

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Section Thématique 20 – La managérialisation de l'Etat Social en France et aux Etats-Unis

Pillon Jean-Marie
Doctorant au sein de l'IDHE-Nanterre
jean_mariepillon@msn.com

Le *Monitoring* des conseillers à l'emploi de l'ANPE et du Pôle emploi : mettre l'activité en mesure.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Le *monitoring* des demandeurs d'emploi est une notion qui est apparue au cours des années 2000 suite aux recommandations de l'OCDE visant à « activer les dépenses de chômages »¹. Cette institution invitait en effet les pays qui en sont membres à privilégier des dépenses favorisant le retour à l'emploi plutôt que de financer l'inactivité. Suite à ces recommandations, une abondante littérature est apparue soulignant le fait qu'une telle activation des dépenses devait reposer sur un meilleur suivi des chômeurs articulant une orientation pertinente et un contrôle accru de leurs démarches de recherche d'emploi. Cette articulation entre droit et devoir est régulièrement nommé *monitoring*². Il s'agit d'une activité qui est confiée aux conseillers à l'emploi³. Cette présentation vise à interroger le déplacement de la contrainte du contrôlé vers le contrôleur, c'est-à-dire la façon dont le travail des agents en charge du suivi des demandeurs d'emploi est mesuré et orienté par l'institution qui les emploie.

Pour effectuer une telle analyse, il nous semble avant tout nécessaire de penser les façons dont l'Etat prend la mesure de sa propre action. Dans un article paru en 2005, Alain Desrosières⁴ distingue deux sources historiques de la statistique publique : les enquêtes, telles que le recensement et les registres, tel que l'Etat civil. Ces deux sources n'ont pas la même nature lorsqu'il s'agit d'analyser les métrologies régulant l'action de l'Etat. Les premières visent à approcher par des interrogations adressées aux acteurs sociaux des phénomènes qui témoigneraient du monde social tandis que les seconds rendent compte de l'intervention de l'Etat dans le cours de l'existence de ces acteurs. Analysant le contenu de la LOLF à partir de cette distinction l'auteur précise : « 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. Dans ce domaine, des recherches en sociologie de la quantification seraient les bienvenues. » C'est à un tel projet que cette communication souhaite participer en portant notre regard sur la production concrète et la mesure de la production du Service Public de l'emploi à travers son principal opérateur, le Pôle emploi.

Ce projet nous enjoint à proposer un éclairage rétrospectif sur le « soucis de soi » propre à l'opérateur public de placement. A la fin des années 1990, lorsque les députés élaboraient un dispositif qui deviendra la LOLF, des questions de nature semblables se posaient au sein de la direction de l'ANPE. L'enjeu était de répondre aux critiques récurrentes déplorant l'inefficacité, l'inertie et l'opacité du monde administratif. Le mode d'action choisi fut le

¹ OCDE, « Améliorer la performance du marché du travail » *Études économiques de l'OCDE : France*, 2005.

² L'étymologie de ce terme nous semble éclairante pour comprendre les implications de son application dans le champ de la politique de l'emploi. Il s'agit d'un terme apparu dans la langue anglaise vers 1540 et qui est issu du nom latin *monitor*, « celui qui rappelle, qui conseille, qui avertit ». Forme de guide, le *monitor* peut aussi se faire « sermonneur (Gaffiot 1934) ». Au cours des années 1930 le terme *monitor* en vient à décrire un « dispositif permettant de contrôler de façon continue la qualité technique d'une transmission (*Online etymology dictionary*) » et désigne plus précisément un écran de télévision permettant cette activité de contrôle. Devenu un verbe, le terme se diffuse à la même époque en France à la faveur des premiers pas de l'électronique. Dans les années 1960 le *monitoring* désigne une « technique de surveillance (centre national de ressources textuelle et lexicale) », notamment dans le monde médical. L'utilisation de ce terme tend donc, de notre point de vue à souligner l'importance du contrôle du comportement des demandeurs d'emploi dans l'activité des conseillers à l'emploi. Par ailleurs il permet, selon nous, de rappeler que cette orientation et ce contrôle sont techniquement équipés par du matériel informatique. La métaphore médicale n'est en cela pas si anodine et fait écho au champ lexical du « traitement » régulièrement mobilisé par les acteurs dans ce domaine.

³ LAVITRY L., « De l'aide au contrôle ? », *Travail et Emploi*, juillet-septembre 2009

⁴ DESROSIERES A., « Décrire l'Etat ou explorer la société les deux sources de la statistique publique », *Genèse* 2006.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

déploiement au cœur du service public de l'emploi un canevas d'outils de gestion dont la légitimité avait été éprouvée dans le monde de l'entreprise privée. Il s'agissait ce faisant de mettre à disposition du directeur général des informations sur l'activité concrète de ses subalternes afin « d'équiper » le suivi de ses actions et d'éclairer ses décisions correctives. Concrètement, il fut décidé de mettre en place un contrôle de gestion interne à l'ANPE.

