant à ses conditions d'exercice.

Hors du cadre de la relation de travail, dans le contexte de l'exécution du service public de l'emploi, le pouvoir de l'employeur ne rencontre pas davantage de limites. Compétences validées n'incorpore aucun mécanisme de contrôle de la validation patronale. Validation et refus de validation sont enregistrés par le système sans considération, par exemple, du motif de la rupture du contrat de travail ou des circonstances de celles-ci qui pourraient être susceptibles d'alerter quant

---

17. Les concepteurs du dispositif anticipent que son usage devienne systématique à la rupture de tout contrat de travail. Durant la phase de déploiement progressif, le taux de validation des demandes effectuées était de 25 %, mais une hausse importante était attendue dès lors que la « reprise du stock » des expériences professionnelles anciennes aurait été effectuée.

à un risque de détournement de l'outil<sup>18</sup>. Il n'est pas davantage tenu compte des capacités professionnelles du salarié ou encore de la durée de l'exercice de son activité auprès de l'employeur<sup>19</sup>. L'absence de tout contrôle de l'opération de validation par France Travail constitue ici davantage une fonctionnalité qu'une omission en ce que l'employeur endosse pour les concepteurs de l'outil le rôle de tiers de confiance : une information jugée fiable dans la logique propre du dispositif est une information évaluée comme telle par un membre de la communauté des employeurs.

Au-delà, en envisageant cette fois l'entièreté de l'ordre juridique, l'absence d'information délivrée au travailleur en cas de refus exprès de validation de l'une de ses compétences emporte pour conséquence remarquable que ce dernier se trouve privé de la possibilité de saisir le juge d'un rejet qu'il jugerait abusif<sup>20</sup>.

On pourra bien sûr objecter, avec justesse, que l'emploi de Compétences validées et la demande de validation d'une compétence restent des facultés auxquelles le travailleur n'est pas tenu de se soumettre. Il faut cependant noter que, pour le demandeur d'emploi inscrit auprès de France Travail et astreint à ce titre d'accomplir des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi<sup>21</sup>, la non-utilisation du service pourrait à terme devenir suspecte. Plus largement, ce serait par ailleurs à notre sens se méprendre sur la normativité propre dont est doté ce type de dispositif que de penser que le travailleur pourrait ne pas subir une forte incitation à s'y soumettre. De fait, dans un contexte où le recours à l'outil serait largement adopté, une compétence non validée deviendrait, dans l'environnement mercantile dessiné par le dispositif, essentiellement non fiable.

## 2.2. La subordination au marché

Élément le plus immédiatement apparent, le travailleur soumis à la concurrence sur le marché du travail est informé du statut de ses compétences comptabilisées, attestées, validées, le tout de manière traçable et est invité à réduire l'écart entre celles possédées et celles requises par le marché. La fonctionnalité suivant laquelle le conseiller France Travail du demandeur d'emploi est informé des refus de validation conduira également à orienter les préconisations de formation qui lui sont adressées dans le but d'adjoindre aux compétences détenues et certifiées les compétences (possédées ou non) non certifiées répondant aux besoins du marché. Le dispositif constitue alors un outil supplémentaire contribuant à accroître l'emprise d'une notion d'employabilité désormais bien connue.

---

18. On peut bien évidemment songer aux éventuelles représailles exercées par un employeur ou à une entente entre les parties au contrat de travail visant à faire de la validation de compétences une contrepartie.

19. Dès lors qu'elle dépasse les 60 jours d'activité en deçà desquels l'accès au dispositif est fermé.

20. À supposer que le travailleur puisse avoir accès à l'information – le droit à la protection des données à caractère personnel pourrait être mobilisé à cet effet, la question de savoir quel juge pourrait être compétent pour connaître d'une telle action se pose. La compétence du juge du travail paraît en toute hypothèse devoir être écartée. Le juge judiciaire pourrait-il être saisi d'une action en responsabilité extra-contractuelle dirigée contre l'employeur ? Une action pourrait-elle être intentée devant le juge administratif à raison du dysfonctionnement du service public de l'emploi ?

21. Art. L. 5412-1. C. trav.

La portée du dispositif est cependant susceptible d'être plus grande. En évinçant le droit et, caractéristique propre aux plateformes numériques (Eurofound, 2018 ; Bullich, 2021), en organisant son propre marché, Compétences validées permet, aux termes de l'échange marchand qui est réalisé sur la base des informations qu'il collecte, produit, agence et distribue, d'être déterminés par le seul référentiel interne au système. Ne sont alors *valorisées*<sup>22</sup> que les compétences ayant reçu l'approbation patronale. Suivant cette perspective, Compétences validées contribue à créer un espace non régulé par le droit ayant vocation à se substituer au marché classique du travail et au sein duquel peuvent être édictées des conditions que le travailleur soucieux du développement de son employabilité va chercher à satisfaire dans le but de faire fructifier ses compétences recensées.

Pour reprendre le cours du cheminement que nous avons débuté en observant l'effet du dispositif au sein de la relation de travail, la généralisation de son usage viendrait alors inciter le travailleur, par anticipation de la rupture de son contrat de travail, à se conformer aux attentes d'un employeur-certificateur dans le but d'obtenir le moment venu la validation des compétences nécessaire à la poursuite de son parcours professionnel. Le travailleur internalisant ces attentes se trouve dès lors soumis au cours de sa période d'emploi à une évaluation continue dont le résultat est en outre persistant après son terme. Dans un contexte où les compétences tendent à mêler les qualités de la personne avec les propriétés de sa force de travail (Boltanski, Chiapello, 2011) et où leur évaluation marque en conséquence un mouvement vers l'évaluation de la personne et non plus du travail (Dejours, 2003), le travailleur ajuste son comportement sous l'effet de la normativité du dispositif sans que la barrière du contrat de travail ne constitue alors plus un rempart.

Là où le contrat de travail permettait d'assurer la conciliation de la protection des droits du travailleur avec l'évaluation marchande de son travail (Supiot, 1993), Compétences validées contribuerait à réaliser, par l'extension au-delà du contrat de travail de la subordination, non pas à tant l'égard d'un employeur déterminé que de la communauté des employeurs, la création d'un espace de médiation nouveau dont la régulation n'est plus assurée par le droit. Au sein du nouvel environnement qui s'esquisse s'opère la mise au contact du travailleur avec le marché et la soumission aux forces qui s'y déploient.

## Conclusion

Au terme de notre analyse, l'emploi du dispositif Compétences validées pourrait paraître aboutir au premier abord à un paradoxe. Le dispositif contribue en un sens au morcellement du travailleur, au fractionnement de ses aptitudes, à sa fragmentation en un ensemble d'unités, les compétences, pouvant être mobilisées isolément (les unes par rapport aux autres et par rapport à la personne du travailleur) dans un quelconque contexte professionnel possiblement sans rapport avec celui dans lequel elles ont été acquises ou perfectionnées. En un sens sinon opposé, du moins divergent, le service vise à évaluer les caractéristiques comportementales attachées à la personne du travailleur.

