

LES JEUX DE LA MESURE ET DE LA PERFORMANCE. LA GRAMMAIRE GESTIONNAIRE À PÔLE EMPLOI

Jean-Marie Pillon¹

RESUME

Ce texte s'intéresse à une caractéristique centrale de la mise en gestion de l'action publique : le management par indicateur. Plutôt que d'appréhender ce processus comme une loi d'airain qui s'imposerait mécaniquement et de façon uniforme à tous les acteurs, nous proposons de saisir le management par indicateur comme une pratique professionnelle, celle des gestionnaires. Cette pratique s'appuie sur des dispositifs techniques qui sont eux-mêmes le produit de la pratique professionnelle d'autres acteurs, les développeurs informatiques. La création et la maintenance de ces dispositifs techniques n'est de ce fait pas neutre, elle est faite de décisions, de choix, qui sont proprement politiques. Mais le fonctionnement de cette architecture n'est au final rendu possible que par l'alimentation des logiciels effectuée par les conseillers Pôle emploi au cours de leur travail avec les chômeurs. Un tel questionnement nous conduit à nous interroger sur les conséquences de cette pratique du management par indicateur sur la politique de l'emploi. Cette réflexion est éclairée par une observation directe des pratiques professionnelles des conseillers d'une agence Pôle emploi ainsi que sur une série d'entretiens réalisés auprès de professionnels du contrôle de gestion, de maîtres d'ouvrage informatique et de conseillers à l'emploi de Pôle emploi.

¹ Centre d'études de l'emploi. jean_mariepillon@msn.com

DE LA STATISTIQUE À LA MESURE DE L'EFFICACITÉ DE L'ÉTAT

Ce texte se propose de revenir sur quelques propriétés de la mesure de l'efficacité de l'État dans le champ de la politique de l'emploi, sur les modalités de son émergence et d'avancer les conséquences les plus marquantes de ce phénomène. Dans un article paru en 2005, Alain Desrosières notait à propos de l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) : « *Il n'est pas sûr que, au moment du vote unanime de la loi en 2001, ses promoteurs aient bien eu conscience que ce moment de la définition et de la mesure concrète des indicateurs n'était pas seulement une question technique, à sous-traiter à des spécialistes, mais une opération complexe, engageant toute la philosophie du dispositif* »¹. L'auteur invitait par-là à étudier les opérations statistiques élaborées pour mesurer l'efficacité de l'État, soulignant en creux l'importance des différentes étapes au cours desquelles les acteurs débattent de ce qu'il est légitime de compter dans toute opération de quantification. Si de telles conventions ont été étudiées en France à partir des années 1970 à l'occasion de l'entrée dans la carrière d'ingénieurs-statisticiens ayant bénéficié des enseignements de Pierre Bourdieu à l'ENSAE², les procédures concrètes d'enregistrement des données ont suscité un moindre intérêt³. Pourtant, et depuis lors, les

politiques de quantification se sont fortement développées dans la sphère administrative. En matière d'emploi, le moment d'élaboration et de collecte des « données » constitue un enjeu majeur de la lutte contre le chômage et ce pour deux raisons. D'une part, les indicateurs statistiques utilisés à l'ANPE puis à Pôle emploi ont été élaborés dès 1990 par des cadres appartenant au service public de l'emploi à l'occasion de la signature d'un contrat de service avec l'État. Cela distingue ces données des indicateurs développés de l'extérieur dans d'autres administrations après la LOLF et pour se conformer à ses exigences⁴. D'autre part, ces indicateurs sont alimentés automatiquement par les applications informatiques utilisées par les agents face à leur public. En d'autres termes, le moment de travail où le conseiller à l'emploi remplit sa tâche, est simultanément une étape clé du complexe processus de mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi. Pôle emploi, qui a succédé à l'ANPE en 2009, constitue en cela un laboratoire intéressant pour observer la sécularisation du travail de mesure dans le monde public, une fois apaisés les controverses suscitées par son émergence.

¹ Alain DESROSIERES, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, 2005, vol. 58, n° 1, p. 4-27.

² Alain DESROSIERES, « Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940 », *Revue française de sociologie*, 1985, vol. 26, n° 2, p. 277-310.

³ A l'exception notable de Laurent THEVENOT, « L'économie du codage social », *Critiques de l'économie politique*, 1983, vol. 23-24, p. 188-222 ;

Frédérique HOUSEAUX et Céline BESSIERE, « Suivre des enquêteurs », *Genèses*, 1997, vol. 29, n° 1, p. 100-114.

⁴ Jean-Marie PILLON et Nicolas SALLEE, « De la construction des normes gestionnaires à leur appropriation. Une comparaison Pole Emploi - Protection judiciaire de la jeunesse », in *L'État social dans tous ses états: Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, Paris, Editions L'Harmattan, 2014, p. 71-86.

L'usage des registres administratifs pour évaluer l'action publique est une ambition ancienne que l'on retrouve, par exemple, sous la plume de pionniers de la statistique tel Pierre-Simon Laplace. Ce dernier notait en effet dès 1814 : « *Il est donc bien important de tenir, dans chaque branche de l'administration publique, un registre exact des effets qu'ont produits les divers moyens dont on a fait usage, et qui sont autant d'expériences faites en grand par les gouvernements. Appliquons aux sciences politiques et morales la méthode fondée sur l'observation et sur le calcul, méthode qui nous a si bien servi dans les sciences naturelles.* »¹. La mesure de l'efficacité de l'État a néanmoins connu une accélération importante à la fin des années 1970, à travers la démocratisation d'outils informatiques capables de centraliser et de traiter un volume important de données². Se sont ainsi multipliés des indicateurs statistiques de productivité de l'État. En partie technique, ce mouvement fut néanmoins plus directement impulsés par les reconfigurations contemporaines de l'action des États occidentaux, qu'elles soient qualifiées de « managériales »³⁴, de « gestionnaires »⁵ ou de « néolibérales »⁶.

Afin d'appréhender la portée des réformes de l'État sur le fonctionnement des services publics, nombre d'auteurs appellent à étudier au plus près des agents de l'État, les transformations effectives de leurs pratiques de travail, sans postuler *a priori* leur résistance⁷. Que ce soit à l'hôpital⁸, dans la police⁹ ou

⁴ Christopher HOOD, « The "New Public Management" in the 1980s: Variations On a Theme », *Accounting, organizations and society*, 1995, vol. 20, n° 2, p. 93-109. Philippe BEZES, « L'État et les savoirs managériaux : Essor et développement de la gestion publique en France », *in 30 ans de réforme de l'État*, Dunod, 2005, p. 9-40.

⁵ Albert OGIEN, *L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*, Paris, Ed. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.

⁶ Françoise DREYFUS, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ? », *Revue française d'administration publique*, 2010, n° 136, n° 4, p. 857-864.

⁷ Philippe BEZES, Didier DEMAZIERE, Thomas LE BIANIC, Catherine PARADEISE, Romuald NORMAND, Daniel BENAMOUZIG, Frédéric PIERRU et Julia EVETTS, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348. Éléonor BRETON, « Répondre à l'appel (à projets) : Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014, vol. 105, n° 1, p. 213. Julien BARRIERE, Jean-Marie PILLON et Olivier QUÉRÉ, « Les cadres intermédiaires du secteur public - Travail administratif et recompositions managériales de l'État ». *Gouvernement et action publique*. 2015, A paraître.

⁸ Agnès CAMUS et Nicolas DODIER, « L'admission des malades. Histoire et pragmatique de l'accueil à l'hôpital », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1997, vol. 52, n° 4, p. 733-763 ; Nicolas BELORGEY, « Offrir les soins à l'hôpital avec mesure », *in Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, Presses Universitaires du Mirail., Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2009, p. 73-90.

⁹ Jean-Hugues MATELLY et Christian MOUHANNA, *Police : des chiffres et des doutes : regard critique sur les statistiques de la délinquance*, Paris, Michalon, 2007.

¹ Pierre-Simon de Laplace, *Essai philosophique sur les probabilités*, 2 tomes, Paris, Gauthier Villars (préface de la deuxième édition de la théorie analytique des probabilités, 1814), 1921, tome 2, p. 1-2 cité in Laurent THEVENOT, « Statistique et politique. La normalité du collectif », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 25, p. 5-20.

² Michel VOLLE, « Contrôle de gestion et système d'information », *ENA mensuel*, 2002, n° 322.

³ Christopher HOOD, « A public management for all seasons », *Public administration*, 1991, vol. 69, n° 1, p. 3-19 ; Christopher POLLITT, *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, Basil Blackwell, 1990 ; Philippe BEZES, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, n° 193, n° 3, p. 16-37.

dans la recherche publique¹, des enquêtes de ce type montrent que l'utilisation des dispositifs de gestion, physiques ou financiers – visant le plus souvent à augmenter les cadences et/ou à réduire les dépenses – s'impose en se combinant à des règles plus traditionnelles et professionnelles de gestion des cas ou des dossiers². L'ensemble de ces travaux offre un éclairage précieux sur les arbitrages opérés au quotidien entre différents registres d'action, mais propose peu d'éléments pour saisir l'ensemble des médiations par lesquelles des contraintes d'inspiration gestionnaire se déclinent tout le long de la pyramide administrative, jusqu'aux agents de premier niveau. Nous exposons dans ce texte quelques mécanismes par lesquels les actes réalisés au guichet deviennent visibles, contrôlables, voire sanctionnables par leur hiérarchie.

LE TAUX DE CHÔMAGE, UN INSTRUMENT POUR STIMULER L'ACTION DES GOUVERNEMENTS

En matière de lutte contre le chômage, en France, les indicateurs statistiques ont un poids important. Le taux de chômage constitue depuis 1973 au moins un indicateur de résultat du personnel politique³. Les politiques européennes mobilisent elles-mêmes ce type de données afin de « *stimuler les acteurs en situant leurs performances sur des échelles*

normatives »⁴, comme c'est le cas en ce qui concerne la stratégie européenne de l'emploi, initiée en 1997 et formalisée à Lisbonne en 2000⁵. Le choix des indicateurs en question, le taux d'emploi notamment, n'est d'ailleurs pas anodin puisqu'il repose sur une approche néo-classique du chômage, conçu comme une pratique peu ou prou volontaire⁶. Corrélativement à ce cadrage du problème, la stratégie européenne de l'emploi promeut une forme édulcorée du *workfare* incitant les institutions publiques à dépenser moins pour assister les chômeurs et davantage pour les pousser à retrouver un emploi⁷. La mise en œuvre de ces politiques dites « d'activation des dépenses de chômage » est aujourd'hui bien documentée. Par le jeu de la contractualisation avec l'ANPE et le Fond social européen (FSE), des associations créées dans les années 1980 autour de la problématique de « l'aide à la recherche d'emploi »⁸ se sont spécialisées au tournant des années 2000 dans « l'accompagnement » individualisé des demandeurs d'emploi⁹. A partir de

⁴ Alain DESROSIERES, « Les qualités des quantités », *Courrier des statistiques*, 2003, vol. 105, n° 106, p. 51-63.

⁵ Gilles RAVEAUD, « Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi », *Education et sociétés*, 2006, vol. 18, n° 2, p. 17-33.

⁶ Robert SALAIS, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) », in *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action: le savant, le politique et l'Europe*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme., Paris, 2004, .