Les promoteurs de ce projet ont cependant affronté un écueil de taille. Il n'y a pas dans le monde public de chiffre d'affaire. Les services de l'ANPE n'étaient facturés ni aux demandeurs d'emploi, ni aux employeurs que l'institution entremettait. Se posait ainsi la question : comment compter dans le cadre de cette économie sans monnaie ? Contrairement aux apparences le calcul de la valeur produite dans le monde public n'est pas une opération mathématique, pure et sans contrainte. Comme l'a montré Bernard Grall à partir de l'activité des ingénieurs des ponts et chaussées au XIX^{ème}, produire dans cet univers suppose une mise en équation, qui implique dans le même temps de se donner ses propres critères de valeur et de valorisation⁵. Se pose ainsi la question : quelles sont les grandeurs qu'il est pertinent de mesurer ? Une telle question suppose de définir en dernière instance quelle est la véritable production d'un service public. Emboitant sans peut-être le savoir le pas de leurs illustres aînés, les contrôleurs de gestion « pionniers » de l'ANPE se mirent en quête d'indicateurs physiques susceptibles de mesurer au mieux la consommation des services de l'Agence comme naguère les ingénieurs des ponts et chaussées choisir de mesurer le poids des attelages empruntant les routes de France. Les registres informatiques, c'est-à-dire la trace administrative laissée au cours de leur activité par les conseillers, furent désignés comme source de cette mesure. En d'autres termes, les applications informatiques mobilisées par les conseillers pour faire leur travail furent détournés pour permettre l'agrégation des données et leur consultation à loisir. Baptisé « Pilotage », ce principe d'encadrement de l'activité adossé à des indicateurs de cette même activité était à l'origine un privilège du Directeur Général. Au cours des années 2000, des dispositifs techniques et organisationnels permettant un « pilotage de la performance » se sont diffusés tout le long de la ligne de commandement et jusque dans le réseau opérationnel. En 2005, une application informatique fut mise à la disposition des agents eux-mêmes pour leur permettre de « piloter » leur portefeuille d'offres et de demandeurs d'emploi.

Le gouvernement de l'action publique en matière d'emploi est ainsi soutenue par un ensemble d'outils techniques et de réseaux informatiques qui appuient l'activité des travailleurs à tous les niveaux de responsabilité, orientent leurs décisions quotidiennes et sont alimentés en retour par cette action. Une sociologie de la quantification suppose donc de notre point de vue une sociologie du travail qui s'intéresse aux pratiques concrètes d'interaction entre les producteurs et leurs appuis techniques, et ce quelque soit l'échelon hiérarchique. L'enjeu de notre étude, du point de vue de la sociologie de l'action publique, est d'appréhender les corrélats de cette mise en mesure sur les pratiques des agents, et partant l'inflexion de la mise en œuvre de la politique de l'emploi qui en résulte. En effet, si les politiques attenantes à l'emploi sont déterminées par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), un mandat est confié au Pôle emploi pour « implémenter » ces directives. Partant, les conseillers à l'emploi placés, en position de délivrer les services définis par l'entreprise constituent des *street level bureaucrats* qui ont la charge de réaliser des orientations politiques potentielles. Cependant, de même que la sociologie des médias ne peut se contenter d'une sociologie de la réception, notre projet suppose avant toute chose une analyse du travail de mise en mesure lui-même, de la production de métrologies *ad hoc*. Nous proposons dans le cadre de cette communication de

⁵ GRALL B. *Economie des forces et production d'utilité, l'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des Ponts et Chaussée (1831-1891)*, PUR, 2003.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

distinguer, analyser puis articuler deux processus, la mise en mesure comme activité de travail à part entière (I) et la production de service public dans un cadre mesuré (II).

Cette réflexion est éclairée par une observation directe des pratiques professionnelles des conseillers d'une agence ANPE et 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 l'ANPE et du Pôle emploi.

1) De la production de l'appui à l'appui de la production.

Avant toute description pratique des méthodes de production dans l'univers de la programmation informatique, il nous semble important de problématiser cette activité. La conception d'une application informatique d'appui à la pratique professionnelle apparaît à première vue tissée de paradoxe. Comme l'a analysé Manuel Boutet, le concepteur d'un outil technique construit son outil pas à pas, selon un plan connu qu'il est capable de cartographier. De son côté l'utilisateur avance à tâtons sur un territoire inconnu, jamais totalement domestiqué⁶. Réciproquement, l'utilisateur maîtrise des pratiques professionnelles auxquelles le producteur ne peut totalement accéder, alors même que son action vise à équiper ces pratiques. Appuyer le travail d'autrui en mettant à sa disposition un outil technique repose donc sur la constitution préalable d'un répertoire formel, décrivant de façon précise les différents aspects de son activité professionnelle.

Dans le cadre du traitement du chômage, le travail des développeurs informatiques peut-être envisagé comme un jeu de traduction des actes prescrits ou effectivement réalisés au sein des agences locales dans le langage d'un outil informatique. Ce travail doit permettre par ailleurs une mesure de l'activité, ce qui nécessite que les interactions avec le logiciel soit mesurables, c'est dire qu'elles enregistrent une information commensurable. Il existe selon nous différents moments de traduction qui donnent sens à l'activité publique dont nous décrirons tout d'abord les cadres.

1) Portrait de l'utilisateur en travailleur

Il s'agit ici de décrire comment la définition des fonctionnalités de l'application qui vont à la fois appuyer la pratique et permettre de mesurer cette pratique dessine une figure particulière du conseiller.

