

**ST33 - Les acteurs politiques face à la crise : entre « volontarisme » et  
« contraintes » dans les politiques publiques**

**Gérer le chômage dans la crise :  
Une approche mésociologique de l'action publique à partir de l'étude des gestionnaires de Pôle  
emploi**

**Jean-Marie Pillon  
Centre d'études de l'emploi  
jeanmariepillon@gmail.com**

## Introduction

A grands traits, la crise économique actuelle pourrait être datée du mois de septembre 2008, lorsque la faillite du géant Lehmann-Brother rend tangible la progressive défaillance des institutions financières. Au moment où surviennent ces événements, la politique de l'emploi connaît en France une transformation majeure. Depuis la campagne présidentielle de 2007, le candidat puis le président Sarkozy s'est engagé à fusionner l'assurance chômage et l'ANPE afin de faciliter les démarches des chômeurs et d'améliorer l'efficacité de l'intervention de l'Etat sur le marché du travail. Dans sa communication, N. Sarkozy pare cette réforme des aspects du « bon sens ». Il faut selon lui s'inspirer du modèle anglais, « *En Angleterre ils ont fusionné dans un même service de l'emploi celui qui donne le chèque d'allocation et celui qui propose un emploi. Tous les 15 jours, le demandeur d'emploi est convoqué. Et la personne qui lui donne le chèque d'indemnisation, c'est la personne qui cherche un emploi* »<sup>1</sup>. Le déclenchement de la crise ne remet pas en cause cette ambition. La fusion de l'ANPE et des Assedic survient ainsi dans une période qui n'est pas propice à l'amélioration du fonctionnement du service public de l'emploi. Les conséquences de la crise dans l'économie réelle suscitent en effet des tensions aux deux bouts de la chaîne, en contractant les finances publiques d'une part, en favorisant le développement du chômage d'autre part. Pour autant, la réforme est menée à bien : un nouvel opérateur nommé Pôle emploi ouvre bien ses portes en janvier 2009. Nous étudions dans cette communication les mécanismes qui ont rendu la mise en œuvre de cette politique publique possible, malgré un contexte économique défavorable.

Contre une vision mécaniste, nombre de politistes appréhendent les politiques publiques comme un objet ambigu (Eaton Baier, March et Saetren, 1986). Ce constat concerne différents nœuds de la production des politiques publiques. La constitution des programmes politiques – si on les saisit comme des réponses aux problèmes publics – découle d'un travail de traduction et de lobbying qui n'a aucune raison de recouper la réalité des expériences sociales (Gilbert et Henry, 2009 ; Gusfield, 1984). Dans l'arène de la décision, les annonces ne sont pas toujours suivies d'effets en propre (Bachrach et Baratz, 1963). Par la suite, les mécanismes de mise en route des politiques publiques par la haute fonction publique tendent à amender les projets initiaux, en fonction des intérêts et des ressources de ces hauts cadres (Grémion, 1979), en fonction des contraintes propres au champ, ou tout simplement d'une myopie liée à la rationalité limitée des acteurs (Allison, Zelikow et others, 1999). Le quotidien des administrations suppose par ailleurs un travail de délégation des tâches qui conduit à ce qu'au bout de la chaîne, auprès du public, la lettre de mission ne préjuge pas toujours d'une conformité entre le travail produit *in fine* et le projet initial (Lipsky, 1980). Comme l'a souligné V. Dubois, la contraction des moyens matériels impose de surcroît à tous les échelons des arbitrages qui amènent à ce que la politique effectivement mise en œuvre soit distincte de ses objectifs affichés (Dubois, 2010). Selon cette perspective, l'opposition volontarisme-contrainte ne peut être saisie de manière simplement objectiviste. La succession des opérations de traduction et de sélection du haut vers le bas suppose des jeux de mise en forme de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas. Et encore, cette présentation suit un chaînage *top-down* qui décrit assez pauvrement l'ensemble des opérations de rétroaction, de remontée d'informations et d'appropriation des « ordres » (Sfez, 1976). Une étude empirique de la contrainte et du volontarisme suppose ainsi de

---

<sup>1</sup>Interview de M. Nicolas SARKOZY, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle 2007, à France 2 le 2 mars 2007, sur la campagne électorale, ses adversaires politiques et sur les grandes lignes de son programme électoral. Source : *Discours.vie-publique.fr*.

revenir au travail quotidien de production du choix par les acteurs en administration.

Dans le cas de Pôle emploi, trois éléments viennent renforcer l'ambiguïté de l'action publique. D'abord, la « construction des problèmes publics » dépend des transformations internes au champ de l'analyse économique qui structurent les évolutions de la modélisation des bénéficiaires, du chômeur victime au chômeur coupable par exemple (Colomb, 2012). Ensuite, le caractère symbolique du taux de chômage conduit à des réactions politiques épidermiques qui visent surtout une efficacité formelle, de court-terme, vouées à montrer que l'on est actif sur le front de l'emploi (Garraud, 2000). Ensuite, les variations du nombre effectif de chômeurs compliquent l'ajustement entre les moyens mis en œuvre et le public concerné (Pillon, 2014a). Les lieux d'arbitrages, de négociation et d'amendement sont ainsi démultipliés, compliquant une lecture linéaire séquentielle de la politique de l'emploi et du volontarisme en la matière. Dans cette perspective, la crise économique de 2008 pourrait paraître typique. La forte hausse du chômage aurait invité les gouvernements successifs à agir vite, dans un contexte de contraction de l'activité peu propice à l'efficacité. Néanmoins, au moment où survient l'effondrement du système bancaire et le ralentissement économique consécutif, le service public de l'emploi français est embarqué dans une réorganisation d'ampleur, censée accompagner les mutations du marché du travail « vers un nouveau plein emploi » (Pillon et Vivés, 2015). Le gouvernement fraîchement élu décide de réunir les activités de placement et d'indemnisation – distinctes depuis 1958 – au sein d'une même institution, Pôle emploi. Ainsi, au moment même où la contrainte exogène s'amplifie, l'exécutif est en train de mettre en place une réforme présentée comme nécessaire, courageuse et qui n'aurait que trop tardée. La concomitance des conséquences de la crise économique et de la mise en place du nouvel opérateur offre alors un cas très intéressant pour étudier au concret les relations entre volontarisme politique et contrainte économique dans le champ des politiques publiques.

Cette communication porte sur le discours de la contrainte dans le champ des politiques de l'emploi en prenant pour objet les contrôleurs de gestion de Pôle emploi. Ces professionnels peuvent être considérés sous certains aspects comme des professionnels de la contrainte dans la mesure où leur travail quotidien consiste à mesurer la réalité de l'action publique passée, les ressources disponibles à un instant  $t$ , et les résultats potentiels à l'avenir. Nous situons notre analyse à une échelle méso-sociologique, à un échelon intermédiaire d'une organisation administrative nationale, pour regarder comment des acteurs intercalés entre les tutelles ministérielles et les agents de première ligne (en l'espèce les conseillers de guichet) construisent le champ des possibles, soient la contrainte et son débordement. Nous montrons alors comment la crise économique de 2008 et ses effets simultanés sur les finances publiques et sur le volume de chômage ont donné une légitimité déterminante aux savoirs comptables que les contrôleurs de gestion avaient l'habitude d'élaborer dans leurs pratiques quotidiennes. En nous appuyant sur une enquête réalisée auprès des gestionnaires, des managers et des conseillers de Pôle emploi entre 2008 et 2014, dans le cadre d'une thèse de sociologie, nous étudions les mécanismes qui ont conduit les différents échelons hiérarchiques à s'entendre sur des dispositifs d'organisation du travail équivalents. Dit autrement, nous montrons comment les contraintes propres à la crise du marché du travail ont progressivement conduit l'ensemble des acteurs à adopter une lecture commune du réel.

### **1. Une réforme sans contrainte ? Fusionner tant bien que mal.**

Mainte fois évoquée au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la fusion de l'assurance chômage et de l'opérateur public de placement avait été écartée à plusieurs reprises pour des raisons avant tout budgétaires,

*i.e.* son coût jugé trop important (Cour des Comptes, 2006 ; Marimbert, 2004). Dans cette première partie nous décrivons les ressorts du « volontarisme » politique soient les mécanismes qui ont permis d'impulser la réforme malgré un contexte économique défavorable.

### 1.1. Des largesses budgétaires qui témoignent de l'enjeu de cette réforme

Le déroulement du projet de fusion dans sa première phase est permis par un soutien budgétaire qui permet de lever les obstacles les plus importants.