---

22. Le terme est ici employé en son sens économique : provoquer une hausse de la valeur marchande d'un produit.

La contradiction n'est qu'apparente en ce que l'objet du dispositif est de contribuer à assurer une allocation optimale de la ressource en main-d'œuvre sur le marché du travail. Ainsi envisagée, la décomposition en unités de compétences accessibles à l'échange marchand vise à améliorer la fluidité des transactions et l'évaluation comportementale, qu'elle soit autonome ou contingente à l'évaluation des compétences techniques, à discipliner des agents économiques opérant sur un marché. Se dessine alors une double finalité allocative servie par le dispositif. L'une a pour objet des compétences identifiées comme pouvant être transposées d'une situation professionnelle déterminée à une autre dans un but d'appariement visant à pourvoir les emplois rencontrant des difficultés de recrutement. L'autre, des travailleurs dotés d'une employabilité alors entendue comme l'aptitude à se conformer non plus aux seuls besoins du marché, mais également à la discipline qu'il impose.

## Bibliographie

BULLICH V., 2021, « La "platformisation" comme déploiement d'une logique organisatrice : propositions théoriques et éléments de méthode », *Effeillage*, vol. 10, n° 1, p. 30-34

BOLTANSKI L., CHIAPELLO È., 2011, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard

CAMAJI L., 2023, « Les données personnelles des demandeurs d'emploi : où est le droit ? », *Revue de droit du travail*, n° 10, p. 616-623

CHASSARD Y., BOSCO A., 1998, « L'émergence du concept d'employabilité », *Droit social*, n° 11, p. 903-911

CLOUET H., PILLON J.-M., 2022, « Du menaçant à l'irrésistible, La gouvernementalité d'appariement dans le service public de l'emploi (1816-2016) », *Travail et emploi*, vol. 1, n° 168, p. 57-85

DEJOURS Ch., 2003, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, Paris, INRA Éditions

DIRINGER J., 2022, « À la découverte du Lab Pôle emploi », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 5, p. 804

EUROFOUND, 2018, *Automation, digitisation and platforms: Implications for work and employment*, Luxembourg, Publications Office of the European Union

GUILLUY Th., 2023, *Mission de préfiguration France Travail. Synthèse de la concertation*, ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises

STROOBANTS M., 1993, *Savoir-faire et compétences au travail. Une sociologie de la fabrication des aptitudes*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles

SUPIOT A., 1993, « Le travail, liberté partagée », *Droit social*, n° 9-10, p. 715-724



# Chapitre 12. Le « passeport de compétences », un outil reconfiguré au service de la mise en marché des compétences

Marion DEL SOL

Professeur de droit, Univ Rennes, IODE (UMR CNRS 6262)

C'est le Conseil national du patronat français (devenu Mouvement des entreprises de France-MEDEF) qui, le premier, a contribué à la promotion de la logique des compétences lors des Journées internationales de la formation organisées en 1998, dites Journées de Deauville (Coutrot, 2005). Au fil du temps, le langage des compétences s'est enraciné en tant que langage commun aux acteurs, directs et indirects, du marché du travail : les organisations patronales et, pour partie, les entreprises ainsi que les acteurs de l'intermédiation, en particulier Pôle emploi/France Travail. Dans le cadre de cette activité d'intermédiation, Pôle emploi s'est saisi de l'approche par les compétences dans ses relations avec les entreprises et avec les demandeurs d'emploi en cohérence avec la montée en puissance d'une logique adéquationniste<sup>1</sup>.

Pôle emploi cible de façon privilégiée les compétences requises par le marché du travail<sup>2</sup>, le champ du non-emploi se construisant – et même se pensant – désormais quasi exclusivement « en rapport avec les conditions requises pour l'emploi » (Lafore, 2017, p. 103). Selon cette logique, l'employabilité des demandeurs d'emploi dépend et se mesure à l'aune de la valeur marchande de leurs compétences. Un des enjeux essentiels de l'adéquation offre d'emploi/offre de travail consiste dès lors à rendre visibles les compétences de l'offre de travail dans le but premier de les faire « matcher » avec les compétences requises par les offres d'emploi et, dans le but second, de les faire évoluer, par des prescriptions de formation, si elles ne « matchent » pas suffisamment. À terme, l'ambition est de réaliser « “un saut qualitatif sur l'intermédiation” par l'amélioration et le déploiement de quelques outils communs à tous, par exemple avec une base “profils et compétences” de candidats dûment renseignée et plus accessible [...] » (Guilluy, 2023, p. 17).

En matière de compétences existent déjà plusieurs dispositifs et outils au service de l'employabilité : d'une part, les outils visant *in fine* à produire des compétences dont relève le Compte personnel de formation (CPF) ; d'autre part, les outils digitaux de mise en visibilité des compétences<sup>3</sup>.

1. Sur le déploiement de cette logique au sein de Pôle emploi, voir dans cet ouvrage J.-M. Pillon (chapitre 8, p. 117).

2. Sur la place des compétences requises par rapport aux compétences acquises, voir dans cet ouvrage l'entretien réalisé avec S. Monchatre (chapitre 9, p. 139).

3. Les outils présentant une dimension digitale sont centraux dans le champ des compétences car le langage des compétences, qui est commun aux acteurs du marché du travail, est un langage dont les caractéristiques permettent, voire facilitent, l'implémentation informatique. Cette « mise en informatique » est un attribut essentiel du nouveau

Dans la logique adéquationniste, cette seconde catégorie occupe une place stratégique, car la (re) connaissance des compétences représente un enjeu fort à la fois pour la « labellisation » de la personne par rapport au marché du travail et pour les entreprises par rapport à leurs besoins de recrutement et la place qu'occupe désormais la compétence dans les référentiels d'emploi. Dans le champ du service public de l'emploi (spécialement Pôle emploi, puis France Travail), les dispositifs et outils digitaux relatifs aux compétences se voient assigner deux objectifs : rendre visibles l'ensemble des compétences du demandeur d'emploi afin d'élargir son « aire de mobilité » professionnelle ; fiabiliser les compétences déclarées du demandeur d'emploi afin de donner des gages de confiance au marché du travail et aux potentiels recruteurs<sup>4</sup>. Dans sa configuration issue de la loi dite Plein emploi<sup>5</sup> – qui opère un changement de logique avec l'histoire du dispositif –, le passeport de compétences entre de plain-pied dans la catégorie des outils digitaux de mise en visibilité des compétences au service de l'intermédiation (1). Il devient un outil à la disposition du Réseau pour l'emploi (2) et devrait, lorsqu'il sera intégralement déployé, être au cœur de la mise en marché des compétences (3).

## 1. Le cheminement de l'outil « passeport » dans le champ du droit social conventionnel et étatique

En matière de formation et de compétences, l'outil « passeport » a plus d'une vingtaine d'années d'existence dans le champ du droit social. Sa reconfiguration par la loi Plein emploi fait disparaître les dernières traces de sa version originelle. Pour autant, il est intéressant de retracer l'histoire des évolutions de cet outil, car cela permet de prendre la mesure du changement conceptuel et instrumental opéré en 2023.