⁷ Jean-Claude BARBIER, « Le Workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, 2009, vol. 61, p. 23-36.

⁸ Sophie DIVAY, « L'aide à la recherche d'emploi : une activité en voie de professionnalisation ? », *Travail et emploi*, 2000, vol. 81, p. 67-80.

⁹ *Ibid.*

¹ Julien BARRIER, « La science en projets: financements sur projet, autonomie professionnelle et transformations du travail des chercheurs académiques », *Sociologie du travail*, 2011, vol. 53, n° 4, p. 515-536.

² Alexis SPIRE, « L'asile au guichet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 169, n° 4, p. 4-21.

³ Philippe GARRAUD, *Le chômage et l'action publique: le « bricolage institutionnalisé »*, L'Harmattan., Paris, 2000.

2005, de nouveaux acteurs institutionnels sont apparus sur ce marché du placement¹, tandis que s'opérait une rationalisation générale du travail des intervenants². A distance de l'histoire collective de la notion de chômage³, l'intervention de ces acteurs du retour à l'emploi a consisté à légitimer le discours de l'insertion, c'est-à-dire une approche du chômage comme phénomène individuel, enraciné dans les caractéristiques du chômeur lui-même⁴. Si ces analyses se sont concentrées sur l'étude d'établissement de faible ou de moyenne envergure, les effets de ces politiques sur les pratiques concrètes des conseillers de l'ANPE puis de Pôle emploi ont été peu étudiés. Jusqu'à une date récente, ces derniers étaient pourtant tenus par ces politiques de recevoir les demandeurs d'emploi tous les mois, afin de leur fournir des offres d'emploi et des ateliers d'aide à la recherche d'emploi. Certes, le poids croissant des indicateurs de productivité auxquelles sont soumis les agents sont soulignés⁵, ainsi que le

développement de jugements en termes d'employabilité pour répondre à ces injonctions⁶, sans pour autant nous offrir de pistes pour saisir la façon dont les dispositifs et orientations gestionnaires s'incarnent et affleurent au quotidien dans les situations de travail. Notamment, le fait que l'ANPE – par l'intermédiaire de ses cadres – puis Pôle emploi ait fait le choix d'indicateurs de gestion internes déconnectés des grandeurs statistiques usitées pour décrire et orienter la politique macro-économique n'a fait l'objet d'aucune analyse. Pourtant, depuis 1990 l'opérateur public de placement est évalué sur la base du nombre de placements qu'elle parvient à générer⁷. Depuis 2005, il est également évalué sur sa capacité à recevoir tous les chômeurs tous les mois⁸. Depuis 2012, c'est même le retour à l'emploi des inscrits à Pôle emploi qui est calculé. De ce fait, les modalités internes de mesure de l'efficacité de Pôle emploi sont en partie déconnectées des grands indicateurs utilisés pour évaluer la politique de l'emploi. Dans ces conditions, la mise en gestion d'un service public tel que Pôle emploi repose sur la traduction dans un langage bureaucratique des grandes orientations politiques. Ce travail de traduction a fait l'objet de peu d'études alors même qu'il détermine les discours, les pratiques et les marges de manœuvre dont disposent les agents de Pôle emploi

¹ Claire VIVES, « L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011) » Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Nanterre, 2013. Sophie DIVAY, « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi », *Travail et emploi*, 2009, vol. 119, p. 37-49.

² Sophie DIVAY, « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, 2008, n° 2, p. 55-66.

³ Robert SALAIS, Nicolas BAVEREZ et Bénédicte REYNAUD-CRESSANT, *L'Invention du chômage*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

⁴ Serge EBERSOLD, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 154, n° 4, p. 92.

⁵ Didier DEMAZIERE, « 6. Qu'est-ce que le travail d'accompagnement des chômeurs ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2013, n° 13, n° 1, p. 137-150.

⁶ Lynda LAVITRY, « Le jugement d'employabilité: un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 2012, vol. 24, n° 1, p. 53-65.

⁷ Jean-Marie PILLON, « Un nouveau rôle pour Pôle emploi ? Évolution de ses stratégies au prisme des indicateurs de performance », *Connaissance de l'emploi*, 2014, n° 117.

⁸ Jean-Marie PILLON et Claire VIVES, « Fusionner pour activer ? Les représentations à l'œuvre lors de la création de Pôle emploi », in *Accompagner vers l'emploi*, Peter Lang., 2015.

face à leur public¹. Ce texte se propose d'apporter quelques éclaircissements quant à cet angle-mort.

UNE ENQUÊTE QUALITATIVE POUR DÉCONSTRUIRE LES MÉCANISMES DE MISE EN GESTION DES SERVICES PUBLICS

Nous proposons dans ce texte de contribuer à l'analyse des politiques de traitement du chômage en étudiant les relations qui se nouent entre trois groupes d'acteurs : les *managers*, les contrôleurs de gestion et les conseillers de Pôle emploi, à l'occasion de leurs interventions respectives sur des indicateurs de gestion. À partir d'une enquête qualitative, nous entendons montrer qu'aux prescriptions descendantes encadrant le travail dans le sens des politiques actives de l'emploi, répondent des tactiques de détournement des indicateurs dans le but de préserver l'autonomie des travailleurs. Les dispositifs de quantification sont étudiés à la fois comme le produit de l'activité de l'organisation, mais aussi comme la grammaire des échanges internes à celle-ci, une *grammaire gestionnaire*. Nous définissons la grammaire gestionnaire comme l'ensemble des règles, des normes et des principes de fonctionnements de l'organisation qui sont structurés par le souci d'optimiser les moyens et de le prouver.

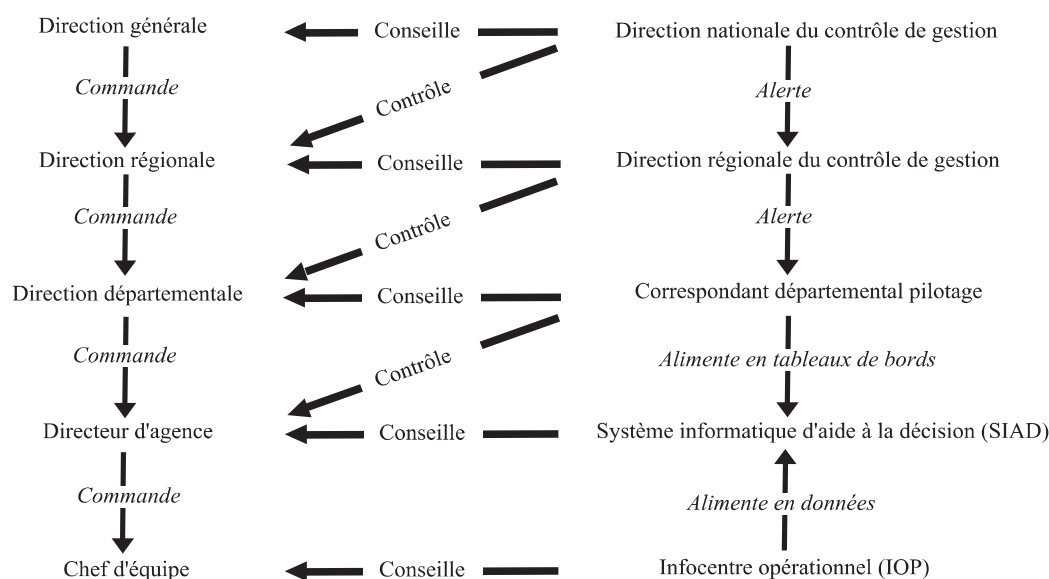
Bien qu'on ne trouve pas cette expression sous la plume d'Albert Ogien, c'est de ses travaux que cette formulation s'inspire². On retrouve des notions approchantes dans les travaux de D. Hodgson qui parle de *Terminology* ou bien d'A. Burlaud qui évoque une syntaxe comptable.

Pour déployer ce raisonnement, nous analysons dans une première partie la façon dont le travail des conseillers de Pôle emploi est encadré par le déploiement d'un *management* par objectif, avant de montrer, dans un second temps, à quelles conditions ce cadre métrologique peut faire l'objet d'un détournement par les salariés.

¹ À l'exception notable de Lynda LAVITRY, *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi: les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 2015, 2015.

² Albert OGIEN, *L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.

Encadré méthodologique : Pôle emploi est né en 2009 de la fusion des Assedic et de l'ANPE. Ses missions principales sont l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi. Il emploie, en 2010, 46 000 salariés. 80 % d'entre eux sont affectés à la réception des demandeurs d'emploi au sein de 907 agences locales. Parmi les 20 % restants, 2,5% développent des outils informatiques, 1,7% sont en charge du contrôle de gestion et 6% sont en position de *managers*¹. Ces acteurs se répartissent le long d'une chaîne allant de la direction générale, basée en Ile-de-France, à des agences locales, en passant par deux échelons, l'un régional et l'autre départemental.



Les données sur ces différents acteurs, leurs pratiques et leurs représentations, ont été récoltées en croisant deux méthodes d'investigation. D'une part, une série d'entretiens semi-directifs a été menée depuis 2008 auprès des contrôleurs de gestion de l'ANPE et de Pôle emploi à tous les échelons hiérarchiques (n=14), des responsables du développement informatique (n=11), de directeurs d'agences (n=15) et de leurs managers régionaux ou départementaux (n=9). D'autre part, ce texte s'appuie sur deux carnets de terrain constitués lors de deux périodes d'observation directe des pratiques des conseillers à l'emploi dans deux agences de deux régions distinctes, au printemps 2011 et à l'été 2012. Ces deux séquences ont duré deux mois chacune et consistaient à observer, par tranche d'une demi-journée, l'activité d'un conseiller de Pôle emploi. Pour des raisons de confidentialité les noms et les lieux ont été changés.

¹ Véronique HESPEL, Pierre-Emmanuel LECERF et Emmanuel MONNET, *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection Générale des Finances, 2011.

I) LE DESS(E)IN DES INSTRUMENTS : LA MESURE IMPOSÉE.

L'élaboration d'un indicateur statistique peut être décrite comme une opération de « quantification » qui consiste, d'abord, à convenir de ce qu'il est pertinent de compter, avant de mesurer cette grandeur¹. Dans cette veine, la productivité peut être appréhendée comme un *ratio* qui divise un premier élément, envisagé comme un gain, par un second, conçu comme une dépense, un coût, une charge. Au travers de ce prisme, la mesure de la productivité incorpore des normes et des valeurs qui donnent un sens aux objectifs poursuivis, au-delà de la seule question du chiffre². La mesure de l'efficacité repose ainsi sur la définition des actes jugés les plus efficaces, les plus utiles ce qui confère à l'activité productive sa valeur politique. Dans le cas de Pôle emploi, la volonté de mesure acquiert son caractère « politique » à travers deux mécanismes : la convention des indicateurs de performance et la construction de logiciels permettant à la fois de travailler et d'enregistrer l'efficacité. Nous montrons dans cette partie comment ces deux moments conduisent à une subordination du travail aux traductions gestionnaires des injonctions issues de la politique de l'emploi.