Le projet d'opérateur unique de l'emploi semble *a priori* désajusté à la situation économique. Déposé fin décembre 2007 et voté en février 2008, le projet de loi qui régit la fusion ANPE-Assedic rappelle la volonté du gouvernement de mener une politique de l'offre qui devrait avoir pour conséquence de créer des tensions sur le marché du travail (autrement dit les emplois vacants devraient se multiplier). Le projet de loi n'hésite pas à évoquer le retour au plein emploi comme un horizon proche dont dépend justement la qualité du service public de l'emploi. Il est vrai que le taux de chômage représente alors 7,5 % de la population active. La ministre des Finances, Christine Lagarde, entend par cette réforme atteindre un taux d'encadrement d'un conseiller pour soixante chômeurs. La réforme consiste alors à se doter d'un outil performant d'orientation – et de contrainte – des chômeurs afin que les tensions sur le marché du travail se répercutent sur le niveau d'emploi et non sur les salaires. La fusion survient en fait le premier janvier 2009, quelques mois seulement après le déclenchement de la crise. Pour autant, cette réforme sera menée contre vents et marrées et, pourrait on dire, sans contrainte budgétaire. C'est en tout cas le sentiment que nous renvoient les acteurs rencontrés dans le cadre de notre enquête qualitative. Mais comment objectiver ce sentiment tiré d'une enquête qualitative ?

Les signes du volontarisme politique sont d'abord matériels, c'est-à-dire que Pôle emploi va bénéficier d'une augmentation conséquente de ses moyens (cf. encadré 1). Ces dépenses supplémentaires relèvent directement de la composante « fusion acquisition » de la réforme. Entre 2007 et 2009, des cabinets de conseil sont engagés pour accompagner les architectes du projet (issus de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances) et synthétiser leurs discussions. Il faut également trouver un nom pour le nouvel opérateur, lui dessiner un logo, imprimer prospectus et plaquettes. Très tôt également un standard téléphonique commun est ouvert. Le contexte budgétaire ne réoriente pas ces dépenses. Deux autres types de dépenses – les plus lourdes – sont bien spécifiques à la structure bicéphale de la politique de l'emploi. D'une part, chacun des deux organismes fusionnés dispose d'un parc immobilier à peu près équivalent, regroupant 700 à 1000 implantations locales. La communication gouvernementale étant structurée autour de la simplification du service aux usagers, il apparaît indispensable de réunir les agents sur des sites uniques. Cela suppose donc de déménager dans des locaux plus grands, de dénoncer des baux pour en signer de nouveau, parfois même de construire de nouvelles agences. D'autre part, les agents de l'ANPE s'étant largement prononcés contre la fusion, il apparaît nécessaire d'intervenir à leur endroit dans le but de minimiser les contestations. C'est là encore sur la base de ressorts matériels que va s'appuyer le « volontarisme » de l'exécutif. Les agents ANPE (entre 27 000 et 32 000 suivant les modes de calcul) bénéficient d'un contrat proche de celui de la fonction publique qui leur garantit une protection contre le licenciement « en contrepartie » d'une faible rémunération. A l'inverse les agents Assedic (Autour de 14 000) sont engagés sous contrat de droit privé et, à échelon égal, bénéficient de salaires supérieurs de 30 %. Pour dépasser les réticences syndicales, la ministre des finances propose d'aligner les conditions salariales au meilleur des deux statuts. Les

agents des deux institutions se voient proposer « d’opter » pour un contrat de droit privé, certes, mais qui permet aux agents issus de l’ANPE de voir leur salaire progresser de 20 à 25 % et aux agents issus des Assedic de recevoir des garanties en cas de licenciement. En faisant cette proposition le gouvernement achète en quelque sorte la paix sociale (Dressen, 2014).

Encadré 1. Extrait du rapport Alduy évaluant le coût de la fusion (Alduy, 2011) :

Un rapport rédigé pour le compte du sénat se propose de faire la somme des dépenses spécifiques à la fusion.

**« 1) Le chiffrage initial de la Cour des comptes : 350 millions d’euros**

En 2008, la Cour des comptes avait chiffré le surcoût de la fusion ANPE-Assedic à 350 millions d’euros. [...]

**2) Un bilan d’étape du coût de la fusion : 500 millions d’euros sur cinq ans ?**

Interrogé, au cours de l’audition du 1er mars 2011, le directeur général de Pôle emploi a précisé que ces surcoûts « sont d’abord imputables à la convention collective, puisqu’il a été admis que l’on retiendrait le meilleur des deux statuts des agents de l’ANPE et des Assedic ». [...] Le montant financier des charges découlant de la fusion serait :

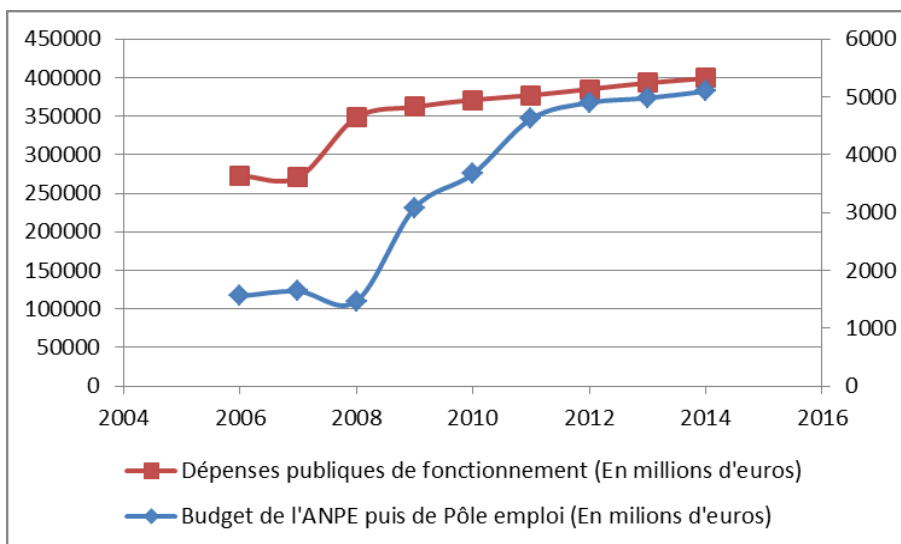
- d’environ 100 millions d’euros s’agissant de la masse salariale, ce surcoût est naturellement pérenne ;

- et de 80 à 90 millions d’euros par an pour les réaménagements immobiliers, soit 450 millions d’euros sur les cinq prochaines années. En contrepartie, la fusion aurait permis de « substantielles économies » sur les dépenses de fonctionnement en 2009, de l’ordre de 40 millions d’euros.

**3) L’exécution des comptes de l’année 2010 : un surcoût de plus de 500 millions d’euros.**

Le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2010 donne des précisions supplémentaires sur certains surcoûts liés à la fusion : L’impact de la nouvelle convention collective nationale sur la comptabilisation des engagements sociaux (188 millions d’euros) ; l’acquisition d’une partie des biens mobiliers et immobiliers de l’Unedic (324 millions d’euros). »

Figure 1. Augmentation comparée du budget de Pôle emploi par rapport aux dépenses de l’Etat au cours du processus de fusion.



Alors que les réformes administratives propres à la séquence 2007-2012 sont marquées par la contraction des effectifs et des budgets, on observe que la réforme du service public de l’emploi n’obéit pas à ces règles (cf. figure 1). De manière significative, le principe du non remplacement d’un fonctionnaire sur deux, qui structure la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques, n’est pas appliqué dans le cas de Pôle emploi. Au contraire, c’est à une augmentation importante des salaires et des effectifs à laquelle on assiste, bien qu’ils s’agissent de contrats de droit privé (Tableau 1.).