### 1.1. Les prémices conventionnelles en 2003

L'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 sur la formation professionnelle a été qualifié d'accord historique. Non seulement il a été signé par les cinq organisations syndicales de salariés représentatives, mais il a également été « largement avalisé par la loi » (Luttringer, 2004, p. 449), en l'occurrence celle du 5 mai 2004 relative à la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Il a ainsi apporté une contribution décisive à l'émergence d'un nouveau cadre d'action en matière de formation professionnelle et d'accès à celle-ci, *via* en particulier la reconnaissance d'un droit individuel à formation (DIF) visant à rendre les salariés acteurs de leur évolution professionnelle.

---

référentiel de compétences de la dernière version du Répertoire opérationnel des métiers de l'emploi (ROME) déployée depuis mars 2023 (ROME 4.0).

4. Pour un dispositif de cette nature déployé par Pôle emploi, voir dans cet ouvrage D. Stindt (chapitre 11, p. 163).

5. Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Le passeport formation est un autre dispositif créé par l'accord (art. 2). Il permet au salarié qui le souhaite, et à son initiative, de recenser les éléments-clés de son parcours professionnel : diplômes, expériences, certifications, actions de formation, emplois occupés. C'est donc l'accord de 2003 qui, le premier, a mis le terme « passeport » dans le vocabulaire du droit du travail et de la formation professionnelle. Cependant, le passeport formation n'a que peu retenu l'attention des commentateurs, la loi de 2004 ne l'ayant pas repris ni *a fortiori* généralisé. Il n'en a pas moins été déployé à l'instigation des acteurs de la formation professionnelle et/ou à l'initiative de certaines entreprises qui le présentent comme un « journal de bord professionnel » permettant de recenser, notamment, les compétences et aptitudes professionnelles du salarié.

## 1.2. Une première reconnaissance timide par la loi en 2009

Quelques années plus tard, un nouvel accord interprofessionnel (ci-après ANI) « reviendra à la charge ». Il s'agit de l'ANI du 5 octobre 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels. Il consacre en effet deux articles au « passeport de formation » dans un esprit et des termes très proches de ceux de l'accord de 2003. Mais, cette fois-ci, une concrétisation législative interviendra avec la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie qui fait entrer dans le Code du travail le « passeport orientation et formation ». Si le texte est relativement précis quant aux informations que ce passeport permet de recenser, il est peu disert sur les modalités de mise en œuvre. Dans sa rédaction de l'époque, l'alinéa 1 de l'article L. 6315-2 se contente d'énoncer qu'« il est mis à disposition de toute personne un modèle de passeport orientation et formation ». Le passeport ne présente donc pas de caractère obligatoire. Son inscription dans la loi offre toutefois un point d'appui pour les organisations syndicales afin d'en solliciter le déploiement dans les entreprises.

## 1.3. Une évolution législative ambiguë en 2014

Dans le prolongement de la création par l'ANI du 11 janvier 2013 du compte personnel de formation (ci-après CPF)<sup>6</sup>, les partenaires sociaux vont conclure un nouvel accord le 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle afin, notamment, de définir les modalités de mise en œuvre du CPF. Le passeport orientation et formation n'y est évoqué qu'à la marge et de façon très indirecte dans l'article consacré aux entretiens professionnels. Il est seulement mentionné que la formalisation des entretiens peut être portée par le salarié dans une annexe de son passeport et il est ajouté que « celui-ci est accessible *via* le système d'information du compte personnel de formation » (art. premier). À l'occasion de la loi de « transposition » du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, le législateur va faire place au « passeport d'orientation, de formation et de compétences », mais non sans

6. Art. 5 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés.

ambiguïté. Il rattache le passeport au traitement automatisé des données à caractère personnel, dénommé « système d'information du CPF » (ci-après SI-CPF), qui permet la gestion des droits inscrits sur le compte. Il est en effet mentionné que « ce traitement intègre la possibilité, pour chaque titulaire du compte, de disposer d'un passeport d'orientation, de formation et de compétences... qui recense les formations et les qualifications suivies dans le cadre de la formation initiale ou continue ainsi que les acquis de l'expérience professionnelle<sup>7</sup> ». Le passeport est donc une simple fonctionnalité offerte par le SI-CPF que le titulaire du CPF utilisera ou non. La loi ne rend pas obligatoire le passeport.

### **1.4. Le changement notable survenu en 2023**

Ni la loi du 8 août 2016 relative au travail à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (loi Travail) ni celle du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel n'apporteront de modification supplémentaire. En revanche, la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi procède à une réécriture de l'article L. 6323-8. À cet effet, il est créé un point III qui est exclusivement consacré au passeport. Ce changement d'organisation du texte emporte avec lui un changement de logique. Désormais, « le passeport d'orientation, de formation et de compétences est ouvert à tout titulaire d'un compte personnel de formation ». Toute personne, dès son entrée sur le marché du travail, disposant d'un CPF, le lien mécanique fait entre CPF et passeport emporte ouverture corrélative d'un passeport. L'évolution est notable : d'une part, elle « automatise » l'ouverture du passeport pour tout actif sans nécessité d'une manifestation de volonté individuelle ; d'autre part, en distinguant CPF et passeport, elle crée les conditions d'un régime juridique *ad hoc* pour ce dernier<sup>8</sup>.

## **2. D'un outil à usage personnel à un outil mobilisable par le Réseau pour l'emploi**

De l'ANI de 2003 à la loi Plein emploi de 2023, ce ne sont pas tant les évolutions du contenu qui sont remarquables que celles qui affectent les modalités d'utilisation du passeport. De ce point de vue, on peut affirmer que la loi de 2023 opère un changement de paradigme en situant résolument le passeport dans un contexte d'intermédiation sur le marché du travail, changement permis par la digitalisation de l'outil.

### **2.1. Un outil initialement pensé hors contexte d'intermédiation**

L'ANI de 2003 a créé l'outil « passeport de formation ». Cependant, au regard des stipulations conventionnelles afférentes, c'est davantage une logique de portefeuille que de passeport qui est

7. Art. L. 6323-8 C. trav.

8. Voir *infra*.

retenue. En effet, l'outil se présente comme un réceptacle (un contenant) permettant au salarié de regrouper sur un même support les éléments utiles de son parcours professionnel<sup>9</sup>. D'une certaine façon, les signataires de l'ANI invitent le salarié à garnir son portefeuille, à y verser des contenus en lien avec son parcours.

Certes, l'objectif affiché par l'ANI rapproche l'outil d'un passeport puisqu'il est créé « afin de favoriser [la] mobilité interne ou externe » du salarié. Néanmoins, le régime juridique qui lui est associé inscrit cet objectif de mobilité hors de tout contexte d'intermédiation sur le marché du travail. C'est le salarié qui est institué en tant qu'acteur pivot du dispositif : non seulement il est la cible<sup>10</sup> et le propriétaire de l'outil<sup>11</sup>, mais il est également le seul à en avoir l'usage. C'est à lui seul que revient, selon les termes de l'ANI, « la responsabilité d'utilisation » du passeport. En d'autres termes, le passeport a été conçu comme une fonctionnalité à disposition du salarié pour envisager sa mobilité tant interne qu'externe.