Quand les indicateurs de productivité deviennent des indicateurs de « performance »

Pôle emploi se caractérise par une distinction des fonctions entre celui qui

agrège, contrôle et analyse les données – le contrôleur de gestion – et celui qui commande – le *manager*. Cette distinction n'est pas typique dans les administrations mais, en revanche, ces deux mandats – décision et contrôle – se retrouvent toujours peu ou prou dans toutes les bureaucraties publiques. Simplement, ces deux fonctions sont le plus souvent réunies dans la fiche de poste du responsable. A la protection judiciaire de la jeunesse, par exemple, tous les responsables sont aussi contrôleurs³. Ce n'est qu'au niveau de la direction nationale que la distinction survient. A l'inverse dans les caisses primaires d'assurance maladie, on constate que la distinction se maintient depuis le siège jusque dans les équipes de proximité⁴. Pôle emploi se caractérise lui par une position d'entre-deux, où la distinction se maintient très longtemps à mesure que l'on descend dans la hiérarchie. Parmi l'ensemble des postes de décision, seuls les directeurs d'agence locale doivent assurer simultanément la direction et le contrôle. A tous les autres échelons, les *managers* qui assument la responsabilité sont bien distingués des contrôleurs de gestion qui assurent la constitution et l'analyse des tableaux de bord.

¹ Alain DESROSIERES, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, la Découverte, 1993. p. 21.

² François VATIN, *Évaluer et valoriser - Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2011. p. 27.

³ Jean-Marie PILLON et Nicolas SALLEE, « De la construction des normes gestionnaires à leur appropriation. Une comparaison Pole Emploi - Protection judiciaire de la jeunesse », in *L'État social dans tous ses états: Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, Paris, Editions L'Harmattan, 2014, p. 71-86.

⁴ Lionel JACQUOT, « Nouvelle gestion publique et modernisation managériale à l'assurance maladie. Le travail de l'intermédiation hiérarchique », in *Le travail à l'assurance maladie: du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 2015.

Les contrôleurs de gestion de Pôle emploi consacrent une partie de leur activité à rédiger des analyses et des notes de synthèses qui sont transmises aux *managers*. Les actes réalisés par les agents de premier niveau, les conseillers au contact des chômeurs, alimentent un vaste réservoir de données. Après agrégation et tri, ces informations sont mises à la disposition des *managers* sous la forme de tableaux de bords. L'objectif de ces tableaux est de suivre l'exécution d'un contrat annuel passé par chacun des *managers* avec son supérieur direct. Chacun des *managers* participe, en effet, chaque année à un dialogue budgétaire portant sur des objectifs annuels chiffrés. Jusqu'à 2012, le chiffre principalement débattu lors de ces négociations était la mise en relation positive, traduction gestionnaire du nombre de placements réalisés par Pôle emploi. Les autres indicateurs de performance mesurant la productivité des agents peuvent être : a) le nombre de demandeurs d'emploi qui ont été reçus le mois précédent ; b) qui sont entrés en formation ; c) qui ont bénéficié d'une prestation ; d) la part des appels téléphoniques qui aboutissent ; e) le délai de satisfaction des offres, etc. Cette procédure de négociation des objectifs est intitulée « dialogue de performance ». Elle vise à définir les objectifs à atteindre l'année suivante et les moyens alloués pour ce faire :

Michel, Directeur du « pilotage et de la performance » dans une direction régionale :

« [Ce document qu'il me montre], c'est la totalité des propositions faites par les directions départementales, avec ce qu'on avait négocié au niveau de la direction régionale par rapport aux cibles nationales.

On peut accepter des entorses pour des raisons locales. S'ils [telle direction départementale] nous disent, qu'ils n'y arriveront pas, si on leur fixe un objectif trop

ambitieux sur les entrées en formation, nous, on fait notre affaire de notre entretien avec la direction générale ou alors on ne respectera pas notre objectif, mais au moins on saura pourquoi. »

La mise en forme, en temps réel, de l'activité des agents de Pôle Emploi dans des tableaux de bord détaille les différents objectifs nationaux, régionaux et départementaux, représentés sous forme de cibles à atteindre. L'agrégation des informations enregistrées dans les agences au cours de l'activité des conseillers est affichée comme autant de réalisations d'une partie du contrat. Les tableaux mettent également en rapport ces volumes physiques avec les dépenses engagées, généralement approchées par le temps de travail des agents. Ils proposent ainsi une mesure de la productivité de l'établissement.

Michel, responsable « pilotage de la performance » dans une direction régionale : « Il est validé par tout le monde ce tableau de bord [...]. En bleu, c'est les indicateurs du dialogue de performance, il y a qu'une page, et nous on a rajouté des indicateurs complémentaires d'éclairage pour que la personne puisse un peu descendre sur son environnement, la demande d'emploi, la DEFM ; les inscriptions, est-ce qu'on est efficace dans l'indemnisation des demandeurs d'emploi, est-ce qu'on est efficace dans les propositions que l'on fait aux demandeurs d'emploi, les Suivis mensuels personnalisés... les demandeurs sans mise en relation depuis deux mois, il y en a/ il y en a pas, oui-non. Et puis, c'est vrai qu'il est un peu... parfois, il y a pas mal de chose. La mobilisation des mesures, là on est en kilo-euros. Non, ça c'est le physique pardon. Le montant des allocations, là 252 000 euros, c'est les engagements de budget-formation, on a même du financier, vous voyez... »

Le « dialogue de performance » qui se tient tout au long de la ligne de commandement, porte à la fois sur les objectifs qu'une division est susceptible

d'atteindre, mais également sur les moyens humains mis à sa disposition pour y parvenir. Les tableaux de bord appuient l'arbitrage entre les différents postes de dépense au regard des critères de valorisation qui sont imposés. Les indicateurs de productivité sont interprétés par les contrôleurs de gestion de chaque niveau. Ces derniers formulent un « diagnostic » qui cadre *a priori* des « plans d'action correctifs », qui sont conçus pour « rectifier le tir ».

Jean-Paul, Responsable du « pilotage de la performance » dans une direction régionale : « *Quand on a un plan d'action, vous avez tiré sur un fil et le résultat n'est pas forcément celui que vous souhaitiez. [...] On ne peut pas se contenter de regarder les indicateurs et les tableaux de bord que l'on a couramment et puis de se dire ça ne va pas. Donc je vais me poser la question avec toute l'équipe de direction, en agence, et on va trouver avec l'équipe de direction locale plus notre service de la région et on va leur soumettre nos axes de réflexion, le questionnement, une manière de mettre en place des plans d'action qui vont influencer positivement pour de meilleurs résultats, une meilleure qualité de service aux demandeurs d'emploi.* »

Ces contrats annuels de performance formulent des prescriptions de différents types. Il existe d'abord des objectifs que nous appelons « organisationnels », c'est à dire qu'ils ne font pas référence à des données quantitatives, mais engagent en revanche la répartition du temps de travail des agents. Les orientations politiques sont traduites dans le langage du planning, selon une vision de l'activité des agents comme somme d'heures de travail segmentée entre des opérations substituables les unes aux autres. Ces objectifs peuvent être formulés de façon consensuelle : « Assurer la maîtrise du suivi mensuel personnalisé » ou plus impérative : « optimiser l'utilisation des différents canaux de délivrance de

services ». Des objectifs que nous qualifions de « physiques » en ce qu'ils s'appuient sur la mesure du travail par des indicateurs. Certains objectifs sont indiscutables, relevant des plans d'action nationaux, comme le « taux de décroché », qui désigne la proportion des appels téléphoniques des demandeurs d'emploi ou des employeurs ayant abouti à une conversation. Ce « taux de décroché » doit atteindre 80 % pour les demandeurs d'emploi et 85 % pour les employeurs. D'autres objectifs sont présentés comme négociables, comme le « taux de réalisation des PAE 03 et + », qui mesure la part des demandeurs d'emploi reçus tous les mois par un conseiller. Le fait que cet indicateur nourrisse une négociation – alors même que ce suivi est une obligation depuis la loi de cohésion sociale de 2005 – rappelle que la mise en œuvre des objectifs politiques est un enjeu pour la Direction de Pôle emploi et non un présupposé.

Les injonctions incorporées aux contrats de performance sont conçues dans la perspective d'améliorer le niveau des indicateurs de productivité des agents de Pôle Emploi en généralisant les « bonnes pratiques » des « meilleurs élèves », à l'image de la pratique du *benchmarking* dans l'industrie¹. Tel est l'enjeu de l'activité des *managers*, quel que soit leur échelon hiérarchique. C'est dans la grammaire du tableau de bord que la pertinence des prises de décision est évaluée. Les contrôleurs de gestion, qui analysent les tableaux de bord pour le compte des *managers*, exercent ainsi une forme de monopole sur le langage dans lequel les décisions alternatives peuvent être exprimées.

¹ Stephen BOUQUIN, *La valse des écrous : travail, capital et action collective dans l'industrie automobile, 1970-2004*, Paris, France, Éd. Syllepse, 2006. p. 66.

Considérons un indicateur particulièrement suivi à Pôle emploi, la « mise en relation positive » ou MER +¹. Une « fiche indicateur » est fournie aux *managers* par les gestionnaires du système d'information et stipule :

« [L'indicateur MER +] mesure le nombre de placements réalisés par Pôle Emploi à partir des propositions faites aux Demandeurs sur des offres confiées par les entreprises à Pôle Emploi. » La fiche rappelle ensuite le mode de calcul de l'indicateur : « Sont mesurées, en volume, les MER qui ont abouti à un recrutement déclaré par l'entreprise. »

Une MER est définie comme la transmission des coordonnées d'un employeur à un demandeur d'emploi. Cette mise en relation peut avoir lieu au cours d'un entretien avec le demandeur d'emploi ou lui être signifiée par courrier. L'indicateur est conçu pour évaluer la capacité de l'opérateur public à placer les chômeurs, c'est-à-dire à organiser une rencontre de l'offre et de la demande de travail qui débouche sur une embauche. Cet indicateur, alimenté au cours des interactions microsociologiques entre un chômeur et un conseiller, revêt des enjeux politiques importants, dans la mesure où il apparaît sur différentes scènes sociales. Dès la mise en place des indicateurs de la LOLF entre 2001 et 2006, la MER + avait été désignée comme indicateur d'efficacité de la politique de l'emploi. Il est mobilisé aujourd'hui par le programme 102 « accès et retour à l'emploi » de la mission « travail et emploi » du projet annuel de loi de finance nationale, à travers les indicateurs

2.1 et 2.3, définis respectivement comme le « Nombre de mises en relation positives rapporté au nombre de mises en relation (du point de vue de l'utilisateur) » et le « Coût de la mise en relation positive (du point de vue du contribuable) ». La « MER+ » est ainsi directement traductible en termes d'évaluation des politiques publiques.

