Université Paris Ouest Nanterre
École Doctorale « Économie, Organisations, Société »

Les rendements du chômage
Mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi

Thèse pour l'obtention du grade de docteur de l'Université Paris-Ouest Nanterre

Discipline : Sociologie

Présentée par
Jean-Marie Pillon
Sous la direction de François Vatin

Soutenue publiquement le 20 mai 2014

Devant le Jury composé de :

Didier Demazière. Directeur de recherche CNRS – Centre de sociologie des organisations (CSO)
François Vatin, Professeur des Universités, IDHE – Université Paris Ouest-Nanterre (Directeur)

Rapporteurs
Yolande Benarrosh, Professeure des Universités – Université Aix-Marseille
Philippe Bezes, Chargé de recherche CNRS – Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques (CERSA).

Examinatrices
Emmanuelle Marchal, Chargée de recherche CNRS – Centre de sociologie des organisations
Rolande Marciniak, Professeure des Universités, IDHE – Université Paris Ouest-Nanterre
.

Les quelques pages qui suivent n'auraient sans doute pas vues le jour sans les leçons de Pierre Duteil et Joseph Thomasset.

Remerciements

Je tiens, tout d'abord, à remercier chaleureusement François Vatin pour avoir accepté de diriger cette thèse, pour l'avoir supportée et défendue. Merci pour votre formidable capacité à mettre un objet en problème.

Je tiens également à remercier l'ensemble des conseillers de Pôle emploi qui ont pris un peu de leur temps pour répondre à ma curiosité. Ce travail n'aurait pu être complet sans leur participation bienveillante. Merci également à Claude G. et Brice I. qui l'ont rendu possible.

Yolande Benarrosh, Philippe Bezes, Didier Demazière, Emmanuelle Marchal et Rolande Marciniak ont accepté de participer à l'évaluation de ce travail. Qu'ils en soient sincèrement remerciés.

Pour le plaisir d'avoir eu le sentiment de faire partie d'une équipe, merci à tous les membres de l'IDHE Nanterre, permanents ou de passage, du bâtiment K au bâtiment T, Antoine Vernet, Matthieu Hély, Maud Simonet, Olivier Leproux, Gwenaële Rot, Bernard Friot, Olivier Louail, Medhi Bensenane, Blandine Barlet, Marius Nguié, Fabienne Lependeven. Preuve qu'à certaines conditions, la rigueur n'est jamais très loin de la joie. Big up à l'IDHE United, Florence Ihaddadene, Claire Vives, Yann Lelann, Aurélien Casta, Samuel Pinaud, Daniel Véron, Claire Flécher, Nicolas Sallée, Pauline Barraud de Lagerie, Jean-François Utaka Lejeune, Jean-Vincent Van Bommel Koster et numéro neuf, Emilie Sauguet ! Gloire à l'animal totem.

Merci aux membres du Réseau Thématique 30 de l'AFS pour leur accessibilité et leurs échanges.

Merci Sophie Divay pour tes conseils amicaux.

Merci Julien Barrier pour tes inspirations qui régalent.

Merci infiniment aux membres du laboratoire Triangle, pour m'avoir accueilli sans me demander mes papiers. Clément Coste, Giovanni Sechi, Raphaël Frétigny, Henri Briche, Maxime Huré, Sébastien Gardon, Marie Lauricella, Elise Rouleau, Harold Mazoyer, Cécile Ferrieux, Anouk Flamand, Mili Spahic, Camilo Argibay. Merci également aux traits d'union Hélène Richard et Fanny Girin. Merci monsieur Payre d'avoir laisser la porte entrouverte.

Merci à l'armée des ombres qui aura pris le temps de discuter et de critiquer tout ou partie de ce mémoire. Je pense à Nicolas Sallée, Bilel Benbouzid, Yann Lelann, Olivier Quéré, Claire Vives, Alexis Piton, Yoann Nurier, Jérémie Vandenbunder, Simon Desgouttes, Julien Barrier, Raphaël Frétigny, Hélène Richard, Fanny Girin ainsi que bien évidemment à Maud di Lenarda. Le triumvirat Quéré-Vives-Le Lann aura beaucoup œuvré pour qu'affleure la problématique de ce travail.

Mention spéciale, encore, à ceux qui me tolèrent depuis le plus longtemps, Michel, Marie-Christine, Pierre-François et Mathilde Pillon, vous avez été d'une efficacité redoutable dans la dernière ligne droite, à tel point que Jean-Christophe et Jean-Luc n'ont rien eu à faire. Je vous embrasse tous autant que vous êtes, ainsi qu'Isabelle, Natacha, Yan, Vincent, Axel, Eden, Nicolas et Alexis. Que vive la dynastie ! Un grand merci également à Cat&Jo pour leur tendre accueil.

Jérémie, Nico, Yoyo, Soraya, Simon, les patates, Anne, Olivier, patate junior, Alex, Mg, Claire Gab… Merci pour à peu près tout et pour longtemps encore.

Nicolas Sallée, je n'oublie pas. Merci encore.

« J'étais pas tout seul », ni pour penser, ni pour écrire. Merci du fond du cœur Olivier Quéré.

Coach, *sparring partner*, capitaine, coéquipière, copilote, parfois même arbitre… Claire Vives a été l'une des grandes (p)artisanes de ce travail. Que la fête continue.

Je ne dérogerai pas à la tradition de consacrer cette dernière ligne à l'élue de mon cœur et dire ma gratitude à Maud, la petite berjalienne qui fait paraître plus court le chemin.

Pour Elias.

Sommaire

Introduction générale....9

Première partie De l'émergence du marché du travail à la naissance de Pôle emploi (1789-2009) L'État à la recherche de ses chômeurs. 55

Chapitre I Pourquoi l'ANPE ? Une approche métrologique et statistique de l'histoire du chômage (1848-1978). 61

1. La naissance du Marché du travail et du chômage au XIXe siècle....64
2. La convention keynésienne de plein emploi dessine la figure du chômeur moderne....73
3. Les premières années de l'Agence 88

Chapitre II Un cas de mise en gestion précoce dans l'administration ? L'émergence de la fonction de contrôle de gestion à l'ANPE (1979-2008) 103

1. Les années 1980 : Sortir de la gestion du chômage à travers un nouveau rapport avec le ministère des Finances 109
2. 1990-2000, l'infusion de la grammaire gestionnaire au niveau régional 133

Chapitre III De l'activation des dépenses de chômage à la fusion. Une sociologie politique de l'encadrement des chômeurs (1990-2012)....151

1. Activer les dépenses de chômage en articulant l'indemnisation et le placement....154
2. 2007-2009 : La fusion se focalise sur l'accompagnement et le contrôle, jusqu'à ignorer le caractère technique du mandat d'indemnisation....171
3. Les professionnalités des agents contrecarrent le projet politique 192

Conclusion de la première partie :....207

Deuxième partie : La nécessité de connaître. « Gouverner à distance » en s'appuyant sur des indicateurs de productivité 209

Chapitre IV Le dessein des compteurs, le dessin de l'ordinateur....215

1. Développer un logiciel : un investissement de forme 222
2. Les outils informatiques modélisent le travail des conseillers et de leur encadrement dans une perspective gestionnaire : ils équipent l'optimisation....240
3. Les logiciels équipent une perspective adéquationniste et automatiste du marché du travail....257

Chapitre V Interpréter le réel à travers des données Les contrôleurs de gestion jouent sur les mots et sur les choses....273

1. Mesurer Pôle emploi en marge de la ligne managériale 278
2. De la production à la productivité : modéliser le fonctionnement d'une administration pour comparer la réalité à son étalon. 297
3. L'argument statistique : les contrôleurs de gestion entre conviction et normativité 313

Chapitre VI L'ombre sur la mesure Résoudre les controverses, par le protocole ou par l'enquête. 323

1. Quand les conseillers contournent les indicateurs : l'apparition d'un décalage entre le travail et ses représentations....325
2. Le sens de la mesure : Les contrôleurs se déplacent pour mieux lire les chiffres....330

3. Rendre les courbes avantageuses : les contrôleurs de gestion abandonnent l'objectivité et organisent le travail, pour améliorer la productivité 345

4. Faire en sorte que le travail paie : l'infusion de la gestion auprès des conseillers de Pôle emploi.....358

Conclusion de la deuxième partie 383

Troisième partie : Repérer de la valeur sur le marché du travail sans intervenir sur la quantité de chômeurs Le codage social de l'économique. 387

Chapitre VII Les catégories de la qualification professionnelle Evaluer les qualités des chômeurs et des employeurs dans le cadre d'une identification économique 393

1. « Qu'est-ce que je vais bien pouvoir faire de lui ? » : Evaluation et traduction de la qualité des demandeurs d'emploi. 397

2. La valorisation de la demande d'emploi : Le conseiller, chef d'une gare de triage entre trois destinations.....415

3. Un moment de codage de la qualité : l'importance de la traduction pour les conseillers eux-mêmes 432

Chapitre VIII À distance de la gestion du chômage, la concurrence sur le marché du placement. 449

1. À distance du guichet et du flux de demandeurs d'emploi, les plateformes. 452

2. En concurrence avec les autres acteurs du service public de l'emploi.....470

3. « Conquérir des parts de marché » : Quel gâteau à partager ? 479

Conclusion générale 499

Introduction générale

« […] Les défauts d'actualisation [des demandeurs d'emploi] peuvent résulter d'une sortie du chômage, d'un abandon de la recherche d'emploi, mais aussi d'un simple oubli. Pour l'éviter, Pôle Emploi a depuis trois mois recours aux services de SFR. Chaque mois, cinq jours avant la date limite – en l'occurrence les 11 et 12 septembre -, des piqûres de rappel sont adressées aux usagers par SMS ou messages vocaux [Quel que soit leur opérateur].

Pour cela, SFR a mis à disposition de Pôle Emploi une plate-forme et des outils de suivi du bon déroulement de l'envoi. Or celui-ci se serait mal déroulé, en raison d'une mise à jour non signifiée à l'opérateur Orange, empêchant la réception du rappel par tout ou partie des abonnés de ce dernier. "*À chaque campagne d'envoi massif, on a un taux d'échec de 3 % environ,* explique-t-on de bonne source. *Dans le cas de Pôle Emploi, s'agissant d'une clientèle plus fragile, le taux d'échec habituel est d'environ 13 %. Souvent, le numéro donné n'est plus valable, ou l'abonnement résilié."* […] »

Catherine Maussion et Dominique Albertini, Libération.fr, lundi 30 septembre 2013

« Le Ministre du Travail prend acte de cet incident et de l'évaluation de son impact sur la baisse observée en août [2013].

Il regrette que Pôle emploi n'ait pas été en mesure d'identifier en temps réel cet incident, imputable à l'un de ses prestataires. Il demande au Directeur général de Pôle emploi de prendre immédiatement des mesures pour renforcer le contrôle qualité de cette procédure, afin que de tels incidents ne puissent en aucun cas se reproduire.

Il demande au Directeur général de Pôle emploi de s'assurer que cet incident n'a pas de conséquence pour les demandeurs d'emploi concernés, notamment quant à leur indemnisation. »

Extrait du communiqué du ministère du travail, lundi 30 septembre 2013

« Le directeur général de Pôle Emploi, Jean Bassères, a assumé mardi « *une responsabilité partagée* » avec SFR sur le bug expliquant partiellement la baisse du nombre de demandeurs d'emploi en août, tout en attribuant la responsabilité technique à l'opérateur télécoms. […] «*Nous sommes naturellement responsables*», a-t-il dit, soulignant que Pôle Emploi avait « *la responsabilité partagée* [avec SFR] *de s'assurer qu'une campagne de SMS se déroule bien*. *Et là, force est de constater que l'on n'a pas réussi à avoir en temps réel une vision suffisante de ce dispositif, que l'on a finalement complètement analysé vendredi* », a-t-il ajouté. […]

Pôle Emploi avait révélé lundi qu'un bug chez SFR avait largement contribué au recul du nombre des demandeurs d'emploi en août, des messages de relance, avisant de la nécessité de se réinscrire, n'étant pas parvenus à leurs destinataires, qui ont par la suite omis d'accomplir les démarches nécessaires. Sans ce dysfonctionnement, « *entre 32 000 et 41 000 personnes* » auraient pu s'actualiser, selon Jean Bassères, et la baisse des demandeurs d'emploi aurait été bien moindre qu'annoncée. Le directeur général de Pôle Emploi a souligné que « *quelques 650 000 relances sous forme de SMS* » avaient été envoyées, dont environ 170 000 ne sont pas parvenues à leurs destinataires. »

Dépêche de l'AFP, mardi 1er octobre 2013

Pôle Emploi est un établissement public à caractère administratif qui a ouvert ses portes le 1er janvier 2009. Il a pour fonction d'enregistrer les personnes privées d'emploi, de calculer leurs droits à percevoir une allocation chômage et de la leur verser, de les suivre tout au long de leur halte sur le marché du travail et de leur fournir des aides matérielles ou immatérielles susceptibles de leur permettre de retrouver un emploi. Pôle emploi collecte également des offres d'emploi auprès des employeurs et leur propose des candidats potentiels. Dirigé depuis un siège national situé Porte-des-Lilas à Paris, l'établissement compte neuf cent douze agences locales réparties sur tout le territoire français, de métropole et d'outre-mer, et rémunère entre 45 000 et 50 000 salariés selon les conventions de décompte, dont près des neuf dixièmes relèvent du droit privé. Les personnes inscrites à Pôle emploi sont désignées par le terme « demandeurs d'emploi ». Chaque mois, ils sont dénombrés pour permettre à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) de calculer la Demande d'emploi en fin de mois (DEFM). Cette donnée est souvent présentée comme le « chiffre du chômage » par le personnel politique et les médias qui les relaient. La loi confie en effet à Pôle Emploi la responsabilité de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, qui fait office de décompte administratif des personnes privées d'emploi[1]. Pour rester inscrit sur cette liste, un demandeur d'emploi doit « actualiser » sa situation, c'est-à-dire déclarer à la fin de chaque mois, par téléphone ou internet, le nombre d'heures au cours desquelles il a travaillé et les revenus qu'il en a tirés. Si l'une ou l'autre de ces quantités dépasse un certain seuil, l'inscription est suspendue pour cause de retour à l'emploi. S'il oublie de faire cette déclaration avant le douze du mois suivant en revanche, il est rayé des listes d'inscription. On parle alors de radiation. À la fin du mois d'août 2013, le grand nombre de personnes radiées pour cause d'oubli de déclaration avait jeté le doute sur la baisse du chômage publiée conjointement par l'INSEE et le ministre du Travail le mois

[1] Pôle Emploi a pour mission de « Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, [de] tenir celle-ci à jour dans les conditions prévues au titre Ier du livre IV de la présente partie ». Article L5312-1 du code du travail.

suivant – 50 000 demandeurs d'emploi de moins dans un contexte de crise économique persistante. Les extraits d'articles de presse reproduits ci-dessus nous enseignent qu'un défaut de la campagne de prévention contre l'oubli d'actualisation a été désigné comme la principale cause de cette baisse du nombre de demandeurs d'emploi. Le Directeur général de Pôle Emploi, J. Bassères, admet que son institution n'a pas traité de manière adéquate une partie des personnes inscrites sur les registres de son établissement.

Pôle Emploi se présente simultanément comme une institution d'action contre le chômage et comme une institution légitime à produire de la connaissance sur la société. Il existe pourtant d'autres sources pour mesurer le chômage. L'enquête emploi de l'INSEE, par exemple, mesure à la fois le chômage recensé, c'est-à-dire le fait que les enquêtés se déclarent chômeurs, et le chômage déduit, conformément aux normes édictées par le Bureau international du travail (BIT) – avoir un comportement actif sur le marché du travail. Cette « enquête emploi », réalisée en continu, est publiée tous les trois mois. Néanmoins, comme le notait déjà D. Demazière en 1992, à propos de l'ancêtre de Pôle Emploi, l'Agence nationale pour l'emploi :

> « Les chiffres du chômage fournis par l'ANPE sont sans nul doute les plus connus et les plus commentés. Cela résulte de leur périodicité, qui en fait un indicateur régulier et toujours actuel de l'état du marché du travail, mais aussi du fait qu'ils ne sont pas construits à partir d'un sondage mais, du moins le pense-t-on, d'une prise en compte exhaustive des chômeurs. Toutefois si cette régularité en fait un indicateur conjoncturel stratégique et sans doute irremplaçable, il ne faut pas oublier qu'il est un produit dérivé de l'activité principale de l'organisme, à savoir l'orientation, l'aide et le placement des demandeurs d'emploi. »[2]

Ce qu'il est convenu d'appeler le « *bug SFR* »[3] rappelle que les statistiques publiques ne sont pas extérieures à la société qu'elles sont censées représenter. Le comportement de Pôle Emploi à l'égard des personnes qui y sont inscrites semble avoir des répercussions sur la mesure du chômage. Quatre mois avant les faits, la procédure de rappel par SMS n'existait pas. Les personnes étaient simplement informées, au moment de leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, du « calendrier d'actualisation », c'est-à-dire de l'ouverture du pointage en ligne, depuis le 25ème jour de chaque mois jusqu'au 12ème du mois suivant. Ils devaient ensuite se rappeler seuls de cette obligation. La mise en place d'un garde-fou pour éviter les oublis semble, d'après les sources mentionnées, avoir créé une attente institutionnalisée qui a été déçue pour 30 à 40 000 inscrits parmi les 170 000 utilisant l'opérateur téléphonique Orange. En somme, l'innovation a eu un effet opposé à l'objectif initial : Pôle Emploi, qui espérait améliorer la ponctualité des demandeurs d'emploi, a été

[2] Didier Demazière, *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Villeneuve d'Ascq, France, Presses universitaires de Lille, 1992. p. 70.

[3] Samuel Laurent et Jonathan Parienté, « Pour y voir clair : qu'est-ce qui baisse dans le chômage ? », *Le Monde.fr*, 29/11/2013.

accusé de ne pas avoir prévenu équitablement tous les inscrits. En échouant à remplir sa mission, Pôle Emploi a contribué à faire baisser temporairement le nombre de chômeurs. L'épisode interroge ainsi les liens entre les services délivrés par Pôle Emploi et la représentation statistique du marché du travail construite à partir de ses registres.

À l'opposé d'un modèle fonctionnaliste subordonnant l'administration à la sphère politique et sacralisant le travail scientifique, l'événement rappelle les liens organiques qui existent entre ces trois domaines en matière de chômage : Pôle Emploi reçoit les chômeurs et les dénombre pour le compte de l'État et sous son autorité. Dans les évènements rapportés plus haut, un ministre associe de lui-même statistique et politique, en se présentant comme le garant du bon fonctionnement d'un outil de connaissance. Michel Sapin, ministre du Travail, blâme la direction d'une administration pour avoir repéré trop tardivement que l'échec d'une procédure interne a pu conduire à biaiser le calcul d'un agrégat statistique à usage public. Le lien entre politique et administration est mis également en jeu, mais de manière plus relâchée. En effet, malgré les griefs adressés à l'établissement public, le Directeur général de Pôle Emploi est simplement mandaté par le ministre pour résoudre l'incurie. Ce dernier ne formule pas d'instruction précise à l'administration incriminée. Il se contente de plaider pour une amélioration, par Pôle Emploi lui-même, des procédures de contrôle de la qualité de ses services. L'établissement est appelé à mieux connaître les résultats de son action auprès des demandeurs d'emploi, y compris l'action des prestataires participant à la délivrance du service. Une telle imbrication des opérations statistiques, administratives et politiques repose sur la reconnaissance de la pertinence des chiffres calculés à partir des registres de Pôle emploi. La légitimité de la participation de l'opérateur public de placement à la mesure du chômage est un compromis tacite fondé sur la convergence, en tendance, entre le décompte administratif des demandeurs d'emploi – le chômage enregistré – et les chiffres publiés trimestriellement par l'INSEE, mesurant le chômage recensé et le chômage déduit, conforme aux standards du Bureau international du travail[4].

Dans ce contexte de pression à la fois politique et médiatique sur les chiffres du chômage, la délégation à une administration publique de l'activité de mesure pose la question de l'articulation entre pratiques de gouvernement et fonctionnement de l'opérateur public de placement : dans quelle mesure l'intervention publique sur le marché du travail est-elle influencée par ce que les registres administratifs disent du marché ? Inversement, ne peut-on

[4] La légitimité des chiffres du chômage fournis par l'opérateur public de placement, l'ANPE puis le Pôle emploi, est néanmoins toujours objet de débat et de controverses. La reconnaissance tacite de la pertinence des données administratives découle en partie du rapport Malinvaud publié en 1986, attestant de la convergence, à moyen termes, entre le chômage au sens du BIT et le nombre de demandeurs d'emploi. Edmond Malinvaud et Francis Blanchard, *Sur les statistiques de l'emploi et du chômage: rapport de la mission confiée par le Premier ministre à Edmond Malinvaud*, Paris, la Documentation française, 1986. Pour autant, la population dénombrée par la mesure administrative du chômage ne recoupe pas la population identifiée par l'enquête emploi. Sur ce dernier point, voir, Didier Demazière, *Le chômage en crise ?*, *op. cit.* pp. 59-104.

pas se demander dans quelle mesure la connaissance découle de l'action ? Dans le cas qui nous intéresse, les deux opérations qui consistent à *agir* et *connaître* sont fondées sur les mêmes dossiers de demandeurs d'emploi, leur traitement quotidien et leur retraitement statistique. À côté des enquêtes par questionnaire menées par l'INSEE, les chaînes statistiques qui rendent intelligibles le phénomène chômage en France sont, en partie, immergées dans Pôle Emploi. Une telle configuration invite à interroger les chaînes sociotechniques qui se tissent entre le bureau du ministre et chaque chômeur. Cette thèse se propose de sonder l'opérateur public de placement et les manières par lesquelles il se confronte au phénomène politique et social nommé « chômage », en même temps qu'il l'institue. L'objectif de cette étude est de mieux comprendre comment s'articulent l'intervention de l'État sur le marché du travail et la façon dont il se représente cette intervention.