L'inscription dans la loi en 2009 du « passeport de formation et d'orientation » n'emportera pas de changement de logique. Ainsi, l'article L. 6315-2 du Code du travail, dans sa version de l'époque, dispose-t-il que « l'employeur ne peut exiger du salarié qui répond à une offre d'embauche qu'il lui présente son passeport orientation et formation »<sup>12</sup>. Bien que formulé de façon indirecte – contrairement aux termes de l'ANI de 2003 –, c'est bien du libre usage par le salarié du passeport dont il est question. De plus, l'utilisation y est pensée – très expressément cette fois-ci – dans le cadre d'une démarche non intermédiée de recherche d'emploi où la liberté de mobilisation du passeport par le salarié est protégée dans sa relation avec un potentiel futur employeur.

D'une certaine façon, la loi de 2014 ne renversera pas cette logique malgré l'adossement du « passeport d'orientation, de formation et de compétences » au système d'information du CPF. Dans sa rédaction alors en vigueur, l'article L. 6323-8 du Code du travail préserve la liberté du titulaire du passeport puisque lui seul peut en autoriser la consultation. En revanche, la loi de 2023 fait le choix d'une autre conception du passeport, marquant un virage significatif avec la logique historiquement véhiculée.

---

9. L'article 2 de l'ANI liste les points suivants : diplômes et titres obtenus au cours du cursus de formation initiale – expériences professionnelles acquises lors des périodes de stage ou de formation en entreprise – certifications à finalité professionnelle délivrées sous forme de diplôme, de titre ou de certificat de qualification, obtenus dans le cadre de la formation continue ou de la validation des acquis de l'expérience (VAE) – nature et durée des actions de formation suivies au titre de la formation professionnelle continue – emplois tenus dans une même entreprise dans le cadre d'un contrat de travail et connaissances, compétences et aptitudes professionnelles mises en œuvre dans le cadre de ces emplois.

10. C'est le salarié, et non l'actif ou plus largement la personne, qui est le destinataire du passeport de formation.

11. Selon les termes de l'article 2, le passeport de formation « reste sa propriété ».

12. Le texte ajoute : « Est illicite le fait de refuser l'embauche d'un salarié en raison de son refus ou de son impossibilité de présenter son passeport orientation et formation. »

## 2.2. Un outil désormais résolument inscrit dans un contexte d'intermédiation

Au regard des objectifs de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, il n'est guère surprenant que l'outil du « passeport d'orientation, de formation et de compétences » (ci-après passeport de compétences) ait fait l'objet d'une substantielle reconfiguration. Celle-ci fait entrer de plain-pied le passeport de compétences dans le contexte de l'intermédiation sur le marché du travail et confère à l'outil une dimension instrumentale dont il était jusqu'à présent dépourvu.

En premier lieu, la reconfiguration se matérialise par un nouvel énoncé des objectifs du dispositif. Le passeport recense des éléments « qui sont susceptibles de faciliter le maintien ou l'insertion des personnes dans l'emploi<sup>13</sup> ». Ce n'est définitivement plus un outil au service exclusif du projet de mobilité professionnelle du salarié. C'est un outil au service de l'objectif du plein emploi. Ce n'est plus seulement une fonctionnalité à disposition du salarié ; il s'agit plus largement d'un instrument des politiques publiques de l'emploi.

En second lieu, le changement de paradigme prend corps dans les évolutions significatives apportées aux modalités d'utilisation du passeport. Il est certes reconnu au titulaire du passeport le pouvoir d'autoriser un tiers à consulter tout ou partie des données qui y sont recensées<sup>14</sup>. Mais l'analogie avec le régime juridique antérieur cesse dès l'alinéa suivant qui, « par dérogation », fait des acteurs du nouveau Réseau pour l'emploi « les destinataires [...] des données contenues dans le passeport d'orientation, de formation et de compétences ». Le titulaire du passeport n'en est donc pas propriétaire, la loi ne lui reconnaissant qu'un droit d'accès à l'ensemble des données qui y figurent. Il perd également l'exclusivité de l'utilisation des données hébergées dans le passeport. En effet, « pour les besoins de [leurs] missions d'orientation, d'accompagnement, de formation et d'insertion [...] et dans la limite de ce qui est nécessaire à l'exercice de leurs missions respectives », les acteurs du Réseau pour l'emploi ont accès aux données et peuvent en faire usage<sup>15</sup>.

## 3. Un outil au cœur de la « bataille des compétences<sup>16</sup> »

La reconfiguration de l'outil « passeport de compétences » est porteuse d'une logique de mise en marché des compétences. D'une part et sur un plan technique, le passeport a vocation à être un maillon essentiel du système créé par la diffusion du langage des compétences (3.1). D'autre part et lorsque l'on s'intéresse aux relations entre France Travail et les demandeurs d'emploi, l'évolution opérée par la loi Plein emploi confère une dimension instrumentale à l'outil pour le nouveau Réseau pour l'emploi (3.2).

13. Art. L. 6323-8, III, al. 1, C. trav.

14. Al. 3 du point III.

15. Voir *infra*.

16. Expression empruntée à M. Pénicaud (2018).

### 3.1. Un outil au service du déploiement du langage des compétences

L'une des fonctionnalités du passeport sera de permettre la reconstitution de façon automatique du parcours professionnel et de formation de son titulaire. Sur ce point, l'on se situe dans une logique de traçabilité-fiabilité puisque les données collectées trouvent leur origine dans les déclarations sociales des employeurs et des cotisations liées aux activités professionnelles et sont également issues de Mon Compte Formation et de tous les établissements attribuant des diplômes en France<sup>17</sup>. Le site Internet du passeport présente d'ailleurs ces données préchargées comme des données garanties et à valeur probante<sup>18</sup>. Grâce à l'interopérabilité de certains systèmes d'information et aux obligations réglementaires de transmission mises à la charge de certains certificateurs<sup>19</sup>, la digitalisation représente ici une solution moderne pour compiler et valoriser les informations relatives aux différentes étapes d'un parcours professionnel et de formation. L'intérêt est essentiellement d'ordre pratique : générer automatiquement une biographie professionnelle garantie permettant la mise en forme numérique d'un CV. L'intérêt est beaucoup plus instrumental s'agissant de la seconde fonctionnalité, non déployée dans la version bêta du passeport<sup>20</sup>.