Tableau 1.	Budget de l'ANPE puis de Pôle emploi (En millions d'euros)	Dépenses publiques de fonctionnement (En millions d'euros)	Rapport Budget ANPE-Pôle emploi /dépense publique
2006	1555	272887	0,56983293
2007	1639	270636	0,60561049
2008	1469	348111	0,42199184
2009	3076	367125	0,83786176
2010	3666	425650	0,861271
2011	4618	365318	1,26410415
2012	4899	374171	1,30929441
2013	4979	376683	1,32180109
2014	5 096	379 900	1,34140563

Mais ce tableau constitue en fait un leurre car le budget de Pôle emploi n'est pas entièrement supporté par l'Etat<sup>2</sup>. Les marges de manœuvre budgétaires s'expliquent en fait par une modification du financement de l'opérateur unique. Les recompositions de la répartition des pouvoirs à la tête du service public de l'emploi donnent formellement un plus grand pouvoir de décision aux partenaires sociaux tout en leur retirant leur pouvoir de mise en œuvre. Les Assedic, réseau opérationnel de l'assurance chômage sont fondus dans Pôle emploi, tandis que l'Unedic, tête pensante de l'assurance chômage est maintenue. Les représentants des salariés et des employeurs, pourtant gestionnaires de l'assurance chômage paritaire, se voient en fait évincés du processus de réforme (Lartigot-Hervier, 2014). Ces reconfigurations se traduisent en termes financiers. Malgré l'augmentation des effectifs disponibles pour le suivi des demandeurs d'emploi, l'État parvient à réduire les dépenses relatives à son intervention dans la lutte contre le chômage. L'Unedic est désormais tenue de verser une contribution forfaitaire définie par la convention d'assurance chômage qui ne peut être inférieure à 10 % des recettes collectées par l'institution paritaire. Cette somme est supérieure à celle que l'Unedic consacrait auparavant aux dépenses dites « actives », c'est-à-dire au financement de l'ANPE et de ses concurrents (Vivés, 2013). Le budget de Pôle Emploi se trouve donc abondé aux deux tiers environ par l'institution paritaire et le tiers restant est financé par une dotation variable de l'Etat. Le volontarisme politique qui permet le financement de la fusion malgré le contexte budgétaire repose en fait sur une réaffectation autoritaire des cotisations chômeurs.

## 1.2. Au-delà des obstacles institutionnels ?

L'absence de contrainte budgétaire se double d'un dépassement des obstacles institutionnels. La naissance de Pôle emploi malgré des différences de cultures, de statut et de métiers des institutions réunies peut s'expliquer par la délégation en chaîne de l'acte de décision dans l'appareil d'Etat. L'objectif de l'exécutif était d'imbriquer finement possible les activités d'indemnisation et de placement c'est-à-dire de réunir les organismes, les travailleurs, les succursales. Ces différents éléments n'étaient pas négociables et les inspecteurs des grands corps qui se sont vus confier l'organisation de la fusion ne pouvaient les discuter. Structurés autour d'une mission commune IGAS-IGF dont les travaux se sont déroulés de décembre à février 2008, ces derniers ont dû dessiner la silhouette d'un nouvel organisme reprenant le mot d'ordre gouvernemental (organisme

<sup>2</sup> Les analyses présentées dans ce paragraphe sont empruntées au travail de Claire Vivés, tel qu'il est présenté dans sa thèse (Vivés, 2013) et dans différentes publications à venir.

mixte, sites mixtes, équipes mixtes) en dépit des obstacles recensés (du Mesnil du Buisson et Toche, 2008). Une contrôleuse d'Etat ayant participé à ces discussions nous explique :

« On n'a pas travaillé dans cette mission, comme ça, en l'air. Il y avait une loi qui était pour une partie en cours de préparation et pour une autre déjà votée, les décrets d'application [...] ont suivi assez rapidement. [...] Tout le monde avait en tête la cible. (Ancienne contrôleuse d'Etat, entretien, 2014). »

Ce verrouillage de la réforme est renforcé par les négociations sur les missions confiées à Pôle emploi par ses tutelles, l'Etat et l'Unédic. A l'automne 2008, une convention dite « tripartite » précise un peu plus les ambitions de la fusion. Ce texte est un contrat par lequel Pôle emploi s'engage à respecter les orientations édictées par ses tutelles. Le texte est rédigé après l'été 2008 dans le cadre de discussions toujours coordonnées par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF). Les indicateurs retenus pour évaluer la mise en œuvre de la fusion sont conformes au projet tel qu'il est présenté par l'exécutif et non à ce qui est faisable, tel que l'a recensé la première mission. Un « gestionnaire » de l'assurance chômage nous parle des dispositifs de pilotage inscrits dans la convention :

« [Des] indicateurs qui pour le coup avaient été décidés... poussés par la mission [IGAS-IGF] : un seul réseau, un seul référent, des horaires uniques, etc. »

Du fait de la lettre de leur mission les différents architectes du projet ne peuvent décider de déjuger le gouvernement sur le périmètre de l'institution. L'organisation du nouvel opérateur est ainsi presque toute entière structurée par les ambitions discursives de l'exécutif : un guichet unique avec des agents maîtrisant les deux champs d'intervention. Malgré le travail de *design* de la nouvelle institution par les grands corps, une partie de la fusion demeure alors non négociable.

Lorsque Pôle emploi ouvre ses portes, en janvier 2009, il est taillé pour une économie en croissance où les offres d'emploi se multiplient et où les demandeurs d'emploi sont de moins en moins nombreux. En fait, le taux de chômage progresse de 30 % pour la seule année 2009 et ne cessera d'augmenter jusqu'au mois d'août 2013. Les guichets de l'institution sont pris d'assaut, d'autant qu'au cours de cette année 2009, dans le but d'ajuster les agents de cette nouvelle entité à la nouvelle stratégie, une part importante du personnel est en formation. Les agents sont en nombre plus faible que les effectifs théoriques alors même que la charge de travail augmente très fortement.

### 1.3. La perte d'influence des gestionnaires dans ce contexte « politique »

Dans ce contexte de forte pression politique, le pouvoir des gestionnaires est fortement réduit. Nous entendons par gestionnaire les acteurs dont le métier est de décrire le réel pour éclairer la décision, à l'image de « l'infrastructure » chez Mintzberg (1980). Ces cadres, que l'on trouve à Pôle emploi à tous les échelons sous l'intitulé « contrôleurs de gestion », fabriquent des images du réel à partir de tableaux de bord ou de remontées d'information. Le destinataire de ces productions est le manager de chaque échelon, censé prendre des décisions sur la base des relevés qui lui sont fournis par les gestionnaires. Les gestionnaires constituent ainsi des professionnels de la contrainte, qui œuvrent à mettre en forme des scénarios qu'ils soumettent à leur manager. Pourtant, au cours du processus de fusion, les informations qu'ils produisent trouvent peu d'écho auprès des managers. La politique publique en train de se construire ne se fonde plus sur des images du réel mais sur des horizons. Cet escamotage des gestionnaires jouent à plusieurs niveaux.

D'abord, comme on l'a évoqué plus haut, ce sont les mécanismes de contrôle et de suivi de l'opérateur – les indicateurs de la convention tripartite – qui ne prennent pas en compte les modalités de gestion préexistantes. Alors que dans les années 1990 les gestionnaires de l'ANPE étaient parvenus à faire reconnaître par les tutelles ministérielles les indicateurs qu'ils utilisaient en interne – renforçant ainsi leur propre légitimité au sein de l'organisme (Pillon, 2014b) – les indicateurs conçus pour « piloter » Pôle emploi n'existent pas au préalable et ne sont en fait pas mesurables. Ils ont tous les atouts d'un instrument d'action publique mais pas sa matérialité. Un ancien contrôleur de gestion de l'ANPE nous explique qu'il s'agit d'un problème ancien, renforcé en 2008 par la pression politique :

Ancien directeur du contrôle de gestion de l'ANPE, entretien, 2013 « *Je sais très bien comment ça s'est passé. Des gens plein de bonnes intentions, haut placés bien entendu, dans la hiérarchie d'un côté ou de l'autre, disaient au dernier moment : "Il faut mettre ça, c'est absolument indispensable que l'on sache cela". [...] Ils n'ont pas cette culture de l'indicateur. Pour eux, c'est simplement un calcul. C'est des chiffres, ça n'a pas d'autre existence que des chiffres qui arrivent comme ça, sur un tableau. Ils comprennent pas quelles sont les contraintes pour les fabriquer, les déployer dans un réseau et les rendre fiables etc. C'est en dehors de leur culture. Bon... ils arrivent à comprendre très vite quand on leur explique, heureusement, mais je ne pense pas que ce soit dans les formations de base des énarques. Depuis qu'on a fabriqué des contrats de progrès puis des conventions tripartites, le problème a existé. Là c'est particulièrement aigu. Ca se voit pour le coup.* »