Construction de l'objet : L'intervention contemporaine de l'État sur le marché du travail par l'intermédiaire d'un *bureau de placement public*

Cette thèse interroge *l'action* et la *réflexion* de l'État sur le marché du travail, en prenant pour objet d'étude l'activité de Pôle Emploi. Une telle formulation postule que la prise en charge des chômeurs constitue une intervention de type économique sur un marché, que Pôle Emploi intervient au nom de l'État et que la question de la connaissance concerne Pôle Emploi. Il convient dans un premier temps de préciser à quelles conditions ces questions peuvent avoir du sens.

Peut-on dire que Pôle emploi intervient sur un marché ?

L'existence d'un bureau public de placement, ayant pour mission d'inscrire les chômeurs et de les aider à retrouver du travail, revient-t-il à agir sur un marché[5] ? Si l'on se place du point de vue de l'analyse économique, comme la notion de marché nous y invite, rapprocher les notions de chômage et de marché du travail constitue déjà une gageure, tant les relations entre les deux termes paraissent complexes.

Pour nombre de théories économiques, l'idée même d'une institution publique participant au marché du travail est objet de controverses. La théorie néoclassique standard, que ce soit dans le modèle de L. Walras[6] comme dans celui de M. Friedman[7], considère le marché du

[5] Nous n'évoquons pas, pour le moment, la participation de Pôle emploi à l'indemnisation des chômeurs, bien que l'articulation des deux activités de placement et d'indemnisation soit au principe de la naissance de Pôle emploi. Nous nous contentons ici du mandat de placement confié à l'ANPE et repris par Pôle emploi. L'indemnisation sera prise en compte dans une perspective historique comme la conséquence d'une transformation des cadres de pensée de la politique de l'emploi, selon laquelle l'indemnisation doit être la contrepartie d'une recherche d'emploi.

[6] Léon Walras, Eléments d'économie pure, 1874.

travail comme un marché parfait où les quantités offertes s'égalisent au prix d'équilibre, en l'occurrence le salaire d'équilibre. Les personnes privées de travail sont celles qui n'ont pas souhaité contracter au salaire en vigueur. Les règles et les institutions sont considérées comme des imperfections de marché qui entravent la fixation d'un salaire d'équilibre. L'idée même d'un opérateur public traitant le chômage contrevient à la définition de la notion de marché. Dans le même cadre théorique walrasien, J.-M. Keynes cherche à montrer comment une quantité de travailleurs pourrait rester involontairement inemployée malgré le fonctionnement « parfait » des mécanismes de marché[8]. Une telle conception du « chômage involontaire » ne préconise pas l'institution d'un bureau public de placement puisque c'est l'insuffisance de la demande sur le marché des biens qui conduit à un équilibre de sous-emploi sur le marché du travail. La lutte contre le chômage ne suppose pas d'intervenir sur le marché du travail mais d'affermir les prévisions des investisseurs sur le marché des biens. Dans cette perspective, l'intervention publique à destination des chômeurs ne relève donc pas d'un *agir* sur le marché du travail mais d'une activité de secours.

Pour justifier théoriquement l'émergence des bureaux de placement publics, il faut s'en remettre aux approches informationnelles du marché du travail. Dans ces modèles, dits de *job search*, l'information est une denrée rare et chère[9]. La connaissance des postes vacants est un bien « non rival » – qui ne se détruit pas à l'usage[10] – et dont le rendement est croissant, ce qui légitime un monopole public du placement se donnant pour but d'accélérer les ajustements sur le marché du travail, y compris par l'adaptation des chômeurs aux exigences du marché du travail. Par une étude historique[11] et par l'analyse des outils informatiques utilisés à Pôle Emploi[12], nous montrons dans cette thèse que de telles réflexions façonnent la mission et les activités de l'opérateur public de placement. Pour autant, notre démonstration ne repose pas sur ce dernier modèle. Les approches informationnelles du marché du travail

---

[7] Milton Friedman, « The Role of Monetary Policy », American Economic Review, p. 1-17, mars 1968. Chez M. Friedman, il existe néanmoins un chômage « naturel » composé par les personnes en transition entre deux postes.

[8] C'était là le pari de J.-M. Keynes, montrer que le modèle néoclassique était en lui-même incohérent. Sur ce point, voir l'analyse proposée dans Michel De Vroey, « Le concept de chômage involontaire : de Keynes aux nouveaux keynésiens. », *Revue économique*, 1997, vol. 48, n° 6, p. 1381-1408.

[9] L'approche a été popularisée dans Dale T. Mortensen, « Job search and labor market analysis, », *in Handbook of labor economics*, Amsterdam, Elsevier, 1987, vol.2, p. 849-919. et systématisée dans Dale T. Mortensen et Christopher A. Pissarides, « Job reallocation, employment fluctuations and unemployment », *in Handbook of macroeconomics*, Amsterdam, Elsevier, 1999, vol.1, p. 1171-1228. Les auteurs qui en sont à l'origine ont été récompensés par le Prix Nobel d'économie en 2010. Pour une discussion de la postérité de ces travaux, voir Etienne Wasmer, « Le prix Nobel 2010 : les marchés frictionnels », *Revue d'économie politique*, 2012, Vol. 121, n° 5, p. 637-666.

[10] Sur les apories de l'approche économique de la connaissance, voir Gwenaële Rot, « Le Knowledge Management et l'économie spontanée du partage des connaissances. Propos sur un désinvestissement de forme », *Economies et sociétés*, 2005, vol. 39, n° 4, p. 675-698.

[11] *Cf.* Chapitre I : « Pourquoi l'ANPE ? Une approche métrologique ».

[12] *Cf.* Chapitre IV : « Le dessein des compteurs, le dessin de l'ordinateur ».

postulent l'existence d'imperfections de marché et se proposent de les réduire. Nous considérons Pôle Emploi en tant qu'intermédiaire de marché certes, sans pour autant postuler qu'il participe à la constitution d'un marché parfait. L'appropriation des théories du *Job search* et leur application au sein de Pôle Emploi constitue pour nous une variable à expliquer. Sans nier la mission de Pôle Emploi au titre de la lutte contre le chômage, nous faisons des caractéristiques de cette activité l'objet de notre analyse et non un postulat.

Notre réflexion s'appuie sur une conception du marché du travail formulée dans un article déjà ancien, mais qui nous semble particulièrement fécond, de R. Salais. L'auteur montre qu'une étude du marché du travail en termes de circulation de flux de main-d'œuvre permet de comprendre – mieux que le taux de croissance – les soubresauts du taux de chômage[13]. En s'appuyant sur des données statistiques, il souligne que le chômage et l'emploi ne sont pas des vases communicants. Les grandeurs « chômage » et « emploi » n'ont de sens que rapportées aux flux d'échange de population entre l'emploi et le chômage bien sûr, mais aussi entre ces deux agrégats et la population « inactive ».

> « On peut ainsi imaginer qu'un secteur dont les effectifs régressent par diminution de l'embauche et non-remplacement des départs aura moins d'influence sur le chômage qu'un secteur qui comprime l'emploi en agissant par des licenciements. De même un secteur (ou une profession) qui augmente ses effectifs essentiellement par l'embauche d'inactifs contribue sans doute peu à la résorption du chômage, mais surtout à l'augmentation de la population active. »[14]

L'examen des flux effectifs de circulation des travailleurs suggère qu'en dehors du monde agricole[15], les différents secteurs de l'économie contribuent de manière hétérogène au taux de chômage. À titre d'exemple, les industries qui s'implantent dans des régions peu industrialisées peuvent contribuer à grossir les chiffres du chômage lorsqu'elles embauchent sous contrats atypiques – ce qui provoque des passages récurrents par le marché du travail – des personnes qui ne font pas partie de la population active – femmes, travailleurs immigrés, jeunes gens. La décentralisation de l'activité industrielle participe à l'extension à la fois géographique et démographique du marché du travail[16]. À l'inverse, les créations d'emploi par le secteur des services apparaissent peu corrélées avec les évolutions du taux de chômage.

---

[13] Robert Salais, « Analyse des mécanismes de détermination du chômage », *Economie et statistique*, 1977, vol. 93, n° 1, p. 21-37.

[14] *Ibid.* p. 27.

[15] Le monde agricole induit peu de mobilité d'un secteur à un autre au cours de la vie active. C'est par la retraite ou le refus d'entrer dans la carrière que ce monde contribue à la circulation des personnes d'un agrégat statistique à un autre. Les ressorts de ce phénomène sont examinés dans Patrick Champagne, *L'héritage refusé : la crise de la reproduction sociale de la paysannerie française, 1950-2000*, Paris, France, Éd. du Seuil, 2002.

[16] À propos d'une étude locale sur les Pays de Loire, R. Salais note : « L'accroissement de l'offre d'emploi locale incite alors des actifs potentiels à se porter demandeurs effectifs d'emploi sur le marché du travail, un flux inactifs-actifs se crée donc qui se partage entre inactifs-emplois et inactifs-chômeurs; l'embauche portant plus sur les inactifs que sur les chômeurs déjà présents, le solde des flux tend à se résoudre par un accroissement du chômage. » Robert Salais, « Analyse des mécanismes de détermination du chômage », *op. cit.* p. 36.

Les entrées se font depuis l'inactivité et les embauches de chômeurs compensent les sorties vers le chômage. Si les données sur lesquelles se fonde cette approche sont anciennes et ne sauraient décrire l'économie française actuelle, nous retenons de ces travaux la conception du marché du travail que l'auteur propose. Le marché du travail apparaît comme un lieu de circulation de flux, échangés au sein et entre les différents secteurs de l'économie, mais aussi entre marché du travail et inactivité.

L'approche de R. Salais permet de penser les liens entre marché du travail et chômage indépendamment de la notion d'imperfection et donc de libérer la réflexion sur le marché du travail de la référence à un marché walrasien. Dans une réflexion par les flux, c'est parce qu'elles recherchent un travail salarié que les personnes se font reconnaître comme des chômeurs et non parce qu'elles seraient, en soi, inadaptées au système productif. Pour des raisons sans doute méthodologiques, cette étude dit en revanche peu de choses des mécanismes concrets d'accès au statut de chômeur et d'accès à l'emploi. R. Salais ne fait que constater des mouvements effectifs. C'est à cet endroit que nous intercalons notre objet. L'intermédiaire public de placement, en enregistrant la demande d'emploi, est positionné comme un poste frontière qui marque l'entrée dans l'activité. Pôle Emploi est ainsi déposé au bord du marché du travail, à regarder passer les flux de personnes à la recherche d'un emploi. Il s'agit bien là, *a minima*, d'une intervention, qui ne postule pas la participation de Pôle Emploi à la modification de ces flux. L'État participe à instituer le marché du travail en sanctionnant l'activité ou l'inactivité à travers un opérateur, Pôle Emploi. Dans la veine d'une sociologie économique soucieuse d'ouvrir les boites noires qui peuplent les marchés constitués, nous proposons d'interroger la façon dont Pôle Emploi, en tant qu'organisation, se comporte sur le marché du travail.

Peut-on dire que Pôle emploi intervient pour le compte de l'État ?

La question du lien entre l'intervention de l'État sur le marché du travail et la prise en charge des chômeurs par Pôle emploi peut être appréhendée en faisant un détour par l'histoire. La réflexion de R. Salais en matière de flux d'échange de population sur le marché du travail découle de, ou a donné lieu à[17], une analyse plus générale de l'histoire de cet agrégat statistique que constitue le chômage[18]. Les résultats de ces travaux nous apportent quelques

[17] Nous ne savons dans quel ordre.

[18] La publication des travaux historiques de R. Salais sur cette question est postérieure à l'article de 1977 mais nous ne pouvons présager de l'ordre dans lequel ils ont été élaborés. Nous faisons surtout référence à un article et un ouvrage collectif : Robert Salais, « La formation du chômage comme catégorie : le moment des années 1930 », *Revue économique*, 1985, vol. 36, n° 2, p. 321-366. et Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986. Nous sommes poussés à cette réserve par le foisonnement d'études portant sur l'histoire de la statistique publique qui marque, à la fin des années 1970, la communauté des ingénieurs de l'INSEE. Notre dette à l'égard de ce moment de l'histoire de la pensée est présentée dans la suite de cette introduction.

éléments pour structurer notre propre réflexion sur la façon dont l'État s'est saisi de la question du chômage. Dès son origine, le phénomène découle d'une pensée de l'État. L'histoire du chômage s'enracine dans le regard de l'État sur la société, à travers la confrontation entre les façons de penser des personnes privées d'emploi et celles des statisticiens mandatés par l'État pour les compter. D'abord le personnage est né : le *chômeur*. Il apparaît à la fin du XIXe siècle dans les grands pays industrialisés, à mesure qu'une part toujours plus importante de la population ne peut plus compter sur la double activité (agriculture/industrie) pour subsister au cours de la morte saison[19]. Dans le langage courant et progressivement dans le discours des bienfaiteurs sociaux, le terme de *chômeur* permet de distinguer les pauvres oisifs – ne voulant pas travailler – des travailleurs privés involontairement d'ouvrage – ne pouvant pas travailler. Le *chômeur* incarne la figure du pauvre méritant dans un contexte de reconfiguration du système productif :

> « On passe à la fin du XIXe siècle de la focalisation sur les pauvres à l'invention du chômage […]. Cette dernière est née de la volonté de réformateurs sociaux de rationaliser le fonctionnement du marché du travail, dans un souci à la convergence des préoccupations sociales (le problème de la pauvreté) et productivistes (assurer une main-d'œuvre stable et performante à une industrie en plein essor). »[20]

En France, l'intervention de l'État sur cette population se concrétise, d'abord, par une volonté de mesure du phénomène, à partir de 1891. Dès cette période, la mesure de la population se déclarant au chômage semble emboitée dans les catégories administratives utilisées pour intervenir auprès des sans-emploi. En d'autres termes, dès l'émergence de la question « combien sont les chômeurs ? », il semble que les représentants de l'État se soient heurtés à la réponse : « ils sont aussi nombreux que les personnes secourues à ce titre ». Les premières enquêtes en la matière étant des déclaratives, il fallait, pour compter les chômeurs, que des personnes se reconnaissent dans cette figure. Le cas de l'Allemagne est symptomatique de la difficulté de compter les chômeurs sans pouvoir s'appuyer sur la concordance entre les définitions des statisticiens et les représentations des individus. Avant la République de Weimar, il existait suivant les États fédéraux une multiplicité de dispositifs d'aide aux personnes privées d'emploi et, de ce fait, une multiplicité de définitions du chômage[21]. Il y avait à l'évidence des chômeurs mais il était impossible de les compter convenablement car les façons de se reconnaître chômeur étaient diverses.

L'intervention à destination des chômeurs était-elle plus uniforme en France, du fait du modèle Jacobin ? Deux lois votées successivement en 1904 et 1905 suggèrent que l'État central se sentait responsable des actifs inoccupés. La loi de 1904 instituait des dispositifs de

[19] Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel Paris, 1994.

[20] Jérôme Gautié, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, 2002, vol. n°46, n° 1, p. 60-76.

[21] Bénédicte Zimmermann, « Eléments pour une sociohistoire des catégories de l'action publique », *in Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 241-258.

reclassement, toutes les villes de plus de 10 000 habitants devant ouvrir des bureaux de placement publics[22]. Celle de 1905 fondait la subvention du secours de ces personnes, une ligne du budget étant affectée au soutien des fédérations syndicales indemnisant leurs membres privés d'emploi[23]. Pour autant, la mesure du chômage n'était pas sans biais dans la mesure où la définition statistique du chômage – fondée sur la notion de rattachement à un établissement – privilégiait la figure du travailleur inscrit dans un rapport salarial explicite et susceptible de bénéficier d'un secours. De tels profils étaient principalement situés dans des espaces urbains et/ou industriels. L'hétérogénéité du tissu économique et social français, du point de vue du rapport au monde du travail, induisait ainsi une surreprésentation de certaines populations dans les chiffres du chômage, indépendante de l'ampleur du sous-emploi[24]. La prise en charge différenciée des personnes privées d'emploi biaisait la connaissance du phénomène. La prise en compte du phénomène chômage par les statistiques nationales, l'enquête emploi lancée en 1950 par l'INSEE notamment[25], est longtemps restée dissociée de la prise en charge des chômeurs qui restait, elle, une affaire locale, organisée autour de bureaux de placement et de secours municipaux et départementaux[26]. Le 13 juillet 1967, l'intervention de l'État auprès des chômeurs sur le territoire français est enfin unifiée, avec la création de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), placée sous l'autorité du ministre du Travail et des Affaires Sociales. L'ordonnance de création stipule que l'ANPE « participe à la gestion du service public de l'emploi (art.1) »[27]. L'ANPE constitue ainsi un prolongement de l'État et incarne une intervention publique unifiée sur le marché du travail, à l'opposé de la décentralisation antérieure. L'Agence met en œuvre la politique de l'emploi. En 2009, la fusion de l'ANPE avec le réseau opérationnel de l'Assurance chômage, les Assedic, au sein de Pôle Emploi n'a pas remis en cause ce lien entre l'opérateur public de placement et l'État. Bien au contraire, cette réforme institutionnelle relève d'une reprise en main par la puissance publique de l'ensemble de la politique de l'emploi, à travers la nationalisation de l'indemnisation des chômeurs, déléguée aux partenaires sociaux depuis 1958.

[22] Jean Luciani, « Logiques du placement ouvrier au XIXe siècle et construction du marché du travail », *Sociétés contemporaines*, 1990, vol. 3, n° 1, p. 5-18.

[23] Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, France, Flammarion, 1999.

[24] Voir à nouveau Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.*

[25] À la différence des études précédentes, l'enquête emploi s'appuie sur un échantillon représentatif de la population. Dominique Goux, « Une histoire de l'Enquête Emploi », *Economie et statistique*, 2003, vol. 362, n° 1, p. 41-57.

[26] Françoise de Barros, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, 2001, vol. 14, n° 53, p. 117-144.

[27] Ordonnance n°67-578 du 13 juillet 1967.

La question de la connaissance est-elle pertinente du point de vue de Pôle emploi ?

On vient de le souligner, les travaux retraçant l'invention du chômage et la naissance du « chômeur » témoignent de l'interpénétration, en matière de chômage, entre les opérations de connaissance et d'intervention publique sur le corps social. Le décompte du chômage repose sur l'appropriation de la figure du chômeur par les personnes sans emploi, appropriation qui dépend en retour des modalités de prise en charge des inoccupés par les secours publics ou privés. Cet entremêlement est d'autant plus important qu'à partir de 1967, les décrets instituant une Agence nationale pour l'emploi suggèrent qu'en plus d'être le maître d'œuvre de la politique publique, l'établissement éclaire les interventions de l'État en matière d'emploi. Selon la loi, l'ANPE met en forme le fonctionnement du marché du travail au sujet duquel elle doit « établir des statistiques »[28]. L'institution est dessinée comme un outil d'intervention de nature économique, dont la mission est de maîtriser – connaître, prévoir et agir – les évolutions du marché du travail pour les soutenir et les amortir. À travers cette mission confiée à l'ANPE, la temporalité du lien entre connaissance et action change. Par rapport à l'enquête emploi de l'INSEE, l'Agence produit une mesure continuelle non seulement du volume de personnes à la recherche d'un emploi – privées d'emploi ou non – mais aussi de la qualité de ces personnes et des postes restés vacants. Ainsi, l'ANPE ne mesure pas seulement le chômage mais l'ensemble du sous-emploi, à travers la notion de Demande d'emploi non satisfaite (DENS). Dans l'esprit du législateur, l'institution s'adresse à toutes les personnes désireuses de se déplacer sur le marché du travail et non uniquement aux chômeurs[29]. L'État se donne les moyens d'intervenir sur le marché du travail, notamment dans le but d'orienter les travailleurs vers les secteurs porteurs, en s'appuyant sur ces informations nouvelles.

Dans ce schéma, il existe encore une répartition implicite des mandats de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques entre l'État qui prend les décisions, l'ANPE qui les applique et l'INSEE qui analyse les données. Cette configuration est remise en question six mois après la naissance de l'Agence, lorsque sont signés les décrets instituant la Rationalisation des choix budgétaires (RCB).

> « Le gouvernement a décidé de restreindre la programmation des dépenses publiques qui désormais augmenteront moins vite que le revenu national. Le monde moderne impose à nos entreprises un effort sans précédent. Les administrations

[28] Ordonnance n°67-578 du 13 juillet 1967.

[29] C'est une des raisons pour lesquelles différentes catégories de demandeurs d'emploi vont être publiées à partir de 1981, pour distinguer le chômage de la demande d'emploi. Dans les années 1970, le nombre de personnes en emploi mais inscrites à l'ANPE n'est pas diffusé, ce qui fait figure d'angle-mort de l'intérêt de l'ANPE en tant qu'objet de connaissance. Marie-Thérèse Join-Lambert, « L'Agence nationale pour l'emploi : premier bilan, premières réflexions », *Economie et statistique*, 1975, vol. 69, n° 1, p. 79-84.