Dans le cadre de Pôle Emploi, cette cartographie de l'activité est assurée par un service de la direction générale, la « direction générale adjointe - clients, service et partenariats »⁷. Appelé prosaïquement « le métier », ce service représente la demande en ce qui concerne les fonctionnalités que doit recouvrir l'outil. C'est lui, qui passe commande, en matière de développement et d'évolution des applications informatiques. Il s'agit donc formellement d'un client qui formule des besoins. La question qui se pose ici est celle de l'identification des besoins. Ces besoins sont voués à être formalisés dans un cahier des charges mais leur identification préalable constituent avant toute chose un compromis entre des sollicitations hétérogènes. Il existe deux sources principales de ces sollicitations, les directives

⁶ BOUTET M., « L'ordinateur à l'Etat sauvage » in *Sociologie du travail et activité*, éd. Octares, Coll. Le travail en débats, série colloques & congrès, 2006, pp. 29-47.

⁷ Selon l'organigramme officiel, ce service se voit confié les missions suivante : « Animation de la Direction / Garant de la cohérence entre les différents départements de la direction / Responsable de la conduite des expérimentations et du déploiement des projets / Suivi des projets IRV3, Rome et MMT »

Congrès AFSP Strasbourg 2011

institutionnelles descendantes d'une part, et les remontées des utilisateurs d'autre part. Dans le premier cas, les besoins constituent des « orientations » que la direction souhaite mettre en place. Il s'agit là de traduire dans des besoins techniques formalisés des choix de nature politique. À titre d'exemple, lorsque le président de la République annonce un plan de mobilisation vers l'emploi à destination des chômeurs de longue durée, le travail du « métier » consiste à traduire cette orientation politique dans des pratiques professionnelles concrètes, appuyées par l'outil informatique. Il s'agit, en l'occurrence, de mettre à la disposition des conseillers des outils d'« aide à la prescription » permettant de déterminer l'éligibilité d'un usager au plan d'action, puis de fournir le service qui en découle avant d'équiper un suivi du déroulement et des résultats de ce plan.

Dans le second cas, le « métier » prend connaissance de besoins issus de l'expérience concrète des agents. Cependant ces remontées ne sont jamais totalement directes. Il existe ainsi un tri effectué par le service « métier », parmi les besoins qui sont identifiés par les agents eux-mêmes. Il s'agit là d'une définition très particulière de la professionnalité. Les actes professionnels qui seront appuyés techniquement sont choisis par un service qui se trouve hiérarchiquement plus près du directeur général que de la base. Ces remontés de terrain sont ainsi très fortement traduits dans le langage et les préoccupations de la direction générale. Une fois déterminés, ces besoins sont répertoriés et organisés dans un cahier des charges qui est transmis à la maîtrise d'ouvrage (MOA)⁸. La MOA traduit ces besoins en des termes techniques qu'elle transmet à la maîtrise d'œuvre (MOE). Les besoins qui sont exprimés dans ces cahiers des charges et réalisés par le couple MOA-MOE, relèvent donc des choix qui, mis bout à bout, dessinent une figure du conseiller. Nous employons ce terme de figure à dessein. Ce n'est pas en fonction du conseiller lui-même que l'outil est construit, mais en fonction d'un conseiller idéal, dont les contours sont déterminés en grande partie par les directives de la direction. Afin de prendre la mesure des orientations politiques incorporés dans l'outil par la mobilisation de cette figure, prenons l'exemple de deux outils.

L'outil « Mon marché du travail » (MMT) est un outil qui a été développé en 2007 pour équiper les enquêtes des conseillers sur la situation du marché du travail. Cet outil permet de déterminer, à l'aide de données statistiques, la situation du marché du travail pour un secteur d'activité donné et pour un bassin d'emploi donné. L'objectif de cet outil, selon la personne qui en a la charge, est de fournir aux conseillers des appuis objectifs lorsqu'ils sont en situation dite « de négociation » par le référentiel métier. La négociation peut avoir lieu avec un demandeur d'emploi, lorsque celui-ci ne trouve pas d'offres d'emploi dans un secteur d'activité et sur un bassin déterminé. Le conseiller peut alors, à l'aide de MMT, et selon les mots de la personne chargée du développement de l'outil, proposer « d'élargir la recherche d'emploi à d'autres métiers ou à d'autres lieux ». Réciproquement, l'outil est construit pour proposer des arguments « objectifs » lorsque le conseiller négocie les termes d'une offre avec un employeur. Il s'agit de l'amener à modifier le salaire, le temps de trajet où les conditions de travail, souhaités du fait d'un manque relatif de main-d'œuvre. L'outil n'est pas achevé et plusieurs évolutions sont aujourd'hui envisagées. Celles-ci nous semblent particulièrement