Lorsqu'une offre d'emploi est transmise à un demandeur d'emploi, le logiciel utilisé par le conseiller enregistre automatiquement le décompte d'une « MER ». Mais l'évaluation de l'efficacité par le décompte d'une « MER + » ou placement n'est pas automatique. Lorsqu'un demandeur d'emploi reçoit une offre d'emploi, rien ne garantit qu'il contacte l'employeur et, s'il le fait, que cette mise en relation débouche sur une embauche. La fiche indicateur précise qu'il s'agit de « mises en relation qui ont abouti à un recrutement déclaré par l'entreprise ». Autrement dit, l'employeur participe à l'évaluation de l'efficacité de l'État. Considérant cette définition de l'efficacité, la mise en œuvre du dispositif de mesure prescrit l'activité de travail, dans un sens éloigné de sa réalité :

Christophe, animateur d'équipe, ancien conseiller : « Normalement, le recruteur doit trier tous les CV qu'il reçoit, les archiver entre les candidatures directes, les candidatures spontanées, l'offre qu'il a passée à l'APEC, machin, etc. et pouvoir te dire untel il est venu, untel il est pas venu, lui je l'ai retenu, lui je l'ai pas retenu. De manière à ce que tu mettes les codifications qui conviennent. Aujourd'hui, enfin même depuis que je connais l'agence, tu es vraiment heureux, content, quand l'employeur est capable de te dire untel, il est dans la liste et je l'ai vu. »

La reconnaissance, par le système d'information, du travail d'intermédiation des conseillers suppose de leur part un travail spécifique de collecte

¹ Pour un approfondissement historique de l'enjeu de cet indicateur voir Jean-Marie PILLON, « Un nouveau rôle pour Pôle emploi ? Évolution de ses stratégies au prisme des indicateurs de performance », *Connaissance de l'emploi - Centre d'études de l'emploi*, 2014, n° 117, p. 1-4.

d'information. La mesure de la mise en relation positive, suppose que l'employeur identifie chacun des candidats qu'il a reçus à un canal de recrutement particulier et en informe le conseiller. Il est mis en position de délivrer une information qui n'a pas d'intérêt pour lui et que, de ce fait, il n'enregistre qu'imparfaitement. Déconnecté de la réalité et exigeant pour les agents, ce protocole d'enregistrement complique la tâche des contrôleurs de gestion qui voient s'ouvrir un *hiatus* entre la mesure des résultats de l'activité et les pratiques qui ont donné lieu à ces résultats. Dans ce contexte, les informations des tableaux de bord sont sujettes à caution, ce qui contribue à atténuer la légitimité des contrôleurs eux-mêmes. Pour combler ce décalage, les contrôleurs de gestion militent pour une plus grande normativité des enregistrements – à travers des protocoles inspirés des « démarches qualité » qui contraignent les conseillers à « accompagner les mises en relation », c'est-à-dire à assurer un dialogue permanent avec l'employeur autour de chacune des candidatures, une injonction qui ne prend pas en compte le caractère chronophage de ce suivi et le fait qu'elle rentre finalement en concurrence avec d'autres activités plus urgentes. En regard, les *managers* que les contrôleurs de gestion conseillent, sont davantage intéressés par un ajustement des chiffres aux objectifs fixés, en pratiquant une pression sur les agents qui peut conduire à maquiller les chiffres et un manque de respect des normes méthodologiques nécessaires à la solidité d'un indicateur statistique.

En invitant les agents à une collecte d'information qui n'a pas toujours de sens du point de vue de leur profession et qui ne dépend pas d'eux, l'infrastructure sur laquelle repose la mesure de

l'efficacité de Pôle emploi oblige les agents à un travail constant d'ajustement du travail à la mesure – conformer ses actes aux exigences du logiciel – et inversement d'ajustement de la mesure à leurs pratiques – tordre le mode d'alimentation des données pour décompter des actes non conformes avec la définition théorique de l'indicateur. Dans l'interstice entre le travail et sa représentation chiffrée, s'ouvrent des controverses entre les acteurs – *managers*, contrôleurs de gestion et conseillers eux-mêmes – dont l'enjeu est le pouvoir de définir la valeur du travail accompli par les conseillers. Mais ces joutes ne se tiennent pas simplement sur le terrain du discours. L'intrigue, la rhétorique, ont certes un rôle à jouer du côté des modes d'alimentation des données et du côté de leur interprétation ainsi que de leur mise en forme. Mais les outils techniques, qui sont aux mains des contrôleurs, sont également conçus pour réduire la latitude des autres interlocuteurs¹. Les contrôleurs de gestion s'attachent à réduire les marges de manœuvre des *managers* en restreignant le champ des possible : ils leur proposent un nombre réduit de scénarios grâce à des modèles économétriques reposant sur une vision gestionnaire. Les contrôleurs s'attachent à réduire les marges de manœuvre des conseillers, en imposant des organisations du travail qui facilitent la mesure de l'efficacité. On peut même pousser ce constat un cran plus loin en avançant que le contrôle de l'espace d'incertitude entre le travail et sa mesure, à Pôle emploi du moins, se joue en grande partie sur le terrain de la conception des

¹ Jean-Marie PILLON, « Le crédit des gestionnaires. Les contrôleurs de gestion de Pôle emploi entre conviction et prescription. », *Sociologie du Travail*, 2016, vol. 58, n° 1. À paraître.

outils informatiques qui équipent le traitement du chômage, comme nous allons le voir maintenant.

Une économie publique : compter, calculer, évaluer... sans monnaie

Les objectifs à atteindre fixés par la direction générale de Pôle emploi sont normatifs en ce qu'ils modélisent et prescrivent implicitement une organisation du travail idéale. Mais, parce qu'ils reposent sur des données chiffrées, ces objectifs ont également une visée « positive », au sens où ils sont censés décrire le plus justement possible les résultats de l'établissement public de placement. L'articulation de ces deux composantes de la mesure – normative et positive – constitue typiquement un défi d'ingénieur consistant à mettre en œuvre une mesure du rendement qui soit la moins coûteuse en termes de dispositif¹. Depuis les années 1980, à l'ANPE, les registres utilisés en présence des chômeurs, ont été mobilisés dans cette optique, pour compter l'ensemble des actes effectués. A travers l'usage de ces registres, aujourd'hui totalement informatisés, la mesure et l'évaluation de l'activité supposent de fabriquer autour de chaque ordinateur pris isolément une architecture technique qui rende l'activité mesurable. Développer et assurer la maintenance de cette « infrastructure informationnelle »² est le

produit d'une activité professionnelle exercée sous contrainte politique³.

Pôle emploi est placé sous la tutelle d'une direction du ministère du travail, la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP). Le détail des services que l'opérateur de placement doit délivrer est élaboré par la direction générale, en négociation avec la tutelle ministérielle. Les outils informatiques utilisés par les conseillers à l'emploi doivent suivre l'évolution de la prescription politique de leur tâche. Le cheminement d'une décision depuis la Direction générale de Pôle emploi jusqu'aux agences n'est cependant pas un long fleuve tranquille. Les membres de la direction de l'établissement transmettent une maquette des différents services⁴ à une division de la direction générale nommée client-service-partenariat (CSP), également baptisée « le métier », qui traduit ce « catalogue » en fonctionnalités informatiques nouvelles pour mettre à jour des applications informatiques existantes. Si aucun logiciel ne semble convenir aux directives, un cahier des charges est rédigé afin de créer un outil nouveau. Alors, une maîtrise d'ouvrage informatique, hébergée par la direction générale de Pôle emploi, prend en main ces fonctionnalités pour les traduire dans un cadre technique qu'elle transmet à la Direction des services informatiques qui, à son tour, fait coder ces évolutions par un prestataire, le maître d'œuvre. A chacune de ces étapes de définition du logiciel, sont opérées des négociations, des choix et des arbitrages qui

¹ François VATIN, « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue Française de Socio-Économie*, 2008, n° 1, n° 1, p. 131-152.

² Geoffrey C. BOWKER et Susan L. STAR, « Building Information Infrastructures for Social Worlds - The Role of Classifications and Standards », in *Community Computing and Support Systems, Social Interaction in Networked Communities*, London, UK, UK, Springer-Verlag, 1998, p. 231-248.

³ Jean-Marie PILLON, « Le pointage et le placement ? », *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, n° 2, p. 81-103.

⁴ Accompagner les chômeurs, saisir les offres d'emploi déposées par les employeurs, organiser des ateliers rédaction de CV, l'ensemble des missions de Pôle emploi en somme

incorporent au creux de la technique des définitions situées du travail des agents, des missions de l'institution et plus généralement du chômage. Par exemple, même les codeurs en langage binaire sont soumis à des arbitrages budgétaires qui favorisent certaines orientations aux dépens d'autres. Pour saisir l'incorporation de choix politiques derrière les écrans, on peut de façon schématique distinguer trois sources de mise en forme des applications informatiques.

Le changement de l'outil informatique peut être lié à l'évolution d'une règle de droit. Lorsque le Président de la République annonce en 2008 un « plan espoir pour les banlieues » dans le cadre duquel les résidents de certains quartiers spécifiques sont désignés comme public prioritaire des aides au retour à l'emploi, le moment du choix politique – ici une forme de discrimination sur des bases territoriales – réside très en amont. La mise en forme informatique consiste alors à localiser chaque demandeur d'emploi au dedans ou au dehors de Zones Urbaines Sensibles (ZUS) déterminées. L'opération encadre le travail des conseillers en attribuant une étiquette aux demandeurs d'emploi lors de l'enregistrement de leur adresse de résidence. La loi ne s'applique pas simplement parce que la règle est inscrite dans le droit, mais parce que le conseiller peut isoler, dans ses fichiers, les demandeurs d'emploi qui ont déclaré une adresse en ZUS au moment de leur inscription. Ce faisant, ces derniers peuvent être sélectionnés afin de traiter leur cas en priorité, en leur fournissant des formations, des aides ou des offres d'emploi dédiées.

Une deuxième source de l'évolution du service réside dans des décisions prises par la direction générale de Pôle emploi pour mettre en œuvre le mandat qui lui

est confié par l'État. En 2011, par exemple, un entretien unique d'inscription est mis en place, au cours duquel un même conseiller est chargé d'enregistrer la demande d'allocation chômage, puis d'établir le projet professionnel du demandeur d'emploi. A cette occasion, un choix politique majeur est effectué car cette décision modifie en profondeur le contenu et le sens du travail des agents tel qu'il était organisé depuis 1967, à savoir une distinction entre l'inscription au chômage en tant qu'ayant droit et l'inscription au chômage en tant que demandeur d'emploi. Pour mettre en œuvre cette décision, le service *Client-service-partenariat*, qui définit les fonctionnalités de l'outil, doit faire en sorte que les applications aident les agents qui, issus de l'ANPE, ne sont pas experts en droit de l'indemnisation ou qui inversement, étant issus des Assedic, ne maîtriseraient pas les pratiques de placement. L'évolution des applications se concrétise par un important encadrement des choix possibles pour remplir chaque case : les champs libres ayant été remplacés par des choix fermés, ce qui renforce l'encadrement des pratiques de travail.

S'observe, enfin, une dernière source de changements à travers la sollicitation des conseillers pour qu'ils expriment leurs besoins. Une sélection est alors opérée parmi les doléances :

Véronique, chef de projet à la Direction
« *Client, service et partenariat*
» : « *L'expression des besoins des utilisateurs c'est un peu la liste au Père Noël (rire). [...] Tout le monde ne veut pas la même chose, donc, on regarde déjà qu'est-ce qui converge, qu'est-ce qui est le plus anecdotique comme besoin.* »

Du point de vue des développeurs, les conseillers font preuve de peu de réalisme, en demandant des fonctionnalités nombreuses et difficiles à

mettre en œuvre. De plus, lorsque les projets demandent une quantité de travail importante, les développeurs engagent des sous-traitants pour les aider à effectuer le codage. De ce fait, le volume des évolutions commandées est convertible en monnaie sonnante et trébuchante. La production des outils informatiques repose ainsi sur des arbitrages à la fois symboliques (incorporer telle ou telle catégorie) et financiers (financer le développement de telle ou telle fonctionnalité) qui tendent à encadrer *in fine* les pratiques des agents. Dans le cadre de ces arbitrages, les actes professionnels informatiquement équipés sont sélectionnés pour leur conformité avec les deux premières sources d'évolution des outils : les choix politiques de l'État ou de la direction générale.