La convention moyen/objectif organisant le suivi de Pôle emploi par ses tutelles contourne les savoirs gestionnaires. Elle est structurée par une traduction formelle des objectifs politiques en indicateurs de suivi qui ne sont pas branchés sur le système d'information. Dès lors il apparaît difficile de faire remonter jusqu'à la sphère politique, les difficultés rencontrées par la réforme. L'exemple le plus parlant est celui de l'indicateur « part des sites mixtes », c'est-à-dire la part des sites qui accueille des effectifs issus de l'ANPE et des Assedic sur un seul site. Très suivi par l'exécutif afin de mesurer l'avancée matérielle de la fusion, cet indicateur est très rapidement dévoyé après que le haut management de Pôle emploi ait inventé la notion de « site mixte multi-localisé ». Dit autrement, dans certaines agences, les équipes réunies par la fusion étaient encore ventilées sur différents lieux de travail. Plus généralement, la transcription « telles quelles » des ambitions politiques de la fusion dans des indicateurs quantitatifs conduit à la constitution d'un système quasi-complet d'objectifs non mesurables. Les volontés politiques semblent prendre le pas sur les caractéristiques des institutions réunies, du fait d'une méconnaissance ou d'un contournement explicite des procédures de gestion de l'activité. La mise en œuvre d'un « pilotage par indicateurs » – bien qu'elle semble emprunter à la boîte à outil du *New public management* – ne découle pas ici d'une approche gestionnaire mais d'un fétichisme de l'indicateur indépendant des opérations nécessaires à leur constitution. Les indicateurs de la convention tripartite sont impulsés par la mission réunissant l'État, l'Unedic, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances, préparant en 2008, la naissance du nouvel opérateur. Les membres de la Direction générale de l'ANPE sont présents mais peu écoutés et les cadres de l'Unedic semblent peu assurés de leur avenir. Un cadre de l'Unedic qui a participé aux réunions de cette mission évoque la même frustration :

Gérard, Directeur du contrôle de gestion de l'Unedic, entretien 2011 : « [Ces] indicateurs n'ont à peu près jamais atterri tels quels parce que la gestion de projets, par ailleurs,



*avait ses propres logiques. C'est très simple, quand vous dites : "Je veux un indicateur comme quoi on arrive à un réseau unique". Eh bien ce n'est pas si simple que cela. »*

La convention tripartite intègre aux dispositifs quantitatifs de suivi les enjeux politiques de la fusion, « *un seul réseau, un seul référent, des horaires uniques, etc.* » sans prendre en compte les contraintes techniques, gestionnaires et organisationnelles afférentes à ces enjeux. Or, ces objectifs initiaux dessinent les contours de Pôle emploi et de ses missions. L'établissement qui ouvre ses portes le 1<sup>er</sup> janvier 2009 est un réseau d'agences conçu pour accueillir des sites mixtes, des équipes mixtes, des agents mixtes.

Ensuite, c'est dans la vie de tous les jours de l'institution que l'on perçoit le contournement des gestionnaires. Comme en témoigne une contrôleuse de gestion régionale :

*Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien 2012. Pour l'avoir vécu avec mon directeur depuis la fusion, la première année il fallait faire la fusion et il n'y croyait pas au dialogue de performance [procédure interne de négociation des moyens et des objectifs]. Mais bon, il fallait le faire et il me l'avait fait faire, presque seule, en chambre comme on dit.*

Les gestionnaires sont ainsi esseulés, ils se voient déléguer le travail de mesure de la productivité et le travail de prévision sans que ce travail ne soit véritablement reconnu. Les enjeux sont ailleurs, dans la construction du nouvel établissement. Même les objectifs de performance sont établis sans prendre en considération la situation économique ou les mesures de l'activité de travail. Comme nous l'explique un ancien contrôleur de gestion national, « *En fait, grosso modo, on demande 10% de plus que l'année précédente. Même quand il y a une crise ben on s'en fout quoi.* »

La confidentialité dans laquelle se trouvent les procédures internes de gestion – censées mesurer la charge de travail – conduit à délégitimer le travail de solidification des indicateurs de performance (le fait d'œuvrer pour leur pertinence descriptive). Conjugée à une forte pression politique pour que la réforme passe pour une réussite, cette situation favorise le détournement des outils de mesure. Une personne que nous avons rencontrée a ainsi quitté la direction générale de Pôle emploi après avoir vu ses « alertes » sur la falsification des indicateurs de performance rangées au fond d'un tiroir. Après m'avoir demandé de couper le dictaphone, il justifie son amertume dans un langage plutôt fleuri :

*Un ancien contrôleur de gestion national, entretien, 2012. « Bien sûr il y a de la petite délinquance et c'est normal. Le conseiller ça lui tombe dessus... Il sait bien que ce n'est pas ça qui serre. Mais il y a un discours politique sur l'oisiveté... alors il faut faire. Le politique demande parfois de courir le 100m en cinq secondes... On est plus dans le pilotage mais dans le "reporting conforme". Tout ça, pour ne pas se faire emmerder. J'ai fait une note d'alerte un jour, en soulignant en rouge. J'ai eu zéro réaction ! À part, bien sûr, le traditionnel : "Je t'avais rien demandé." Bon, ben voilà, on apprend sa place. [...] Le pilotage, ça devient de la communication, du politique du coup. On dit qu'on a fait, même si on n'a pas fait. Le sentiment d'utilité, c'est quelque chose de basique, dans n'importe quel métier. Alors dans le contrôle de gestion, c'est beaucoup plus confortable de piloter quand il y a un deal moyens/objectifs de performance. Quand il y a une attitude et que les négociations sont véritables. Beaucoup plus que quand on ne peut pas négocier. Dans ce cas, ça crée des conflits politiques : répondre au téléphone, le « taux de décroché », là, [Un indicateur mesurant la part des appels de chômeurs pris par le standard et particulièrement suivi en 2010 et 2011] ils s'en foutent les gens dans le fond qu'on leur réponde, si c'est pour rien leur dire. Alors l'arbitrage il se fait entre ma mission et mon devoir d'affichage. [...] Si on me dit : "Cette table est verte [La table de son bureau est grise],*

*d'accord..." Je peux plus aller contre, au bout d'un moment. Et peut-être même que les gens finissent par s'en convaincre... un peu. »*

Pour cet acteur qui est contrôleur de gestion et qui donc, comme nous le formulions précédemment, fait profession de la contrainte, le volontarisme politique conduit à dévoyer les dispositifs censés mesurer objectivement la contrainte. Pour lui, le mécanisme est le suivant : il y a, d'abord, une confusion entre les activités politiques et l'activité de direction. Il y a, ensuite, une confusion entre le *management* et le suivi des indicateurs. Plus tôt, dans l'entretien, cet enquêté formulait un argument qui semblait synthétiser son idée : « *Quand le président de la République se présente aux réunions de direction de Pôle emploi, on ne peut pas attendre de la part de l'encadrement qu'il ait un rapport sain avec ses résultats.* » En d'autres termes, le trucage des résultats constitue une conséquence de la pression politique et il réduit la possibilité de mettre en œuvre un pilotage objectif de l'activité de l'institution, c'est-à-dire une direction prenant en compte les contraintes du réel de l'activité. Comme on va le voir à présent, c'est à partir du moment où la reconnaissance des difficultés offre des opportunités pour glaner des ressources, que le discours de la contrainte porté par les contrôleurs de gestion va être accepté par le groupe des managers.