⁸ Cette MOA représente la personne morale pour qui le logiciel est réalisé, le donneur d'ordre. Il s'agit d'un service tampon entre la détermination des besoins et la conception concrète des applications informatiques par la maîtrise d'œuvre (MOE), souvent constituée par des prestataires externes. Si le rôle de ce service peut apparaître marginal, d'un point de vue organisationnel, les individus qui y travaillent constituent des informateurs de choix pour l'observateur extérieur. En effet, de par leur dialogue constant entre les techniciens du développement et les prescripteurs de besoins, il se montre capable d'exprimer des choix techniques dans un langage de sens commun. De plus, ce rapport à la technique a tendance à sous-politiser ces choix et, partant, à les rendre moins confidentiels et davantage avouables aux observateurs extérieurs.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

signifiante du point de vue de la figure de l'utilisateur qu'elles dessinent. Il est ainsi question de proposer aux conseillers, parmi les informations offertes par MMT, le salaire médian dans tel ou tel secteur. Par ailleurs, l'idéal que le service « métier » souhaiterait réaliser, est la description des canaux de recrutement spécifique à un milieu professionnel. Une forme de formalisation de la segmentation du marché du travail. Cet outil constitue donc une forme de béquille technique et souhaitée comme objective d'une connaissance du marché qui fait pourtant partie de la compétence professionnelle de l'agent. La figure de l'agent décrite par cet outil est un agent peu renseigné sur le fonctionnement d'un marché du travail en particulier et qui est à la recherche d'une connaissance de ce marché.

On retrouve à travers la description des fonctionnalités de MMT des pratiques communes des conseillers lorsqu'ils sont en entretien avec un demandeur d'emploi. Lors de l'inscription de ce dernier, et si son projet professionnel semble difficile à atteindre, le conseiller aura tendance à s'appuyer sur le faible nombre d'offres disponibles pour appuyer son argumentaire. D'autre part lorsque le demandeur d'emploi a décroché un stage, un entretien ou un CDD, les conseillers prennent l'initiative de mener une enquête sur la façon dont la personne a obtenu ce contact. Enfin, lorsqu'il s'agit de traiter les besoins d'un employeur, si après quelques temps aucun candidat ne s'est proposé, les conseillers soulignent régulièrement la faiblesse du salaire proposé, comparé aux qualifications requises. L'objectif de l'outil est donc de fournir des arguments objectifs à ces pratiques réelles. Pourtant, MMT est peu utilisé par les agents que nous avons observés. Ceci est dû au fait que l'alimentation statistique de l'outil s'appuie sur des chiffres âgés de deux ans. Comme nous l'ont souligné les conseillers, la crise de 2009 a rendu cet outil momentanément obsolète. Mobiliser face à un usager des données qui n'ont plus de sens, peut engendrer une forme de légitimation du discours et des arguments qui réduit le pouvoir de négociation. Cet exemple montre bien que, même lorsque le besoin identifié correspond à une composante véritable de la pratique professionnelle, il n'est pas aisé de faire en sorte que le professionnel se saisisse de l'appui technique.

Un second exemple de constitution d'une figure du conseiller nous est fourni par l'application intitulée « infocentre opérationnel (IOP) ». Il s'agit d'un outil qui met à disposition des agents, un certain nombre d'informations sur les demandeurs d'emploi de son portefeuille. Le conseiller peut alors faire « des requêtes », c'est-à-dire interroger cette base pour trier les demandeurs d'emploi en fonction des critères déterminés. Les résultats de ces requêtes peuvent être exportés pour permettre une utilisation dans d'autres applications informatiques, faire un envoi de mail groupé par exemple. Les critères de sélection proposés recourent les indicateurs de performance sur lesquels les conseillers et surtout leur encadrement sont évalués. Il permet ainsi la « gestion » de son portefeuille par la mise à disposition de ratio et d'opération de sélection des demandeurs d'emploi en fonction de grandes variables. C'est ainsi un conseiller gestionnaire et au fait des objectifs de performance qui est ici envisagé par l'outil.

L'activité de production d'outil techniques à disposition de professionnels apparaît à nos yeux relever d'un travail de traduction complexe des besoins identifiés par la direction client et les agents eux-mêmes, dans un langage qui soit compatible avec les choix politiques de la direction générale. Pour comprendre la nature de ces choix il importe de s'intéresser aux formes de « souci de soi » de la Direction Générale.

2) Alimenter un système intégré d'aide à la décision.

Nous avons souligné en introduction, le fait que la direction de l'ANPE et aujourd'hui celle du Pôle emploi se renseignent sur l'activité de leur entreprise à travers des indicateurs de

Congrès AFSP Strasbourg 2011

performance. Alain Desrosières, dans *Gouverner par les nombres*⁹, identifie ce mode de gouvernance comme une forme nouvelle de connaissance de soi de l'État, ce qui correspond, selon lui, à une nouvelle forme de l'État lui-même, « l'État néo-libéral ». Cependant, de la même manière qu'il était nécessaire de s'intéresser aux usages de la statistique publique pour comprendre les fonctionnements de « l'État keynésien », il nous semble pertinent, pour comprendre la managérialisation de l'État social en France de s'intéresser à l'usage des indicateurs de performance dans l'activité publique en générale et dans la main gauche de l'Etat en particulier.