> publiques ne peuvent échapper, elles non plus à ce courant salutaire. Un effort de rationalisation des décisions publiques et de contrôle de leur efficacité sera entrepris résolument et proposé par le gouvernement comme l'un des objectifs du VIème Plan. »[30]

Le programme se propose d'interroger les dépenses engagées par les politiques publiques au regard des gains qu'elles rapportent. Nous montrons dans la thèse que, dans les années 1970, cette ambition de la RCB a eu peu d'effet sur l'ANPE. Néanmoins, le développement de ce projet conduit petit à petit la Direction de l'Agence à s'intéresser à ses propres résultats. En 1990, l'ANPE signe avec l'État un contrat de service dont l'évaluation repose sur un système d'indicateurs statistiques, conçu comme contrepartie de la dotation budgétaire. La signature de ce contrat est une étape délimitée d'un processus plus étendu de reconfiguration de l'activité d'analyse statistique au sein de l'ANPE à l'issue duquel, en 1994, la fonction de contrôle de l'efficacité échoit à un collectif de travailleurs, les contrôleurs de gestion. Ils ont la charge de s'abreuver au robinet des données enregistrées à des fins statistiques et administratives, dans le but de mesurer l'efficacité de l'Agence. Une telle situation institutionnelle est conçue pour que la ligne de commandement de l'ANPE[31] puisse fonder ses décisions sur des faits objectifs incontestables. Analysant le discours du premier Directeur national du contrôle de gestion de l'ANPE, Y. Benarrosh résume ainsi les corolaires de cette approche gestionnaire de la connaissance : la mesure de l'efficacité repose sur une segmentation des publics et du temps de travail des agents. Le but est de disposer de groupes cibles et de types d'opérations circonscrites afin de constater plus facilement des résultats différenciés. Comme en médecine expérimentale, l'ambition est de disposer d'un échantillon homogène et d'un principe actif. Selon les mots de l'auteure, l'outillage des conseillers par les contrôleurs de gestion revient à « prescrire le réel pour mieux le mesurer », c'est-à-dire à s'affranchir de la complexité de la situation de chaque demandeur d'emploi pour mieux évaluer l'intervention du conseiller sur l'ensemble des cas qu'il traite[32]. À travers l'émergence du contrôle de gestion, la temporalité du lien entre *agir* et *connaître* est là encore modifiée. Les décisions des responsables peuvent reposer sur les informations fournies en temps réel par les dispositifs de mesure du travail des conseillers. Au cœur même de l'ANPE, les opérations

[30] Note de la Direction du Budget datée de Septembre 1969, communiquée au chef de la Sous-direction de la rationalisation des choix budgétaires de la Direction de la prévision. La note est citée dans Vincent Spenlehauer, « L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification » Thèse pour l'obtention du grade de docteur en science politique sous la direction de François D'Aecy, Grenoble 2 Pierre Mendès France, France, 1998. p. 231.

[31] Dans l'ensemble de la thèse, nous entendons par *ligne de commandement* la ligne hiérarchique directe qui mène de la tête de l'établissement que nous étudions, l'ANPE puis Pôle emploi, jusqu'au niveau local. Il s'agit concrètement des acteurs suivant : Directeur général, Directeurs régionaux, Directeurs départementaux et Directeurs d'agence. Nous désignons également cette ligne de commandement par le vocable de ligne managérial, chaque responsable de division étant qualifié, à partir de 2000, de *manager*.

[32] Yolande Benarrosh, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE: l'institution entre don et contrat*, Editions L'Harmattan, 2006.

de *connaissance* et *d'action* s'entremêlent, à travers la collaboration entre deux figures institutionnalisées : le responsable et le gestionnaire. Dans un travail de thèse portant sur les contrôleurs de gestion œuvrant dans les entreprises privées, F.-R. Puyou dresse un tableau de ces fonctions de contrôle de qui invite à nuancer la distinction entre ces deux figures :

> « Précisons dès maintenant que l'essentiel des acquis de la recherche sociologique dans les organisations se vérifie ici, mais avec une pertinence renouvelée du fait que les marges de manœuvre, les jeux d'acteurs, l'incertitude des comportements ou encore les risques de bureaucratisation concernent les mécanismes techniques et formels sensés y porter remède et orienter l'ensemble des efforts vers l'optimum de profits. »[33]

L'émergence de la fonction de contrôle de gestion dans les organisations entraîne une bureaucratisation de l'activité de mesure qui la rend perméable aux luttes d'influence entre acteurs[34]. Nous proposons dans cette thèse de poursuivre ces réflexions en nous intéressant à l'articulation entre le travail des contrôleurs de gestion qui rationalisent le travail des conseillers à l'emploi et le travail quotidien des conseillers à l'emploi. En conservant l'idée d'étudier l'intervention contemporaine de l'État sur le marché du travail, nous nous demandons par quels mécanismes et par quelles médiations la mise en mesure du travail des conseillers, effectuée par les contrôleurs de gestion, est reliée au cadrage des situations de travail au cours desquels les chômeurs et les employeurs bénéficient du service public de l'emploi.

Un angle d'analyse : Remettre les guichetiers de Pôle emploi dans leur organisation. De l'intervention de l'État à l'organisation du travail des conseillers.

L'intervention auprès des chômeurs par les institutions de traitement du chômage, dont l'Agence nationale pour l'emploi, est un objet d'étude balisé en sociologie. Ces études témoignent, sur près de vingt ou trente ans, de permanences structurantes et de mutations de fond dans l'action à destination des demandeurs d'emploi. L'inscription d'une personne au chômage reste un « acte d'institution »[35] qui inclut le travailleur sans emploi dans une catégorie d'action publique. Cet acte d'institution n'est pas automatique, il dépend du jugement des agents de l'opérateur public de placement au moment de l'inscription, lorsqu'ils évaluent la légitimité d'une personne à être reconnue en tant que chômeur. Au fil du temps, se

[33] François-Régis Puyou, « Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés : la place du calcul économique dans l'action organisée » Thèse de doctorat, Institut d'études politiques, Paris, France, 2009. p. 18.

[34] Ces jeux ne sont cependant pas étrangers à la statistique publique elle-même. Sur ce point voir : Etienne Penissat, « Publier des « chiffres officiels » ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État », *Gouvernement et action publique*, 2012, n° 4, n° 4, p. 45-66.

[35] Pierre Bourdieu, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1982, vol. 43, n° 1, p. 58-63.

creuse parfois un décalage entre la reconnaissance institutionnelle du statut de chômeur et la représentation des agents de l'ANPE – cette personne inscrite à l'ANPE n'est pas vraiment un chômeur – ou la représentation du chômeur lui-même – « je ne suis pas comme qui dirait un chômeur »[36]. Le chômeur n'est pas seulement jugé sur son passé de travailleur, il est attendu qu'à l'avenir il recherche un emploi[37]. Au cours des années 1980, la catégorisation statistique des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE évolue. De nouvelles normes de légitimité à être reconnu comme chômeur émergent, fondées surtout sur les probabilités de réinsertion. Dans les catégories statistiques de classement des demandeurs d'emploi, on constate ainsi des opérations plus ou moins explicites d'éviction des personnes qui ont le moins de chance de retrouver un emploi, notamment les personnes proches de la retraites[38].

Ces nouvelles formes de classement présagent d'une évolution des représentations du marché du travail, qui influencent l'intervention auprès des chômeurs. L'évaluation des demandeurs d'emploi repose ainsi de plus en plus sur le pronostic – par les agents de l'opérateur public de placement – de leurs chances de retrouver un emploi. Afin d'évaluer le futur du chômeur, la prise en compte de son approche des évènements, sa psychologie, est une des voies approfondies par les professionnels du traitement des demandeurs d'emploi. Au cours des années 1980, le développement du chômage de masse conduit au développement, dans le monde associatif, de services d'aide individualisée à la recherche d'emploi, qui deviennent, au cours des années 1990, des prestataires de l'ANPE. L'activité de ces institutions se caractérise par la mise sous le boisseau des facteurs sociaux de la privation d'emploi, pour privilégier un traitement individuel et psychologique de l'individu au chômage[39]. À partir des années 2000, alors que l'ensemble des pratiques sociales semblent touchées par ce phénomène[40], le traitement des chômeurs est, lui, de plus en plus rationalisé[41]. La montée en charge des dispositifs personnalisés et l'augmentation du taux d'encadrement

[36] Didier Demazière, *Le chômage: comment peut-on être chômeur ?*, Paris, France, Belin, 2003.

[37] Didier Demazière, « Des réponses langagières à l'exclusion. Les interactions entre chômeurs de longue durée et agents de l'ANPE », *Mots*, 1996, vol. 46, n° 1, p. 6-29.

[38] Didier Demazière, *Le chômage en crise ?*, *op. cit.* p. 87.

[39] Stéphane Beaud, « Stage ou formation ? Les enjeux d'un malentendu. Notes ethnographiques sur une mission locale de l'emploi », *Travail et emploi*, 1996, n° 67, p. 67-89. Gérard Mauger, « Les politiques d'insertion : Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, vol. 136, n° 1, p. 5-14. Sophie Divay, « Chômage, malchance et traitement social », *Ethnologie française*, 2001, Vol. 31, n° 1, p. 153-159. Denis Castra et François Dubet, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, France, Presses universitaires de France, 2003. Mathieu Béraud, « L'inemployabilité est-elle devenue une nouvelle pathologie mentale ? », *Les nouveaux cahiers du GREE*, 2006, n° 3, p. 1-75. Serge Ebersold, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004, vol. 154, n° 4, p. 92.

[40] « La tentation psy », *Sociologies pratiques*, 2008, n° 17, n° 2.

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

des demandeurs d'emploi conduit à une gestion des volumes de chômeurs qui entraîne un tri entre les dossiers susceptibles d'être traités comme il le faudrait et ceux laissés à l'abandon[42].

Au cours des années 2000, les enquêtes sur le travail des conseillers à l'emploi sont complétées par des analyses en termes de cadrage international des politiques de l'emploi. Les théories sur lesquels repose la stratégie européenne de l'emploi (SEE), initiée en 1997 et formalisée à Lisbonne en 2000, sont présentées comme un tournant dans l'individualisation du traitement du chômage[43]. Ces recommandations poursuivent de front l'ambition de faire du marché du travail un marché parfait et la volonté d'utiliser les bureaux publics de placement pour y parvenir. Les institutions européennes se fondent sur une conception volontaire du chômage et formulent le souhait de maximiser le nombre de personnes participant au marché du travail[44]. Ces programmes sont qualifiées de politiques « d'activation des dépenses de chômage », car ils invitent les Services publics de l'emploi nationaux à dépenser moins pour secourir les personnes privées d'emploi et davantage pour les inciter au retour à l'emploi[45]. Ces programmes se concrétisent, en France, par l'augmentation de la fréquence des rendez-vous entre chaque chômeur et l'opérateur public de placement et par l'émergence d'un suivi renforcé des personnes jugées les plus éloignées du marché du travail, un *accompagnement* des demandeurs d'emploi. Dans une recherche financée par la DARES et portant sur ces dispositifs d'individualisation, les auteurs soulignent bien le paradoxe latent entre le contexte – une rationalisation progressive du traitement des demandeurs d'emploi – et les orientations de la politique de l'emploi – l'accompagnement individualisé de tous les chômeurs : les services publics de l'emploi sont invités à mettre en œuvre un traitement individualisé pour un volume de bénéficiaire très important[46]. Le traitement contemporain des chômeurs semble tiraillé entre une injonction à l'accompagnement personnel des demandeurs d'emploi et une pression simultanée à la rationalisation de ce traitement. Cette littérature sur la politique de l'emploi nous conduit à poser la question suivante : comment s'articulent la gestion de masse avec l'injonction à l'individualisation ? Dans une recension des travaux sociologiques sur l'activité des fonctionnaires de premier niveau, V. Dubois dépeint le tri des dossiers des

[42] Yolande Benarrosh, « Tri des chômeurs: le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, 2000, vol. 81, p. 9-26. Sophie Divay, « Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs », *Langage et société*, 2011, n° 137, n° 3, p. 91-111.

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

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

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

[46] Bernard Balzani, Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et Annie Gouzien, *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, Paris, Dares, 2008.

ayants droits comme le produit d'un gouvernement « par la ruse »[47]. En contraignant les budgets, l'État parviendrait à mettre en place des politiques illégitimes, comme la sélection des publics. Est-ce bien le cas ici ? Afin de comprendre comment la contradiction entre accompagnement de tous et rationalisation de la prise en charge se dénouent localement, nous proposons de nous placer à un niveau d'analyse méso-sociologique, pour étudier comment les contrôleurs de gestion de l'ANPE puis de Pôle emploi rationalisent le travail des conseillers à l'emploi.

Une réflexion inspirée par la sociologie de la « modernisation » de l'action publique et du *new public management*

Nous proposons d'étudier le fonctionnement de la relation conseillers de Pôle emploi / contrôleurs de gestion comme un traceur des pratiques contemporaines de gouvernement en matière de chômage. La question centrale de notre recherche – comment le travail des conseillers à l'emploi est rationalisé par les contrôleurs de gestion pour répondre au souci d'efficacité de l'État en matière de lutte contre le chômage ? – est fortement inspirée par les travaux portant sur les transformations contemporaines des administrations. Pour la sociologie de l'action publique et la science politique, la rationalisation des bureaucraties, processus de long terme mis au jour par M. Weber, aurait connu une accélération à la fin du XXe siècle. Les administrations seraient l'objet de recompositions structurées par le souci d'objectivité et de preuve, subordonnant les moyens de l'action publique à la mesure de ses résultats. Les traits spécifiques de ces évolutions ont été couramment analysés au prisme du concept de *New Public Management*. L'usage du terme en sociologie de l'action publique consiste à prendre au sérieux les ambitions des réformateurs publics, qui, inspirées par la science de gestion anglo-saxonne, ont appelé à partir des années 1970 à gérer les institutions publiques en s'inspirant du *management* des entreprises privées. L'argument implicite de ces réformateurs consiste à pointer du doigt les blocages provoqués par l'autonomie des bureaucraties en invoquant la capacité du secteur privé à être plus souple et plus efficace. Les analyses circonstanciées des trajectoires nationales de réforme soulignent que le caractère programmatique attribué au *New public management* constitue avant tout une reconstruction *a posteriori*[48]. Les réformateurs se seraient appuyés sur des connaissances éparses, agrégées de manière continue autour d'un corpus hétérogène, emprunté à l'école du *public choice*, à la théorie des coûts de transaction ou bien encore à la théorie de l'agence. Depuis les années 1980, ce programme aurait néanmoins inspiré un mouvement de réformes comparables dans

[47] Vincent Dubois, « Politiques au guichet, politiques du guichet », *in Politiques publiques. 2. Changer la société*, Presse de Science po, 2010, vol.2, p. 366.

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

différents pays occidentaux[49]. Dans le cas de la France, qu'elles soient qualifiées de « gestionnaires »[50], de « managériales »[51] ou de « néolibérales »[52], ces reconfigurations sont autant constatées que revendiquées par les acteurs administratifs[53] et sont même investies et assumées dans la sphère politique sous les vocables de « modernisation » ou de « réforme de l'État »[54]. Une telle approche en termes de « diffusion » risque néanmoins – si on la simplifie à outrance – de mettre en scène des bureaucraties professionnelles, au sens de H. Mintzberg[55], qui se seraient vues coiffées d'un cadre gestionnaire développé dans le monde privé anglo-saxon. Or, l'idée d'une gestionnarisation par le haut et par-dessus l'atlantique ou la manche escamote la composante proprement politique de l'acte de gestion. Comme le rappelle F. Vatin, les outils de gestion ne peuvent être conçus comme des « *mécaniques abstraites dépourvues de toute humanité* »[56]. Certes, ils fonctionnent parfois comme des « machines », mais en remontant à leur genèse, les valeurs de leurs créateurs se dévoilent. Les instruments métrologiques constituent dans cette perspective des productions sociales à visée normative. Certes, le technologue, l'ingénieur ou le gestionnaire ne sont pas exempts d'ambitions économiques :

> « La norme technique repose en effet sur un principe d'efficience qui est par essence économique, puisqu'il consiste à poser un ratio entre quelque chose qui est pensé comme un résultat ou un produit et quelque chose qui est pensé comme une dépense ou un coût. »[57]

Mais, il est impossible de déconstruire les termes de rendement, de profitabilité ou de productivité mobilisés par les acteurs sans considérer que ces opérations « *ne peuvent être élaboré*[e]*s sans procéder à un découpage du monde incorporant des normes de valeurs sur*

[49] Christopher Hood, « The "New Public Management" in the 1980s: Variations On a Theme », *Accounting, organizations and society*, 1995, vol. 20, n° 2, p. 93-109.

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

[51] Philippe Bezes, « L'État et les savoirs managériaux », *op. cit.*

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

[53] François-Daniel Migeon, « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 136, n° 4, p. 985.

[54] En 1989, le premier ministre Michel Rocard lance un programme intitulé « renouveau du service public » étudié dans Florence Gallemand, « La politique rocardienne de modernisation administrative », *in La gouvernabilité.*, PUF., Paris, 1996, p. 227-246. En 1993 puis 1995, les Premiers ministres successifs Edouard Balladur et Alain Juppé créent des « commissions de réforme de l'administration » Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, p. 373-377.

[55] Henry Mintzberg, « Structure in fives: À Synthesis of the Research on Organization Design », *Management Science*, 1980, vol. 26, n° 3, p. 322-341. Cette référence à Henry Mintzberg nous semble d'autant plus importante qu'elle est explicitement mobilisée par nos enquêtés qui interviennent en tant que contrôleurs de gestion à l'ANPE et au Pôle emploi.

[56] François Vatin, *Évaluer et valoriser - Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 2009. p. 24-27.

[57] *Ibid.* p.24-27.

ce qui "coûte" et ce qui "profite" ». Cela ne signifie pas que toute forme de choix politique soit réductible à un arbitrage économique. En produisant des indicateurs, les gestionnaires utilisent le « pouvoir social » – entendu comme savoir et pouvoir – propre à leur professionnalité. Mais, « *ce serait une erreur pour autant de penser que les normes techniques sont édictées sans aucune forme de débat social ni souci de l'intérêt général ou de valeurs extra-économiques* »[58]. Bien au contraire, il convient d'aller rechercher au cœur des équations de rendements les valeurs qui y sont repliées. Le sens de la gestion n'est pas dans l'acte d'optimisation mais dans la définition du numérateur et du dénominateur. L'idée d'une application des procédures gestionnaires à des administrations autonomes rend difficile la compréhension des conditions concrètes de son institutionnalisation et masque la question du conflit entre des normes divergentes de rationalisations.

Dans cette perspective, les outils de connaissance qu'utilisent les administrations pour orienter leurs actions témoignent de façon privilégiée des évolutions des pratiques de gouvernement. En effet, si la transformation de l'administration par elle-même au lendemain de la seconde guerre mondiale peut être décrite comme l'émergence d'un « souci de soi » de l'État[59], les instruments de cette réflexivité doivent pouvoir témoigner des modifications de ce regard. Dans le cadre de notre étude, nous prenons le parti d'approcher les reconfigurations contemporaines des pratiques de gouvernement dans les administrations publiques à partir des transformations de l'attirail réflexif d'une administration, Pôle emploi. Il s'agit d'analyser l'émergence d'instruments de gestion voués à équiper le renversement entre les moyens et les fins de l'action publique. Pour ce faire, nous étudions un groupe spécifique d'acteurs qui se caractérise par une activité de construction, d'entretien et d'analyse des indicateurs statistiques internes, les contrôleurs de gestion. Ces indicateurs sont construits à partir des mêmes registres que les chiffres du chômage, mais ils exploitent des données bien plus étendues, dans le but de donner à voir l'efficacité de l'opérateur public de placement. Nous montrons que ces indicateurs n'ont pas été imposés par le haut mais résultent d'une modification du statut des données quantifiées échangées entre l'opérateur public de placement – l'ANPE puis Pôle emploi – et la tutelle politique. Nous nous situons ainsi explicitement dans la continuité d'une sociologie de l'action publique attentive aux reconfigurations des pratiques de gouvernement mais, plutôt que de partir de l'arène politique pour aller vers les centres d'exécution, nous partons d'une administration spécifique, l'ANPE puis Pôle emploi, pour montrer comment les reconfigurations internes qu'elle connait

[58] *Ibid.* p. 24-27.

[59] La notion de « souci de soi » de l'État est attribuée de façon certaine à Foucault sans qu'il soit possible d'en trouver une trace écrite. Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, *op. cit.* p. 9. L'analyse de ce souci réflexif à travers les instruments de quantification est présentée dans Alain Desrosières, *L'argument statistique II Gouverner par les nombres*, Paris, Les Presses de l'école des Mines ParisTech, 2008, vol. 1/.

s'articulent au mouvement plus large de reconfigurations des pratiques administratives en général. Nous analysons ces transformations à travers l'évolution du statut du chiffre dans la mise en administration du traitement des demandeurs d'emploi. Notre analyse du travail des contrôleurs de gestion s'inspire en cela de la sociologie de la quantification.

Une réflexion inspirée par la sociologie de la quantification

Nous proposons d'étudier, au sein de Pôle emploi, la façon dont un groupe particulier d'acteurs, les contrôleurs de gestion, utilisent les données issues des registres pour s'assurer que le contrat passé avec l'État et plus généralement que les objectifs quantitatifs édictés par la Direction générale de Pôle emploi seront atteints par les échelons déconcentrés – Directions régionales et départementales. S'intéresser à la mise en mesure du travail des conseillers à l'emploi de l'opérateur public de placement suppose d'identifier et d'analyser les objets comptés et les façons de les compter. Pour cela, nous proposons de mener une sociologie des pratiques de quantification mises en œuvre à Pôle emploi. Cette façon de faire de la sociologie naît pour beaucoup d'un colloque organisé à l'INSEE en 1976 par J. Mairesse, M. Volle et A. Desrosières et intitulé *Fresque historique du système statistique*[60]. L'évènement vise à élargir aux différentes composantes de la statistique publique un programme d'étude historique des outils de classement déjà bien engagé[61]. À la suite de ce colloque, cette approche des phénomènes sociaux s'est structurée autour d'un socle d'acteurs commun travaillant sur deux fronts distincts. D'une part, les animateurs de ce courant de recherche se sont attachés à exposer les mécanismes historiques de constitution des grandeurs statistiques les plus légitimes et des méthodes de calcul les plus reconnues. D'autre part, ils ont approfondi ces résultats en s'intéressant aux pratiques profanes de qualification et de codage.

Le bébé et l'eau du bain : la déconstruction de la statistique publique et les différentes échelles de rétroaction

Le sillon historiciste de la sociologie de la quantification a été creusé par l'étude des allers et retours entre le corps social et la statistique publique, comme l'ont fait les travaux déjà cités de R. Salais sur l'invention du chômage[62] ou l'enquête de L. Boltanski sur la constitution collective puis la reconnaissance dans les études statistiques du groupe des cadres après les

[60] Les actes de ce colloque ont été publiés en 1977 : Institut national de la statistique et des études économiques, *Pour une histoire de la statistique: Contributions*, Institut national de la statistique et des études économiques, 1977.

[61] Voir par exemple : Luc Boltanski, « Taxinomies populaires, taxinomies savantes: Les objets de consommation et leur classement », *Revue Française de Sociologie*, 1970, vol. 11, n° 1, p. 34 ; Michel Volle, Jean Laganier, et Bernard Guibert, « Essai sur les nomenclatures industrielles », *Economie et statistique*, 1971, vol. 20, n° 1, p. 23-36.