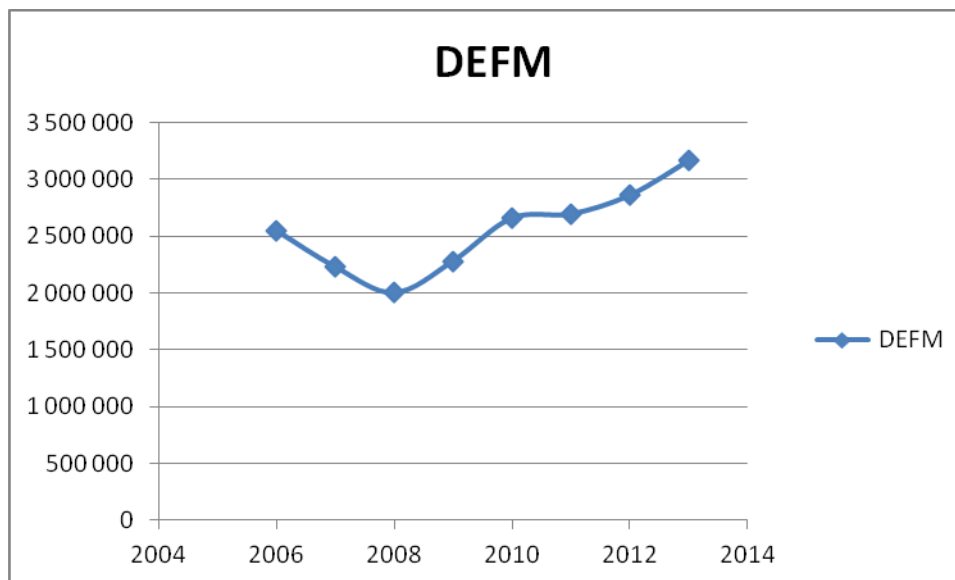
## 2. Sans gestionnaire... Tout le monde gère : le retour de la contrainte

Les salariés de Pôle emploi se retrouvent au cours de ces années premières de vie commune dans une situation assez paradoxale, à savoir une augmentation très forte de leurs moyens et de leur rémunération, conjuguée à une dégradation de leurs conditions de travail. Malgré le contournement des savoirs gestionnaires du fait du processus politique de fusion, la pression exercée sur l'institution dès son ouverture par l'explosion du chômage amène progressivement l'ensemble des acteurs de l'établissement à faire des arbitrages de types gestionnaires.

### 2.1. Les agents choisissent la sélection

Depuis 2005, la loi contraint les agences de l'ANPE à recevoir tous les chômeurs tous les mois et à confier chaque dossier à un conseiller personnel. La crise économique de 2008 entraîne une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi « convocables » au titre du suivi mensuel personnalisé, jusqu'à un niveau incompatible avec le temps de travail des conseillers (Figure 2).

Figure 2. Demandeurs d'emploi en fin de mois de 2006 à 2013. Source : ANPE puis Pôle emploi



Dans un contexte d'augmentation de la charge, les conseillers des agences ne peuvent plus s'offrir le luxe de recevoir tous les demandeurs d'emploi tous les mois. La fréquence rapprochée du suivi, légitimée au cours des années 1990 par les politiques dites d'activation des dépenses de chômage, commandait jusqu'à présent une *rationalité en valeur* qui faisait de la proportion de demandeurs d'emploi « reçus tous les mois » un indicateur central. L'augmentation du chômage entraîne un passage à la *rationalité instrumentale*, privilégiant l'absorption du flux. Une des pratiques visant à ne pas recevoir les demandeurs d'emploi consiste à faire bénéficier d'une prestation d'aide au retour à l'emploi aux personnes qui ne peuvent pas être reçues par leur conseiller attribué. Comme le formule une conseillère : « *J'ai quatre personnes à convoquer en mai alors que j'ai plus de place dans mon planning. Il faut que je leur fasse faire quelque chose à la place* »<sup>3</sup>. Plus généralement, les demandeurs d'emploi ne vont plus être reçus tous les mois mais au gré des disponibilités des plannings et en fonction du degré d'urgence de leur situation. Comme l'explique un chef d'équipe : « *A effectifs constants, sans t'interroger sur l'organisation et les relations internes et avec un dogme et des choix politiques de concentration, tu ne peux pas éviter la mise à distance [des chômeurs]* ». Les conseillers en viennent donc à parer au plus pressé. Ils arbitrent au cœur de l'activité de travail entre différentes tâches. Dans les situations de travail, les options et les arbitrages potentiels sont très nombreux. Au cours des années 2009 et 2010, c'est la gestion de la file d'attente qui prend le pas.

Les managers de proximité ne sont pas en reste et mettent eux aussi en place des organisations du travail qui économisent le temps de travail de leurs subordonnés. Une façon consiste à tromper le système d'information pour faire croire que les chômeurs ont été reçus. En témoigne cette scène tirée de notre carnet de terrain :

« Je dois passer la matinée aux côtés de Ghazi. Avant que je n'arrive, la chef d'équipe lui a remis une liste de noms. Il s'agit des chômeurs qui devaient être reçus ce mois-ci en entretien, mais qui ne pourront pas l'être, faute de temps. Les quelques lignes rédigées dans le dossier sont comptabilisées comme un entretien par le système d'information, ce qui repousse d'un mois la date de la prochaine convocation obligatoire. figé avec un doigt sur une ligne de la liste papier et la souris de l'ordinateur dans l'autre main. On pourrait croire qu'il simule les joutes latentes que se livrent les autres conseillers, pour se prouver l'un à l'autre qu'ils maîtrisent l'ordinateur comme personne. Il ne rédige pas même le texte de l'entretien, le copier-coller d'un texte rédigé auparavant suffit. Successivement, sa mission consiste à rentrer l'identifiant numérique du demandeur d'emploi dans le moteur de recherche, puis à cliquer sur « suivi retour d'emploi », puis sur « entretien », avant de faire contrôle V, c'est-à-dire le raccourci clavier permettant de coller un texte. Les mots suivant s'inscrivent alors dans le dossier : |Pas d'entretiens physiques pendant l'été, conservez les traces de vos démarches qui pourront vous être demandées. | »

Ainsi, durant toute cette période, le réel de l'activité si l'on peut dire se désolidarise progressivement de l'image qui en est donné dans les tableaux de bord et dans les statistiques opérationnelles utilisées pour l'aide à la décision du haut management. L'encadrement intermédiaire et les opérateurs gèrent la crise.

---

<sup>3</sup> Observation, printemps 2011.

## 2.2. Le management intermédiaire et supérieur opte pour la division du travail, contre le projet politique

Le management va lui aussi progressivement mettre en place des façons de gérer le flux et d'absorber ce choc exogène. L'activité se réorganise pour assumer la gestion de 5 000 000 d'inscrits et non plus de 3 000 000. Les effectifs progressent certes, (de 45 000 à 50 000) mais dans des proportions bien éloignées de l'augmentation de la charge de travail.

À l'été 2009, les directeurs d'agence font remonter l'information selon laquelle les effectifs ne sont pas suffisants pour traiter l'ensemble des dossiers de demande d'allocation chômage, laissant planer le risque du non-paiement des indemnités d'un grand nombre de chômeurs. La direction générale est poussée à réagir. Le Directeur général de Pôle emploi prend un train de décisions correctives afin d'éteindre le feu (Charpy, 2011). Des plateformes téléphoniques accueillant des salariés précaires sont instituées dans toutes les régions pour absorber le flot des appels qui sonnent dans le vide dans des agences surchargées. Les employeurs souhaitant déposer une offre d'emploi vont être redirigés vers le site internet. Le temps habituellement consacré à la gestion des offres d'emploi – en large réduction du fait de la situation économique – est réutilisé pour assurer l'accueil des demandeurs d'emploi. Des plateformes de liquidation de dossier sont également créées pour industrialiser le calcul des droits des demandeurs d'emploi et leur paiement. Le directeur général met fin au programme de formation des agents issus des Assedic. Il lance simultanément un plan de recrutement d'employés en contrat à durée déterminée afin qu'ils assurent l'accueil des demandeurs d'emploi. Enfin, les nouveaux recrutés en contrats à durée indéterminée sont orientés vers des formations exclusivement consacrées à l'apprentissage des règles de l'indemnisation, semblables à celles qui avaient cours du temps des Assedic. Les dispositions « unifiant » les deux métiers sont mises à bas par l'augmentation du chômage. Mais ces dispositions ne suffisent pas à absorber le choc.

Pour répondre au surcroît d'activité engendré par la crise économique, la division du travail entre agents de Pôle emploi s'amplifie. Comme l'exprime un manager départemental de Pôle emploi, « *C'est à dire que depuis 2009 on s'est mis en priorité sur l'inscription et indemniser. C'est les premières questions qui se posent. Et c'est qu'après qu'on se pose d'autres questions* ». L'enjeu n'est même pas de recevoir tous les demandeurs d'emploi tous les mois mais au moins de parvenir une fois à les rencontrer pour les inscrire. Les différentes activités de l'institution sont découpées en séquences de travail qui ne sont pas assurées par le même agent : inscription, calcul des droits, réception à l'accueil, suivi mensuel, accompagnement renforcé interne ou externalisé, prescription de prestation ou agrément pour un contrat aidé. Les dossiers des usagers sont donc traités successivement par des interlocuteurs à distance du projet de fusion des métiers.