Au fil de leur travail, les conseillers mobilisent des registres informatiques qu'ils renseignent. Il s'agit pour eux d'inscrire la formation, la profession, ou les compétences en langues étrangères du demandeur d'emploi. Ces renseignements visent, comme nous le développerons plus loin, à déterminer la qualité d'un demandeur d'emploi au regard de la situation du marché du travail. Réciproquement, lorsque les conseillers enregistrent une offre, l'outil leur demande de renseigner les exigences formulées par l'employeur, en termes de qualification, d'encore d'expérience ou de compétence spécifique. Lorsqu'une offre convient à une demande, le conseiller remet l'offre au demandeur. Il doit pour cela cliquer sur un bouton portant la mention MER, pour « mise en relation ». Cette action déclenche le décompte d'une MER par l'outil informatique. La MER constitue en cela une unité de mesure. S'il n'y a pas d'offre qui conviennent, le conseiller peut, à la lumière d'un diagnostic, prescrire un service au demandeur pour améliorer son employabilité. Ce service peut être un atelier vidéo pour préparer l'entretien d'embauche, un atelier CV ou lettre de motivation etc. La prescription est elle aussi enregistrée par l'outil informatique. Lorsqu'un employeur a des difficultés de recrutement, le conseiller peut lui proposer une gamme de différents services qui peuvent aller de la simple présélection de candidat à la mise en place de tests de recrutement. Là encore il existe une réciprocité informatique à l'acte réalisé concrètement.

Pour comprendre les usages qui sont faits de ces données, il importe au préalable de nous faire plus précis sur la structure hiérarchique de l'opérateur public de placement, Pôle emploi. Dans une agence, il existe des chefs d'équipe qui gèrent directement 10 à 20 salariés. Ils sont supervisés par un directeur de site qui constitue avec les différents chefs d'équipe l'équipe locale de direction. En dehors des agences, au sein de ce que le vocabulaire indigène désigne comme « la structure », il existe un directeur en charge de l'échelon départemental, lui-même encadré par une direction régionale, le tout étant géré par une direction générale. Les différentes positions de direction que nous venons de décrire sont estampillées par l'institution elle-même comme des positions de « management ». Ce label confère aux personnes qui occupent ces places le privilège d'être habilités à utiliser certains outils informatiques réservés à la direction. Les actes professionnels réalisés au contact des usagers qui sont enregistrés dans l'outil informatique constituent des sources alimentant un vaste réservoir de données qui après agrégation et tri sont mises à la disposition des « managers » dans une application intitulée « Système informatique d'aide à la décision (SIAD)¹⁰ ». Chacun de ces « managers » est enrôlé dans un processus de négociation des objectifs avec son supérieur direct et son subordonné direct. Ce « dialogue de performance » porte sur les réalisations demandées par la tutelle et visent à définir les moyens de ses réalisations. Ce

⁹ DESROSIERES A. *L'Argument statistique. Gouverner par les nombres (tome II)*. Paris, Presses de l'école des Mines, 2008

¹⁰ Ces sources alimentent par ailleurs une base de donnée qui après retraitement par l'INSEE devient la demande d'emploi en fin de mois (DEFM). Il s'agit donc de données sensibles dans la mesure où elles sont mobilisées dans diverses arènes comme les chiffres du chômage. Un soin important est donc mis à ce que ces données ne puissent être manipulées entre l'enregistrement d'un demandeur d'emploi et son retraitement par un statisticien de l'INSEE.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

dialogue et son suivi sont équipés par des tableaux de bord qui reprennent les différents objectifs fixés. Il existe deux types de tableaux de bord, les tableaux de bord transmis ou imposés par l'échelon supérieur et les tableaux de bord construits par le « manager » lui-même en interrogeant l'outil informatique. Dans le premier cas, le tableau de bord reproduit la vision du supérieur. Dans le second, le « manager » sélectionne les indicateurs qui selon lui permettent d'approcher les moyens mis en place pour atteindre les objectifs fixés.

L'agrégation par l'outil des chiffres enregistrés dans les agences au cours de l'activité des conseillers sont donc mobilisés, dans le cadre de ce « dialogue de performance » comme des indicateurs de la production de service. L'outil permet de mettre en rapport ces indicateurs de la production avec les dépenses qui sont approchées par le temps de travail rémunéré. Une telle équation représente donc une productivité qui elle-même est interrogée à la lumière des objectifs qui sont fixés par la hiérarchie. La négociation avec cette hiérarchie porte ainsi à la fois sur les objectifs qu'une division est susceptible d'atteindre mais aussi sur les moyens qu'on lui propose pour atteindre de tels objectifs. Le SIAD constitue, dans cette perspective, un outil appuyant l'acte de « gestion », c'est-à-dire un acte d'arbitrage entre différents postes de dépense au regard de critères de valorisation qui sont imposés. Ainsi, ces indicateurs de productivité sont traduits en mots et évalués, équipant un diagnostic qui est mobilisé pour établir des plans d'action correctifs. Ces plans d'action orientent le travail des « managers » et de leurs subordonnés et se répercutent ainsi jusque dans le travail des agents.

Ces outils sont construits pour permettre le « pilotage de l'action ». La métaphore n'est pas anodine, dans la mesure où les indicateurs de performance ont vocation à situer l'institution à l'image des instruments d'un cockpit dans l'aéronautique, mais cette situation ne prend sens qu'au regard du cap fixé par le commandement. L'enjeu de ces instruments est de permettre au « manager » de connaître la réalité, sans passer son temps à proximité du lieu de production. De façon sous-jacente, cela suppose que les actions correctives puissent avoir des conséquences sur les indicateurs eux-mêmes.