[62] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.*

mobilisations collectives du Front populaire[63]. Dans un article de 1985, Alain Desrosières propose de mettre ce mouvement en cohérence autour de la notion de forme statistique :

> « Le présent travail s'inscrit dans la perspective d'une recherche collective, entreprise depuis le début des années 70, sur la genèse sociale des formes statistiques (2), qui tente de mettre en relation les instruments techniques tout à la fois avec le travail social de catégorisation antérieur ou extérieur au travail statistique proprement dit (3), avec les caractéristiques et les ressources spécifiques des promoteurs de ces techniques, et avec leur « marché potentiel », c'est-à-dire les alliances qu'ils peuvent nouer (4). »[64]

Le principal trait de cette sociologie est de remettre en cause l'opposition entre une approche « réaliste » de l'histoire de la statistique qui envisagerait les agrégats statistiques comme un raffinement progressif d'une description de plus en plus fidèle du monde social et une approche « constructiviste » qui refuserait la pertinence des données chiffrées sous prétexte qu'elles représenteraient seulement l'idéologie de leur créateur. Le projet vise à prendre au sérieux le caractère historique des formes de quantification sans pour autant « jeter le bébé » de la connaissance du monde social avec « l'eau du bain » de la critique de l'État[65].

Cette conception de la statistique peut être envisagée comme un socle méthodologique commun à divers courants disciplinaires. Ainsi, la sociologie de la quantification s'inspire de, autant qu'elle inspire, l'économie des conventions ou la sociologie des sciences. Surtout, cette définition de la statistique autorise une approche des politiques publiques par l'étude des outils de connaissance qu'elles mobilisent et participent à légitimer. Une telle perspective invite le chercheur à prendre pour objet les catégories avancées par les décideurs pour justifier leurs politiques[66]. Il s'agit de tenir compte du caractère construit et historique de ces catégories, qu'elles soient juridiques, théoriques ou descriptives. En ce sens, les instruments de description du social ne sont pas simplement des intermédiaires techniques extérieurs aux questions politiques. Par ce biais, l'analyse du rapport entre le politique et la statistique apparaît comme un moyen de repeupler de valeurs l'analyse de l'instrumentation statistique, à distance tant d'une fascination pour le raffinement technique que d'une dénonciation

---

[63] Luc Boltanski, *Les cadres: La formation d'un groupe social*, Editions de Minuit, 1982.

[64] Alain Desrosières, « Histoires de formes : statistiques et sciences sociales avant 1940 », *Revue française de sociologie*, 1985, vol. 26, n° 2, p. 277-310. Dans ce paragraphe, la note (2) rend hommage à l'enseignement de P. Bourdieu dispensé à l'ENSAE. La note (3) fait référence aux travaux de « *Boltanski (1970) sur les nomenclatures de consommation Guibert, Laganier et Volle (1971) sur les branches industrielles, Desrosières (1977 et 1984) sur les professions et catégories socioprofessionnelles, Briand, Chapoulie et Peretz (1979) sur les statistiques scolaires, Fouquet (1982) sur le travail domestique, Boltanski (1982) sur les cadres, Salais (1983) et Reynaud-Cressent (1984) sur le chômage.* » La note (4) évoque, entre autre, la dette d'A. Desrosières à l'égard de F. Fourquet et B. Latour.

[65] Alain Desrosières, « Comment faire des choses qui tiennent : histoire sociale et statistique », *Histoire & Mesure*, vol. 4, n° 3, p. 225-242.

[66] Cette approche par l'interrogation des catégories en sociologie de l'action publique a fait l'objet d'un colloque dont les actes sont reproduits dans Danny Trom et Pascale Laborier, *Historicités de l'action publique*, Presses Universitaires de France – PUF, 2003.

systématique de la technocratie. Sous la plume d'A. Desrosières le développement de ce mouvement s'intéresse avant tout aux questions du rapport entre pouvoir d'État et outils statistiques. Il s'agit de prendre la mesure des interpénétrations entre les façons *d'agir* par le haut sur le corps social et les façons de compter pour *connaître*. Si l'approche consiste à s'intéresser aux grands agrégats pour en comprendre la constitution au fil du temps, elle ne méconnait pas les moments de bifurcation se jouant à de plus petites échelles, parfois même interpersonnelles. Par l'entremise de cette variable qu'est le politique, les questions de biais et d'impuretés sont mises de côté pour privilégier une analyse des chaînes statistiques qui confèrent à certains outils une solidité à la fois épistémologique – ils sont jugés objectifs – et politique – ils sont jugés utiles. L'ensemble de ces réflexions sont compilées dans un ouvrage paru en 1993, *La politique des grands nombres*[67], auquel nous empruntons une définition de l'activité de quantification comme triple processus de *convention* puis de *mesure* et enfin d'analyse. *Convenir* revient de ce point de vue à établir collectivement des mécanismes de traduction des mots en nombres. *Mesurer* consiste à identifier des éléments du réel correspondants au sens de la convention et de les *agréger* sous un même code. L'analyse des données consiste alors à *traduire* ces nombres en mots. Lorsqu'elle s'impose aux acteurs, la convention de quantification s'efface et l'objet ainsi créé acquiert tous les aspects de la réalité. Il semble représenter le réel, jusqu'à ce qu'une controverse politique ou scientifique pose la question de ce qui est véritablement compté. Cette propriété des agrégats statistiques est particulièrement observable en matière de statistique publique, dans la mesure où le processus de convention s'articule fréquemment avec des catégories juridiques. Cette fondation juridique les rend à la fois robustes mais ils deviennent en retour sensibles aux bifurcations politiques[68]. La proximité des normes juridiques et des catégories statistiques n'est pas une coïncidence. L'intérêt des normes juridiques réside dans leur capacité à construire des critères de classement mutuellement exclusifs les uns des autres qui facilitent ainsi l'appropriation des conventions par les administrés mais aussi le recodage de leurs réponses lorsqu'ils sont enquêtés. Les normes qui organisent en partie l'existence des individus structurent leurs représentations du monde comme on l'a suggéré à propos de la mesure du chômage. Munis de ces propriétés, les dispositifs statistiques tiennent : ils résistent relativement à la critique et relient des objets qui, jusqu'alors, étaient indépendants. Ils peuvent tenir entre eux : être rapportés les uns aux autres. Ils peuvent tenir les hommes entre eux : instaurer le dialogue ou la lutte entre différents espaces du corps social. Inspiré par ce cadre, l'étude de l'intervention

[67] Alain Desrosières, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, la Découverte, 1993. p. 21.

[68] Un exemple mécanique peut être observé dans le cas du chômage en France. Au 1er janvier 1978, la procédure de radiation des listes d'inscription au chômage est lancée dès la première absence au contrôle. Automatiquement, près de 40 000 personnes sortent des listes de demandeurs d'emploi. Jean-Louis Besson, Maurice Comte, et Paul Rousset, *Compter les chômeurs*, Lyon, France, Presses universitaires de Lyon, 1981.

de l'État sur le marché du travail que nous proposons de mener s'appuie sur une conception extensive de la réflexivité:

> « [L]a réflexivité nous apparaît non comme une certaine façon d'observer une image, mais plutôt comme une manière de faire tenir ensemble un grand nombre d'éléments initialement éparpillés, et parmi lesquels on compte l'instance d'aperception et l'instance aperçue ainsi que l'instrument grâce auquel elles sont reliées. »[69]

L'économie du codage social

Un second volet du programme de recherche en sociologie de la quantification, dont la descendance est tout à la fois distincte et jumelée avec les travaux originaux portant sur l'histoire des grands agrégats statistiques, consiste en l'étude des façons de catégoriser par le bas ou, dit autrement, concerne « l'économie du codage social ». En effet, lorsque le colloque de 1976 est organisé, A. Desrosières et L. Thévenot travaillent à la refondation de la nomenclature des catégories socioprofessionnelles[70]. Les travaux préparatoires à cette refonte font émerger une idée forte : une grille de classement à usage statistique ne peut avoir de sens descriptif qu'à condition de se conformer *a minima* aux façons profanes de classer les éléments et de se positionner parmi ceux-ci. La pratique de l'enquête auprès d'une population suppose, de ce fait, de prendre la mesure des façons de catégoriser qui y ont cours. Dans le cas inverse, le risque est grand d'enregistrer des réponses et d'en proposer une analyse plaquée, escamotant la cohérence qu'avaient les enquêtés en tête. La production d'une nomenclature repose en partie sur la prise en compte des formes de catégorisation de la population enquêtée. Il s'agit là d'un travail de mise en dialogue – complexe et coûteux[71] – entre les catégories savantes et indigènes. Dans la lignée de ces réflexions, nous nous attachons à étudier l'articulation entre les nomenclatures de décomptes incorporées au système d'information par les contrôleurs de gestion et les nomenclatures profanes mobilisées par les conseillers pour concevoir leur activité de travail.

L'intérêt pour ces mécanismes n'est pas tout à fait nouveau. Il s'enracine dans la tradition durkheimienne d'étude des pratiques de classification à travers lesquelles les faits sociaux deviennent des choses[72]. Cependant, cette mise au jour a deux conséquences pour cette branche du programme de recherche sur les outils statistiques. D'une part, elle souligne que le

---

[69] Emmanuel Didier, « La statistique ou une autre façon de représenter une nation », *in Humains, non-humains*, La découverte, Paris, 2011, p. 91-100.

[70] Relatée dans Alain Desrosières et Laurent Thévenot, *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte, 2010. Nous entendons nomenclature comme « suite de partitions emboîtées sur un ensemble de postes élémentaires, la dernière partition devant correspondre à l'ensemble des individus du champ d'étude »Michel Volle, Jean Laganier, et Bernard Guibert, « Essai sur les nomenclatures industrielles », *op. cit.*

[71] En témoigne les difficultés méthodologiques et pratiques de la construction d'une nomenclature européenne des positions sociales. Étienne Penissat, « La difficile production d'une nomenclature socioprofessionnelle à l'échelle européenne », *Revue Française de Socio-Économie*, 2012, n° 10, n° 2, p. 251-257.

[72] Alain Desrosières, « Comment faire des choses qui tiennent », *op. cit.*

codage est une pratique profane susceptible d'être étudiée en tant que telle. D'autre part, la relative conformation – ou non – des nomenclatures existantes aux cadres cognitifs des sujets classés constitue une variable d'analyse de leur production et de leurs usages. Dans les approfondissements de cette approche poursuivis par L. Thévenot, la production de nomenclatures et de standards est présentée comme un « investissement de forme ». Cette formulation, que nous reprenons, permet à la fois de penser les entreprises d'imposition d'une vision du monde par des outils de gestion appuyés sur des indicateurs quantitatifs, mais aussi les phénomènes d'appropriation ou de rejet. En d'autres termes, nous proposons d'entreprendre une étude des indicateurs quantifiés utilisés à Pôle emploi et des personnes qui les entretiennent, sans préjuger de leurs effets sur les acteurs qui sont l'objet de décomptes. Il s'agit là d'un glissement par rapport aux travaux canoniques en sociologie de la quantification, qui s'intéressaient à des objets nobles tels que le taux de chômage ou la comptabilité nationale, tandis que nous nous intéressons à des agrégats impurs, des indicateurs dits « opérationnels », mobilisés comme outils de gestion. Les racines latouriennes de la sociologie de la quantification nous invitent néanmoins à appliquer aux statistiques opérationnelles internes de Pôle emploi un regard semblable à celui qu'attendrait un objet plus prestigieux. Nous nous attachons, d'une part, à déconstruire une réalité quantifiée en étudiant la production des indicateurs comme un processus social et, d'autre part, à comprendre les jeux d'influence entre ces façons de compter et le travail quotidien des agents de Pôle emploi. C'est la raison pour laquelle notre thèse s'enracine également dans une sociologie du codage social de l'économique, afin d'interroger les catégories mobilisées par les conseillers à l'emploi.

Croiser la sociologie du guichet et la sociologie économique : qu'est-ce que comptent et jugent les conseillers ?

Notre désir de contribuer à ouvrir la boite noire de Pôle emploi, en tant qu'intermédiaire de marché, sous-entend que nous appuyons notre travail sur les principaux résultats de la sociologie économique. Dans cette perspective, le marché apparaît comme le produit d'une organisation[73] et les acteurs qui y interviennent se reposent sur des institutions, au sens durkheimien du terme, qui favorisent la coordination. Les conseillers de Pôle emploi constituent dans cette perspective des professionnels de marché qui participent à définir les biens et des services échangés[74]. L'enjeu de leur intervention est justement l'identification des critères structurant l'offre et la demande de travail. Cette approche corrobore les travaux

[73] Marie-France Garcia, « La construction sociale d'un marché parfait », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 65, n° 1, p. 2-13.

[74] Franck Cochoy et Sophie Dubuisson-Quellier, « Introduction. Les professionnels du marché : vers une sociologie du travail marchand », *Sociologie du Travail*, 2000, vol. 42, n° 3, p. 359-368.

menés en sociologie de l'administration publique selon lesquels les agents de l'État « au guichet » effectuent un travail d'enquête sur les caractéristiques des « usagers »[75]. Plus particulièrement, nous appréhendons l'activité de réception des demandeurs d'emploi comme une recherche de signaux attestant de la conformité ou non du chômeur aux exigences supposées du marché du travail ou des institutions intermédiaires de remédiation professionnelle (institutions de formation notamment)[76]. Comme nous l'avons souligné, le cadre dans lequel interviennent aujourd'hui les conseillers est marqué par l'extrême division des tâches et le contexte gestionnaire dans lequel elles sont effectuées[77]. Cette architecture gestionnaire induit un travail de coordination spécifique au sein des collectifs de travail. Nous étudions dans cette thèse les objets matériels utilisés par les agents pour inscrire les caractéristiques des personnes mais aussi les caractéristiques de leur travail puisque celui-ci est mis en mesure afin d'évaluer une efficacité. De ce point de vue, l'économie et la sociologie de la qualité constituent un apport précieux pour analyser le rôle de l'évaluation des chômeurs du point de vue du marché du travail[78]. La mise en mots, entretien après entretien, des caractéristiques des chômeurs perçues par les conseillers constitue donc une dimension essentielle du travail d'évaluation réalisé par ces derniers sur la base d'une métrologie professionnelle spécifique[79]. Les demandeurs d'emploi sont évalués en fonction de la convertibilité de leurs qualités identifiées dans l'espace du marché du travail. Nous envisageons donc le suivi des demandeurs d'emploi par le biais des dossiers qui résument leur « cas » comme un processus d'identification économique[80]. L'intérêt de l'inscription dans cette tradition sociologique est pour nous d'essayer de comprendre les liens qu'il existe entre les modes d'évaluation du travail des conseillers par les contrôleurs de gestion et les modes d'évaluation de la productivité potentielle des demandeurs d'emploi par les conseillers eux-mêmes. Nous souhaitons ainsi creuser l'idée d'une interpénétration des catégories de jugement mis en œuvre par ces différents acteurs.

---

[75] Jean-Marc Weller, « Une controverse au guichet: vers une magistrature sociale ? », *Droit et société*, 2000, vol. 44, n° 45, p. 91-109 ; Jean-Marc Weller, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, 2003, vol. 53, n° 2, p. 431-458.

[76] Didier Demazière, « Des réponses langagières à l'exclusion. Les interactions entre chômeurs de longue durée et agents de l'ANPE », *op. cit.*

[77] Sophie Divay, « Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs », *Langage et société*, 2011, n° 137, n° 3, p. 91-111.

[78] François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal, « Qui calcule trop finit par déraisonner: les experts du marché du travail: Overcalculating nonsense: labor market experts. », *Sociologie du travail*, 2000, vol. 42, n° 3, p. 411-432 ; Kevin Mellet, « 13. Les tensions de la mise en relation: information et qualification sur les marchés numériques du travail », *Recherches*, 2007, n° 2, p. 229-243 ; Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *http://www.cairn.info/*, 2009, Vol. 50, n° 3, p. 573-598.

[79] François Vatin, *Évaluer et valoriser*, *op. cit.*

[80] Gilles Laferté, « L'identification économique », *Genèses*, 2010, n° 2, p. 2-5 ; Bruce G. Carruthers et Barry Cohen, « Noter le crédit: classification et cognition aux États-Unis », *Genèses*, 2010, n° 2, p. 48-73.

Présentation des enjeux de la thèse au regard du cadre théorique :

Cette thèse porte sur les interactions entre les contrôleurs de gestion et les conseillers de Pôle emploi, interrogées au regard de la mise en œuvre concrète de la politique de l'emploi. Sans préjuger du sens des causalités, formulons dès à présent deux hypothèses contradictoires qui justifient d'aller voir de plus près comment jouent les acteurs. La rationalisation promue par les contrôleurs de gestion pourrait n'avoir aucun effet sur le travail quotidien des conseillers de Pôle emploi. Dans cette éventualité, les constats en termes de « managérialisation »[81] de l'action publique seraient interrogés en profondeur et notre travail devrait s'attacher à décrire les mécanismes par lesquels les agents de la base parviennent à se prémunir du projet métrologique des contrôleurs de gestion. Il est envisageable, à l'inverse, que l'ensemble du travail des conseillers de Pôle emploi soit régi par les prescriptions rationalisatrices des gestionnaires de l'institution. Dans un tel cas de figure, les conceptions de l'action publique fondée sur l'autonomie des acteurs du guichet[82] seraient mises en défaut et notre étude devrait s'attacher à montrer les processus qui réduisent les marges de manœuvre des conseillers qui évoluent, précisons-le, à distance géographique des contrôleurs de gestion. Dévoilons dès à présent que les résultats de l'enquête ne vérifient aucune de ces deux hypothèses. Les observations et les entretiens révèlent davantage des effets de rétroaction réciproques, les contrôleurs cadrant leurs décomptes et leurs analyses en fonction des marges de manœuvre qu'ils aperçoivent chez les conseillers, ces derniers cadrant à leur tour leurs actes en vertu des modalités de mesure de leur travail. Nous étudions les activités de ces deux groupes professionnels non pour elles-mêmes mais pour comprendre comment elles dialoguent et donnent forme à l'action publique qui est mise en œuvre auprès des demandeurs d'emploi.

Terrains et méthodes

Après avoir présenté les cadres de cette réflexion, je souhaiterais à présent exposer les matériaux qui ont suscité ces questions et ont été recueillis pour y répondre[83]. Le projet de recherche initial portait sur les procédures gestionnaires de mesure de la productivité à

[81] Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social : essai sur une discrète chalandisation*, Paris, la Découverte, 2010 ; Willy Pelletier, « L'invention de Pôle emploi », *in L'État démantelé*, La découverte., Paris, La découverte, 2010, p. 155-158.

[82] Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New-York, États-Unis, Russell sage foundation, 1980 ; Vincent Dubois, « Politiques au guichet, politiques du guichet », *op. cit.*

[83] Une présentation plus détaillée des matériaux empiriques récoltés dans le cadre de notre enquête et de leurs limites figure en annexe 1. Le lecteur y trouvera notamment la liste et les caractéristiques des personnes rencontrées, des archives consultées, des scènes sociales observées et la chronologie de notre enquête. La présente exposition des méthodes utilisées est rédigée à la première personne du singulier, dérogeant avec l'emploi de la première personne du pluriel dans le reste de la thèse.

l'ANPE. Il prolongeait des travaux réalisés en Master I et II de sociologie, consacrés aux contrôleurs de gestion et aux développeurs de logiciels informatiques à l'ANPE. La thèse visait à comprendre comment le travail des conseillers était investi par ces acteurs de l'entre-deux et, inversement, comment les conseillers s'appropriaient ou se voyaient imposés des outils de rationalisation. À cette date – l'automne 2008 – le projet politique de fusion de l'ANPE et des Assedic était déjà lancé. Il convenait ainsi de saisir également les recompositions induites par cette réforme en interrogeant les déterminants de la mise en œuvre concrète de la politique de l'emploi. Une telle ambition supposait un dispositif d'enquête qualitative adapté à des échelles temporelles et analytiques variées (1.1). Le déroulement de l'enquête a été compliqué par le caractère traditionnellement fermé de ce terrain, renforcé par le contexte de fusion (1.2). Néanmoins et sous certaines conditions, les matériaux collectés peuvent être objectivés et participer à une entreprise de production de connaissance à propos du marché du travail en général et de l'intervention de l'État sur ce marché en particulier (1.3).

a) Trois angles d'approche pour saisir la sédimentation des sources de normativité

Trois approches méthodologiques de l'objet ont été privilégiées pour analyser l'intervention quotidienne de l'État sur le marché du travail. Chacune de ces approches visait à accéder à un type spécifique de production de normes. L'objectif était d'enregistrer à la fois ce que l'institution est censée faire et à la fois ce que l'institution fait effectivement, pour étudier comment certains acteurs cherchent à rapprocher le mandat et son exécution. Il s'agissait de prendre l'écart entre le prescrit et le réel non pas comme une catégorie d'analyse mais comme un champ d'intervention des acteurs eux-mêmes. Pour ce faire, j'ai d'abord entrepris une sociologie des cadres intermédiaires de Pôle emploi, notamment des cadres gestionnaires, à travers une campagne d'entretiens. La sélection des interviewés s'est faite avec l'ambition de réaliser une « coupe transversale » de l'établissement en vue de recueillir des informations sur les principaux dispositifs d'organisation du travail. J'ai ensuite étudié la genèse historique des pratiques gestionnaires de l'opérateur public de placement, à travers la collecte de témoignages et d'archives. J'ai enfin observé le quotidien de la mise en œuvre de la politique de l'emploi, au cœur du travail des conseillers.