Les *managers*, directeurs d'agence, directeurs départementaux ou directeurs régionaux ont eux-mêmes à leur disposition des logiciels pour les aider dans leur travail. Et, puisqu'ils sont évalués en fonction des résultats quantitatifs mesurés par les différents logiciels utilisés par les conseillers, les évolutions des outils managériaux font la part belle à la mise en forme et au suivi des indicateurs de performance.

Didier, Maîtrise d'ouvrage du Système Informatique d'Aide à la Décision : « *Ce qu'on éclaire donc avec des indicateurs c'est sa politique [Celle de la direction générale].*

Donc il faut être vissé par le haut. Et là, à l'instant, avant que vous arriviez, on m'annonçait que le Président de la République annonce le 8 février, c'est quand, demain, un plan sur les banlieues, il est bien évident qu'après demain on va être au boulot. On attend de savoir ce qu'il veut et puis derrière, nous, on va travailler dessus, et on en a pour quelques semaines. »

Pour que les indicateurs soient alimentés, les applications utilisées par les

conseillers doivent permettre la mesure des actes effectués. C'est pourquoi le service intitulé Client – Service – Partenariat (et baptisé « le métier » par les membres de la Direction générale), incorporent aux outils de travail le dispositif de décompte des actes professionnels. Si d'un point de vue analytique l'appui au travail par une application informatique et la mise en mesure de cet acte professionnel peuvent être distingués, dans les faits, ces deux opérations sont effectuées simultanément par le même développeur. Ce dernier soumet donc l'équipement du travail des agents à la possibilité de mesurer l'efficacité le travail. Ceci est d'autant plus vrai que pour faciliter le décompte, les catégories de classification et de traitement des demandeurs d'emploi ou des offres d'emploi – l'ensemble des critères de classement des dossiers en somme – sont définies dans le langage des indicateurs de performance soit la traduction des intérêts auxquels les *managers* sont soumis. La mise au point d'un logiciel, intitulé infocentre opérationnel (IOP), nous apparaît de ce point de vue représentative¹. L'infocentre opérationnel fût initialement imaginé pour faciliter le travail des agents de premier niveau, avant d'intégrer progressivement les intérêts gestionnaires et managériaux de l'encadrement. Si l'on s'intéresse au processus de production de cet outil, on est d'emblée frappé par l'hétérogénéité des injonctions qui a pesé sur les développeurs. Chaque groupe d'acteurs partie prenante porte en effet des intérêts qui lui sont spécifiques, des

¹ Pour approfondir les usages de ce logiciel et sa position relative par rapport à l'ensemble des applications des conseillers voir Jean-Marie PILLON, « Hiérarchiser les tâches, classer les chômeurs. La gestion du chômage assistée par ordinateur », *Réseaux*, 2016. À paraître.

intérêts qui ne sont pas nécessairement contradictoires, mais qu'ils cherchent à faire peser sur le développement du logiciel¹. En 2005, la direction générale exprime le besoin de mettre à la disposition des conseillers une application qui leur permette d'interroger le fichier des demandeurs d'emploi, afin de construire à l'envi des listes d'utilisateurs en fonction de critères déterminés par l'agent lui-même. L'enjeu était de rendre les conseillers autonomes dans la gestion des rendez-vous. Les développeurs qui reçoivent cette commande définissent les fonctionnalités de l'outil, c'est-à-dire les actes professionnels qui peuvent être réalisés au moyen de cette application. Les développeurs doivent cependant composer avec des évolutions législatives qui modifient le métier des agents. À compter de 2006, les demandeurs doivent être reçus non plus tous les 6 mois mais tous les 30 jours, non pas par un agent aléatoire mais par un conseiller personnel. Les ingénieurs intègrent à l'outil la possibilité de construire et de gérer un « portefeuille clientèle » individuel en s'inspirant de l'activité bancaire. L'enjeu pour les développeurs est de fournir aux conseillers les moyens d'intervenir « de façon autonome » sur l'ensemble des dossiers qu'ils traitent. Enfin, la direction de l'institution demande à ce que l'outil puisse équiper le travail des directions locales, directeurs d'agence et responsables d'équipe. D'une part, l'outil doit permettre de répartir les demandeurs et les offres d'emploi entre les différents conseillers en fonction de la charge de travail. D'autre part, il doit permettre de suivre l'activité et les résultats d'une équipe ou d'un conseiller

¹ Pierre-Yves BAUDOT, « L'incertitude des instruments », *Revue française de science politique*, 2011, Vol. 61, n° 1, p. 79-103.

afin d'identifier les situations sur lesquelles il faut intervenir pour rétablir les chiffres. Les critères de qualification des différents dossiers sont alors définis en conformité avec les principaux indicateurs de performance.

L'une des développeuses du logiciel exprime ce travail de réponse à des intérêts hétérogènes de la manière suivante : « *on a convergé* ». Ainsi, si l'on peut affirmer que « les développeurs des systèmes d'information doivent être capables de dessiner et de reproduire le « système de métaphores » utilisé par les acteurs eux-mêmes », on remarque également que lorsque la communauté en question n'est pas homogène, certaines « métaphores » sont privilégiées². L'activité des conseillers a été traduite dans un langage compatible avec les enjeux de leur encadrement. Cette « convergence » oriente de manière importante le travail du conseiller. Le logiciel IOP n'est pas mobilisé durant les entretiens en face à face avec les demandeurs d'emploi. Il est en revanche mobilisé en amont du traitement du dossier pour choisir les chômeurs à recevoir ou non. La priorité est définie en fonction des objectifs quantitatifs déterminés (chômeurs de longue durée, chômeurs sans service depuis deux mois, chômeurs jeunes ou vieux, etc.). De ce fait, les conseillers sont mis en position de sélectionner leur public et d'organiser les modalités de leur intervention *a priori*, en fonction des discriminants de la machine. Les conseillers ne sont pas obligés de suivre les recommandations de leur encadrement, mais le langage

² Geoffrey C. BOWKER et Susan L. STAR, « Building Information Infrastructures for Social Worlds - The Role of Classifications and Standards », in *Community Computing and Support Systems, Social Interaction in Networked Communities*, London, UK, UK, Springer-Verlag, 1998, p. 231-248.

dans lequel les dossiers leur sont présentés est déjà un langage gestionnaire. Ainsi, c'est au point de concours entre les informations fournies par IOP et la pression qui est mise sur tel ou tel indicateur de performance que le logiciel va offrir des critères d'optimisation de l'action. Le logiciel IOP est alors un moyen d'identifier des façons de « rétablir les chiffres¹ ». IOP est conçu comme un outil d'organisation de l'activité repérant des gisements de productivité au cœur des dossiers. Il participe du processus de mise en gestion contribuant à inscrire au cœur des organisations la notion de rendement². Il permet d'isoler les personnes qui n'ont pas été reçues, les offres qui n'ont pas été transmises, c'est-à-dire les dossiers qui permettent de faire du chiffre – ou plutôt ceux avec lesquels il n'en a pas été fait suffisamment.

A travers le développement informatique, le travail des conseillers est mis en forme dans un langage compatible avec les enjeux de leur encadrement. Ainsi, l'action concrète de Pôle emploi ne se réduit pas à « l'offre de service » - la plaquette - définie par le politique, ni aux modes d'évaluation qui s'y attachent - les indicateurs. Plusieurs moments, plusieurs étapes, se succèdent lors desquelles les différents groupes professionnels donnent sens aux catégories d'intervention de l'institution. La production de l'outil informatique constitue une première phase, lors de laquelle des actes professionnels valorisés par la direction sont transformés par les concepteurs et par les développeurs en fonctionnalités d'une application informatique. Ces actes

professionnels, lorsqu'ils sont réalisés, sont ensuite enregistrés et comptés lorsque l'agent utilise cette application. Une fois agrégées, ces données sont examinées et analysées par des contrôleurs de gestion qui rédigent des notes à l'attention du manager. Contrôleurs et managers élaborent ensuite ensemble des prescriptions à transmettre aux agences pour que celles-ci soient « plus performantes ». À travers ces différentes étapes, les développeurs conforment le travail des conseillers en sélectionnant les actes professionnels jugés pertinents et en écartant ceux qu'ils jugent non pertinents. Ils définissent ainsi les actes qui permettent d'être efficaces et ceux qui ne le permettent pas.

II) LE DESTIN DES OUTILS DE MESURE, LA PERFORMANCE MOBILISÉE

En observant l'évolution des indicateurs de suivi de l'activité dans des tableaux de bord, les contrôleurs de gestion se donnent les moyens de contrôler l'activité des conseillers à l'emploi. Il s'agit plus d'un contrôle de la conformité des chiffres constatés aux objectifs que d'un contrôle des pratiques concrètes de travail, auxquelles ils n'ont que peu accès. Dans cette perspective, les outils de gestion peuvent paraître détournables, à condition d'en respecter la logique interne et l'usage qu'en fait la hiérarchie. La grande majorité des cas que nous avons observés laisse entrevoir une soumission tactique des agents à la philosophie gestionnaire des dispositifs informatiques, organisationnels et juridiques qui structurent leur activité de travail. Nous montrons dans cette partie à quelles conditions les dispositifs d'évaluation peuvent être contournés par les travailleurs pour préserver l'autonomie de leur travail.

¹ Geneviève, développeuse de l'Infocentre opérationnel, entretien, 2008.

² Ève CHIAPPELLO et Patrick GILBERT, *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La découverte, 2013.

S'allier avec les managers contre les contrôleurs de gestion

Les conseillers se savent évalués, ils connaissent dans les grandes lignes les différentes échelles de valeur en fonction desquelles leur travail est évalué. Ils en connaissent également les failles. Alors que le contenu des entretiens mensuels qui réunissent chaque demandeur d'emploi et son conseiller peut fortement varier en fonction des besoins ou des caractéristiques spécifiques du chômeur, le mode d'évaluation de l'efficacité du travail des conseillers est lui peu souple. Seules les remises d'offre d'emploi et les prescriptions d'atelier de formation ou de remobilisation sont considérées comme des actes efficaces par ceux qui ont défini les outils qui agrègent les données produites en entretien. De ce fait, une grande partie du travail effectué pendant les entretiens n'est pas prise en compte par les outils de gestion, comme le souligne un ancien agent :

Christophe, animateur d'équipe, entré comme conseiller à l'ANPE en 1993 : « Si tu fais tout ton boulot avec le demandeur d'emploi : le conseiller reçoit le demandeur d'emploi en entretien et lui explique, le demandeur vient avec une demande pour refaire son CV, parce qu'il a une urgence : il a vu une offre, il faut envoyer un CV rapidement, le collègue ne peut pas envoyer en atelier parce que l'atelier est dans trop longtemps. Si le conseiller fait tout le boulot, reformate tout le CV, et qu'il met les codifications qui correspondent à ce que l'on doit mettre dans ce cas précis, le collègue a fait un boulot mais ça, ça disparaît. Ce n'est pas comptabilisé. »

En l'espèce, le travail du conseiller décrit par notre enquête n'est pas comptabilisé car la remise en forme d'un CV ou d'une lettre de motivation n'est considéré comme un acte efficace que dans le cadre d'une prestation désignée dans le

planning comme dédiée à cette activité, prestation le plus souvent achetée à un prestataire. Si le CV est repris au cours d'un entretien de suivi mensuel, il n'existe pas de code permettant de signaler au système d'information qu'une activité a été mise en œuvre « comme si » elle avait été achetée à un prestataire.