Bilan provisoire : Il existe ainsi différents moments de traduction qui donnent sens à l'activité publique. La production de l'outil informatique constitue une première traduction des actes professionnels des agents valorisés par la direction dans les règles de fonctionnement des outils de production. Ces actes professionnels, lorsqu'ils sont réalisés, sont traduits une seconde fois en unité de mesure lorsque l'agent entre en interaction avec l'outil informatique. Une fois agrégée ces données sont traduites enfin par les « managers » en jugement concernant la réalisation ou non des objectifs. À travers ses différents processus de traduction, se diffuse une grammaire, qui sélectionne les actes professionnels pertinents et ceux qui ne le sont pas, c'est-à-dire ceux qui permettent d'être efficaces et ceux qui ne le permettent pas.

Le conseiller à l'emploi succède à son poste de travail, celui-ci étant défini auparavant par une forme de bureau des méthodes 2.0. La productivité de ce conseiller est alors évaluée dans les termes de ce bureau des méthodes. La question qui reste entière une fois ces mécanismes décrits est la question de l'orientation des pratiques par ce cadre de mesures. En d'autres termes, nous interrogerons dans une seconde partie de ce travail les effets performatifs de l'évaluation des politiques publiques en temps réel sur la mise en œuvre de ces mêmes politiques.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

II) Travailler sous contraintes, travailler sur la contrainte.

Une fois à la disposition des conseillers les appuis techniques de l'activité sont appréhendés ou ne le sont pas. Les évolutions des outils techniques ne prennent sens que s'ils sont utilisés par leurs destinataires. Il nous apparaît donc nécessaire de décrire comment ces applications prennent ou non sens au sein de l'activité de travail, c'est dire les conditions dans lesquelles elles peuvent devenir des prolongements de l'agent et équiper son activité. Nous essaierons de montrer que les outils de fichage et de codage¹¹ sont porteurs d'informations qui, s'ils relient les conseillers avec les différents espaces du marché du travail (1), sont aussi des dispositifs qui constituent un enjeu de légitimation interne à l'institution (2).

1) L'enjeu de la traduction dans l'univers professionnel

Les conseillers de l'ANPE et du pôle emploi interviennent sur le marché du travail en tant qu'intermédiaires. Leur activité consiste à rapprocher l'offre et la demande de travail afin qu'un contrat de travail soit signé. Une telle intervention suppose que les offres et les demandes non satisfaites par les mécanismes du marché sont susceptibles d'être mises en cohérence par un tiers, réduisant par là-même le taux de chômage. Si une telle mise en cohérence possible, il importe de déterminer les critères selon lesquels cette cohérence est évaluée. Les conseillers recevant un employeur ou un demandeur d'emploi ont donc pour mission de qualifier, c'est-à-dire d'évaluer la qualité, de ces deux positions afin qu'elles conviennent l'une à l'autre. Dans cette activité de mise en cohérence les outils informatiques et les codifications qu'ils nécessitent se révèlent d'une grande aide. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les codifications qui sont demandées aux conseillers à l'emploi constituent un levier d'action très important de leur production et non uniquement une contrainte. Une grammaire s'établit au fur et à mesure de ces actes de qualifications, permettant sous certaines conditions la constitution de critères collectif d'évaluation de la qualité sur le marché du travail.

Comme nous l'avons vu plus haut, lorsqu'ils reçoivent un usager, les conseillers du pôle emploi renseignent un certain nombre de données. Une part importante de ces données a pour objectif de favoriser la satisfaction du besoin de cet usager, qu'il soit à la recherche d'un emploi ou d'un employé. Le conseiller se retrouve donc face à un discours de sens commun qu'il a la charge de traduire dans les critères de valorisation du marché du travail. Il s'agit là d'un travail de codification dont le sens n'est pas uniquement managérial. En ce qui concerne la demande, la profession recherchée est codée dans les cadres du répertoire officiel des métiers de l'emploi (ROME). Le conseiller renseigne également le niveau d'étude du candidat, ces expériences significatives, ainsi que la mobilité qu'il accepte. Un espace libre de texte est laissé à sa disposition pour renseigner des compléments à cette qualification que n'aurait pas prévu l'outil. Il peut s'agir de la maîtrise d'un logiciel particulier pour les comptables par exemple. En ce qui concerne l'offre, le ROME et là aussi mobilisé pour définir le profil du poste. Le conseiller renseigne également les horaires de travail, le type de contrat (CDD ou CDI), le type de rémunération (intéressement ou salaire) ainsi que son montant. Là encore un espace libre est laissé à la disposition du conseiller pour décrire plus prosaïquement l'activité que devra réaliser la personne recrutée.

L'enregistrement de ces données a pour but de permettre un déplacement dans le temps de l'information. En effet, l'enregistrement de l'offre ou de la demande produit une fiche qui

¹¹ Nous définirons ici le codage, à la suite d'Alain Desrosières comme « l'attribution [d'une unité] à une classe d'équivalence ».