#### 3.1.1. Vers une traduction automatique du parcours et des expériences en compétences

Le SI-CPF est habilité par l'article R. 6323-33 du Code du travail à poursuivre plusieurs finalités. Le 9° de ce texte concerne spécifiquement le passeport et dispose que le SI-CPF a, notamment, pour finalité de permettre « la mise à disposition de services permettant au titulaire du CPF de recenser les connaissances et compétences acquises, au cours de sa formation initiale et continue, et de sa carrière, au sein du passeport d'orientation, de formation et de compétences [...] ». Concrètement, les services proposés (ou qui le seront à terme) par le site gestionnaire prennent la forme de diverses fonctionnalités. L'une d'entre elles – non encore opérationnelle – concerne spécifiquement les acquis du titulaire du passeport en matière de compétences. Sur ce point, le

---

17. Données de certification de compétences, données relatives aux diplômes ou encore à la VAE, données de formation.

18. Une fonctionnalité associée devrait voir prochainement le jour qui permettra de segmenter chaque expérience, diplôme ou attestation de formation et ainsi de les rendre partageables par l'intermédiaire d'un *open badge* pouvant notamment être ajouté à un profil LinkedIn ou à un CV. Par ses caractéristiques, le badge numérique conféré par un organisme émetteur « habilité » permet de disposer de métadonnées informatives vérifiables et infalsifiables grâce à un système d'encodage avec une technologie de sécurisation de type *blockchain*.

19. Décret n° 2019-1490 du 27 décembre 2019 relatif à la transmission au système d'information du compte personnel de formation des informations relatives aux titulaires des certifications enregistrées aux répertoires nationaux ; décret n° 2020-894 du 22 juillet 2020 portant diverses mesures en matière de formation professionnelle ; arrêté du 21 mai 2021 relatif à la transmission au système d'information du compte personnel de formation des informations relatives aux titulaires des certifications enregistrées aux répertoires nationaux

20. Actuellement, le passeport de compétences est déployé en version bêta, c'est-à-dire en version d'essai. Toutes les fonctionnalités ne sont pas encore accessibles ou opérationnelles. En revanche, elles font l'objet d'une description succincte permettant d'en saisir les grandes lignes. À noter que l'accès à ces descriptions n'a pu se faire que grâce à la création, via l'identité numérique, d'un compte.

passport doit permettre de disposer d'une représentation des compétences acquises au travers des expériences professionnelles, des formations, des reconnaissances, titre et/ou diplômes obtenus. Il s'agit ainsi de dessiner le « portrait en compétences acquises » du titulaire du passeport.

Cette fonctionnalité n'est pas d'ordre pratique mais instrumental (Lascoumes, Le Galès, 2004). Elle vise à permettre une sorte de traduction automatique en termes de compétences des expériences professionnelles. Ainsi, les compétences recensées par le passeport devraient, pour une large part, être constituées de compétences déduites du parcours professionnel et de formation *lato sensu* du titulaire<sup>21</sup>. Même si très peu de précisions sont disponibles, la déduction des compétences de la personne se fera en mobilisant le ROME 4.0, nouveau répertoire opérationnel des métiers et des emplois élaboré par Pôle emploi dans l'objectif de développer résolument et pleinement l'approche par compétences. La construction même du répertoire doit en effet permettre de décliner en compétences une partie des éléments du parcours et de l'expérience professionnelle. Ainsi, s'il est fait état d'une expérience correspondant à l'une des fiches métier du ROME 4.0, il pourra s'en déduire toute une série de compétences classées en savoir-faire, savoirs professionnels et savoirs. La mobilisation du ROME 4.0 permet de traduire en compétences les expériences professionnelles, donc d'exprimer les parcours professionnels dans le langage du marché du travail.

### 3.1.2. La question essentielle mais encore en suspens de la vérification des compétences

La traduction en compétences du parcours et des expériences constitue une indispensable étape préalable de la mise en marché des compétences. Cependant, les compétences ainsi traduites ne présentent qu'une valeur déclarative. Ce sont en effet les compétences acquises qui ont de la valeur sur le marché du travail, qui constituent un objet marchand. Il n'est dès lors pas surprenant que l'une des finalités du SI-CPF soit de permettre « la mise à disposition de services permettant au titulaire du CPF de recenser les connaissances et compétences *acquises*<sup>22</sup>, au cours de sa formation initiale et continue, et de sa carrière, au sein du passeport d'orientation, de formation et de compétences [...]»<sup>23</sup>.

Même si l'article R. 6323-33 n'en dit rien, ces services doivent permettre de transformer des compétences déclarées en compétences acquises afin de donner des gages de confiance au marché du travail. L'enjeu est donc à ce second stade de recenser des compétences ayant fait l'objet d'une vérification, voire d'une certification. Cet enjeu est présent parmi les informations à disposition sur l'espace personnel du titulaire d'un passeport de compétences<sup>24</sup>. Ainsi, il est

---

21. Le caractère automatique paraît essentiel ici. L'un des objectifs affichés est de « révéler » les compétences que les individus ne déclareraient pas eux-mêmes faute de maîtriser le langage des compétences.

22. Nous soulignons.

23. Art. R. 6323-33, 9°, C. trav.

24. Ces informations figurent dans l'espace personnel du titulaire. Elles ne sont pas, en revanche, mentionnées sur le site générique du passeport de compétences.

mentionné que « des compétences pourront être vérifiées et garanties, grâce à des tests, ou des personnes en mesure de les garantir (employeurs par exemple) » et que « des services annexes au Passeport permettront de réaliser ces vérifications ». Dans la « bataille des compétences », la vérification de celles-ci est tout à fait essentielle car, en perspective des conditions requises par le marché du travail, le langage des compétences est celui des compétences dont les modalités de vérification offrent des garanties à de potentiels recruteurs. Quoique citée à titre d'exemple, la référence à une garantie fournie par l'employeur fait bien évidemment écho, sans le nommer, au dispositif « Compétences validées » déployé par France Travail et qui vise à faire valider par d'anciens employeurs des compétences déclarées par le demandeur d'emploi. Dans ce dispositif, le gage de confiance pour les recruteurs tiendrait au fait que la validation provient d'un de leurs pairs. On voit poindre la centralité du dispositif « Compétences validées » s'agissant de la fiabilisation de compétences non garanties par des diplômes ou des certifications. Il en devrait en aller ainsi des savoir-être, tels l'autonomie ou encore la capacité d'adaptation, qui correspondent peu ou prou à des caractéristiques comportementales. Cependant, un déploiement plus systématique de ce dispositif doit d'ores et déjà être interrogé dans la mesure où le droit en est littéralement évincé et qu'aucun encadrement juridique ne protège les intérêts des demandeurs d'emploi<sup>25</sup>. On peut faire également l'hypothèse que le marché de la certification (Caillaud, 2023) aura un rôle à jouer dans ce processus de vérification-attestation de compétences. En effet, « "compétences" et "certifications" vont [...] très bien ensemble » (Maillard, 2017). Plus on fragmente la représentation du demandeur d'emploi en compétences, plus on ouvre la voie à des produits circonscrits de certification qui participent à une « course au signal » (Borras, 2006, p. 37).

### 3.2. Des données à l'appui de la logique adéquatniste

Dans la rubrique « Avenir » de l'espace personnel du passeport de compétences, celui-ci est présenté comme un outil à la libre disposition de son titulaire pour l'aider à penser son futur professionnel, comme le montre le texte ci-dessous (texte consulté le 2 juillet 2024) :

Votre métier ne vous plaît plus ? Vous recherchez un emploi ?  
Une formation pour évoluer et trouver votre voie ? Vous souhaitez être mieux payé ?  
Le Passeport d'orientation, de formation et de compétences va vous aider !