Les représentations et les pratiques des cadres intermédiaires de Pôle emploi

Le travail de thèse visait à comprendre le fonctionnement interne de l'institution, c'est-à-dire à distance du guichet. Une étude ethnographique du travail des cadres gestionnaires

n'ayant pas été possible, des entretiens semi-directifs ont été menés pour construire une sociologie du travail des cadres de l'établissement et, notamment, des contrôleurs de gestion. La position dans l'organigramme de Pôle emploi a été le critère primordial de constitution de l'échantillon. Entre cinq et quatorze personnes ont été rencontrées à chacune des positions étudiées, pour un total de 70 entretiens, réalisés avec 70 personnes[84] :

- 7 développeurs de logiciels de la Direction générale ;
- 14 contrôleurs de gestion de la Direction générale, des Directions régionales et départementales ;
- 10 cadres intermédiaires non gestionnaires ;
- 10 Directeurs d'agence ;
- 5 chefs d'équipe professionnelle (une équipe est un collectif d'environ dix personnes dans une agence locale) ;
- 10 conseillers ;
- 9 observateurs divers (consultants, chargé d'études DARES, acteurs municipaux).

L'échantillon a été construit au fil de l'enquête, à mesure des contacts fournis par les enquêtés eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'amis ou de collègues. Le bulletin officiel de Pôle emploi a également été d'une aide précieuse, publiant régulièrement en ligne le nom des personnes promues. Les entretiens ont été enregistrés, en précisant bien que les propos tenus seraient anonymisés, afin de ne pas porter préjudice aux interviewés et de libérer leur parole[85].

Les entretiens ont été effectués pour palier l'absence d'observation directe des pratiques d'encadrement et avoir une entrée sur le travail quotidien des cadres de Pôle emploi afin de « saisir les représentations sociales, les schèmes cognitifs qui orientent effectivement les pratiques des acteurs »[86]. Sans sous-estimer la distance entre le « dire » et le « faire », j'ai fait le choix de centrer les entretiens sur un récit du « faire »[87]. Je me suis ainsi intéressé au contenu et au rythme de travail de mes interlocuteurs, à leurs pratiques de coordination collective et plus généralement à leur agenda[88]. Ces entretiens devaient me permettre d'appréhender la pratique du commandement non pas comme un instantané mais comme un processus étalé dans le temps, collectif et répété. L'enjeu était également d'accéder aux représentations des cadres de Pôle emploi. Ces entretiens avaient ainsi une composante

[84] Notons néanmoins que certains entretiens ont été réalisés avec deux personnes et que certaines personnes ont été entretenues plusieurs fois. *Cf.* la liste des personnes rencontrées, annexe 1.1.

[85] Trois exceptions ont été faites à ce principe. L'une pour le premier directeur national du contrôle de gestion, parce que sa position était déterminante dans l'analyse et donc impossible à masquer et parce que je souhaitais croiser le texte de l'entretien avec ses propos rapportés dans d'autres ouvrages de sociologie. Une autre pour la conceptrice du Répertoire opérationnel des métiers et de l'emploi, dont la notoriété au sein de l'ANPE empêchait l'anonymat. Une dernière pour l'inventeur de la Méthode de recrutement par simulation qui a publié des ouvrages cités en référence.

[86] Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 2007, Vol. 57, n° 5, p. 555-597.

[87] L'approche était sous-tendue par une définition du réel comme tout ce qui résiste. Agir consiste dans cette perspective à se heurter au réel et suppose de ce fait de faire l'expérience d'une résistance qui influence, *a minima,* le point de vue subjectif – ou équipé par des instruments – sur l'événement.

[88] *Cf.* Exemples de grilles d'entretien en annexe 1.1.

compréhensive visant à recueillir le point de vue des acteurs sur leur activité en les amenant à formuler la façon dont ils se posent au quotidien des questions et leur manière d'y répondre. À propos des contrôleurs de gestion, il s'agissait « d'appréhender et de rendre compte des systèmes de valeurs, de normes, de représentations, de symboles propres à une culture ou à une sous-culture »[89]. Pour reprendre les termes de D. Demazière et C. Dubar, le corpus ainsi constitué devait permettre « d'analyser les mécanismes de production du sens, comparer les paroles différentes, mettre à nu les oppositions et corrélations les plus structurantes »[90]. Le but était de comprendre la manière dont les individus organisent leur monde, et de mettre à jour « le processus interactif d'appropriation de formes sociales »[91]. Les entretiens, ayant été pour la plupart réalisés sur le lieu de travail, ils avaient aussi une composante ethnographique[92], permettant d'observer ces acteurs en institution, de les voir répondre au téléphone ou être dérangés par leurs collègues.

Une étude historique de la mise en œuvre de la gestion à l'ANPE

Au cours de cette enquête, reconstituer l'histoire des formes successives de gestion à l'ANPE est devenu primordial. Je savais, de par des travaux de Master, que l'ANPE avait signé, en 1990, un contrat de service avec l'État et que la Direction nationale du contrôle de gestion avait été instituée en 1994, pour garantir l'exécution de ce contrat. Le contrat intégrait des objectifs quantitatifs et le contrôle de gestion avait pour activité la production et le maintien des indicateurs du contrat. L'étude de l'émergence d'une connaissance appuyée sur des indicateurs internes supposait, de mon point de vue, de prendre la mesure des débats ayant donné naissance à ce contrat d'objectif entre l'État et l'ANPE, et les façons de réaliser ce contrat. En reconstituant les étapes précédant et succédant 1990 et 1994, j'ai cherché à rétablir l'historicité de cette « politique publique »[93] que l'on pourrait désigner comme la mise en gestion de l'ANPE. L'ambition était de réaliser une socio-histoire de cet objet[94]. Dans ce but, cinq entretiens biographiques ont été réalisés avec des retraités de l'ANPE. Malgré les griefs adressés à une telle pratique[95], je souhaitais collecter des récits de vie professionnelle pour

[89] Guy Michelat, « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 2, p. 229-247.

[90] Didier Demazière et Claude Dubar, *Analyser les entretiens biographiques: l'exemple des récits d'insertion*, Québec, Canada, Les Presses de l'Université Laval, 2004. p. 7.

[91] *Ibid.* p. 38.

[92] Stéphane Beaud, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique» », *Politix*, 1996, vol. 9, n° 35, p. 226-257.

[93] Danny Trom et Pascale Laborier, *Historicités de l'action publique*, *op. cit.*

[94] Renaud Payre et Gilles Pollet, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, France, La Découverte, 2013.

[95] « L'*interview* biographique est une relation sociale inespérée pour les vieilles personnes » ; « les vieillards coupés des relations avec les jeunes générations sont empressés à participer à n'importe quelle campagne d'*interviews* dans laquelle ils reconnaissent une forme nouvelle du culte des ancêtres » Jean Peneff, *La méthode biographique : de l'École de Chicago à l'histoire orale*, Paris, France, A. Colin, 1990.

comprendre les rapports de force internes à l'institution à différentes époques. Un postulat a orienté cette petite enquête : l'idée selon laquelle les trajectoires professionnelles des enquêtés devaient porter la trace d'une progressive mise en gestion de l'ANPE, à travers l'émergence du souci de mesure de l'activité des agents. Ce postulat a été en partie infirmé par les entretiens biographiques, les enquêtés soulignant l'existence d'objectifs quantitatifs, les « objectifs finalisés du Plan », dès la naissance de l'institution. Pour comprendre le renvoi à une date toujours antérieure de la naissance des indicateurs de performance de l'ANPE, un travail complémentaire d'archives a été réalisé visant à croiser avec d'autres sources les témoignages enregistrés.

Le dépouillement d'archives s'est imposé à moi sans faire partie des méthodes envisagées au préalable. Avec l'aide de l'archiviste de Pôle emploi œuvrant au siège de l'établissement, nous avons recherché les documents préparatoires au premier contrat de service État/ANPE ainsi que les documents réunis pour l'évaluation de ce contrat. Les archives de Pôle emploi sur ce sujet ont été versées par des membres du comité technique du conseil d'administration de l'ANPE, lors de leur départ en retraite, à la fin des années 1990[96]. Les sources constituées en corpus dans le cadre de cette enquête ont ainsi une forme spécifique dans la mesure où, dès leur constitution, elles ont un caractère téléologique. Elles ont été sélectionnées pour éclairer les membres du comité technique du conseil d'administration de l'ANPE sur les travaux préparatoires au premier contrat de service entre l'ANPE et l'État, discuté entre 1988 et 1990. De ce fait, dès 1988, les documents réunis mettent en scène une mise en gestion de l'ANPE, à destination des représentants de l'État. Pour palier ce biais, je me suis néanmoins attachés, au cours du dépouillement des archives, à repérer les moments de bifurcations, les inventions successives, dans une perspective « prospective »[97]. La plupart des modalités de mesure de la productivité et de la qualité des services évoquées dans ces textes recoupent les propos récoltés lors des entretiens. De ce fait, si les documents consultés ne permettent pas, autant que je l'aurais souhaité, d'accéder aux controverses internes à l'ANPE à la fin des années 1980, ils témoignent que quelque chose change dans le statut de la gestion au sein de la Direction générale de l'ANPE et dans le rapport de l'institution avec l'État. Les documents récoltés ont été photographiés puis analysés, pour construire une chronique de l'émergence de la gestion au sein de la Direction générale de l'ANPE. Ceci m'a permis un « aller-retour » entre l'écriture et les archives, au moment de la mise en forme de la démonstration.

[96] Le comité technique du conseil d'administration de l'ANPE compilait les documents nécessaires aux délibérations du conseil d'administration. La liste des fonds consultés est présentée en annexe 1.3.

[97] Renaud Payre, « Les institutionnalisations improbables : une sociologie historique prospective des sciences du gouvernement », *in Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, 2009, p. 69-86. Cette approche peut être rapprochée de la recherche des traces à rebours selon la formule de M. De Certeau dans Michel de Certeau, *L'écriture de l'Histoire*, Paris, France, Gallimard, 1975. p. 58.

Une observation du quotidien des agences de Pôle emploi

Cette enquête s'appuie également sur des matériaux de type ethnographique. La constitution de ce corpus s'inspire de la tradition de Chicago, selon laquelle le travail de terrain n'a pas simplement une visée descriptive mais constitue un moyen d'objectivation des activités étudiées[98]. La méthode d'enquête suivie s'inspire également de la tradition française de sociologie du travail, attachée à la figure de G. Friedman, attentive à la participation des travailleurs au processus de production. L'application contemporaine de cette approche du travail dans les services, où « les rythmes y sont discontinus et imprévisibles, les relations avec les clients inattendues, les demandes de ces derniers négociées au coup par coup »[99] se rapproche des ambitions qui ont été les nôtres, « identifier les rôles subtils, les fonctions confuses ou indifférenciées, le mélange d'intérêt entre les cadres et les employés pour la défense ou la promotion de l'institution ».

Les différentes observations du travail ont été menées dans le but de rentrer en contact avec les pratiques quotidiennes des conseillers à l'emploi. Dans la mesure où Pôle emploi est un objet éminemment Politique – du fait de la participation de ses agents à l'objectif politique de lutte contre le chômage – je me suis attaché à prendre du recul vis-à-vis du contexte en cherchant à réaliser une sociologie du travail proche de la sociologie de l'activité[100]. Il s'agissait de cartographier dans chaque situation de travail l'ensemble des acteurs mobilisés – y compris à distance – par les gestes et la parole du conseiller. De par nos travaux précédents, j'avais des connaissances concernant la conception des logiciels des conseillers, ce qui s'est avéré être une « ficelle » pratique, permettant de consigner finement les paroles et les actes successifs des conseillers observés, dans leurs interactions avec leurs équipements. Les matériaux étaient consignés sur le vif dans un carnet et retranscrits chaque soir, afin de pouvoir compléter la prise de notes de détails supplémentaires.

Je me suis présenté aux collectifs de travail comme un étudiant intéressé par l'activité de rapprochement de l'offre et de la demande de travail. Le statut d'étudiant constituait un laissez-passer confortable dans une institution où les audits et autres contrôles internes sont réguliers et « fatiguent » les conseillers. Le « rôle »[101] que les conseillers m'ont attribué n'était pas pour autant une position de pur observateur[102], ils m'ont affecté à un rôle déjà

[98] Everett C. Hughes, *Le regard sociologique. Essais choisis*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997. p. 267.

[99] Jean Peneff, *L'hôpital en urgence: étude par observation participante*, Paris, France, Métailié, 1992. p. 119-138.

[100] Alexandra Bidet, Anni Borzeix, Thierry Pillon, et Gwenaële Rot, *Sociologie du travail et activité*, Toulouse, France, Octarès éd., 2006.

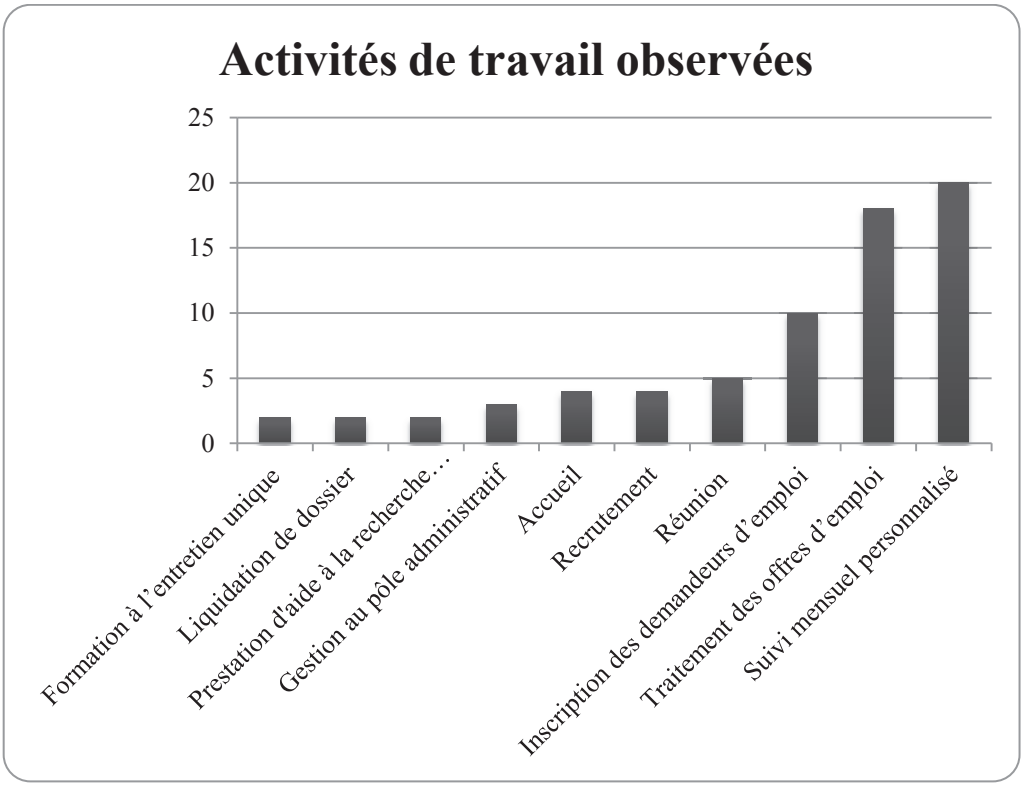
[101] Everett C. Hughes, *Le regard sociologique. Essais choisis*, *op. cit.* p. 267-268.

[102] Je reprends ici la typologie des types d'observation proposée par Gold (1958) puis Junker (1960), qui distinguent quatre positions de l'enquêteur, de la participation observante à la pure observation.

existant dans les collectifs de travail de Pôle emploi : celui de conseiller en formation. Les agents nouvellement recrutés sont en effet formés par tutorat, découvrant au gré des demi-journées les différentes activités de l'agence en observant un tuteur au travail. La circulation dans les locaux, la disposition à deux derrière un bureau, l'explication de ma présence aux demandeurs d'emploi[103] et même le discours des conseillers pour m'expliquer leurs gestes étaient cadrés par cette position traditionnelle de l'aspirant, ce qui a facilité l'enquête.

Deux séquences d'observation du travail des agents ont été menées, dans deux agences différentes, dans deux régions différentes pendant deux mois chacune. Après avoir été accueilli dans une agence du centre-ville d'une grande métropole lors d'une première période d'observation au printemps 2011, j'ai pu observer une agence de périphérie industrielle à l'été 2012. J'ai circulé au sein de ces agences avec l'ambition d'observer et de mettre en rapport le plus grand nombre de configurations de travail possible. Dans ce travail de construction d'un échantillon théorique, la segmentation des plannings de Pôle emploi en quatre ou cinq activités différentes était d'une grande utilité pour mesurer, par moi-même, la représentativité des situations observées par rapport au reste des observations. L'enjeu était de pouvoir dire quelque chose d'une même activité à différents moments, d'observer une pluralité d'activités pour voir la diversité des situations et de pouvoir suivre un même travailleur s'acquittant d'activités multiples. Construit à partir des différents carnets de terrain, l'histogramme suivant représente la variété des interventions sur le marché du travail approchées dans les deux agences observées.

[103] L'enquête a, de ce fait, été menée *incognito*, en ce qui concerne les bénéficiaires du service public de l'emploi. À l'image du travail de J. Peneff qui officiait en tant que brancardier. Jean Peneff, *L'hôpital en urgence*, *op. cit.*



La première agence observée se situe dans le centre ville d'une grande métropole[104]. Durant l'observation, l'agence accueillait une directrice, une directrice adjointe et quatre chefs d'équipe[105]. Les agents étaient au nombre de 52, répartis en trois équipes qui n'avaient de spécificité ni locale, ni sectorielle. Selon les données de l'INSEE, la répartition de la demande d'emploi en fin de mois selon le sexe et le niveau de formation pour le bassin de cette agence, lors de la période d'observation (printemps 2011), est la suivante :

Demandeurs d'emploi au 31 mai 2011 par sexe et par niveau de formation, en pourcentage de l'ensemble de la population des demandeurs d'emploi.			
Niveau de formation	Hommes	Femmes	TOTAL
BAC + 3 OU 4 ANS (I ET II)	22,51	24,39	46,91
BAC + 2 ANS (III)	8,79	7,08	15,86
BAC BTN BT BP (IV)	10,53	8,58	19,11
BEP CAP (V)	6,96	3,59	10,54
BIS CEP SES BEPC (V)	1,82	1,34	3,16
1ER CYCLE 2EME DEGRE (VI)	2,83	1,59	4,42
Total :	53,44	46,56	100
Champ : demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C des 1er, 2ème, 3ème et 4ème arrondissements de Paris			
Source : Dares / Insee, Statistiques du marché du travail			

[104] Pour une présentation de l'agencement de ce site, *cf.* en annexe 1.2.

[105] Deux chefs d'équipe avaient le statut sans avoir la fonction. Le premier revenait d'un long congé maladie. Le second étaient en attente d'affectation dans une agence et avaient demandé à travailler pendant cette attente. Etant une connaissance de la directrice, elle avait proposé à la Direction des ressources humaines de l'accueillir.

Demandeurs d'emploi au 31 mai 2011 en volume et en pourcentage de chaque catégorie de sexe et de niveau de formation						
Niveau De Formation	Homme	Homme (%)	femme	Femme (%)	Total	Total (%)
Bac + 3 Ou 4 Ans (I Et Ii)	1845	48,00	1999	52,00	3844	100
Bac + 3 Ou 4 Ans (%)	42,13		52,38		46,91	
Bac + 2 Ans (Iii)	720	55,38	580	44,62	1300	100
Bac + 2 Ans (%)	16,44		15,20		15,86	
Bac Btn Bt Bp (Iv)	863	55,11	703	44,89	1566	100
Bac Btn Bt Bp (%)	19,71		18,42		19,11	
Bep Cap (V)	570	65,97	294	34,03	864	100
Bep Cap (%)	13,02		7,70		10,54	
Bis Cep Ses Bepc (V)	149	57,53	110	42,47	259	100
Bis Cep Ses Bepc (%)	3,40		2,88		3,16	
1er Cycle 2eme Degré (Vi)	232	64,09	130	35,91	362	100
1er Cycle 2eme Degré (%)	5,30		3,41		4,41	
Total	4379	53,44	3816	46,56	8195	100
Total (%)	100		100		100	
Champ : demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C						
Source : Dares / Insee, Statistiques du marché du travail						

Au premier septembre 2013, selon les données fournies au journal *le Monde* par Pôle emploi, ils étaient 32 conseillers à suivre des demandeurs d'emploi dans cette agence. Selon les mêmes données relatives à cette agence, il y aurait aujourd'hui 4 754 demandeurs d'emploi inscrits, dont 2 566 suivis par un conseiller, soit une moyenne de 80 demandeurs d'emploi actifs par conseiller.

La seconde agence, observée à l'été 2012, se situe dans une commune en périphérie d'une grande agglomération, dans une région différente. L'agence elle-même se situe en périphérie de la commune en question, dans une zone d'activité accueillant des sociétés de climatisation, le long d'une avenue qui conduit à la métropole centrale. L'agence comptait au moment de l'observation quarante-deux salariés, parmi lesquels une Directrice d'agence (issue de l'ANPE), trois chefs d'équipe (deux issues de l'ANPE et un issu des Assedic), vingt-six conseillers ou liquidateurs, quatre conseillers spécialisés RSA, huit agents administratifs dont trois sous contrat à durée déterminée et trois sous contrat unique d'insertion. Lors de la période d'observation, d'après l'INSEE, la répartition de la demande d'emploi en fin de mois dans le bassin de cette agence, selon le sexe et le niveau de formation était la suivante :

Demandeurs d'emploi au 31 mai 2011 par sexe et par niveau de formation, en pourcentage de l'ensemble de la population des demandeurs d'emploi.			
Niveau de formation	Homme	femme	TOTAL
BAC + 3 OU 4 ANS (I ET II)	3,50	4,00	7,51
BAC + 2 ANS (III)	3,98	4,27	8,25
BAC BTN BT BP (IV)	10,45	9,84	20,29
BEP CAP (V)	24,47	15,09	39,56
BIS CEP SES BEPC (V)	4,97	3,64	8,60
1ER CYCLE 2EME DEGRE (VI)	8,88	6,92	15,80
Total :	56,24	43,76	100
Champ : demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C			
Source : Dares / Insee, Statistiques du marché du travail			

Demandeurs d'emploi au 31 août 2012 en pourcentage de chaque catégorie de sexe et de niveau de formation						
Niveau De Formation	Homme	Homme (%)	Femme	Femme (%)	Total	Total (%)
Bac + 3 Ou 4 Ans (I Et Ii)	237	46,65	271	53,35	508	100
Bac + 3 Ou 4 Ans (%)	6,23		9,15		7,51	
Bac + 2 Ans (Iii)	269	48,21	289	51,79	558	100
Bac + 2 Ans (%)	7,07		9,76		8,25	
Bac Btn Bt Bp (Iv)	707	51,49	666	48,51	1373	100
Bac Btn Bt Bp (%)	18,58		22,49		20,29	
Bep Cap (V)	1656	61,86	1021	38,14	2677	100
Bep Cap (%)	43,51		34,48		39,56	
Bis Cep Ses Bepc (V)	336	57,73	246	42,27	582	100
Bis Cep Ses Bepc (%)	8,83		8,31		8,60	
1er Cycle 2eme Degré (Vi)	601	56,22	468	43,78	1069	100
1er Cycle 2eme Degré (%)	15,79		15,81		15,79	
Total	3806	56,24	2961	43,76	6767	100
Total (%)	100		100		100	
Champ : demandeurs d'emploi de catégorie A, B et C						
Source : Dares / Insee, Statistiques du marché du travail						

Selon les données fournies au journal *le Monde* par Pôle emploi, les conseillers en charge du suivi des demandeurs d'emploi étaient vingt-trois au premier septembre 2013, 6 921 demandeurs d'emploi étaient rattachés à cette agence dont 3 726 suivis par un conseiller, soit une moyenne de 162 demandeurs d'emploi par portefeuille.