Congrès AFSP Strasbourg 2011

formalise les caractéristiques d'une position sur le marché du travail. Le rapprochement de l'offre et de la demande s'effectue donc par l'intermédiaire d'un rapprochement d'au moins deux fiches. Il existe différents outils informatiques qui appuient ce rapprochement. Le plus utilisé d'entre eux est le « système de rapprochement » (SDR) qui permet à partir d'une offre de rechercher des demandes qui correspondent, et réciproquement. Les fiches correspondantes sont affichées en fonction d'un score, exprimé en pourcentage qui est présenté par la documentation officielle comme l'évaluation de l'adéquation des deux positions de marché. Le score décroît, si certaines caractéristiques comme le salaire ne sont pas identiques entre les deux fiches. Le rapprochement peut également être appuyé par l'outil de traitement des télécandidatures (TCD). Cet outil, dédié aux offres déposées directement en ligne par les employeurs, permet d'afficher sur un même écran les différentes caractéristiques de l'offre sur la gauche et les caractéristiques du candidat, renseignés par lui-même, sur Internet. Par un rapide coup d'œil, le conseiller évalue l'adéquation des deux parties de son écran et accepte ou non de transmettre les coordonnées de l'employeur au candidat.

Dans cette perspective, la codification n'est pas un moment anodin, chronophage, dont le seul destinataire serait le contrôleur derrière son tableau de bord. La logique de la codification n'est pas simplement interne à l'entreprise. De la pertinence du codage de la situation de l'offre ou du demandeur dépend la pertinence du rapprochement entre l'offre et la demande. Par ailleurs, dans la mesure où le conseiller qui effectue l'enregistrement et celui qui traite effectivement le dossier est rarement le même, il est déterminant dans une perspective de travail collectif, que le conseiller puisse avoir accès à des informations, les plus fiables possibles sur un usager, pour équiper correctement son diagnostic. En effet, lorsqu'une offre ou une demande tarde à trouver preneur, des mesures correctives sont envisagées pour permettre au dossier de convenir davantage aux critères qui ont cours sur le marché du travail. Dans ce travail de diagnostic, les informations contenues dans la fiche de l'utilisateur sont mobilisées par le conseiller comme des variables explicatives de l'absence de correspondance. Il est ainsi très régulier, de proposer à un demandeur d'emploi une formation pour obtenir la certification adaptée au métier qu'il recherche ou à un employeur de réduire ses exigences en termes d'expérience.

Bilan provisoire : Les outils techniques encadrent les procédures mais permettent réciproquement une transmission plus standard de l'information qui sous certaines conditions soutient le développement d'un travail collectif de rapprochement de l'offre et de la demande. Les outils techniques ne sont donc pas un allié univoque de la managérialisation. Au contraire, par la rapidité de la transmission des informations qu'ils permettent, ils appuient de façon importante le déploiement d'une compétence professionnelle autonome, celle des conseillers à l'emploi.

2) L'enjeu de la traduction dans un univers de lutte pour la légitimité métrologique

Les outils techniques apparaissent donc comme ambigus du point de vue de l'autonomie professionnelle qu'ils permettent. Alors qu'il constitue les appuis pertinents de la rencontre entre l'offre et la demande ils équipent aussi les évaluations de contrôleurs dont l'objectif actuel est davantage une efficacité formelle qu'une pertinence des appariements et diagnostics. Pourtant, les conseillers ne sont pas sans ignorer les objectifs qui sont valorisés par les évaluateurs. Bien au contraire, le « dialogue de performance » induit une diffusion des critères de valorisation, jusque dans les agences. Dès lors, il est important de se demander dans quelle mesure ces objectifs assignés modifient les pratiques concrètes des agents.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Les conseillers n'évoluent pas naïvement dans un monde où leur autonomie professionnelle aurait libre cours. Un ensemble de dispositifs formels et informels, qui vont de la simple discussion avec leur chef d'équipe à des réunions de sites appuyées par un Power point, en passant par des mails injonctifs de leur directeur de site, tendent à diffuser jusqu'à la base les objectifs. Ils se savent donc évalués. Agissent-ils en fonction de cette évaluation pour autant ?

Certaine pratique nous interroge. A titre d'exemple nous avons observé une tendance à prescrire des ateliers d'aide à la réalisation de son espace demandeurs d'emploi sur Internet (Atelier dit S@D pour service à distance) pour des individus qui n'ont pas d'ordinateur. En fin de mois notamment, lorsqu'il apparaît certain que tous les demandeurs d'emploi ne pourront être reçus lors du mois en cours, ce qui est contraire aux objectifs, les conseillers peuvent mobiliser IOP pour sélectionner les membres de leur portefeuille qui n'ont pas d'espace personnel en ligne et ainsi leur envoyer un mail groupé de convocation à un atelier S@D quelque soit la pertinence de cette prescription du point de vue du secteur d'activité dans lequel le demandeur se trouve. En effet, la convocation à un atelier permet de reporter d'un mois la prochaine échéance de rendez-vous en face à face avec son conseiller. Il libère donc du temps pour recevoir les autres demandeurs d'emploi. Par ailleurs une telle prescription a l'avantage supplémentaire d'améliorer le taux de demandeur d'emploi disposant de leur espace personnel. De la même manière, ils peuvent être amenés à le positionner plusieurs fois de suite, sur un atelier « rédaction de CV ».