Dans la loi Plein emploi – et il s'agit là d'un point de rupture avec le cadre juridique précédent<sup>26</sup> –, les données contenues dans les passeports de compétences sont également à usage des acteurs du nouveau Réseau pour l'emploi. En effet, pour les besoins de leurs missions, ces acteurs auront accès aux données des passeports<sup>27</sup>. Ainsi, avec la traduction des expériences et parcours en

25. Voir dans cet ouvrage D. Stindt (chapitre 11, p. 163).

26. Voir *supra*.

27. Art. L. 6323-8, III, C. trav.

compétences dans le passeport, France Travail va disposer à terme d'une représentation de chaque demandeur d'emploi prenant la forme d'une décomposition en compétences ou unités de compétences. Une telle représentation peut permettre de donner corps à la proposition #79 de la Mission de préfiguration de France Travail :

« Trouver plus rapidement des candidats motivés pour les entreprises en optimisant le processus de *sourcing* des profils, de préparation et d'accompagnement vers l'emploi avec un fort développement des approches centrées sur les compétences comportementales et les habiletés. » (Guilluy, 2023, p. 43)

*In fine*, cela doit permettre le « saut qualitatif » en matière d'intermédiation appelé de ses vœux par la Mission (Guilluy, 2023, p. 17).

Schématiquement, les données relatives aux compétences figurant sur le passeport pourront être mobilisées par France Travail pour trois usages complémentaires :

- l'identification de manques dans le profil de compétences du demandeur d'emploi afin de prescrire des actions de remédiation<sup>28</sup>. Cela peut passer par la recherche de micro-certifications qui sont très fortement promues par l'Union européenne en matière d'employabilité<sup>29</sup>. Comme l'écrit P. Caillaud (2024), « outil d'adaptation et de flexibilisation du parcours des individus, les micro-certifications visent aussi bien des connaissances, des aptitudes ou des compétences, sans que ne soit évoquée la qualification du salarié, ni même des activités professionnelles. Leur définition met surtout l'accent sur le faible volume d'apprentissage qu'elles attestent et donc probablement la faible durée pour les acquérir ».
- l'identification des compétences, notamment des savoir-être, pouvant être transposées dans des situations professionnelles autres que celles où elles ont été acquises. Cela ouvre la possibilité d'extension de l'aire de mobilité professionnelle du demandeur d'emploi et ne la restreint pas à certains métiers en lien avec son expérience passée et/ou sa qualification professionnelle. Mécaniquement, une telle identification augmente les possibilités de *matching* ou d'appariement avec les offres d'emploi.
- la réalisation d'assemblages de compétences (par exemple compétences comportementales et habiletés techniques), permis par la décomposition/fragmentation, « qualifiant » ou « labellisant » le demandeur d'emploi pour des emplois potentiellement éloignés de son expérience passée et de ses aspirations professionnelles.

---

28. Le diaporama de présentation du ROME 4.0 évoque la possibilité de construire des parcours modulaires pour les seules compétences manquantes.

29. Selon le Conseil de l'Union européenne, « les microcertifications pourraient contribuer à certifier les acquis de petites expériences d'apprentissage sur mesure. Elles permettent l'acquisition ciblée et flexible de connaissances, d'aptitudes et de compétences afin de répondre aux besoins nouveaux et émergents de la société et du marché du travail, et offrent aux individus la possibilité de remédier aux déficits de compétences qu'il leur faut combler pour réussir dans un environnement en mutation rapide, sans se substituer aux certifications traditionnelles ». Voir Recommandation du 16 juin 2022 sur une approche européenne des microcertifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité (2022/C 243/02).

## Conclusion

La reconfiguration du passeport de compétences par la loi Plein emploi participe au renouvellement de l'adéquationnisme qui « se manifeste dans une approche centrée sur les compétences, qui se cristallise dans des certifications, des référentiels » (Vergnies, 2023). Pour l'heure, il s'agit toutefois d'une participation à ce mouvement qui s'opère à bas bruit et dont le déploiement est loin d'être achevé.

Pour autant, dans le cadre de sa mission d'accompagnement, le langage des compétences est d'ores et déjà une réalité de la relation entre France Travail et les demandeurs d'emploi. Ainsi, le système (informatique) de rapprochement mis en place par l'opérateur adresse aux conseillers en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi des suggestions d'orientation de l'accompagnement. Dans la logique adéquationniste, on peut dès lors s'interroger sur la façon dont seront mobilisées les compétences ou certaines d'entre elles pour orienter, voire contraindre, le processus de recherche d'emploi (par exemple, vers les offres relevant des métiers en tension) et d'amélioration de l'employabilité au regard des besoins du marché du travail. La question doit ici être située dans le contexte à venir du « contrat d'engagement » qui devra lier tout demandeur d'emploi à France Travail<sup>30</sup>. Dans ce contrat, le plan d'action apparaît central car il comporte notamment des actions de formation, d'accompagnement et d'appui à l'égard desquelles le demandeur d'emploi s'engage à être assidu et à participer activement sous peine de possibles sanctions.

## Bibliographie

BORRAS I., 2006, « La certification dans les théories économiques : quelle place ? Quelle pertinence pour la formation continue ? », dans J. TEISSIER, J. ROSE (dir.), *La certification, nouvel instrument de la relation formation-emploi : un enjeu français et européen*, Marseille, CÉREQ, p. 33-47

CAILLAUD P., 2024, « Habilitations, micro-certifications et blocs de compétences : un morcellement de la qualification dans un marché de la certification », dans M. DEL SOL, A.-S. GINON (dir.), *La digitalisation au service des demandeurs d'emploi : une évolution ambiguë*, Rennes, IODE, p. 147-162

CAILLAUD P., 2023, « Ambivalences juridiques de la certification : la formation aspirée par le droit de la consommation ? », *Formation emploi*, vol. 163, n° 3, p. 15-38

COUTROT L., 2005, « Archéologie des logiques de compétences », *L'année sociologique*, vol. 55, n° 1, p. 197-230

GUILLUY Th., 2023, *Mission de préfiguration France Travail. Rapport de synthèse de la concertation*

LAFORE R., 2017, « Non-emploi et protection sociale, quelques remarques conclusives. Des mots et des maux », dans M. BADEL (dir.), *Non-emploi et protection sociale*, Paris, Comité d'histoire et association pour l'étude de l'histoire de la protection sociale, p. 103

LASCOUMES P., LE GALES P., 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences Po

30. Nouvel article L. 5411-6 C. trav.

LUTTRINGER J.-M., 2004, « Le nouveau droit de la formation », *Droit social*, n° 5, p. 449-451

MAILLARD F., 2017, « La politique de certification tout au long de la vie : vers la labellisation des actifs ? », *Sociologies pratiques*, vol. 35, n° 2, p. 37-47

PÉNICAUD M., 2018, « La bataille des compétences ne fait que commencer », *Droit social*, n° 12, p. 960-961