Les conseillers connaissent les risques qu'ils encourent lorsque les chiffres de leur productivité ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés par la direction centrale et le management. Des mesures sont alors mises en place par les directions départementales, en dehors des agences, pour rétablir les résultats de l'activité. A propos de ces « plans d'action correctifs », une conseillère explique :

Julie, conseillère : « Des fois, on reçoit des mails très étonnants, pour rétablir les chiffres sur des indicateurs absurdes, genre le taux de 6^{ème} entretien ou je sais pas quoi... Du coup, pendant une semaine, on va cravacher, on va faire que du phoning pour saisir des entretiens qui ne servent pas à grand-chose. Si c'est un problème d'offres trop anciennes on va appeler les employeurs pour annuler leurs offres et les recréer, en s'assurant bien sûr de faire comme si l'offre avait été satisfaite sans MER+, etc. Et pouf, au bout d'un moment, l'indicateur il va remonter comme par enchantement. »

Dans le cadre d'un « plan d'action », le temps de travail des agents est mobilisé de façon intensive sur un acte professionnel en particulier, afin d'améliorer le décompte de cet acte¹. Il peut s'agir d'une liste d'entreprises à contacter, d'une liste de demandeurs d'emploi à recevoir en priorité ou d'un type particulier d'atelier à prescrire –

¹ Pour un approfondissement sur l'articulation entre gestion du temps et gestion tout court, voir Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, « La planification de l'action publique à l'échelle du planning », *Temporalités.*, 2014, n° 19, p. 2-15.

« Rédiger son CV » ou « maîtriser internet », par exemple.

Une conseillère : « *Les plans d'action correctifs ça passe simplement par un mail qui dit : "Il faut rétablir les chiffres sur les offres supérieures à 30 jours !" Alors, ce que l'on fait, c'est que l'on va annuler les offres trop anciennes, en faisant bien attention de bien mettre "Offres satisfaites sans mise en relation positive"*. Ou alors, ça peut être des trucs très, très, précis comme : "Attention, nous sommes en retard sur les "PAE06 !" [Sixième entretien de suivi mensuel]. Donc, on va cravacher toute une semaine à faire du phoning auprès des demandeurs d'emploi qui sont inscrits depuis six ou sept mois, histoire de saisir des entretiens. Ça n'a aucun intérêt »².

Dans le cadre de ces plans éphémères, l'élaboration de l'emploi du temps, d'habitude confiée à la direction locale, remonte au niveau de la direction départementale ou régionale. Ces mesures dites « correctives » constituent une prescription de l'activité peu appréciée par les conseillers, qui mettent alors en œuvre des tactiques pour prévenir l'intrusion de la hiérarchie dans l'organisation de leur travail.

Un conseiller, Denis, tance un collègue à propos de l'annulation des offres qui n'ont pas été pourvues : « *Il vaut mieux mettre offre satisfaite sans MER + [plutôt que offre annulée faute de candidat] parce que sinon il y a des gens qui vont nous demander pour savoir pourquoi on n'a pas trouvé des gens adéquats.* » (Observation, Printemps 2011)

¹ A l'ANPE/Pôle emploi, la mise en relation positive est, depuis 1992, synonyme de placement. Mettre en relation signifie proposer un candidat à un employeur. Dans le cadre d'une offre satisfaite sans mise en relation positive, l'offre a pu être pourvue par l'employeur en faisant appel à un candidat qui n'a pas été proposé par Pôle emploi. Les nomenclatures comptables baptisent l'évènement : offre satisfaite sans mise en relation positive.

² Observation été 2012, carnet p. 211/234.

Des cadres de proximité, chefs d'équipe, directeurs d'agence ou conseillers confirmés, sensibilisent leurs subordonnés ou collègues au fonctionnement et à l'alimentation des outils de gestion. Il s'agit le plus souvent d'agents spécifiques qui, de par leur parcours professionnel, ont été amenés à exercer leur activité au plus près des lieux où l'évaluation est effectuée, dans des directions déconcentrées ou à la direction générale. Ils diffusent cette connaissance des modes d'évaluation du travail des conseillers, afin que l'activité de ces derniers soit reconnue comme efficace. Certains responsables d'équipe tiennent, par exemple, des registres parallèles qui décomptent les actes professionnels réalisés par leurs conseillers en entretien : rédaction de CV, préparation à un entretien d'embauche, orientation vers des salons spécialisés dans leur domaine, etc. Ces registres parallèles sont alimentés par les conseillers eux-mêmes qui fournissent à leur chef d'équipe les coordonnées du demandeur d'emploi en question et le type d'actes réalisés. A partir de ces informations, le chef d'équipe agrège les services rendus par type d'acte et les rentre *en tant* qu'atelier d'aide à la recherche d'emploi. En consultant l'outil de gestion, les contrôleurs de gestion constateront que les demandeurs d'emploi en question n'ont plus seulement bénéficié d'un entretien de suivi mensuel, mais également d'une prestation de service, gratuite qui plus est. Ce type de saisie rectificative de l'activité quotidienne en tant qu'intervention planifiée concerne également le traitement des offres d'emploi :

Observation, été 2012 :

« Deux conseillères de l'agence, Nabila et Golda, sont chargées d'effectuer un recrutement pour le compte d'un hôtel qui ouvre dans un mois. Ce matin elles doivent trier près de 400 CV pour convoquer 100 personnes à des entretiens d'embauche qui auront lieu dans 7 jours avec le directeur de l'hôtel. En début de matinée, une vingtaine de postes sont encore à pourvoir. Soudain, un mail arrive : le nettoyage des chambres sera sous-traité à une société qui n'a pas encore fait son recrutement et qui sollicite elle aussi Pôle emploi. Cela représente dix postes de plus. La conseillère appelle la directrice du personnel de l'hôtel :

Golda : " Est-ce que vous voulez qu'on recrute les femmes de chambre également ? Parce qu'en fait on nous a expliqué [elle cite le mail de sa chef d'équipe] que M. Simon [Directeur de l'Hôtel] avait prévenu la société de nettoyage et lui avait dit de nous appeler. Sauf qu'on ne sait pas pourquoi le gérant de la société de nettoyage doit nous appeler... Même si on se doute un peu... Ah d'accord. Alors on risque d'être un peu juste si on doit chercher maintenant. OK, vous avez son numéro de portable ? Parce que s'il faut que l'on recrute aussi les femmes de chambre, il faut lancer le recrutement maintenant, il faut même le lancer dès ce matin j'ai envie de dire. D'accord. Elle raccroche.

Nabila : Alors ?

Golda : Elle ne comprend pas ce qu'il se passe. Si c'est vraiment le cas, ça veut dire qu'on doit lancer un mailing tout de suite... Mais on n'aura pas le temps de convoquer les candidats en moins de sept jours donc on va juste leur dire : « Pointez-vous le 3 septembre sans convocation. »

Golda se voit confirmer qu'elle doit effectuer aussi le recrutement de la société de nettoyage en plus de celui de l'hôtel. Elle délègue alors le traitement des CV à sa collègue Nabila et passe les deux heures qui suivent à écumer les fichiers pour trouver des agents de propreté à proximité de l'hôtel ou véhiculés. Il y a près de 10 postes de femmes de chambre à pourvoir. Lorsque la liste est complète, elle envoie un

mail pour les conjurer de venir à l'agence dans sept jours pour effectuer un entretien d'embauche. Au milieu de cette opération, Joséphine, la directrice d'agence débarque dans le bureau :

Joséphine : " Golda ? Est-ce que vous avez vu le mail ?

Golda : Oui, je m'en suis chargée... Ce que je vais faire, c'est que je vais mailler 30 personnes, car il ne me reste plus que 15 places pour le jobdating.

Joséphine : D'accord, très bien. Vous me faites un petit mail avec un petit plan d'action avec les délais et les résultats attendus ? " »

Des activités réalisées dans l'urgence ou au contraire de façon routinière par les conseillers sont retranscrites sous la forme de « plans d'action », c'est-à-dire sous la forme d'opération rationnellement et intentionnellement planifiées dans le but de se montrer « performant ». Sans concrètement modifier leurs pratiques professionnelles, les conseillers parviennent, par ce type d'arrangements avec les modes de décompte de leur activité, à améliorer l'évaluation qui est faite de leur travail par les contrôleurs de gestion.

Les conseillers développent également, avec l'appui de leur directeur d'agence, un travail spécifique sur des actes professionnels qui ont la particularité de maximiser le rapport entre l'investissement temporel et les résultats obtenus. C'est le cas, par exemple, du traitement des offres déposées par les entreprises de travail temporaire (ETT). Ces établissements, qui recrutent des intérimaires pour le compte d'entreprises utilisatrices, sont considérés traditionnellement par les conseillers de l'institution comme des concurrents, puisqu'ils effectuent aussi une intermédiation entre l'offre et la demande de travail et se font rémunérer pour cela. La qualité de cette intermédiation est critiquée par certains

conseillers qui jugent les offres d'emploi en intérim de mauvaise qualité, les contrats étant rarement à temps pleins et souvent de courte durée. La crise de 2008 ayant fortement réduit la capacité des agences Pôle emploi à récolter des offres en nombre suffisant et à réaliser des placements (indicateur mise en relation ou MER +), les offres d'emploi déposées par les ETT ont néanmoins pris une grande valeur aux yeux des conseillers. Les agences de travail temporaire sont intéressées par la profondeur des fichiers de l'opérateur public de placement qui leur donne accès à des candidats potentiels qu'ils n'avaient pu capter. Les conseillers de Pôle emploi sont eux intéressés par la capacité des agences de travail temporaire à réaliser des embauches. Elles possèdent, de plus, des systèmes d'information qui comptabilisent formellement ces embauches, une mémoire en somme. S'observent ainsi des alliances tacites ou explicites entre des agents des deux types d'établissements engagés dans un échange de bons procédés. L'agence d'intérim accède au fichier des demandeurs d'emploi, tandis que le conseiller en charge de l'offre récolte, pour chaque offre déposée, le nom de tous les candidats recrutés, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou qu'ils ne le soient pas. Par ces alliances, les conseillers parviennent à produire un nombre très important de « mises en relation positives ». Ces pratiques induisent un travail de saisie informatique pour faire « comme si », le contact avait été suscité de manière fortuite et avait débouché sur un résultat positif. Une conseillère qui vient d'enregistrer soixante-quinze embauches pour un inventaire de 7 heures dans un entrepôt de nuit nous précise ainsi : « *C'est fastidieux la régul', mais ça permet de faire reconnaître notre travail* ». La

« régul' » – ou régularisation – est une activité directement tournée vers l'indicateur qui consiste à maximiser la valeur attribuée au travail des agents par les contrôleurs de gestion. De telles pratiques semblent communes aux activités de travail soumises à la pression des chiffres. Les policiers se tournent, par exemple, de façon épisodique vers les prostituées et les consommateurs de cannabis, qui ont l'avantage de garantir un taux d'élucidation maximum, ce qui leur permet d'« avoir la paix » le reste du temps¹.