Ces deux périodes d'observation dans des agences locales de Pôle emploi ont été complétées par des investigations plus courtes. Deux enquêtes ont été réalisées sur des sites proposant des services particuliers, une plateforme téléphonique et une plateforme réalisant des recrutements par simulation[106]. J'ai également participé à deux études réalisées dans le

[106] Une présentation de ces plateformes est proposée dans le chapitre VIII proposant une comparaison des résultats de ces deux enquêtes.

cadre d'un contrat signé entre Pôle emploi et un cabinet de consultants, la première consacrée au processus de mise en relation des demandeurs d'emploi et des employeurs, la seconde portant sur l'évaluation des services destinés aux demandeurs d'emploi de longue durée. Ces enquêtes commandées par Pôle emploi m'ont permis de contrôler les données en effectuant des journées d'observation épisodiques dans des agences aux caractéristiques différentes des deux agences d'observations, notamment des agences à dominantes rurales. Elles m'ont également permis d'observer des scènes sociales auxquelles je n'avais pu avoir accès jusque-là, telles que des réunions à la Direction générale de Pôle emploi. Le tableau suivant offre une vue synthétique des observations réalisées.

Liste et caractéristiques des séquences d'observation réalisées dans le cadre de la thèse				
	Durée de la période d'observation en mois	Date	Nombre de jours de présence	Nombres de demandeurs d'emploi rencontrés
Recrutement par simulation	4	2010	10	49
Agence 1 (Centre-ville)	2	2011	35	43
Agence 2 (Périphérie)	2	2012	35	65
Plateforme téléphonique	1	2012	4	0
Consultant Mises en relation	3	2011	4	13
Consultant Demandeurs d'emploi de longue durée	2	2012	4	13
Total	16		92	173

Les différentes méthodes de recueil de données ont été complétées par l'exploitation de documents annexes prescrivant, ou portant la trace, des normes d'organisation du travail des conseillers. Un des préalables à ce travail a été d'analyser le cadre réglementaire et ses évolutions. Cette analyse a été indispensable pour rendre compte des orientations et de la signification de l'activité de travail des acteurs interrogés et observés. Le cadre législatif dans lequel intervient aujourd'hui Pôle emploi et dans lequel intervenait hier l'ANPE, a fait l'objet d'une étude axée sur l'appropriation de la loi par les agents de l'État. L'enquête est également complétée par une étude de documents internes à Pôle emploi, récoltés sur le terrain au gré des entretiens et des observations, tels que les dossiers des demandeurs d'emploi, les fiches de définition des indicateurs statistiques ou bien encore le cadre de réponse du contrat d'objectif annuel signé par chaque responsable. Ces éléments sont analysés en partant du discours des acteurs sur leurs pratiques.

b) Le service public de l'emploi – Un terrain délicat

L'enquête menée dans le cadre de cette thèse porte sur un champ de l'action publique particulièrement sensible, la participation de l'opérateur public de placement à la lutte contre le chômage. En interrogeant l'articulation entre connaissance et intervention sur le marché du travail, ce travail pouvait réactiver un ensemble de controverses liées à la véracité des chiffres

du chômage[107]. Le travail de négociation des entretiens et des observations a pu être mené à condition de désamorcer les craintes de mes interlocuteurs quant aux visées de la recherche. Le caractère traditionnellement fermé des organismes de traitement du chômage a été renforcé par le contexte de fusion de l'ANPE et des Assedic.

Une politique marquée par le secret

Les participants à la politique de l'emploi rechignent à rendre publique leurs activités du fait de deux pressions conjointes[108]. Une pression issue de la sphère politique, concrétisée par un mouvement de réforme permanent de l'organisation des services et des attentes fortes en matière de résultats. Une pression médiatique latente, visible à travers l'audience des chiffres mensuels du chômage et le soupçon récurrents concernant la manipulation de ces chiffres. La conjonction de ces deux pressions conduit à une attention très forte des acteurs de la politique de l'emploi au discours qu'ils produisent et aux informations qu'ils laissent filtrer. Ils cherchent à maîtriser leur communication et à ne pas avoir d'autres portes paroles qu'eux-mêmes. L'attention est redoublée en ce qui concerne les indicateurs de gestion, qui étaient au centre de mon enquête. J'avais été mis en garde en ces termes par un consultant extérieur à Pôle emploi, alors que je lui expliquais en 2010 mes difficultés d'accès au terrain :

> *« Comme les indicateurs, notamment ceux du contrôle de gestion, vont déterminer la nature du travail qui est fourni… C'est un sujet, vraiment, pour Pôle emploi, si vous tirez ce fil-là, vous faites vaciller tout l'édifice. Il est vraiment central, mais je pense qu'il est vraiment complexe à manipuler. »*
>
> Chef de projet, cabinet de consultant, entretien 2010.

Selon cette perspective, Pôle emploi est un opérateur de la politique de l'emploi, mise en œuvre pour le compte des citoyens. L'opérateur est ainsi évalué sur la base des indicateurs de résultats suivis par l'État, qui lui-même est évalué à travers le taux de chômage. L'histoire du scandale allemand des offres d'emploi constitue en cela un cas d'école, évoqué à mot couvert par les enquêtés. En 2002, il a été prouvé que les agences publiques d'emploi, les *Bundesanstalt für Arbeit* étaient collectivement responsables d'un maquillage des chiffres en matières de collecte des offres d'emploi. L'évènement avait constitué un prétexte de choix pour le gouvernement Schröder qui souhaitait réformer en profondeur le service public de l'emploi allemand. L'obtention d'entretiens avec les responsables de Pôle emploi n'était pas en question, c'est le travail d'observation qui était difficile à faire accepter. Les acteurs

[107] Sur les soubassements statistiques de ces controverses, voire Didier Demazière, *Le chômage en crise ?*, *op. cit.* Et Etienne Pénissat, « L'État des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008) » Doctorat de sciences sociales soutenu à l'Ecole des hautes études en sciences sociales, Ecole des Hautes études en sciences sociales, 2009.

[108] Jean-Claude Barbier, *La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990. Matériaux pour une réflexion comparative internationale*, Centre d'études de l'emploi, 2007. p.3-4.

rencontrés étaient ainsi réticents à me donner accès au « laboratoire secret de la production »[109] de la politique de l'emploi.

Un service public de l'emploi fermé pendant les travaux

J'avais déjà expérimenté quelques difficultés d'accès au service public de l'emploi lors de travaux universitaires précédents. Il était compliqué d'accéder aux agences car il fallait trouver un directeur assumant la présence d'un œil extérieur parmi les conseillers. Néanmoins, un Directeur d'agence était alors légitime pour accepter un stagiaire non rémunéré. Il suffisait donc de trouver un Directeur prêt à assumer un tel choix devant ses supérieurs et ses subordonnés. C'est ainsi que j'avais procédé avant la thèse et ainsi que j'espérais le faire pendant. Cependant, la fermeture des institutions s'est renforcée avec la fusion de l'ANPE et des Assedic, devenue effective en janvier 2009. À partir de cette date, notre projet d'observer le travail des conseillers dans les agences de l'opérateur public de placement, devenu opérateur public de placement et d'indemnisation, s'est heurté à des jeux d'acteurs que je maîtrisais mal. Malgré la fusion juridique, l'organisation interne de Pôle emploi n'était pas encore stabilisée. Pour chaque poste de direction, et ce quel que soit l'échelon, deux candidats légitimes issus de l'Assurance chômage et de l'ANPE se faisaient face. Personne ne disposait de la pleine et entière autorité sur son mandat pour décider, seul, de la mise en place d'un stage d'observation. Personne ne se considérait suffisamment légitime pour accepter la présence d'un étudiant/chercheur dans une agence. Surtout, dans l'attente du choix d'un des deux candidats à chaque poste, aucun cadre ne souhaitait prendre le risque d'accepter un œil extérieur dans les agences de Pôle emploi, où disait-on, « la fusion se passait très mal ». Certains informateurs évoquaient même le « débarquement » inopiné de plusieurs Directeurs régionaux, suite à des enquêtes assassines dans la presse, réalisées *incognito*. Il m'est arrivé de rencontrer des Directeurs d'agence disposés à m'accueillir mais chacun d'eux faisaient remonter ma demande aux services départementaux et la réponse ne revenait jamais. Il m'a fallu attendre deux ans, que la fusion refroidisse, pour qu'un cadre d'une Direction régionale me donne, enfin, en 2011, le précieux sésame – une convention de stage autorisant ma présence dans une agence pendant deux mois. J'ai ensuite utilisé cette autorisation comme un argument pour convaincre un interlocuteur dans une autre région de la légitimité du procédé. Néanmoins, il faut bien avoir à l'esprit que j'ai profité d'une fenêtre de tir assez réduite. Le mois suivant mon entrée sur le premier terrain, une note de la Direction régionale, rédigée par la personne même qui avait ouvert le terrain, instituait un protocole

[109] Nous faisons allusion à l'approche socio-économique de K. Marx : « Nous allons donc, en même temps que le possesseur d'argent et le possesseur de force de travail, quitter cette sphère bruyante où tout se passe à la surface et aux regards de tous, pour les suivre tous deux dans le laboratoire secret de la production, sur le seuil duquel il est écrit : *No admittance except on business*. » Karl Marx, *Le Capital*, Livre 1, Section II, Chapitre VI, « Achat et vente de la force de travail », 1875, p. 75.

d'observation des agences particulièrement contraignant, à destination des étudiants. Du point de vue de l'exploitation des données notamment, les publications devaient être visées par Pôle emploi. Dans la seconde région, il m'a été précisé *a posteriori* que la requête pour accéder au terrain avait été validée du fait de l'absence du Directeur régional, qui n'y était pas favorable. Quelques mois auparavant, dans cette même région, une tentative d'accès au terrain pourtant soutenue par un Directeur départemental, avait échoué lorsque la Direction régionale avait été interrogée sur la possibilité de ma présence. L'enquête menée découle ainsi d'un certain nombre d'heureux hasards.

La discrétion des acteurs de la politique de l'emploi m'a causé un certain nombre de difficultés qui doivent être prises en compte pour relativiser la portée des résultats ici proposés. D'abord, j'ai dû avancer à tâtons. Une hypothétique levée de rideau, sans doute largement fantasmée, aurait pu fermer toutes les écoutilles d'un seul coup. Il convenait de dérouler les différents protocoles d'enquête indépendamment, notamment les entretiens et l'observation, pour ne pas permettre un rapprochement entre indicateurs de performance et observation du travail d'intermédiation. Il était nécessaire également de présenter mon sujet sous des formes qui ne passent pas pour dénonciatrices : il me fallait « attacher » ou « intéresser » pour parler comme les sociologues des sciences[110]. Après m'avoir demandé des explications sur mon sujet de recherche, un contrôleur de gestion de l'Unédic me précisa un jour, avec le sourire, qu'il acceptait de répondre à mes questions, car il jugeait que je n'étais pas un « dangereux gauchiste ». Ensuite, il fallait combattre l'idée selon laquelle l'existence d'une évaluation interne à l'institution réduisait l'intérêt d'une étude qualitative du travail des conseillers. Enfin, je devais profiter de l'entregent d'« anges gardiens » qui, « intéressés » par mon sujet de recherche, prenaient le parti de faire bouger quelques lignes au sein de l'institution, pour que l'enquête devienne possible. Les concours les plus marquant on été, d'abord, celui d'un conseiller militant CFDT, qui a convaincu un cadre d'une Direction régionale, militant à la CFE-CGC, de me donner accès à une agence, « un point de chute » comme il le formulait lui-même. Celui ensuite d'un cadre régional haut-placé[111] issu des Assedic, particulièrement fasciné par la complexité de la notion d'intermédiation, a fortement encouragé ma présence dans une agence, qu'il envisageait comme une étude du rapprochement de l'offre et de la demande de travail.

[110] Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. », *L'Année sociologique*, 1986, vol. 36, p. 169-208. Bruno Latour, *Aramis ou L'amour des techniques*, Paris, France, Éd. la Découverte, 1992. p. 12-18.

[111] N-1 du Directeur régional.

c) Des limites qui n'empêchent pas l'objectivation

Pour toutes les raisons évoquées plus haut, le protocole d'enquête peut être vu comme plusieurs enquêtes simultanées que j'ai pris soin de ne pas articuler *in intineris*. Du fait de la méthode de collecte suivie, chemin faisant, les questions de représentativité des matériaux et de contrôle de la montée en généralité se pose avec acuité. À quelles conditions le discours de soixante-dix personnes et quelques quatre mois de présence dans des agences locales permettent de tirer des conclusions sur Pôle emploi ? Dans une démarche inspirée par l'induction analytique[112] ou la *grounded theory*[113], j'ai cherché à identifier les parcelles de matériaux qui revenaient le plus fréquemment. À partir de ces régularités, j'ai essayé de repérer des tensions spécifiques à l'activité de Pôle emploi. Je recherchais des oppositions typiques, au prisme desquelles des situations en apparence très différentes, pouvaient être situées sur un même continuum. C'est le cas, par exemple, de l'activité d'évaluation de la complexité d'un dossier de demandeur d'emploi, que l'on retrouve dans la prise en charge la plus approfondie comme dans la manipulation stakhanoviste. Cette façon de procéder présente deux limites que j'ai cherché à minimiser en adaptant ma question de recherche.

Tout d'abord, en mettant l'accent sur des situations de travail invariantes ou équivalentes, cette méthode ne m'a pas permis d'approfondir – autant que je l'aurais souhaité – le caractère comparatif des matériaux d'observation. Il n'y a pas, dans le mémoire, d'analyse systématique de ce que les différences entre les agences me permettent de dire. Pour autant, l'exposition de pratiques semblables dans des contextes aussi distincts, me permet d'approfondir la problématique qui structure ma réflexion : penser la façon dont l'État se saisit du marché du travail. J'ai donc scruté des façons communes d'intervenir sur des marchés locaux.

Ensuite, à procéder ainsi, je courrais le risque de laisser de côté les comportements et les situations dissonantes vis-à-vis du commun du travail à Pôle emploi. je me suis donc attachés, dans un second temps, aux situations extrêmes – « non codifiables *a priori* »[114] – pour tenter de les rattacher aux restes des situations de travail observées, afin de comprendre dans quelle mesure elles relevaient de quelque chose de complètement original ou bien simplement d'un cas en partie observé auquel venait s'ajouter des variables imprévues. Pour le dire comme H. Becker, il s'agissait de faire des « *cas négatifs* […] *une occasion d'affiner ce résultat, de retravailler l'explication de manière qu'elle puisse inclure ce cas apparemment anormal* »[115].

---

[112] Alfred R. Lindesmith, *Opiate addiction*, Oxford, England, Principia Press, 1947, vol.ix.

[113] Anselm Strauss et Juliet Corbin, « L'analyse de données selon la grounded theory. Procédures de codage et critères d''évaluation », *in L'enquête de terrain*, La découverte, Paris, 2003, p. 363-379.

[114] Isabelle Baszanger et Nicolas Dodier, « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue française de sociologie*, 1997, vol. 38, n° 1, p. 37-66.

[115] Howard Saul Becker, *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales ?*, Paris, France, la Découverte, 2002. p. 109.

Ce faisant, l'analyse repose sur l'hypothèse de l'existence d'une matrice commune des situations de travail observables à Pôle emploi. En d'autres termes, j'ai postulé, en raisonnant par l'absurde, que toutes les situations de travail étaient peu ou prou rattachées les unes aux autres par une différence de degré et non de nature. Cette idée suppose un principe unificateur du travail des conseillers, ce qui ne va pas du tout de soi, du fait de la variété des contextes d'intervention – du point de vue de l'offre comme du point de vue de la demande d'emploi – et de la multiplicité des services délivrés – ouverture de droits, prestation d'aide à la recherche d'emploi, etc.

Ainsi, si certaines variables ne sont pas contrôlées dans les règles de l'art, j'ai cherché à multiplier les extraits issus des différentes séquences d'observations pour donner à voir l'étendue des pratiques rencontrées à Pôle emploi et leur inscription dans une même catégorie de phénomène : le marché du travail et l'existence d'un résidu de demande inemployée. Les montées en généralité proposées restent, de ce fait, discutables et surtout doivent être discutées. En multipliant les éléments de contexte relatifs à chaque parcelle de matériau exploité, j'espère avoir donné au lecteur les ressources nécessaires pour réfuter le propos et proposer des hypothèses alternatives aux explications formulées. La description de l'ANPE et de Pôle emploi ici proposée – notamment du fait de son angle métrologique – est un récit spécifique qui, comme le marché, est contestable. Pour reprendre la terminologie de H. Becker, l'histoire contée relève d'une analyse narrative plus que d'une analyse causale, c'est-à-dire d'une écriture qui se propose de décrire des processus[116].

Plan de la thèse

Cette thèse est organisée en trois temps. Le premier propose un regard historique pour comprendre la morphologie actuelle de l'opérateur public de placement, le second prend pour objet la production et la mise en œuvre d'outils de rationalisation du travail des conseillers par les contrôleurs de gestion, le dernier s'attache à suivre, dans sa logique propre, le travail quotidien des conseillers de Pôle emploi dans ce cadre mesuré.

La première partie de la thèse est consacrée à la naissance de l'opérateur public de placement tel qu'il existe aujourd'hui, Pôle emploi, dans une perspective métrologique. Nous mettons au centre de l'analyse les différentes façons de compter qui sont à l'œuvre en matière d'intervention de l'État sur le marché du travail. Le premier chapitre s'attache à montrer en quoi l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) est la fille benjamine de la statistique publique. Alors que le Plan vit un âge d'or, les décalages dans les outils de connaissance de la main-d'œuvre poussent les planificateurs à s'interroger sur le comportement des chômeurs. Ils

[116] *Ibid.* p. 109.

conviennent d'unifier les bureaux publics de placement en une agence moderne, susceptible d'éprouver la qualité, la quantité et la volonté des personnes à la recherche d'emploi. À partir de 1967, les chômeurs deviennent des demandeurs d'emploi. L'ANPE est constituée comme une institution de traitement du chômage frictionnel, c'est-à-dire du non-emploi provoqué par la circulation des personnes d'un emploi à un autre (Chapitre I). Nous étudions, ensuite, comment l'ANPE réplique au procès en légitimité dont elle est l'objet à l'occasion de la crise économique des années 1970. À mesure que le nombre de chômeurs augmente[117], les remises en cause de son efficacité et de sa pertinence pleuvent, y compris au sein de l'État lui-même. Pour y faire face, les membres de la Direction générale de l'ANPE recyclent les outils de mesure de l'activité de l'institution, institués originellement par le Plan, afin de défendre leur efficacité auprès du ministère du Budget. À partir des outils traditionnels de mesure dédiés à la planification d'État, ils produisent des indicateurs d'efficacité appréciant les résultats de l'action d'une administration (Chapitre II). L'opérateur public de placement ne prend sa forme actuelle que beaucoup plus récemment, lorsqu'en 2009, les Assedic et l'ANPE fusionnent pour donner naissance à Pôle emploi. Nous présentons, pour clore cette première partie, une analyse de cette reconfiguration institutionnelle décidée par l'État en prenant pour angle d'analyse les outils de contrôle des résultats de l'institution mis en place par l'État. Nous montrons que Pôle emploi se voit confier un double mandat, indemniser et placer les demandeurs d'emploi, sans que ne soient prises en compte les connaissances des gestionnaires des deux institutions concernant les façons de rationaliser les services. En d'autres termes, la lettre de mission de Pôle emploi est rédigée sans prendre en compte le réel de l'activité de travail. Ces évènements soulignent le fait que les dispositifs « modernes » de contrôle des administrations – contrats et objectifs – n'ont pas de pouvoir coercitif intrinsèque. Ils peuvent être contournés lorsqu'ils ne sont pas inscrits dans des architectures de contrôle existantes et entretenus par des professionnels de la mesure. (Chapitre III).

La seconde partie de la thèse s'attache à présenter l'activité de mesure du travail mise en œuvre à Pôle emploi aujourd'hui et les personnes en charge de cette mission. Nous étudions, tout d'abord, la production des logiciels utilisés par les conseillers à l'emploi et qui servent également de compteurs. Nous montrons que les outils informatiques de gestion, utilisés par la ligne de commandement, contribuent à structurer l'ensemble du système d'information, avec pour conséquence de subordonner l'agencement des dossiers des demandeurs d'emploi et des employeurs, à la mesurabilité de leur traitement. Nous montrons également que les outils d'intervention sur le marché du travail renforcent ce cadrage en poursuivant une optimisation du temps consacré au rapprochement de l'offre et de la demande d'emploi

[117] De 2 à 5% de la population active entre 1973 et 1980, au sens du BIT. Les données statistiques sur lesquelles nous nous appuyons sont rassemblées en annexes. Pour plus de précisions sur les évolutions du nombre de chômeur en fonction des conventions de décompte, voir l'annexe 3.2.