Or, de tels diagnostics, peu pertinents, posent de véritables problèmes du point de vue de l'organisation de l'activité de travail. En effet, lorsqu'un atelier rassemble des personnes trop hétérogènes dans leur parcours, ou ayant déjà bénéficiés plusieurs fois du même service sans pour autant observer de résultats, cet atelier se retrouve très difficile à animer. Les convoqués ne participent pas, remettent en cause la légitimité de l'intervenant ou plus difficile encore, s'en prennent directement à la bêtise des conseillers. Si la plupart de ces ateliers sont sous-traités à des prestataires une part non-négligeable reste encore à la charge de conseillers Pôle emploi. Bien plus, lorsqu'une prescription est peu pertinente et ne rend pas service au demandeur, elle peut amener à une délégitimation du conseiller en tant qu'expert du marché du travail et compliqué ainsi le déroulement des futurs entretiens qui seront réalisés en face à face avec la personne. De ce fait, lorsque le service est explicitement rendu pour répondre aux objectifs assignés, l'agent grève volontairement ses futures actions ou celle de ses collègues. Pour quelle raison font-ils ce choix ?

Il est intéressant de noter à ce stade que le répertoire de la valorisation mobilisé par les conseillers n'est pas identique à celui effectivement utilisé par les évaluateurs. De ce fait, les conseillers ne font pas exactement ce que la direction attend d'eux mais ce qu'ils peuvent en lire à travers le flot d'informations qu'ils traitent. Il est ainsi peu connu que seules les mises en relation et les participations à un atelier sont considérées comme productives par les contrôleurs. Or, il apparaît que ces actes métiers ne constituent que 18 à 20 % des entretiens avec les demandeurs d'emploi. Des lors, on assiste à un véritable travail de diffusion de ces normes de valorisation par certains conseillers qui pour une raison ou pour une autre¹² connaissent les véritables critères d'évaluation. L'enjeu pour ces conseillers « éclairés » est de faire en sorte que le travail de leurs collègues soit valorisé.

En effet, le fait d'avoir de « bons chiffres » n'est pas uniquement une façon d'accepter les orientations de son supérieur. Lorsque les chiffres sont mauvais, les échelons intermédiaires entre la direction générale et la base tendent à prescrire des plans d'action qui de manière

¹² Le passage « en structure », à proximité des évaluateurs induit par exemple une meilleure connaissance des indicateurs de performance.

Congrès AFSP Strasbourg 2011

particulièrement autoritaire pour « rectifier le tir ». Dès lors il est intéressant de noter, que pour garantir une certaine forme d'autonomie de leur travail, les conseillers sont amenés dans cette perspective à accepter la morale managériale. Cette morale peut être définie ainsi : la production efficace du Pôle emploi consiste à mettre en relation les offres et les demandes qui sont compatibles et de prescrire des services à celles qui ne le sont pas. Cette définition de l'efficacité, quand elle s'appuie sur une vision de la production approchée par l'entremise des indicateurs de performance, semble se diffuser indépendamment de la pertinence qualitative du service proposé. D'une certaine manière, l'évaluation quantitative de la production dans le contexte du traitement du chômage, a ici pour effet de cadrer les pratiques de travail. En sélectionnant les actes considérés comme pertinent du seul point de vue managérial, les critères d'évaluations que nous avons décrits tendent à réduire les marges de manœuvre des agents et partant l'autonomie de leurs compétences professionnelles.

Conclusion :

La mise en place d'un management de l'action publique dans le secteur du traitement du chômage a eu pour conséquence centrale la mise en place d'indicateurs de productivité et de performance. La littérature anglo-saxonne portant sur de tels dispositifs, a tendance à décrire des phénomènes de tampon (*buffering*) préservant la professionnalité des agents¹³. Notre terrain d'étude nous amène à penser que sous certaines conditions ces dispositifs pourtant formels parviennent à diffuser jusque dans le traitement du dossier des usagers une morale et des critères de valorisation qui ne sont pas préservés des objectifs de la politique de la performance. Ces dispositifs enrôlent dans une problématique managériale le parcours des chômeurs au sein des institutions destinées à les recevoir actualisant par là-même une politique publique.

¹³ KITCHENER M., "Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The case of academic Health Center Mergers" in *Organization Studies*, 2002

Congrès AFSP Strasbourg 2011

Bibliographie

BOUTET M., « L'ordinateur à l'Etat sauvage » in *Sociologie du travail et activité*, éd. Octares, Coll. Le travail en débats, série colloques & congrès, 2006, pp. 29-47.

DESROSIERES A., « Décrire l'Etat ou explorer la société », *Genèse* 2006.

DESROSIERE A. *L'Argument statistique. Gouverner par les nombres (tome II)*. Paris, Presses de l'école des Mines, 2008

GRALL B. *Economie des forces et production d'utilité, l'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des Ponts et Chaussée (1831-1891)*, PUR, 2003.

KITCHENER M., "Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The case of academic Health Center Mergers" in *Organization Studies*, 2002

LAVITRY L., « De l'aide au contrôle ? », *Travail et Emploi*, juillet-septembre 2009

OCDE, « Améliorer la performance du marché du travail » *Études économiques de l'OCDE : France*, 2005.