Des pratiques de ce type sont dévalorisées, voire fortement critiquées par les contrôleurs de gestion, parce qu'elles dissocient ce qu'ils considèrent comme la « véritable » activité des agents – les services rendus aux usagers – et les chiffres qui sont censés la représenter.

Thierry, ancien chargé de mission d'un contrôle de gestion départemental :
 « *Vous pouvez faire une MER + avec un demandeur d'emploi radié depuis 15 ans. Si je veux, ça marche ! [...] C'est pas bloquant ! La tentation est forte quand on peut faire ce qu'on veut avec un système d'information. On est quand même sur un travail où on remplit des chiffres et où on ne rend pas des services.* »

Pour les contrôleurs, il existe une contradiction entre produire des chiffres formellement cohérents avec les objectifs et produire des services pertinents du point de vue des « besoins » du marché du travail ou des chômeurs. L'enjeu de leur profession de contrôleur réside dans l'analyse la plus pertinente possible des données qu'ils reçoivent. A l'image des « spécialistes de domaine » dans les instituts nationaux de statistiques, la légitimité de leur analyse est rendue plus hasardeuse, à mesure que l'enregistrement des données s'écarte de

¹ J.-H. MATELLY et C. MOUHANNA, *Police, op. cit.*

la norme¹. Les libertés prises par les conseillers avec l'alimentation des indicateurs remettent ainsi en cause toute la légitimité d'un *management* scientifique fondé sur des statistiques.

La requalification des actes professionnels et l'intervention directe sur les indicateurs reposent sur un recodage des situations de travail dans le langage de l'outil informatique. Afin de faire reconnaître leur travail, les conseillers ou leur encadrement de proximité, déplacent d'une case à une autre des actes professionnels, pour qu'ils soient qualifiés de performants par le système d'indicateurs. Les conseillers se conforment tactiquement aux exigences du cadre gestionnaire qui leur est imposé afin de conserver leur autonomie sur une partie de leur activité professionnelle. Ils s'allient ainsi avec les *managers* contre les contrôleurs de gestion, car la finalité de ces pratiques est de produire de beaux chiffres, aisés à défendre en plus haut lieu, même s'ils ne satisfont pas les évaluateurs. De manière significative, le terme de « dopage » revient régulièrement dans la bouche des agents pour qualifier ces pratiques.

S'allier avec les contrôleurs de gestion contre les managers

Sans maîtriser parfaitement les arcanes du pouvoir de leur institution, les conseillers de Pôle emploi jouent de manière profane avec la science de gouvernement dont ils sont les sujets. De ce fait, ils peuvent être amenés à mobiliser, individuellement ou collectivement, les indicateurs statistiques comme des outils de négociation avec leur hiérarchie. L'objectif est que l'encadrement accepte

que les objectifs assignés ne soient pas tenables et relâche ainsi la pression.

Les rapports de loyauté entre les agents et le premier niveau d'encadrement, décrit dans la sous-partie précédente, est spécifique à des structures de petite taille qui suscitent le sentiment d'une communauté de conditions entre les opérationnels et la maîtrise. Depuis 2009, un mouvement de concentration des ressources humaines a été mis en place qui a conduit à la création de centres de grande taille réunissant 90 à 100 agents, pour 20 ou 30 traditionnellement. Ce contexte d'exercice de la profession augmente la distance entre la maîtrise et les opérateurs et, de ce fait, réduit les possibilités de mise en œuvre d'une tactique commune de résistance aux injonctions gestionnaires. Cependant, les conseillers intervenant dans ces centres ne sont pas sans mobiliser, eux aussi, le cadre gestionnaire à leurs propres fins. Ainsi, les objectifs de taux de réception en entretien des demandeurs d'emploi n'ont pas évolué malgré l'augmentation de 30% du volume de chômeurs à traiter depuis 2008. Face à la pression mise par la hiérarchie sur les équipes pour parvenir à atteindre ces objectifs, des conseillers prennent le parti de dégrader ostensiblement l'indicateur.

Léon, animateur d'équipe : « *En ce moment par exemple la question c'est celle des demandeurs d'emploi que l'on ne peut pas recevoir. Eh bien on est passé d'une logique du non-dit, de dissimulation, où on va saisir des entretiens comme ça, pour faire comme si, à une logique aujourd'hui de désobéissance où on ne convoque plus les demandeurs d'emploi on évite les risques de radiation mais on laisse apparaître le problème. C'est pour le rendre absolument visible.* »

Plutôt que de jouer avec la qualification des contacts entre l'institution et les usagers pour augmenter artificiellement le nombre d'entretiens comptabilisés, les

¹ A. DESROSIERES, « Les qualités des quantités », *op. cit.*

conseillers s'en tiennent à une définition professionnelle de leur activité en convoquant uniquement les demandeurs d'emploi dont ils jugent la rencontre nécessaire. Il s'agit d'usagers pour qui le service apparaît, aux yeux du conseiller, profitable. Par cette action, l'indicateur se retrouve dégradé et les conseillers attirent l'œil des contrôleurs de gestion départementaux ou régionaux, sur la situation particulière de l'agence concernée et sur son encadrement. Ces pratiques peuvent être qualifiées de grève du zèle, ou plutôt d'usage stratégique de la contreperformance, en ce que les conseillers mobilisent la lettre de leur mandat – aider les chômeurs à retrouver du travail – contre l'injonction qui leur est faite de mettre en œuvre la stratégie politique de l'établissement de manière formelle et à marche forcée – recevoir tout le monde tous les mois. Ces éléments sont intéressants, car ils laissent supposer que l'importance accordée aux outils d'évaluation de la performance par l'ensemble de la ligne managériale, les rétributions symboliques et matérielles que fournissent la réalisation des objectifs, font de ces indicateurs des leviers de négociation avec les *managers*. En témoignent les propos de cette conseillère à propos de la part des demandeurs d'emploi qui parviennent à joindre un conseiller par téléphone :

Observation, été 2012 :

« JMP : Il y a le taux de décroché qui s'affiche toujours là-haut [à l'écran] ?

Halima, conseillère : Oui, on est trop souvent à 95%. Il ne faut pas être trop bon. Sinon, ils recrutent pas et ils nous donnent des plans d'action en plus. »

L'objectif tacite de ce freinage, c'est-à-dire un usage stratégique de la contreperformance, est de faire reconnaître par les différents échelons hiérarchiques le fait que les objectifs en matière de

réception du public ne sont pas tenables, ne seront pas tenus et de relâcher ainsi la pression exercée sur les opérateurs. De manière peu intuitive, des pratiques de ce type peuvent être valorisées et acceptées par l'encadrement de proximité, voire être en conformité avec leurs propres tactiques vis-à-vis de leurs directeurs départementaux et régionaux. En effet, les directeurs d'agence que nous avons rencontrés nous ont expliqué qu'il n'était pas dans leur intérêt d'avoir de trop bons chiffres : une agence qui présenterait à sa direction départementale un bilan parfait, faisant état de la réalisation maximale de tous les objectifs, ne serait pas jugée « performante », mais bien plutôt pointée du doigt comme « sur-dotée » en termes de moyens. Les négociations et les échanges entre les directeurs d'agence et les directions départementales qui les supervisent ne concernent pas uniquement l'évaluation chiffrée des résultats, mais comportent un volet « ressources humaines ». De ce fait, lorsque les directeurs d'agence acceptent de mettre en place des actions correctives, afin de rétablir un indicateur, ils négocient simultanément les indicateurs qui seront dégradés par la réaffectation des ressources, afin de pouvoir arguer de leurs chiffres imparfaits et obtenir ainsi des ressources supplémentaires, à travers l'affectation d'agents nouveaux sous contrat à durée déterminée ou indéterminée.

Régis, directeur d'agence, entretien 2011 :

« Quand on nous demandait 50 % des liquidateurs sur la gestion des dossiers, on était sur 50 % de l'effectif théorique. C'était en fait presque tous les liquidateurs qui devaient ne plus faire que ça quasiment. On pouvait plus faire d'accueil téléphonique, plus d'accueil physique, plus de suivi mensuel... etc. J'ai pris la décision de dire : "On dégrade. Parce que si on considère qu'on arrive à faire tout aussi bien, en mettant plus de monde sur autre chose, ça veut dire : "Ben pourquoi on

en rajouterait pas une autre couche ?" [...] Si tout le monde se met sur les genoux à vouloir tenir tous les objectifs, ça va tenir un temps mais s'ils regardent que les tableaux de bord ils vont se dire : "C'est formidable". »

A travers les pratiques de dégradation explicite des objectifs, se noue une alliance tacite entre les opérateurs de terrain, appuyés par leur encadrement de proximité, et les contrôleurs de gestion, contre le *management* intermédiaire – départemental et régional – qui détient les cordons de la bourse et fixe les objectifs. Le but est de faire lire les mauvais chiffres non pas comme une conséquence de la mauvaise organisation ou de l'imparfaite formation des agents, mais comme le fruit du manque de moyens humains au vu des objectifs quantitatifs imposés.

CONCLUSION

Nous avons fait le choix, dans ce texte, de ne pas évoquer les questions de souffrance au travail et de malaise des agents, pourtant particulièrement aiguës dans le cas de Pôle emploi¹, afin de privilégier une description précise de leur activité. Il nous semble que le *spleen* de nombre de ces travailleurs et de leur encadrement n'est pas le simple reflet de leurs « conditions de travail », mais relève plus largement d'un décalage entre les missions qui sont confiées à leur établissement – réduire le taux de chômage – et ses capacités réelles d'intervention – constater et dénombrer le chômage.

Les dispositifs appelés à fonctionner comme des protocoles de travail sont parfois dépeints comme des acteurs à part entière, qui auraient pris le pouvoir².

Pour reconstruire la logique qui préside au développement des procédures d'évaluation en temps réel, nous nous sommes attachés à exposer les enjeux des acteurs au moment de l'édiction de ces normes et les mécanismes de leur appropriation par les travailleurs eux-mêmes. De ce point de vue, les dispositifs ne semblent pas prendre le pouvoir. Ce sont bien plutôt les personnes disposant du pouvoir qui semblent se saisir des dispositifs. Les descriptions que nous proposons de l'usage de la mesure au sein de Pôle emploi peuvent ainsi donner l'impression d'un trucage généralisé des chiffres. Ce sentiment ne doit pas conduire à dénier tout sens aux indicateurs utilisés à Pôle emploi. En effet, considérer que les données sont « biaisées » par le non-respect des normes des productions statistiques pourrait amener à entériner une vision « réaliste » de la statistique selon laquelle une mesure parfaite de la réalité est possible³. Or, nous souhaiterions envisager la réflexion sous un angle plus constructiviste. Les chiffres auxquels sont confrontés les contrôleurs de gestion de Pôle emploi n'occulent pas une situation du terrain, qui serait « la réalité ». Au cours de leur carrière, de leur formulation jusqu'à leur appropriation, les indicateurs portent la trace des enjeux de légitimation qu'enclenche une mesure de la productivité explicitement qualifiée de « performance ». Les mesures du travail ouvrent alors un ensemble de conflits autour de la valeur qui est attribuée à l'activité par l'encadrement, et dont les agents de premier niveau se saisissent. Les indicateurs constituent en cela un produit de l'activité de

¹ Yves Clot, « Pôle emploi, une institution à repenser », *Le Monde*, 7 du mars 2013.