(Chapitre IV). Nous étudions, ensuite, l'usage de ces données en tant que matière première des négociations au sein de l'organisation. Nous proposons ainsi de distinguer deux rapports à ces données qui isolent deux groupes de travailleurs intervenant tout au long de la hiérarchie de l'institution. On retrouve, d'une part, une ligne de commandement qui est évaluée en fonction de sa capacité à atteindre les objectifs mesurés par le système d'information. Il convient pour eux de modifier, par des choix d'organisation et des arbitrages budgétaires, le niveau des indicateurs quantifiés. Il existe, d'autre part, des contrôleurs de gestion, qui s'attachent à entretenir l'architecture de mesure pour proposer une description objective de l'environnement et du fonctionnement de Pôle emploi. Les seconds sont mis en position de justifier les décisions prises par les premiers, conduisant à une interpénétration des deux logiques – gestionnaire et managériale – qui ne cessent pourtant d'être fondamentalement distinctes (Chapitre V). Nous proposons enfin une étude de la composante normative du travail de contrôleur de gestion en nous intéressant à leur participation au travail d'organisation. À partir d'inquiétudes concernant des biais éventuels qui pourraient fausser les données, ils développent des prescriptions en matière d'organisation du travail. Bien plus, s'appuyant sur la comparaison des résultats des différentes divisions qu'ils évaluent, ils participent à la constitution de hiérarchies entre des choix alternatifs. Ce faisant, ils participent à leur corps défendant à la pression des résultats. En retour, les travailleurs évalués, cadres et conseillers, interviennent sur le système d'information pour le tromper et rendre la représentation de leurs résultats par les outils de gestion plus favorable (Chapitre VI).

La dernière partie de la thèse propose une étude du travail des agents de première ligne, au contact des acteurs du marché du travail, encastrée dans le contexte gestionnaire précédemment étudié. Nous montrons, d'une part, comment le travail des agents de Pôle emploi consiste à traduire les dossiers des personnes qu'ils traitent dans trois langages distincts : un langage juridique afin de délivrer ou de retirer des droits aux demandeurs d'emploi ; un langage administratif afin de parvenir à envoyer leurs demandeurs d'emploi dans des ateliers ou des formations ; un langage marchand pour tenter de placer leurs demandeurs d'emploi auprès des employeurs (Chapitre VII). Nous montrons, d'autre part, comment l'injonction à la conquête de parts de marché conduit ces agents de premier niveau à s'approprier des segments de marché du travail, dont ils exploitent toutes les données afin de les faire circuler dans le système d'information, sans pour autant susciter d'embauches inédites. (Chapitre VIII).

Première partie
De l'émergence du marché du travail à la naissance de Pôle emploi (1789-2009)
L'État à la recherche de ses chômeurs.

« *Il est donc bien important de tenir, dans chaque branche de l'administration publique, un registre exact des effets qu'ont produits les divers moyens dont on a fait usage, et qui sont autant d'expériences faites en grand par les gouvernements. Appliquons aux sciences politiques et morales la méthode fondée sur l'observation et sur le calcul, méthode qui nous a si bien servi dans les sciences naturelles.* »

Pierre-Simon de Laplace, *Essai philosophique sur les probabilités*, 2 tomes, Paris, Gauthier Villars (préface de la deuxième édition de la théorie analytique des probabilités, 1814), 1921, tome 2, p. 1-2[118].

Le projet positiviste d'une science de gouvernement, qui prendrait exemple sur les sciences de la Nature à travers des données chiffrées, est un rêve ancien. Dans cette citation de P.-S. Laplace, l'auteur envisage d'alimenter la connaissance de l'action publique à la source des registres tenus par les administrations. Il dessine le vœu de voir, par cette méthode, mesurés les résultats de l'action publique. Le projet préfigure en quelque sorte le cadre méthodologique de mesure du travail qui sera mis en œuvre à l'ANPE de 1967 à 2009 et repris à Pôle emploi ensuite. La formule est en tout cas une belle prophétie de l'expansion actuelle des pratiques de *benchmarking* ou d'expérimentations contrôlées. L'utilisation des registres des administrations permettait pour Laplace de résoudre une question centrale en matière de quantification : comment trouver un indicateur assez robuste pour témoigner de la réalité sans la déformer et assez légitime pour que les acteurs s'y soumettent ? Cette question devait être particulièrement douloureuse pour les enquêteurs en charge du dénombrement de 1896[119]. Alors que l'opération devait, pour la première fois, permettre de compter le nombre de chômeurs en France, près du quart des 270 000 recensés qui se déclarent sans emploi ne renseignent pas la cause de cette inoccupation. Plus gênant encore, certains individus en emploi déclarent également avoir connu des périodes de chômage dans l'année « pour cause de morte saison ». Comment comprendre que quelques cent dix ans plus tard, l'enquêteur que nous sommes ait vu de jeunes gens à la fleur de l'âge passer les portes d'un bureau de placement public en plein mois d'août, pour se déclarer

[118] Cité dans Laurent Thévenot, « Statistique et politique. La normalité du collectif », *Politix*, 1994, vol. 7, no 25, p. 5-20.

[119] Sur l'histoire de la naissance de cette figure du « chômeur en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis, voir Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, *op. cit.* Sur le lexique utilisé par les statisticiens de l'Office du travail voir pp. 162-191. Sur l'enquête de 1896 en tant que telle, voir les pp. 312-350.

demandeurs d'emploi, avant même d'avoir rencontré ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui le marché du travail ?

Dans la première partie de cette thèse, nous posons les bases d'une analyse du traitement actuel du « chômage » comme problème social et de chaque « chômeur » comme redevable d'une intervention publique. Nous décrivons ici le terreau dans lequel l'intervention de l'État sur le marché du travail plonge ses racines. Pour cela, il nous faut reconstituer les raisons pour lesquelles l'État, en France, en est venu à intervenir directement sur ce marché à travers une administration spécifique, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE[120]). Il existait en effet, depuis 1904, des bureaux de placement municipaux dans les villes de plus de 10 000 habitants que les réformes de la Libération confièrent aux services déconcentrés du ministère du Travail, en vue d'une mobilisation d'envergure de la main-d'œuvre dans le cadre de la reconstruction. Pour comprendre la naissance de l'ANPE, il convient dans un premier temps de comprendre les raisons pour lesquelles les bureaux de main-d'œuvre antérieurs ont été jugés et incapables de porter l'ambition nouvelle d'une intervention globale, cohérente et planifiée auprès des travailleurs en transition. Nous présentons la naissance de cette institution dans le prolongement des travaux sur la convention keynésienne de plein emploi, c'est-à-dire dans le cadre d'une histoire qui articule de façon serrée les modes de connaissance du monde social par l'État et les catégories mobilisées par cet État pour intervenir sur le corps social[121]. L'instrumentation statistique qui se met en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ne permet pas de répondre aux questions que ces instruments suscitent eux-mêmes au cours des années 1960. La création de l'Agence nationale pour l'emploi découle de ces questions nouvelles. Elle se voit confier la mission d'intervenir pour résoudre un problème de chômage postulé comme frictionnel (Chapitre I).

Il nous faut ensuite interpréter la décision prise, à l'époque, d'intervenir sous cette forme : une Agence, indépendante du point de vue de l'utilisation de son budget et dépendante du point de vue des orientations politiques qu'elle met en œuvre. Il convient à ce propos d'étudier comment s'articulent les évolutions de la commande politique et les changements dans l'organisation de l'activité au sein de l'institution. Plus généralement, la question se pose de l'influence des mutations de l'environnement socio-économique sur l'établissement. Ainsi, il nous faut prendre la mesure des conséquences de la montée d'un chômage structurel, à

[120] Pour éviter les répétitions et la monotonie nous utilisons indistinctement, au cours de ce chapitre et des suivants, les termes « Agence nationale pour l'emploi », « ANPE » et « Agence » avec une majuscule pour qualifier l'opérateur public de placement français né en 1967 et intégré à Pôle emploi le premier janvier 2009. Le terme « agence » avec une minuscule renvoie lui à une agence locale de l'ANPE ou de Pôle emploi.

[121] La convention keynésienne de plein emploi est conceptualisée dans Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* Une approche des politiques publiques qui repose sur ce type de travaux est exposée dans Pascale Laborier, « Historicité et sociologie de l'action publique », *in Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, p. 419-462.

partir de 1973. Nous analysons comment l'institution se transforme, dans un contexte où la notion de plein emploi demeure un critère d'évaluation de la politique publique, tandis que les instruments d'une intervention publique sur le niveau de la production ont peu ou prou disparu. Nous présentons l'élaboration entre 1970 et 2000 de dispositifs de mesure de la productivité dont les dirigeants de l'Agence nationale pour l'emploi vont se saisir pour défendre, auprès de l'État, leur efficacité. L'ANPE se mue en prestataire de la politique de l'emploi, poursuivant des objectifs évalués en termes de consommation de moyens. L'enjeu de ce second chapitre est de montrer comment la Direction générale de l'Agence a contribué à forger une conception de l'efficacité qui soit compatible avec son impuissance à modifier le niveau d'emploi. C'est à cette période que la notion de « pilotage » s'impose comme articulation des processus de décision et de mesure de la productivité[122] (Chapitre II).

Il nous faut, enfin, comprendre la place qui a été accordée à l'ANPE par les politiques de l'emploi successives. Nous proposons, pour ce faire, d'analyser les politiques de l'emploi menées depuis 1990. Cet éclairage souligne comment le mandat des conseillers à l'emploi s'est progressivement modifié. Chargés à l'origine de l'orientation des demandeurs d'emploi sur le marché du travail entre un emploi et un autre au moyen, si besoin, d'une formation, les politiques de l'emploi ont mis dans les mains des agents de l'ANPE un catalogue de « services », conçus comme des « quasi-produits », ciblant des groupes de bénéficiaires segmentés selon leurs caractéristiques. Dans le prolongement de ces analyses, nous proposons une étude de la fusion de l'ANPE et des Assedic survenue en 2009. Nous montrons que la naissance de cette institution réunissant l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi, Pôle emploi, a nécessité une évolution du mandat des agents de terrain de la politique de l'emploi que sont les conseillers à l'emploi et les liquidateurs de l'assurance chômage. Il nous faut pour cela analyser la notion de « politique active de l'emploi » dont le sens s'est transformée au cours des vingt dernières années pour en venir à désigner une articulation fine de l'aide et du contrôle des demandeurs d'emploi, qui partirait d'un « diagnostic » souhaité le plus approfondi possible, non plus de leurs actes mais de leur personnalité. Cette politique active de l'emploi repose, en partie, sur les transformations contemporaines du statut du chiffre dans les administrations. Elle est suivie à la fois au niveau

[122] Dans l'ouvrage d'Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking: l'État sous pression statistique*, Paris, France, Zones, 2013. les auteurs qualifient de *benchmarking*, le gouvernement des administrations par des indicateurs statistiques. La notion permet de mettre au premier plan l'acte de comparaison et partant la question de l'homogénéité des données qui est déterminant dans la pratique de la gestion par objectif. Cependant, elle charrie l'idée selon laquelle la comparaison et le palmarès seraient, en tant que tels, des dispositifs assez puissants pour encadrer les pratiques des individus mesurés et les catégories des gestionnaires eux-mêmes. Or, sans négliger le rôle des dispositifs, nous souhaitons mettre l'accent sur l'ensemble des traductions et des conventions qui sont nécessaires pour rendre à la fois possibles mais surtout légitimes ces opérations de comparaison et sur l'articulation complexe ente la comparaison et la décision. C'est la raison pour laquelle nous préférons la notion de « pilotage » qui, pour indigène qu'elle soit, nous semble fournir une analogie féconde avec le caractère collectif de l'activité de navigation telle qu'on peut l'observer dans la marine.

communautaire et au niveau national par des indicateurs, non plus statistiques, mais « de performance ». Pour conclure cette première partie de la thèse, nous décrivons l'échec relatif de ce projet politique. Il achoppe sur la méconnaissance, par le législateur, des activités fusionnées et, notamment, sur l'incompréhension du travail d'indemnisation des allocataires de l'assurance chômage (Chapitre III).

Les trois premiers chapitres présentés dans cette partie suggèrent que l'opérateur public de placement n'a pas été percutée par la gestionnarisation contemporaine des administrations, comme certaines analyses l'avance[123]. Dès sa naissance, l'ANPE était l'objet d'un suivi par des indicateurs quantitatifs. L'enjeu de notre étude est de montrer *par quels mécanismes* les orientations politiques successives en sont venues à donner de plus en plus d'importance à ces indicateurs dans l'activité quotidienne des conseillers à l'emploi. Les difficultés de la politique française de guichet unique joue un rôle pivot dans notre argumentation. Ces complications suggèrent qu'on ne peut postuler des formes concrètes de la politique de l'emploi en s'attachant à l'image que le législateur en propose. Les traductions successives des objectifs politiques, au fil de la ligne administrative de commandement et au contact des chômeurs, reconfigurent la signification du service public tel qu'il est effectivement rendu. L'observation de l'articulation entre les différentes opérations de mesure de la productivité des agents et le traitement concret du chômage sera alors l'objet des deux parties suivantes de la thèse.

[123] Willy Pelletier, « L'invention de Pôle emploi », *op. cit.*

Chapitre I
Pourquoi l'ANPE ?
Une approche métrologique et statistique de l'histoire du chômage (1848-1978).

« *La distribution des travailleurs français dans les diverses professions et dans les différentes localités, est entièrement abandonnée au hasard. C'est un des vices les plus manifestes de notre régime économique. Telle profession qui décline est encombrée d'apprentis et d'ouvriers, et ne peut fournir du travail à tous les bras qui en réclament. Au contraire, certains métiers dont les débouchés s'accroissent chaque jour, manquent de travailleurs. Dans les temps les plus calmes, les plus réguliers, nous avons vu souvent des bandes d'ouvriers chômer involontairement, tandis qu'à quelques lieues de la ville qu'ils affligeaient du spectacle de leur misère, ou qu'ils troublaient par leurs violences, des travaux étaient, faute de bras, suspendus ou bien enchéris, au détriment de la consommation.* »

Amédée Hennequin, *De l'Organisation de la statistique du travail et du placement des ouvriers*, Paris, 1848. p.1.

L'Agence nationale pour l'emploi naît le 13 juillet 1967 d'une ordonnance signée par le Président de la République, Charles De Gaulle ; son Premier ministre, Georges Pompidou ; le ministre des Affaires sociales, Jean-Marcel Jeanneney ; le ministre d'État chargé de la Fonction publique, Edmond Michelet ; le ministre de l'Economie et des finances, Michel Debré et enfin le secrétaire d'État aux Affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi, Jacques Chirac. L'institution doit permettre à la France de « *s'adapter au rythme du développement économique et des mutations sociales* », imposée par « *l'évolution rapide des techniques, les modifications constantes des besoins des consommateurs, la concurrence des grandes nations industrielles* »[124]. L'établissement reprend pourtant les missions d'inscription et de placement des chômeurs attribuées jusque-là aux Services extérieures du travail et de la main-d'œuvre (SETMO), les bureaux de main-d'œuvre publics du ministère du Travail. Ces SETMO avaient vu le jour au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, suite à une loi subordonnant les bureaux de placement municipaux

[124] Préambule aux ordonnances du 13 juillet 1967 relatives à l'emploi. *Journal officiel,* n°67-110. p .3.

nés en 1904 aux services déconcentrés du ministère du Travail. L'ANPE est, elle aussi, placée sous la tutelle du ministère du Travail. L'ampleur de ces continuités interroge les motifs de la réforme. L'originalité de l'ANPE ne serait-elle pas un discours politique, une justification propre aux partisans de sa création ? Le problème social pris en charge par l'Agence est-il identique à celui confié auparavant aux bureaux de placement publics et, si tel est le cas, pourquoi réformer ?

La genèse de l'Agence témoigne, selon nous, d'un tournant dans le cadrage théorique et idéologique de l'intervention de l'État auprès des personnes privées d'emploi. À partir des années 1960, le plein emploi des facteurs de production n'est plus garanti par la politique économique, le gouvernement souhaitant insérer l'économie française dans la concurrence internationale. La poursuite d'un régime de plein emploi et de croissance se replie sur l'élaboration d'un grand marché national du travail, au sein duquel les travailleurs prendraient en charge, par leur mobilité géographique et professionnelle, l'ajustement de l'offre et de la demande d'emploi. Ce tournant découle d'un décalage entre les différentes façons de représenter le monde social, fournies par les théories économiques, et l'évolution des volontés politiques. Les outils de connaissance sont alors des agrégats macro-économiques et macrosociaux adaptés à une intervention par le haut sur l'économie. L'ambition politique nouvelle vise une gestion globale du marché du travail, certes, mais à travers un accompagnement de la mobilité de chacun des travailleurs. En d'autres termes, connaître les flux de population active occupée et maîtriser les prévisions de croissance de la production ne permettent pas de mesurer et de modifier la qualité des travailleurs à un instant *t* pour la faire converger vers la qualité attendue des emplois à la période *t* +1. Cette désarticulation des façons de *connaître* et des volontés *d'agir* engage une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement du marché du travail dont la création de l'ANPE sera une des nombreuses conséquences[125]. En cela, l'Agence est une institution publique consubstantiellement positive et normative : elle a pour mission d'enregistrer le fonctionnement du marché du travail et d'en modifier les mécanismes.

Ce moment de l'histoire nous confronte à des façons de penser l'économie aujourd'hui en partie révolues : la planification et le plein emploi. Pour comprendre la morphologie de notre objet à sa naissance, nous proposons un retour historique sur les représentations des acteurs qui lui ont donné vie. Notre réflexion s'inscrit ici dans une histoire longue des représentations du monde social, dans le but d'identifier, d'abord, les étapes significatives de l'émergence du

[125] La loi de 1971 sur la formation professionnelle des adultes, qui se construit contre l'Education nationale soupçonnée de fournir des services de mauvaise qualité et trop loin du monde du travail, est une autre conséquence de cette réflexion d'ensemble. Sur cette question, voir Emmanuel de Lescure, *La construction du système français de formation professionnelle continue: retour sur l'accord du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971*, L'Harmattan., Paris, 2005.

marché du travail en tant que concept partagé, et de décrire, ensuite, les différentes conceptions successives de l'intervention de l'État sur ce marché. Dans cette perspective, l'ANPE se présente comme une façon de *connaître* le social pour mieux le modifier. Il nous faut dès lors comprendre les grandeurs qui étaient comptées jusque-là, pour mieux appréhender ce qui était jugé, alors, comme la part d'ombre de la statistique publique : la qualité de la main d'œuvre. Pour répondre à ces interrogations, reprendre les sentiers de la sociologie de la quantification présentée en introduction nous apparaît une approche adaptée. Une telle approche autorise, rappelons-le, une étude des politiques publiques par l'analyse des outils de connaissance utilisés par les acteurs politiques, outils que ces acteurs contribuent, en retour, à légitimer. Dans la perspective que nous adoptons, les instruments ne sont pas simplement des intermédiaires techniques extérieurs aux questions morales. Le caractère construit et historique des catégories juridiques, théoriques ou descriptives est l'objet de notre enquête. Ce premier chapitre se propose de retracer depuis le XIXe siècle, l'émergence des catégories statistiques mises en défaut au cours des années 1960, conduisant à la décision de créer l'ANPE. Nous nous attachons ainsi à retracer la constitution historique du phénomène « chômage » et de l'intervention publique en la matière, au prisme de la définition successive du personnage du « chômeur » et de ses déterminants. Nous proposons, dans un premier temps, de retracer le processus par lequel des réflexions sur la libéralisation du travail ont amené à penser une part des actifs comme des chômeurs (1). L'émergence d'un cadre cognitif dessinant le chômeur moderne, la convention keynésienne de plein emploi, explique ensuite la généralisation de la figure du salarié et de son dérivé, le chômeur (2). La création de l'ANPE vient répondre aux difficultés de ce modèle général mais elle est confrontée à son tour à des questions de fond : selon quels critères enregistrer les chômeurs (3).

1. La naissance du Marché du travail et du chômage au XIXe siècle

L'intervention de l'État sur le marché du travail est un mouvement général du XXe siècle, coordonné par l'Organisation internationale du travail qui se prononce dès 1919 « pour la création de bureaux de placement publics et gratuits et pour l'instauration de mesures publiques »[126]. Pour comprendre la forme que l'ANPE adopte en 1967, il faut en revenir à la constitution simultanée du marché du travail et de la statistique publique au siècle précédent. Au cours du XIXe siècle, la statistique se développe dans un dialogue continu avec les catégories de l'action publique. En France, certains acteurs de la Révolution française voient dans la statistique un outil d'orientation et de légitimation du « *bienfait d'un gouvernement libre* »[127]. Les grandes écoles créées à cette époque enseignent cette discipline à leurs élèves dès la fin de l'Empire[128]. L'intérêt pour le décompte des hommes et des choses grandit encore au cours des années 1830 en raison du *lobbying* exercée par le statisticien belge Adolphe Quételet, dont les travaux sur « l'homme moyen » se diffusent à mesure qu'il parvient à faire ouvrir des bureaux de statistiques dans différents pays d'Europe[129]. Malgré des critiques de fond, comme celle d'Antoine Augustin Cournot, qui souligne le caractère subjectif des classements proposés[130], la discipline s'autonomise progressivement[131]. Entre 1833 et 1840, Adolphe Thiers, ministre du Commerce, parvient à transformer l'inventaire des données produites par les différents ministères en une administration pérenne, la Statistique générale de la France (SGF). Cette cellule, alternativement bureau ou division du ministère du Commerce au cours des décennies suivantes, « *se spécialise dans l'organisation et l'exploitation des recensements démographiques* »[132]. L'interpénétration de la raison d'État et de la raison statistique est récurrente, tout au long de cette période, mais concernent très peu

[126] Guillemette De Larquier, « Émergence des services publics de placement et marchés du travail français et britannique au XXe siècle », *Travail et emploi*, 2000, n° 84, p. 33-45.

[127] Michel Lévy, « La statistique démographique sous la Révolution », *in Pour une histoire de la statistique*, Paris, France, Institut national de la statistique et des études économiques, 1977, p. 105-110.