## 2.3. L'état de la crise, le retour des gestionnaires et du discours de la contrainte

Au niveau intermédiaire de l'organisation, dans les directions régionales et départementales, les gestionnaires cherchent eux aussi à optimiser les ressources disponibles en réorganisant le travail, en identifiant les organisations types les plus productives, en assumant l'abandon de certaines pratiques trop chronophages telles que la prospection d'offres d'emploi auprès des employeurs inconnus des services de Pôle emploi.

Dans les premiers temps d'existence de Pôle emploi, le contournement des gestionnaires avait opéré au quotidien du fait que les moyens avaient été mis sur la table pour assurer le

fonctionnement du nouvel opérateur. Cette augmentation des moyens avait rendu moins nécessaire la connaissance de l'état des forces en présence et de la nécessité d'arbitrer entre plusieurs fins contradictoires. C'est finalement par le retour à des variations du budget plus classiques que les gestionnaires parviennent à nouveau à se faire entendre. Et ils ne boudent pas leur plaisir. La Direction générale impose, pour 2011, une baisse de 8 % du budget après deux années de financement des surcoûts liés à la fusion. Les objectifs quantitatifs et les indicateurs qui les supportent prennent plus de poids dans ce contexte de rigueur, car ils sont utilisés pour pondérer la répartition des coupes budgétaires. La réduction budgétaire amplifie la portée rhétorique des indicateurs physiques et renforce la légitimité des contrôleurs de gestion.

Evelyne, contrôlease de gestion régionale. Rencontre début 2012. « *On revient à un budget raisonnable parce qu'au début [de la fusion] on n'a pas trop regardé la dépense mais, maintenant, on nous a dit moins 8 % en 2011, moins 8 % en 2012 et maintenant moins 8 % en 2013. Voilà. Donc maintenant on recommence à mesurer. Et c'est vrai que moi je suis bien contente parce que je me suis dit, deux années de débauche, ça va être dur derrière.* »

Dans ce contexte, la recherche de gain de productivité devient le maître mot de l'action des gestionnaires. Les contrôleurs de gestion cherchent alors à identifier des modalités d'organisation du travail qui économisent le temps de travail des agents. Les autres cadres de l'entreprise se tournent à nouveau vers les contrôleurs de gestion pour trouver des solutions à ces problématiques de moyens. Un responsable du marketing régional nous explique ainsi les raisons pour lesquels il associe les contrôleurs de gestion aux projets qu'il encadre :

Responsable marketing régional, entretien 2011 : *À chaque fois, on va associer les contrôleurs de gestion, parce que ben... C'est indispensable. Dans un contexte où l'on n'a perdu 1800 effectifs, dans un contexte En 2012 et il faudra de toute façon encore maigrir, et où malheureusement le chômage va encore augmenter... Où les besoins de l'entreprise sont de plus en plus difficiles à satisfaire des gains d'efficacités qui nous permettront d'être véritablement le pivot central du marché du travail.*

De leur côté, les contrôleurs de gestion cherchent à convaincre les managers d'imposer ces formes d'organisation. Lorsque les contrôleurs réunissent les *managers* qu'ils observent pour comparer les résultats de chacun, ils attendent de ces rencontres que les managers qui ont les moins bons résultats adoptent les formes d'organisation qui donnent les meilleurs résultats. Après avoir constitué, pendant la fusion, un panel de directeurs d'agence pour travailler sur le pilotage, un contrôleur de gestion régional remarque que ceux-ci changent de doctrine en matière d'organisation du travail :

Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012 : « *C'était assez vaste [le champ de ces réunions], on allait au-delà de la problématique des indicateurs. On avait la présentation des indicateurs donnant les modes de calculs, on échangeait là-dessus, sur les modes de calculs, et je pouvais toujours pour aller plus loin. J'avais en gros 8 à 10 agences, nous on en a 21 dans la région. Donc c'est pas la moitié mais un peu moins, un tiers, qui étaient présentes régulièrement. J'insistais un peu, au travers de ça, parce que mon équipe participait régulièrement. J'insistais pour qu'on fasse le lien entre nos chiffres à nous et les actes métiers, le métiers et qu'eux, également, au niveau des managers, fassent le lien, voient l'influence de l'un et de l'autre et ce que je voulais c'était surtout qu'on voit avec les structures, qui avaient les meilleurs résultats, voir ce qu'ils avaient mis en place et qu'il y ait des échanges qui s'instaurent entre les managers sur ces actions qui avaient été mises en place afin de voir s'il y avait éventuellement des choses*

*qui pouvaient être partagées ou mises en place, dans d'autres agences qui n'avaient pas les mêmes résultats. C'était surtout un partage. Des fois, c'était vraiment intéressant parce que les positions étaient parfois différentes, en tout cas, au fur et à mesure on sentait des changements de positions de chacun.*

*Des changements vis-à-vis de...*

*Ben quelqu'un qui disait au début : "Ah non on ne fera pas ça chez nous parce que ça peut pas fonctionner." Ça, ils le disent la première fois et puis, après, ils évoluent. On les voit changer de position, et puis au bout de trois réunions ils se rendent compte qu'ils peuvent le faire, ils le mettent en place et essaient de le faire. Donc c'était intéressant de voir au travers du partage d'information. Et puis, au travers du fait que l'on venait de fusionner donc les gens ne se connaissaient pas forcément. Voilà, le but c'était créer un groupe d'échange à la fois sur le métier, apprendre à se connaître, à se faire confiance, et de dire : "Ce n'était pas finalement une si mauvaise idée que cela, on va peut-être essayer de le mettre en place chez nous. »*

Le procédé permet au contrôleur d'atténuer le caractère descendant de l'injonction aux résultats en laissant les directeurs d'agence s'inspirer les uns des autres. La responsabilité de la prise de décision est déléguée aux directeurs de l'échelon inférieur, tandis que les gains repérés sont mutualisés. Impulsées par les contrôleurs de gestion régionaux, ce type d'expérimentations locales est progressivement repris par le haut management de Pôle emploi à l'occasion des investigations menées par les contrôleurs de gestion de la direction générale :

*Directeur national du contrôle de gestion, entretien, 2013 : Mais il y a aussi une activité d'investigation. [Mes collaborateurs] vont sur le terrain, ils investissent des thèmes, ils en font un bilan et le directeur général s'approprie pour décider des éventuels actions correctives, et ça été extrêmement utile pendant la phase de fusion par ce que l'offre de service était ce qu'elle était, on subissait un flux de demandeur important donc il y avait un cadre national et quelques expérimentations locales et bien souvent les investigations ont apporté les éclairages sur : « finalement on avait cadré ça comme ça, mais quand on va voir ce qu'a expérimenté la Lorraine, ça a le mérite d'être généralisé sur la thématique accueil, ou sur la thématique manière de liquider un dossier de demande d'allocation pendant qu'on traite le diagnostic du retour à l'emploi. » Donc ça a été extrêmement utile.*

Un bon exemple du retour du discours de la contrainte est fourni par la question du courrier. Le coût d'une lettre envoyée à un demandeur d'emploi varie en fonction du contexte de confection du pli. La transmission peut être mécanisée, dans le cadre d'un *mailing* collectif ou bien au contraire individualisée par des courriers construits au compte goutte, de manière individuelle. Il y a là différentes organisations dont les coûts diffèrent. Du point de vue des contrôleurs de gestion, le passage à une communication par courrier électronique avec les demandeurs d'emploi et les entreprises est un moyen supplémentaire de réduire les dépenses. La réduction du budget d'affranchissement amène alors à repenser les modes d'affiliation des demandeurs d'emploi aux services dits « dématérialisés ». Par la comparaison des dépenses en matière de courrier, certaines Directions régionales sont stigmatisées comme plus dépensières, enjointes à s'engager sur des plans d'action et invitées à développer des modes de contact alternatifs avec leurs publics. Elles doivent, par exemple, inciter les conseillers à proposer aux demandeurs d'emploi de communiquer par mail et non plus par courriers postaux.