² Marie-Christine BUREAU, « Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent

le pouvoir », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2011, n° 128-129, n° 1, p. 161-175.

³ A. DESROSIERES, « Les qualités des quantités », *op. cit.*

professionnels, qui considèrent que leur travail revient aussi, pour partie, à définir leur activité, à la protéger et la faire reconnaître. La mesure de l'activité met en branle un jeu de lutte autour de la définition légitime de l'efficacité ouvrant la question : quelle est la valeur du travail ?

A ce titre, l'approche rigoriste de la quantification défendues par les gestionnaires n'est pas qu'une simple figure rhétorique, vouée à convaincre leurs interlocuteurs de la qualité de leurs tableaux de bords. Certes, ils connaissent les effets pervers du management par indicateurs mais ils ne s'avouent pas vaincus pour autant. Leur ardeur à produire des chiffres solides tient dans une certaine vision de l'action publique : les ressources sont contraintes et pour un même budget tout n'est pas réalisable. De leur point de vue, il est envisageable et souhaitable d'optimiser les ressources mais, malgré cela, il demeure que tout n'est pas possible. Les indicateurs de performance ont alors pour vocation de dessiner la silhouette de ce jeu à somme nulle : les contours alternatifs d'une politique fonctionnant à l'économie. Quoique l'on pense de leur fonction, les contrôleurs de gestion participent à éclairer l'administration sur ses propres limites. A l'image d'une intendance militaire, ils contribuent à rendre les stratégies réalistes. Néanmoins, du fait de la « politique des caisses vides »¹, menée depuis la révolution conservatrice, ils ne sont pas simplement mandatés pour tenir la bride aux hommes politiques. Ils ont progressivement acquis un pouvoir central sur l'écriture des politiques qui les amène à jouer le rôle des défenseurs de l'ordre établi. Les choix politiques

qu'ils participent à structurer discrètement dans les administrations sont ainsi marqués du sceau du *statut quo*. C'est en ce sens que l'on peut regretter l'abandon de la mise en œuvre des politiques publiques aux gestionnaires : préférer l'optimisation des ressources à des prises de positions idéologiques a toute les chances de conduire à la poursuite des sillons déjà tracés. Si les événements récents montrent qu'il est encore possible de bousculer l'ordre budgétaire pour assumer des choix politiques, ils attestent en creux du fait que la soumission des politiques publiques à l'esprit gestionnaire est *de facto* un choix politique, même s'il est rarement assumé. Il semblerait ainsi que contre toute attente, il y ait une alternative.

BIBLIOGRAPHIE

Jean-Claude BARBIER, « Le Workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, 2009, vol. 61, p. 23-36.

Julien BARRIER, « La science en projets : financements sur projet, autonomie professionnelle et transformations du travail des chercheurs académiques », *Sociologie du travail*, 2011, vol. 53, no 4, p. 515-536.

Julien BARRIER, PILLON Jean-Marie et Olivier QUERE, « Les cadres intermédiaires du secteur public - Travail administratif et recompositions managériales de l'État ». *Gouvernement et action publique*. 2015, A paraître.

Pierre-Yves BAUDOT, « L'incertitude des instruments », *Revue française de science politique*, 2011, Vol. 61, no 1, p. 79-103.

Nicolas BELORGEY, « Offrir les soins à l'hôpital avec mesure », in *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la*

¹ Sébastien GUEX, « La politique des caisses vides », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2003, n° 146-147, n° 1, p. 51-62.

mesure, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, Presses Universitaires du Mirail, 2009, p. 73-90.

Philippe BEZES, « L'État et les savoirs managériaux : Essor et développement de la gestion publique en France », in *30 ans de réforme de l'État*, Dunod, 2005, p. 9-40.

Philippe BEZES, Didier DEMAZIERE, Thomas LE BIANIC, Catherine PARADEISE, Romuald NORMAND, Daniel BENAMOUZIG, Frédéric PIERRU et Julia EVETTS, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, no 3, p. 293-348.

Philippe BEZES, « État, experts et savoirs néo-managériaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2012, n° 193, no 3, p. 16-37.

Stephen BOUQUIN, *La valse des écroux : travail, capital et action collective dans l'industrie automobile, 1970-2004*, Paris, France, Éd. Syllepse, 2006.

Geoffrey C. BOWKER et Susan L. STAR, « Building Information Infrastructures for Social Worlds - The Role of Classifications and Standards », in *Community Computing and Support Systems, Social Interaction in Networked Communities*, London, UK, UK, Springer-Verlag, 1998, p. 231-248.

Éléonor BRETON, « Répondre à l'appel (à projets) : Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale », *Politix*, 2014, vol. 105, no 1, p. 213.

Marie-Christine BUREAU, « Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2011, n° 128-129, no 1, p. 161-175.

Agnès CAMUS et Nicolas DODIER, « L'admission des malades. Histoire et pragmatique de l'accueil à l'hôpital »,

Annales. Histoire, Sciences Sociales, 1997, vol. 52, no 4, p. 733-763.

Ève CHIAPELLO et Patrick GILBERT, *Sociologie des outils de gestion*, Paris, La découverte, 2013.

Didier DEMAZIERE, « 6. Qu'est-ce que le travail d'accompagnement des chômeurs ? », *Regards croisés sur l'économie*, 2013, n° 13, no 1, p. 137-150.

Alain DESROSIERES, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, 2005, vol. 58, no 1, p. 4-27.

Alain DESROSIERES, « Les qualités des quantités », *Courrier des statistiques*, 2003, vol. 105, no 106, p. 51-63.

Alain DESROSIERES, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, la Découverte, 1993.

Alain DESROSIERES, « Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940 », *Revue française de sociologie*, 1985, vol. 26, no 2, p. 277-310.

Sophie DIVAY, « Nouveaux opérateurs privés du service public de l'emploi », *Travail et emploi*, 2009, vol. 119, p. 37-49.

Sophie DIVAY, « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *Sociologies pratiques*, 2008, no 2, p. 55-66.

Sophie DIVAY, « L'aide à la recherche d'emploi : une activité en voie de professionnalisation ? », *Travail et emploi*, 2000, vol. 81, p. 67-80.

Françoise DREYFUS, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'Etat ? », *Revue française d'administration publique*, 2010, n° 136, no 4, p. 857-864.

Serge EBERSOLD, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 154, no 4, p. 92.

Philippe GARRAUD, *Le chômage et l'action publique: le «bricolage institutionnalisé»*, L'Harmattan., Paris, 2000.

Sébastien Guex, «La politique des caisses vides», *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2003, n° 146-147, no 1, p. 51-62.

Véronique Hespel, Pierre-Emmanuel Lecerf et Emmanuel Monnet, *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection Générale des Finances, 2011.

Christopher Hood, «A public management for all seasons», *Public administration*, 1991, vol. 69, no 1, p. 3-19.

Christopher Hood, «The "New Public Management" in the 1980s: Variations On a Theme», *Accounting, organizations and society*, 1995, vol. 20, no 2, p. 93-109.

Frédérique Houseaux et Céline Bessière, «Suivre des enquêteurs», *Genèses*, 1997, vol. 29, no 1, p. 100-114.

Lionel JACQUOT, «Nouvelle gestion publique et modernisation managériale à l'assurance maladie. Le travail de l'intermédiation hiérarchique», in *Le travail à l'assurance maladie: du projet politique au projet gestionnaire*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 2015, .

Lynda LAVITRY, *Flexibilité des chômeurs, mode d'emploi: les conseillers à l'emploi à l'épreuve de l'activation*, Paris, France, Presses universitaires de France, impr. 2015, 2015.

Lynda LAVITRY, «Le jugement d'employabilité: un nouveau savoir pour gérer les chômeurs?», *Sociologies pratiques*, 2012, vol. 24, no 1, p. 53-65.

Jean-Hugues MATELLY et Christian MOUHANNA, *Police: des chiffres et des*

doutes: regard critique sur les statistiques de la délinquance, Paris, Michalon, 2007.

Albert OGIEN, *L'esprit gestionnaire: une analyse de l'air du temps*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, 1995.

Jean-Marie PILLON et Claire VIVES, «Fusionner pour activer? Les représentations à l'œuvre lors de la création de Pôle emploi.», in *Accompagner vers l'emploi*, Peter Lang., 2016.

Jean-Marie PILLON, «Le crédit des gestionnaires. Les contrôleurs de gestion de Pôle emploi entre conviction et prescription.», *Sociologie du Travail*, 2016, vol. 58, no 1.

Jean-Marie PILLON, «Hiérarchiser les tâches, classer les chômeurs. La gestion du chômage assistée par ordinateur», *Réseaux*, 2016.

Jean-Marie PILLON, «Le pointage et le placement?», *Gouvernement et action publique*, 2015, vol. 4, no 2, p. 81-103.

Jean-Marie PILLON, «Un nouveau rôle pour Pôle emploi? Évolution de ses stratégies au prisme des indicateurs de performance», *Connaissance de l'emploi - Centre d'études de l'emploi*, 2014, no 117, p. 1-4.

Jean-Marie PILLON et Olivier QUERE, «La planification de l'action publique à l'échelle du planning», *Temporalités*, 2014, no 19, p. 2-15.

Jean-Marie PILLON et Nicolas SALLEE, «De la construction des normes gestionnaires à leur appropriation. Une comparaison Pole Emploi - Protection judiciaire de la jeunesse», in *L'État social dans tous ses états: Rationalisations, épreuves et réactions de l'intervention sociale*, Paris, Editions L'Harmattan, 2014, p. 71-86.

Christopher POLLITT, *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, Basil Blackwell, 1990.

Gilles RAVEAUD, « Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi », *Education et sociétés*, 2006, vol. 18, no 2, p. 17-33.

Robert SALAIS, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) », in *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action: le savant, le politique et l'Europe*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme., Paris, 2004.

Robert SALAIS, Nicolas BAVEREZ et Bénédicte REYNAUD-CRESSENT, *L'Invention du chômage*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986.

Alexis SPIRE, « L'asile au guichet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007, vol. 169, no 4, p. 4-21.

Laurent THEVENOT, « Statistique et politique. La normalité du collectif », *Politix*, 1994, vol. 7, no 25, p. 5-20.

Laurent THEVENOT, « L'économie du codage social », *Critiques de l'économie politique*, 1983, vol. 23-24, p. 188-222.

François VATIN, *Évaluer et valoriser - Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2011.

François VATIN, « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue Française de Socio-Économie*, 2008, n° 1, no 1, p. 131-152.

Claire VIVES, « L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011) » *Thèse de doctorat en sociologie, Université Paris Ouest Nanterre La Défense*, Nanterre, 2013.

Michel VOLLE, « Contrôle de gestion et système d'information », *ENA mensuel*, 2002, no 322.