PILLON J.-M., 2024, « Des logiciels pour réunir l'offre et la demande de travail ? Une vision adéquationniste qui oublie le travail des conseillers et les déséquilibres du marché du travail », dans

M. DEL SOL, A.-S. GINON (dir.), *La digitalisation au service des demandeurs d'emploi : une évolution ambiguë*, Rennes, IODE, p. 117-136

STINDT D., 2024, « "Compétence validée" : le dispositif par lequel France Travail confie l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi aux employeurs », dans M. DEL SOL, A.-S. GINON (dir.), *La digitalisation au service des demandeurs d'emploi : une évolution ambiguë*, Rennes, IODE, p. 163-171

VERGNIES J.-F., 2023, « Édito. La certification, un nouvel horizon ? », *Formation emploi*, vol. 163, n° 3, p. 1-2

# Les auteurs

- Pascal CAILLAUD** Chargé de recherche CNRS en droit, Nantes Université, DCS (UMR 6297 CNRS), directeur du Centre associé au CÉREQ de Nantes
- Laure CAMAJI** Maîtresse de conférences HDR en droit, Institut d'études du travail de Lyon, Université Lumière Lyon 2, CERCRID (UMR CNRS 5137)
- Marion DEL SOL** Professeur de droit, Univ Rennes, IODE (UMR CNRS 6262)
- Josépha DIRRINGER** Maîtresse de conférences HDR en droit, Univ Rennes, IODE (UMR CNRS 6262)
- Anne-Sophie GINON** Professeur de droit, Université Côte d'Azur, GREDEG (UMR CNRS 7321)
- Aurélié GONNET** Maîtresse de conférences en sociologie, Université Paris Cité, CERLIS (UMR CNRS 8070, Université Paris Cité, Université Sorbonne Nouvelle), Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)
- Lola ISIDRO** Maîtresse de conférences en droit, Univ Paris Nanterre, IRERP (EA 4419)
- Léa LIMA** Professeure de sociologie, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), LISE (UMR CNRS 3320), Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)
- Sylvie MONCHATRE** Professeure de sociologie, Institut d'études du travail de Lyon (IETL), Centre Max Weber (UMR CNRS 5283, Université Lumière Lyon 2, ENS de Lyon, Université Jean Monnet Saint-Étienne)
- Jean-Marie PILLON** Maître de conférences en sociologie, Université Jean Monnet Saint-Étienne, Centre Max Weber (UMR CNRS 5283, Université Lumière Lyon 2, ENS de Lyon, Université Jean Monnet Saint-Étienne)
- Sophie SERENO** Maîtresse de conférences en droit, Aix Marseille Univ, CDS (UR 901)
- David STINDT** Doctorant en droit, Univ Rennes, IODE (UMR CNRS 6262)
- Carole TUCHSZIRER** Chercheuse en socio-économie, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), LISE (UMR CNRS 3320), Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET)
- Léa WALKOWIAK** Conseillère confédérale emploi-chômage à la CGT
- Jean-Louis WALTER** Médiateur national de France Travail



# Table des matières

<b>Propos introductifs</b> .....	9
----------------------------------	---

Marion DEL SOL et Anne-Sophie GINON

## PARTIE 1

### Dématérialisation et accès aux droits sociaux

<b>Chapitre 1. La participation des sans-emploi au service public de l'emploi à l'épreuve de la dématérialisation</b> .....	15
---	----

Josépha DIRRINGER et Lola ISIDRO

1. Les formes de représentation et modalités d'expression existantes : quels représentants ?.....	20
1.1. Quelle représentation des intérêts collectifs ?.....	20
1.1.1. La représentation historique des sans-emploi au sein des comités de liaison.....	21
1.1.2. Les nouveaux espaces de participation au sein du réseau pour l'emploi.....	24
1.2. Quelle représentation des intérêts individuels ?.....	26
1.2.1. La solitude du sans-emploi en litige avec le service public de l'emploi.....	26
1.2.2. Pour la reconnaissance de voies d'actions en justice au soutien des sans-emploi.....	29
2. Les figures des sans-emploi : quels représentés ? .....	30
2.1. L'effacement de la figure du travailleur-cotisant représenté .....	30
2.2. La promotion de la figure de l'usager-consommateur sans voix et sans arme .....	32
2.2.1. La figure de l'usager sous contrôle et sans voix.....	32
2.2.2. La figure du consommateur ambulant et aveugle sur le marché de l'insertion et de l'employabilité .....	35
Conclusion.....	39

<b>Chapitre 2. Des demandeurs d'emploi sous surveillance numérique ? La « gestion de la liste » par France Travail au prisme de l'informatique</b> .....	43
--	----

Laure CAMAJI

1. Le pouvoir d'organisation de France Travail en matière de « gestion de la liste » des demandeurs d'emploi.....	44
2. Une régulation des activités de contrôle des demandeurs d'emploi à travers les systèmes informatiques de France Travail.....	47
2.1. Procédures de contrôle et de sanction : le rôle déterminant de la configuration informatique.....	49
2.2. Outils d'investigation : quel poids des traces numériques du demandeur d'emploi ?.....	51
3. Loi « pour le plein emploi » : un virage vers la surveillance numérique des chômeuses et des chômeurs....	53
3.1. Un nouveau régime de contrôle et de sanctions .....	54
3.2. Des technologies numériques au service d'une surveillance globale des chômeurs ?.....	57

**Chapitre 3. La médiation « France Travail » en contexte de dématérialisation des droits sociaux..... 63**

Entretien avec Jean-Louis WALTER

**Chapitre 4. L'action collective de défense des intérêts des demandeurs d'emploi en contexte de dématérialisation ..... 67**

Léa WALKOWIAK

1. Les organisations syndicales au banc des décisions institutionnelles sur la dématérialisation ..... 67
2. L'action syndicale et les chômeurs face à la dématérialisation ..... 71
  - 2.1. Le coût du numérique pour les chômeurs et les organisations syndicales ..... 71
  - 2.2. La digitalisation : perte de contact et isolement ..... 72
3. La dématérialisation des deux côtés du guichet..... 72
  - 3.1. Les assurés face à la digitalisation ..... 72
  - 3.2. Les salarié·es de France Travail face au numérique : entre division du travail et contrôle ..... 73
  - 3.3. Le cœur de la machine : la déclaration sociale nominative (DSN)..... 74
4. Les instances de recours, au cœur de l'enfer de la dématérialisation..... 75

**Chapitre 5. La défense des droits en contexte de dématérialisation des droits sociaux.... 79**

Sophie SERENO

1. La défense individuelle des droits : saisir et agir contre les atteintes numériques aux droits ..... 82
  - 1.1. Saisir les atteintes numériques aux droits ..... 82
  - 1.2. Agir pour rétablir les droits ..... 84
2. La défense collective des droits : révéler et réformer ..... 87
  - 2.1. Révéler les freins systématiques dans l'accès aux droits sociaux ..... 87
  - 2.2. Réformer les pratiques et le droit dans le contexte de numérisation ..... 90
- Conclusion ..... 92