*Smaïl, Direction nationale du contrôle de gestion, entretien 2013. « Je m'intéresse aux taux de demandeurs qui ont consenti [à des échanges par mail], ensuite je demande au Directeur régional et je le publie, sous forme de carte de France et je regarde le taux de consentement et je*

dis à Franche-Comté : "Pourquoi ça ne marche pas ?" Je dis à Midi-Pyrénées : "Tu es bon mais tu ne fais pas assez appel à la postproduction, à l'informatique, il faut que tu pousses le métier à le faire." »

Les premières années d'existence de Pôle emploi sont marquées par une augmentation de l'activité de la nouvelle institution – conséquence de la crise économique et donc de la montée du chômage – qui place au premier plan les spécialistes de la lutte pour les gains de productivité et leurs outils, c'est-à-dire les contrôleurs de gestion et leurs indicateurs traditionnels de mesure du travail. Comme le ratio nombre de conseiller/nombre de chômeur chute, malgré l'embauche massive de nouveaux agents sous contrat à durée déterminée, il faut impérativement réorganiser le travail. Parant au plus pressé, l'organisation concrète de l'activité invalide progressivement le projet politique : la figure du conseiller unique et le suivi mensuel des demandeurs d'emploi sont abandonnés.

### 3. Officialiser la contrainte à des fins rhétoriques : le plan Pôle emploi 2015

Fin 2011, trois ans après le début de la crise et après que les équipes locales se soient progressivement accommodées à la crise, le président de la République nomme un nouveau Directeur général de Pôle emploi. Celui-ci rédige alors un "Plan stratégique", intitulé "Pôle emploi 2015", présenté comme la déclinaison opérationnelle de la convention tripartite 2012-2015, le contrat moyen/objectif signé entre l'Etat, l'Unedic et l'opérateur public à l'automne 2011. Sur la forme, le plan stratégique est présenté comme une rupture. Sur le fond, les avancées, les bifurcations et les ruptures inscrites dans le texte consiste à reconnaître officiellement les arrangements locaux qui avaient été trouvés par les conseillers et leur encadrement pour gérer le flux supplémentaire de chômeurs provoqué par la crise. Le texte n'est donc pas révolutionnaire, loin de là mais sa puissance est de faire accepter aux tutelles de l'établissement les différents dispositifs d'économie de moyens qui avaient été développés dans l'ombre pendant trois ans.

#### 3.1. Officialiser le manque de moyen dans une perspective gestionnaire

Les différentes dispositions du plan stratégique Pôle emploi 2015 sont marquées par une reconnaissance des conceptions gestionnaires de l'activité. La question de la productivité est cardinale, elle détermine en profondeur la nouvelle stratégie. Les agents Pôle emploi sont invités à se réorienter vers les activités sur lesquels leur plus value – c'est-à-dire leur productivité différenciée – est la plus forte, à distance de l'idée d'un monopole public d'envergure fusionnant la quasi-totalité des opérations d'accompagnement des demandeurs d'emploi depuis leur licenciement jusqu'à leur retour à l'emploi.

**Assumer l'absence de traitement égalitaire.** Le premier tour de force du nouveau directeur consiste à assumer l'existence d'un traitement différencié des demandeurs d'emploi et l'abandon du principe d'égalité de traitement des usagers. Le document prend pour *modus vivendi* l'expression "faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin" et souligne l'importance de consacrer les ressources disponibles (mesurées en termes d'heures de travail) aux publics auprès desquelles l'intervention aura la plus grande valeur ajoutée. Le suivi mensuel personnalisé est officiellement abandonné. Les inscrits ne seront plus reçus tous les mois, mais à une fréquence adaptée à leur situation vis-à-vis du marché du travail. Les demandeurs d'emploi jugés les plus en difficulté seront reçus tous les mois et les plus autonomes bénéficieront d'un suivi plus lâche, à distance.

**Automatiser un maximum d'activités chronophages.** Le second tour de force du plan

stratégique consiste à faire accepter la réduction de l'amplitude des fonctions de Pôle emploi en les déléguant à des dispositifs techniques. Le plan stratégique Pôle emploi 2015 entend participer à la « transparence du marché du travail ». Les outils informatiques utilisés par les conseillers pour placer les demandeurs d'emploi évoluent afin d'automatiser la rencontre des employeurs et des chômeurs et que les conseillers ne soient pas mobilisés par des opérations de recrutement qui auraient eu lieu même sans leur intervention. D'abord, les offres d'emploi diffusées par les agences d'intérim sont automatiquement captées par le site Pole-emploi.fr pour être mises à la disposition des chômeurs, là où auparavant un conseiller devait traiter l'offre et la diffuser. Ensuite, les demandeurs d'emploi dont les candidatures sont les plus recherchées sur le bassin voient leurs coordonnées et leur CV transférés directement à d'autres intermédiaires du marché du travail. Pour ce type de recrutement, les conseillers ne sont plus incités à prospecter des offres d'emploi. Des dispositifs techniques proposent aux employeurs un libre service de l'appariement et le travail de récolte des offres d'emploi est réorganisé pour consommer le moins de temps de travail possible. Ainsi, sous les aspects de la modernité et de la simplicité, la mise en transparence du marché du travail consiste à économiser le temps de travail des agents pour qu'il concentre leur investissement sur les seuls recrutements où une intervention publique apporte une plus value, c'est-à-dire les cas où l'employeur a des difficultés de recrutement et les cas où le chômeur éprouve des difficultés à retrouver un emploi, là où tous les placements étaient auparavant décomptés comme une performance dans les tableaux de bord.

**Une répartition extensive des usagers.** La réorientation de Pôle emploi à partir de 2012 s'appuie enfin sur une répartition du public entre le plus grand nombre d'organismes possible et, partant, le plus grand nombre de main d'œuvre disponible. Alors que la situation antérieure (2005-2008) avait été marquée par une féroce guerre des institutions – entre l'Unédic et l'ANPE – pour le monopole du suivi des demandeurs d'emploi, les opérateurs privés de placement autrefois mandatés par l'assurance chômage pour faire concurrence à l'ANPE sont transformés en sous-traitants par la reconfiguration de la stratégie de Pôle emploi. Leur sont confiés – officiellement du moins – les demandeurs d'emploi les plus faciles à placer, ceux pour qui un travail en profondeur des conseillers de Pôle emploi auraient une plus value limitée. Ensuite, le travail sur les personnes les plus en difficulté est délégué aux services des conseils généraux/départementaux. Sous l'appellation « accompagnement global des demandeurs d'emploi », Pôle emploi parvient à faire suivre les problématiques sociales des demandeurs d'emploi les plus en difficulté par des travailleurs sociaux, afin de régler leur difficultés périphériques au retour à l'emploi. Dit autrement, Pôle emploi économise le temps de travail des agents en se concentrant sur les personnes qui sont immédiatement disponibles pour occuper un emploi. Là encore l'opération rhétorique est intéressante : en mettant en avant les valeurs du partenariat et de la collégialité, la direction de Pôle emploi transfère une partie de sa charge de travail sur d'autres acteurs.

*In fine* le plan stratégique Pôle emploi 2015 cherche à soulager les agents de Pôle emploi aux deux extrémités de la chaîne. En premier lieu, en abandonnant les indicateurs de performance les plus structurant de la période antérieure (le nombre de placements et le nombre de demandeurs d'emploi suivis tous les mois), il tend à réduire la pression sur les agents au cœur de leur activité de travail. Ils ne sont plus incités à faire du placement ou de la réception de public coûte que coûte, quelque soit la qualité du service rendu. En second lieu, en poussant à une répartition des usagers entre un plus grand nombre d'organismes de traitement, il tend à soulager les agendas afin que le principe de la file d'attente et de l'absorption du flux (les périodes de rush comptoir comme le



disent les commerçants) ne dérèglent pas constamment l'organisation du travail. Nous disposons de peu d'éléments pour juger des effets de cette réorientation. Les premiers éléments de terrains collectés jusqu'à présent tendent à montrer que la pression à la performance n'a pas fondamentalement disparu mais qu'elle s'est déplacée sur d'autres types de missions, notamment la fourniture de formation. En regard, le pouvoir constituant des contrôleurs de gestion ne s'est pas dilué à mesure de la reconnaissance par tous de leurs principes de réflexion. Ils ont simplement - c'est une hypothèse – été embrigadés dans les pratiques rhétoriques des managers.

### 3.2. Le maintien d'un pouvoir managérial de type politique : la politisation des pratiques gestionnaires

Malgré cette reconnaissance des principes gestionnaires par le haut management, l'activité de décision n'en reste pas moins politique. De ce fait le maintien d'un pouvoir de conseil des gestionnaires – dans un contexte où leur expertise sur la lutte pour la productivité a été reconnue – consiste en partie à accepter de mettre leurs outils de mesure à disposition de choix peu objectifs.

Les contrôleurs de gestion gèrent : ils cherchent à optimiser les ressources dont dispose leur *manager*. Ils ne connaissent pas ces ressources de façon omnisciente mais les évaluent en recensant la quantité et la qualité des effectifs disponibles. Lorsque leur travail rhétorique a fait son œuvre, ils contraignent le champ des possibles de leur *manager*<sup>4</sup>. Ils encadrent les choix des acteurs en vertu des scénarios qu'ils proposent. Mais les contrôleurs de gestion n'emportent pas toujours la décision. Lorsqu'ils sont déjugés, les *managers* les mobilisent malgré tout pour apporter un cachet quantitatif à des décisions qu'en tant que contrôleurs de gestion, ils n'approuvent pas. Cette participation à des décisions déraisonnables les amène à justifier des choix stratégiques contradictoires avec les prévisions dont ils disposent. À travers ce type d'interventions, les contrôleurs de gestion endossent un rôle politique qui les éloigne de leur souci d'objectivité. Un contrôleur de gestion régional nous explique ainsi comment son manager lui demande de donner un vernis gestionnaire à des choix politiques. Alors que la direction générale de Pôle emploi demande à chaque direction régionale de faire entrer en formation plus de demandeurs d'emploi que prévus – pour répondre à la pression politique – la région du contrôleur de gestion en question n'est même pas certaine d'atteindre les objectifs prévus initialement :

Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien 2011 « *Sur les entrées en formation par exemple, moi je savais qu'on allait pas y arriver. Et là-dessus, la direction générale annonce 15 000 ouvertures complémentaires, sans budget d'ailleurs. Enfin ça, c'est un autre débat. Notre région pèse à peu près 10 %. Le patron [manager régional] dit : "1500 ça serait beaucoup, qu'est-ce que vous feriez Bernard ?" Moi je lui ai dit : "Je serais vous j'en prendrais 0." Il répond : "Mais, je peux pas faire ça ! Je vais me faire mal voir à quelques jours de mon entretien annuel avec le directeur général..." Il propose 1000. Je lui dis : "Vous allez vous faire tuer." La direction générale avait entendu mon raisonnement parce que parallèlement j'avais essayé de travailler avec Noël Boutoille [un contrôleur de gestion national]. Finalement, le directeur nous en fait prendre 600, qu'on ne fera pas, mais on le savait dès le départ. Il ne voulait pas ne pas participer à l'effort national. Il y avait des gros enjeux politiques derrière. Il voulait bien m'écouter aussi mais moi je suis un emmerdeur. [...] Donc j'avais dit à la base qu'on ne ferait pas plus de 6500, en dessous de l'objectif initial. Le patron m'a envoyé un SMS : "Vous êtes un peu frileux Bernard, mettez moi plus de 7000." Alors, j'ai refait mes calculs et ça tombait sur 7023. Il*

<sup>4</sup> Ève Chiapello, « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 1996, n° 2, p. 51-74.

*m'a dit : "Bernard vous êtes vraiment plus mesquin que je ne le pensais". Après, pour arriver au 7000, sur lesquels on s'était engagé, ben on a mis en place une task force [...] qui a comblé le retard de saisi des formulaires d'entrée en formation mais je sais bien que ça ne suffira pas. »*

Le contrôleur de gestion régional, poussé par le manager régional, modifie les hypothèses des modèles qu'il utilise pour ajuster les prévisions aux injonctions du siège. Il travaille à produire un objectif qui soit justifiable dans la grammaire des outils de gestion, tout en étant conscient qu'il force le modèle.

La langue gestionnaire diffusée par les contrôleurs de gestion est une grammaire avec ses règles et ses usages. En proposant un « abrégé du vrai » et un « abrégé du bon »<sup>5</sup>, elle réduit les possibles et met à disposition de la ligne de commandement un panel des choix raisonnables. L'argument statistique forgé par les contrôleurs de gestion est à double tranchant car une fois parvenus à leur fin – la légitimité – leur directeur est en demande de chiffres éclairant et justifiant ses choix politiques, y compris lorsque ceux-ci ne sont pas « raisonnables ».

---

<sup>5</sup> Michel Berry, « Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *op. cit.*

## **Conclusion**

Les tactiques et les stratégies élaborées par les acteurs de l'emploi au cours de la crise économique de 2008 découlent d'un affrontement collectif à des contraintes similaires, non pas la contrainte budgétaire (le budget de Pôle emploi a constamment augmenté depuis 2009) mais la contrainte induite par la reconfiguration du marché du travail. Ainsi, après un moment « politique », au cours de l'année 2009, où les objectifs de la nouvelle institution Pôle emploi et de sa direction générale étaient calés sur le discours du gouvernement, les réalités vécues au plus bas de l'échelle ont été progressivement prises en compte et traitées selon une même grille : celle du manque de moyen et du manque de temps. Dit autrement, le souci quotidien des gestionnaires de l'institution – fait d'une mesure des ressources disponibles et de la charge de travail à accomplir – est devenu pour un temps le langage commun à tous l'établissement, depuis le management jusqu'aux conseillers eux-mêmes amenés à parer au plus pressé. C'est dans cette perspective que l'on peut comprendre que les tentatives d'optimisation du temps de travail aient conduit à des solutions équivalentes à différents échelons.

## Références :

- Alduy J.-P. (2011)**, « Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi », Rapport du sénat, n°713, Paris, Sénat.
- Allison G.T., Zelikow P. et others (1999)**, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Longman New York.
- Bachrach P. et Baratz M.S. (1963)**, « Decisions and nondecisions: An analytical framework », *American political science review*, vol. 57, n°03, pp. 632-642.
- Berry M. (1983)**, « Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *Texte de synthèse au rapport collectif pour la DGRST*, pp. 1-49.
- Charpy C. (2011)**, *La tête de l'emploi*, Paris, France, Tallandier, 204 p.
- Chiapello È. (1996)**, « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, n°2, pp. 51-74.
- Colomb F. (2012)**, « Le succès des incitations », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n°3, pp. 31-52.
- Cour des Comptes (2006)**, « L'évolution de l'assurance chômage: de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », Paris.
- Dressen M. (2014)**, « Les identités professionnelles à Pôle Emploi en France chahutées par les restructurations liées au mouvement de centralisation/décentralisation », *SociologieS*.
- Dubois V. (2010)**, « Politiques au guichet, politiques du guichet », in *Politiques publiques. 2. Changer la société*, Presse de Science po, pp. 366.
- Eaton Baier V., March J.G. et Saetren H. (1986)**, « Implementation and ambiguity », *Scandinavian Journal of Management Studies*, vol. 2, n°3-4, pp. 197-212.
- Garraud P. (2000)**, *Le chômage et l'action publique: le « bricolage institutionnalisé »*, L'Harmattan, Paris (Logiques politiques).
- Gilbert, C. et Henry, E. (dir.) (2009)**, *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, France, la Découverte, impr. 2009, 290 p.
- Grémion C. (1979)**, *Profession, décideurs: pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Bordas Editions.
- Gusfield J.R. (1984)**, *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, Etats-Unis, The University of Chicago press, 263 p.
- Lartigot-Hervier L. (2014)**, « Réformer en présence de veto players », *Gouvernement et action publique*, vol. 3, n°3, pp. 55-78.
- Lipsky M. (1980)**, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New-York, Etats-Unis, Russell sage foundation, 244 p.
- Marimbert J. (2004)**, « Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi », Rapport, La Documentation française.
- Mesnil du Buisson Ma.-A. du et Toche O. (2008)**, « Rapport du groupe de travail DGEFP/Unedic/ANPE/CGEFI relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'Assurance chômage », rapport public, Inspection générale des affaires sociales.
- Mintzberg H. (1980)**, « Structure in fives: A Synthesis of the Research on Organization Design », *Management Science*, vol. 26, n°3, pp. 322-341.
- Pillon J.-M. (2014a)**, *Les rendements du*

*chômage: mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi*, Thèse de doctorat, Nanterre, France, Ecole doctorale Economie, organisations, société.

**Pillon J.-M. (2014b)**, « Un nouveau rôle pour Pôle emploi ? Evolution de ses stratégies au prisme des indicateurs de performance », *Connaissance de l'emploi*, n°117.

**Pillon J.-M. et Vivés C. (2015)**, « Fusionner pour activer ? Les représentations à l'oeuvre lors de la création de Pôle emploi. », in *Accompagner vers l'emploi*, Peter Lang.

**Sfez L. (1976)**, *Critique de la décision*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

**Vivés C. (2013)**, *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, Nanterre, Université Paris Ouest Nanterre La Défense.