PARTIE 2

**Le paradigme de l'accompagnement par le numérique**

**Chapitre 6. Du processus digital d'accompagnement du demandeur d'emploi au contrat d'engagement... Quand l'accompagnement devient un besoin pour tous ..... 97**

Anne-Sophie GINON

1. Création d'un « processus » digital de gestion de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ..... 98
  - 1.1. Autonomisation de la mission d'accompagnement et offre digitale servicielle..... 98
  - 1.2. Le paramètre décisif de l'« autonomie-capacité » pour l'affectation dans un parcours d'accompagnement ..... 100
2. Modification de « l'économie » générale de l'accompagnement et création du contrat d'engagement..... 103
  - 2.1. Quand l'accompagnement devient un besoin pour tous..... 103
  - 2.2. Contrat d'engagement et teneur obligationnelle de l'accompagnement..... 105

<b>Chapitre 7. L'autonomie des demandeurs d'emploi par-delà la digitalisation des services</b> .....	109
--	-----

Entretien avec Léa LIMA, Aurélie GONNET et Carole TUCHSZIRER

<b>Chapitre 8. Des logiciels pour réunir l'offre et la demande de travail ? Une vision adéquationniste qui oublie le travail des conseiller-es et les déséquilibres du marché du travail</b> .....	117
--	-----

Jean-Marie PILLON

1. Le SDR dans les pas du ROME .....	118
2. L'identification des positions et leur appariement .....	121
3. L'appropriation du SDR par les conseillers .....	125
4. Dématérialiser en déniaient le travail de l'appariement .....	130
Conclusion .....	134

### PARTIE 3

## La centralité de la compétence-employabilité

<b>Chapitre 9. Compétences acquises vs compétences requises</b> .....	139
---	-----

Entretien avec Sylvie MONCHATRE

<b>Chapitre 10. Habilitations, micro-certifications et blocs de compétences : un morcellement de la qualification dans un marché de la certification</b> .....	147
--	-----

Pascal CAILLAUD

Introduction .....	147
1. L'instauration progressive d'un marché de la certification des qualifications .....	148
1.1. D'un monopole de l'État à une pluralité des certifications .....	149
1.1.1. Le monopole de l'État sur les diplômes .....	149
1.1.2. La reconnaissance officielle des titres d'organismes privés de formation .....	150
1.1.3. La consécration de certificats de branche : l'enjeu de la définition des qualifications .....	151
1.2. L'organisation d'un marché par un cadre fondé sur des niveaux de qualification .....	152
2. La promotion des blocs et micro-certifications de compétences dans le marché des certifications .....	154
2.1. La promotion européenne des micro-certifications pour l'employabilité .....	154
2.2. Recensement et morcellement des certifications de compétences en France .....	157
2.2.1. La création d'un répertoire <i>ad hoc</i> de certifications des compétences .....	157
2.2.2. Les blocs de compétences ou le morcellement de la qualification .....	158
2.2.3. Accès à l'initiative du travailleur ou obligation de l'employeur ? .....	159
Conclusion .....	160

<b>Chapitre 11. « Compétence validée » : le dispositif par lequel France Travail confie l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi aux employeurs</b> .....	163
---	-----

David STINDT

1. Les attributs remarquables .....	165
1.1. Typologie .....	165

1.2. Ressorts et environnement conceptuel.....	166
2. Les effets potentiels.....	168
2.1. L'éviction du droit.....	168
2.2. La subordination au marché.....	169
Conclusion.....	170

**Chapitre 12. Le « passeport de compétences », un outil reconfiguré au service de la mise en marché des compétences..... 173**

**Marion DEL SOL**

1. Le cheminement de l'outil « passeport » dans le champ du droit social conventionnel et étatique.....	174
1.1. Les prémices conventionnelles en 2003.....	174
1.2. Une première reconnaissance timide par la loi en 2009.....	175
1.3. Une évolution législative ambiguë en 2014.....	175
1.4. Le changement notable survenu en 2023.....	176
2. D'un outil à usage personnel à un outil mobilisable par le Réseau pour l'emploi.....	176
2.1. Un outil initialement pensé hors contexte d'intermédiation.....	176
2.2. Un outil désormais résolument inscrit dans un contexte d'intermédiation.....	178
3. Un outil au cœur de la « bataille des compétences ».....	178
3.1. Un outil au service du déploiement du langage des compétences.....	179
3.1.1. Vers une traduction automatique du parcours et des expériences en compétences.....	179
3.1.2. La question essentielle mais encore en suspens de la vérification des compétences.....	180
3.2. Des données à l'appui de la logique adéquationniste.....	181
Conclusion.....	183



# La digitalisation au service des demandeurs d'emploi : une évolution ambiguë

Dématérialisation des procédures d'inscription au chômage, réalisation des entretiens en distanciel avec les conseillers, développement de nouvelles fonctionnalités digitales dans les espaces numériques personnels, mise en place de « banques » de services digitaux (par exemple ceux de l'Emploi store) sont autant de facettes – mais pas les seules (recours aux algorithmes, plateformes et contractualisation) – de la transformation numérique actuelle du service public de l'emploi à laquelle les demandeurs d'emploi sont confrontés au quotidien. Bien qu'invisible dans les dispositifs juridiques, cette reconfiguration digitale de Pôle emploi (devenu France Travail) n'a rien de neutre, tant sur le plan des droits sociaux reconnus aux demandeurs d'emploi que sur le plan des missions confiées à l'institution, tout particulièrement dans l'exercice de ses missions d'accompagnement et de contrôle. Au contraire, nous sommes même tentés d'écrire la proposition suivante : ces dispositifs numériques renouvelés sont de véritables facteurs de transformation des droits sociaux reconnus aux demandeurs d'emploi. Dit autrement, à rebours de ce que laisse croire le discours ambiant, la transformation est loin de n'être que technologique : elle modifie le système de délivrance des droits tout comme leur substance, reposant à nouveaux frais la question centrale de la place des obligations, droits et garanties individuelles et collectives des demandeurs d'emploi. Les contributions réunies dans cet ouvrage entendent souligner combien l'accès aux droits sociaux des demandeurs d'emploi mais aussi leur contenu, voire leur finalité, sont affectés par la reconfiguration numérique de Pôle emploi. Le plan de l'ouvrage est conçu pour rendre compte de ces mutations auxquelles la loi pour le plein emploi de décembre 2023 devrait donner plein effet.

*Cet ouvrage s'inscrit dans le prolongement d'un projet de recherche financé par la DREES et la CNAF dans le cadre du programme « Usages des technologies numériques dans le champ de la santé, de l'autonomie et de l'accès au droit ». Ce projet dénommé Digeps, pour « Digitalisation, emploi et protection sociale », a réuni de 2022 à juin 2024 une équipe de juristes dont la recherche a principalement porté sur la digitalisation de Pôle emploi et sa mission d'accompagnement. Ces résultats ont également donné lieu à une journée d'échanges interdisciplinaires, Les demandeurs d'emploi au défi de la digitalisation de Pôle emploi, dont les vidéos sont consultables en libre accès sur le site Web de l'IODE.*



ISBN : 978-2-9581843-5-3



Université  
de Rennes