[128] Intitulée alors « arithmétique sociale ». Sur ce point, voir Bernard Courtebras et Bernard Bru, *À l'école des probabilités: une histoire de l'enseignement français du calcul des probabilités*, Besançon, France, Presses universitaires de Franche-Comté, 2006. p. 51.

[129] Alain Desrosières, « Histoires de formes », *op. cit.* p. 281

[130] Alain Desrosières, « De Cournot à l'évaluation des politiques publiques », *Prisme*, 2006, n° 7, p. 3-48. Comme le note F. Vatin, « *Cournot ne niait nullement, dans ses* Recherches*, que ses fonctions économiques puissent faire l'objet d'une probation statistique dès lors que des séries fiables seraient disponibles*. » François Vatin, « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue Française de Socio-Économie*, 2008, n° 1, n° 1, p. 131-152.

[131] Antoine De Falguerolles, « Charles Dupin, statisticien », *in Charles Dupin (1784-1873): ingénieur, savant, économiste, pédagogue et parlementaire du Premier au Second Empire*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 115-128.

[132] Béatrice Touchelay, *L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale*, Paris, Ministère du travail, des relations sociales et de la famille, 2008. p.17.

la question du travail, à l'exception des recherches de Charles Dupin[133]. L'hétérogénéité des emplois et des conditions d'embauche n'est pas interrogée statistiquement avant la fin du Second Empire. Quelques esprits en appellent pourtant à la force de la statistique pour résoudre le problème du paupérisme mais leurs projets échouent car les catégories des acteurs et des institutions, ainsi que les théories de l'organisation du travail de l'époque, sont incompatibles avec les canons de la pensée libérale essentialisant le marché du travail comme une entité fluide et transparente (1.1). Il faut attendre l'invention de la notion de chômage pour que l'intervention de l'État sur le marché du travail devienne légitime. Les définitions arrêtées alors sont encore éloignées des représentations des individus (1.2).

1.1. L'organisation du travail au cours du XIXe siècle, une question de répartition des ouvriers

Au début du XIXe siècle, l'absence d'intérêt statistique pour la question du travail pourrait s'expliquer par la prédominance de la loi de Say. Les travailleurs trouveraient spontanément leur place sur le marché. Cette approche du marché du travail est inscrite dans la législation révolutionnaire, « *la loi Le Chapelier inscrit dans les textes l'utopie d'un marché du travail unifié dans lequel les travailleurs, d'un côté, et les employeurs, de l'autre, se trouvent déliés de toute appartenance à des organisations susceptibles de défendre leurs intérêts* »[134]. Surtout, les penseurs libéraux de la Révolution française voyaient dans la levée des barrières à l'entrée sur le marché du travail un mode de résolution plausible du vagabondage et de l'inoccupation des classes laborieuses[135]. La vieille tradition des ateliers de charité, et l'expérience temporaire des Ateliers nationaux, de février à Juin 1848, rappelle néanmoins qu'une intervention publique sur le volume de travailleurs embauchés était explicitement imaginée. À la même époque, émergent d'autres réponses à la faiblesse des salaires : des approches en termes d'intervention sur la circulation de l'offre et de la demande de travail. Des auteurs issus du monde académique proposent l'intervention de l'État pour fluidifier la circulation des travailleurs et formalisent ainsi le marché du travail en se fondant sur des arguments métrologiques.

---

[133] Ce dernier calcule le « potentiel productif » de la France, en postulant cependant l'emploi de tous les hommes en âge de travailler, faisant ainsi l'hypothèse de l'absence de sous-emploi du facteur travail. Philippe Steiner, « Charles Dupin et Jean-Baptiste Say : arithmétique politique et économie politique », *in Charles Dupin (1784-1873): ingénieur, savant, économiste, pédagogue et parlementaire du Premier au Second Empire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 149-164.

[134] Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « Incertitudes et médiations au coeur du marché du travail », *Revue française de sociologie*, 2009, vol. 50, n° 3, p. 573-598. p. 576.

[135] Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, France, Fayard, 1995. p. 305 et sq. Une formulation claire de cet optimisme se trouve chez Gustave de Molinari qui proclame qu'avec l'extension du marché du travail, « l'ouvrier cesserait d'être sous la dépendance immédiate, et par la même arbitraire et tyrannique, de l'entrepreneur d'industrie », cité *in* César Centi, « Les leçons d'un échec : Molinari et le marché du travail », *Economies et Sociétés, Série Oeconomia-PE*, 1989, n° 12, p. 31-75.

La notion d'offre et de demande de travail se trouve formuler pour la première de façon explicite fois sous la plume du baron d'empire J.-M. de Gérando, en 1839. Ce dernier en vient même à parler « d'emploi », pour évoquer l'attrait de la grande ville auprès des ouvriers et l'attractivité qu'elles exercent sur les villageois environnant. À propos de ces derniers, il note : « *Ils y arrivent sans connaissance des lieux, sans relations, sans appuis, souvent sans capacité, sans prévoyance ; ils se jettent au hasard dans les bras d'une concurrence indéfinie* »[136]. Surtout, nous dit-il concernant l'ensemble des ouvriers y compris les plus établis « *Le rapport de la production à la demande, difficile par lui-même à apprécier, est hors de la portée du simple ouvrier* »[137]. Contre la concurrence inadaptée, il assure qu'« *un premier préservatif et remède se présente naturellement : il consisterait dans une institution propre à diriger le placement et le classement des hommes de travail.* » L'intérêt de « cette direction », serait de disposer d'une « *statistique exacte de la répartition des travailleurs, dans les diverses professions industrielles de la cité* [représentant] *des tableaux à l'aide desquels la direction pourrait comparer les demandes et les offres respectives.* » L'avantage déterminant que cette direction pourrait apporter à la cité, d'après Gérando, est de nature qualitative. Cet établissement pourrait « éclairer » maîtres et compagnons sur les comportements les plus « favorables », en leur faisant « *sentir ce qui leur manque pour réussir ; elle leur enseignerait ce qui leur reste à acquérir* »[138]. Il conclut : « *De la sorte, l'équilibre serait mieux établi entre la demande et l'offre de travail ; la distribution des travailleurs serait plus sagement opérée ; chacun serait mieux employé suivant son habileté ; les transactions reposeraient sur des bases équitables.* » Pour Gérando, une telle intervention sur le marché du travail ne peut être le fait d'une société de bienfaisance, au cadre trop restreint, la condition essentielle à la réussite de l'entreprise étant sa généralité.

Plus ambitieux, G. de Molinari, économiste belge parfois considéré comme le père du néo-libéralisme[139], formule une conception de l'homme comme capital personnel, dans des termes proches de la théorie actuelle du capital humain[140]. La production de l'homme étant régie par les mêmes lois économiques que d'autres marchandises, la conversion du travail en capital suppose que l'homme devienne mobile, afin de pouvoir faire commerce de son travail. La mobilité permettrait d'élever le salaire dans les lieux où la population ouvrière pullule. La construction, en 1842, des premières lignes de voyageurs raccordant Paris au reste du

[136] Joseph Marie de Gérando, *De la bienfaisance publique, 3*, Jules Renouard, 1839. p. 310.

[137] *Ibid.* p. 311.

[138] *Ibid.* p. 312.

[139] André Vianes, « L'inventeur des programmes ultra-libéraux actuels... est mort en 1912 : Gustave de Molinari », *Economies et humanisme*, 1984, n° 278, p. 51-56.

[140] Autrement dit, « les qualifications ont un coût qui tend à accroître la productivité du travailleur » César Centi, « Les leçons d'un échec », *op. cit.* p. 35.

territoire français fournit à Molinari le média de cette mise en mobilité du facteur travail[141]. Néanmoins, le projet suppose un lieu où les informations sur la demande de travail seraient rendues publiques, « de sorte que les travailleurs sachent où offrir leurs bras »[142]. Dans ses *Etudes économiques*, publiées en 1846, Molinari propose la création de bourses du travail, sur le modèle des bourses de capitaux, pour favoriser la circulation des travailleurs[143]. Les entrepreneurs à la recherche d'un ouvrier de métier se feraient connaître auprès de ces places, en précisant le métier en question. Par courrier ou par télégramme, les différentes bourses du travail échangeraient le nombre de ces postes vacants. Chaque bourse locale serait alors en mesure d'afficher sur un bulletin général la nature et le nombre des emplois disponibles dans différentes villes et d'envoyer ensuite, par chemin de fer, les ouvriers surnuméraires vers les lieux manquant de bras[144]. Comme l'écrit César Centi, le projet vise à rompre avec le fait que le travail soit la seule marchandise pour laquelle la production et la commercialisation ne fasse l'objet d'une division des rôles. « Il faut donc des agents et des instruments de mobilisation »[145] du travail.

Dans le prolongement de cette réflexion, A. Hennequin, propose en 1848 une *Organisation de la statistique du travail et du placement des ouvriers* pour résoudre la contradiction apparente entre le « laissez-faire » et l'engouement pour la statistique. Marqué par les journées de Juin, il plaide :

> « Chez les nations civilisées, le gouvernement n'a pas mission d'absorber la production, il doit se contenter de l'éclairer. L'administration française poussant à l'excès la doctrine du laissez-faire et du laissez-passer, s'était trop accoutumée à négliger son devoir de pilote officieux et sagace. Il est bon qu'elle s'apprenne à le remplir sans le dépasser. » [146]

Inspiré par les réflexions de G. de Molinari et les modes concrets de gestion des ouvriers étrangers à Strasbourg[147], A. Hennequin défend l'ouverture de bureaux de placement sur tout le territoire français. Pour chaque profession, les placeurs relèveraient le nombre de personnes en activité et celles à la recherche d'une place. Les maîtres à la recherche d'un ouvrier devraient obligatoirement se faire connaître du bureau municipal et il serait interdit d'embaucher ou d'être embauché sans en avoir fait mention au bureau de placement. Les bureaux échangeraient entre eux et avec une organisation centrale, les informations dont ils

[141] Gustave de Molinari, « L'avenir des chemin de fer », *La Nation* du 23 juillet 1843 cité *in Ibid.* p. 41.

[142] *Ibid.* p. 42.

[143] Gustave de Molinari, *Etudes économiques*, Paris, Bautruche, 1846. p. 56-57.

[144] Jean-Paul de Gaudemar, *La mobilisation générale*, Paris, France, Éd. du Champ urbain, 1979. p. 122-125.

[145] César Centi, « Les leçons d'un échec », *op. cit.* p. 45.

[146] Amédée Hennequin, *De l'Organisation de la statistique du travail et du placement des ouvriers*, Paris, 1848. p. 3.

[147] Pour certains économistes comme Jean-Paul de Gaudemar les bureaux de placement, depuis l'ancien régime, jouent avant tout ce rôle de poste frontière sur le marché du travail comme le fera, selon lui, l'ANPE. Jean-Paul de Gaudemar, *La mobilisation générale*, *op. cit.* p. 120-122 et p. 137-140.

disposent. Une telle activité permettrait d'établir au niveau national « *la statistique des individus par profession* »[148]. Selon A. Hennequin, l'enregistrement de ces données et leur publicité aurait l'intérêt de tenir « *en équilibre l'offre et la demande de travail* [et] *maintiendrait le salaire à son taux naturel, sans recourir à aucune fixation arbitraire* », tout en favorisant la circulation des travailleurs. Il permettrait également aux jeunes apprentis de ne pas se lancer dans une carrière sans renseignement « *sur les ressources promises par cet art ou par ce métier* »[149]. A. Hennequin rejette la pertinence d'un recensement administratif des places disponibles et imagine un dispositif métrologique branché sur les flux de travailleurs :

> « Le meilleur moyen de connaître la vérité, c'est de préparer une sorte de toile, sur laquelle elle vienne, chaque jour, se réfléchir et se fixer naturellement. Tels seraient les bureaux d'enquête quotidienne, tenus par les placeurs. »[150]

Sans utiliser la notion d'externalité positive, l'auteur interroge la question de la rémunération de ces bureaux et précise : « *comment démêler si le travail a été procuré par les soins de l'ouvrier ou par ceux du placeur ?* ». Pour résoudre cette question, il propose de confier la rémunération des placeurs aux municipalités, de manière « *proportionné*[e] *à l'importance* [quantitative] *des professions qu'ils administrent* »[151]. L'auteur conclut son essai par ces mots :

> « En résumé, la base de l'organisation industrielle, cette œuvre si nécessaire et si difficile, est, à nos yeux, l'établissement d'un système d'information continu, permanent et gratuit. »[152]

Contre les affres du paupérisme, les réflexions de J.-M. Gérando, G. Molinari et A. Hennequin défendent la constitution d'une analyse statistique de la répartition de la main d'œuvre, adossée aux registres d'un établissement de placement. Par l'institution de lieux centralisant et diffusant l'information, elles envisagent une agrégation des offres et des demandes de travail isolées pour fonder une « statistique agissante »[153] sur le corps social. Il s'agit de statistiques spécifiques aux politiques économiques libérales à l'égard des marchés : des statistiques qui garantissent les mécanismes marchands[154]. Ainsi, la question du placement

---

[148] Amédée Hennequin, *De l'Organisation de la statistique du travail et du placement des ouvriers*, *op. cit.* p.2.

[149] *Ibid.* p.3.

[150] *Ibid.* p.43.

[151] *Ibid.* p.36.

[152] *Ibid.*, p.44.

[153] *Ibid.*, p.7.

[154] Voir sur ce point une présentation des statistiques propres à l'État libéral dans Alain Desrosières, « Historiciser l'action publique: l'État, le marché et les statistiques », *in Historicités de l'action publique*, Puf., Paris, 2003, p. 207-221. Celles-ci ont pour mission principale de lutter contre la spéculation comme le montre le cas des statistiques agricoles aux États-Unis, comme décrit dans Emmanuel Didier, *En quoi consiste l'Amérique ? - Les statistiques, le New deal et la démocratie*, Paris, France, Éd. la Découverte, 2009. p. 19-78. Pour une synthèse, voir Alain Desrosières, *L'argument statistique II Gouverner par les nombres*, *op. cit.*

est envisagée dans une perspective de répartition des ouvriers, entre les métiers, d'une part, et entre les villes, d'autre part. La migration des travailleurs doit être éclairée pour garantir le niveau des salaires mais la possibilité d'un surplus de travailleurs involontairement inoccupés n'est pas envisagée. Ces projets, qui entendent régir l'ensemble du marché du travail de façon nouvelle, reposent implicitement sur l'héritage corporatiste des professions d'ancien régime. Les procédures de répartition de la main-d'œuvre proposées postulent, d'abord, qu'il existe au préalable une nomenclature des métiers. Elles postulent, ensuite, que chaque personne en quête d'un emploi parviendrait spontanément à se classer dans cette nomenclature. À chaque travailleur son métier, à chaque métier ses travailleurs. Or, comme le rappelle J. Luciani, l'étude de cette période invite plutôt à des analyses en termes d'opposition entre marchés externes et marchés internes, à la façon des analyses contemporaines de M. Piore[155]. En d'autres termes, à l'époque, si un grand nombre d'ouvriers sont attachés à une profession bien définie, beaucoup d'autres sont dépourvus de qualifications spécifiques. Considérés comme « manœuvres » ou « brassiers », ils ne conservent pas leur métier entre deux places et ne peuvent participer à de tels dispositifs où la qualité des travailleurs est fixée à l'avance.

Ces projets d'organisation du marché du travail ne se concrétisent pas à l'époque où ils sont formulés. Sans pouvoir être certain des motifs de cet échec, nous nous risquons à en proposer quelques raisons. Selon nous, les procédures imaginées sont en fait en décalage avec les représentations utilisées par les institutions et les acteurs. L'organisation du placement des ouvriers est alors prise en tension entre deux forces opposées : le caractère professionnel du marché du travail et son caractère local[156]. Le placement des ouvriers de métier est organisé par la profession, le syndicat centralisant les demandes de places, les postes vacants et s'assurant de la décence des salaires[157]. Le marché des manœuvres est structuré de façon locale, dans les cadres du bassin d'emploi, attachée à une ville ou à un centre d'activité. L'institution d'un placement national extérieur aux syndicats ou à la municipalité, comme imaginée par G. Molinari ou A. Hennequin, est alors incompatible avec les formes d'organisation et de segmentation du marché du travail ouvrier.

Dès le milieu du XIXe siècle, la mise en mesure du marché du travail au moyen de bureaux de placement publics est envisagée. Malgré l'inquiétude grandissante au sujet du « paupérisme » et des risques associés au travail salarié, la notion de marché du travail n'est pas pleinement constituée dans les politiques publiques et ne fait pas l'objet d'un recueil de

[155] Jean Luciani, « Logiques du placement ouvrier au XIXe siècle et construction du marché du travail », *op. cit.* Il fait référence à l'approche *insider/outsider* du marché du travail, étudié dans Peter B. Doeringer et Michael J. Piore, *Internal labor markets and manpower analysis*, ME Sharpe Inc, 1971.

[156] Jean Luciani, « Logiques du placement ouvrier au XIXe siècle et construction du marché du travail », *op. cit.*

[157] Guillemette De Larquier, « Émergence des services publics de placement et marchés du travail français et britannique au XXe siècle », *op. cit.*

données statistiques. Bien plus, la question des ouvriers inoccupés n'a pas encore fait l'objet d'un travail de convention et de collecte de données. Le marché est un marché soit local soit professionnel et les projets allant dans le sens d'une unification nationale ne sont pas audibles. Pour le dire comme Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « la réalité résiste »[158].

1.2. Dénombrer les chômeurs : l'œuvre de l'Office du travail

Malgré l'ambition émancipatrice de la loi Le Chapelier, le développement du salariat grossit les rangs des individus qui ne peuvent assumer financièrement le fait d'être inoccupés. Alors que la paysannerie survit, non sans mal, à la pénurie d'ouvrage, les ouvriers urbains deviennent progressivement dépendants du salaire journalier qu'ils retirent de leur travail. L'augmentation du nombre de personnes comptées au rang des « pauvres » a pu faire dire à des auteurs comme K. Polanyi que la période allant de l'abrogation du *Speenhamland act* en 1834 à la « grande transformation » des années 1930 était marquée par un renoncement des pouvoirs publics en occident à traiter la question de la pauvreté[159]. Selon ce dernier, un tel phénomène résulterait du progressif « désencastrement » de l'économie vis-à-vis de la société et 1834 marquerait l'acte de naissance du « chômeur » moderne, à travers l'abandon des pauvres à eux-mêmes. Pourtant, les travaux d'histoire sur l'émergence du chômage montrent au contraire que la figure du chômeur naît de la prise en charge des travailleurs inoccupés, plutôt que de leur abandon. C. Topalov souligne :

> « L'idée qui peu à peu a pris forme est que la pauvreté ne résulterait pas toujours ou pas seulement des tares morales ou héréditaires des individus, ni même des influences néfastes de l'environnement insalubre de la grande ville. Elle proviendrait principalement de l'organisation même de l'industrie et de son marché du travail. Le "chômeur" n'est pas le "pauvre" de toujours, mais la figure d'une catégorie nouvelle. »[160]

Au cours du second XIXe siècle, la classe des « pauvres » apparaît impropre à accueillir l'ensemble des personnes touchées par la misère. Le malaise repose sur la différence perçue, par les bienfaiteurs et les pouvoirs publics, entre la pauvreté durable et structurelle des « pauvres » et la pauvreté passagère des ouvriers privés d'emploi[161]. Se développe un travail latent puis explicite de *convention* de la notion de chômeur. À la fin du second Empire, le terme « chômer » cesse de qualifier la morte saison, le calme, ou la vacance pour recouvrir la

[158] Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « Incertitudes et médiations au coeur du marché du travail », *op. cit.* p. 577.

[159] Karl Polanyi, *La grande transformation*, Gallimard, 1983. p.120.

[160] Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, *op. cit.* p. 15-16

[161] Didier Demazière, *Le chômage en crise ?*, *op. cit.* p. 36.

situation des ouvriers inoccupés, progressivement qualifiés de « chômeurs »[162]. La constitution du « chômage » en tant que « problème public »[163] engage tout un mouvement d'interrogation sur le fonctionnement empirique du marché du travail. Pour alimenter ces interrogations, la statistique publique se substitue progressivement aux enquêtes qualitatives leplaysiennes des bienfaiteurs. Les choix effectués lors de la naissance de la statistique du chômage jettent les fondations des représentations du marché du travail en France.

Au début des années 1880, les conventions de définition en matière de statistique du chômage sont inexistantes. La notion de chômage tend à se diffuser dans le sens commun, mais la catégorie n'est pas suffisamment opératoire pour être mobilisée dans des questionnaires[164]. Au moment où la notion de chômage s'institutionnalise, le projet de constituer un ministère du Travail, revendication des mouvements ouvriers de 1848, refait surface[165]. En janvier 1891, le gouvernement radical crée le Conseil supérieur du travail pour préparer la création d'un ministère. La mission de cette instance est clairement positiviste : le Conseil supérieur du travail doit produire des « statistiques d'un ordre plus élevé »[166] que les statistiques de l'époque. Parmi les quatre sections du conseil supérieur du travail, l'une d'entre elle est chargée d'organiser un Office du travail qui éclairera les travaux du Conseil[167]. La mission d'exploration du social est envisagée dans une perspective quantitative. En témoigne le rattachement de la Statistique générale de la France (SGF) à l'Office du travail dès le mois de juillet 1891. Selon le décret d'application, l'Office du travail :

> « a pour mission de recueillir, de coordonner et de publier toutes informations relatives au travail, notamment en ce qui concerne l'état et le développement de la production, l'organisation et la rémunération du travail en France et à l'étranger et d'effectuer tous travaux se rattachant à cet ordre d'idées. »[168]

L'Office du travail participe à l'élaboration d'une définition statistique du chômage. Entre 1895 et 1896, ses membres rédigent un *Rapport sur la question du chômage*, commandé dans une perspective d'intervention sur le marché du travail. Le rapport doit :

> « examiner dans quelle mesure et de quelle manière il appartient à l'État de contribuer à atténuer l'effet des crises industrielles en créant un capital de réserve

[162] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 22 R. Salais souligne que l'émergence de cette notion n'est pas sans rapport avec le développement des organisations professionnelles de défense des ouvriers à la même époque.

[163] Joseph R. Gusfield, *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, États-Unis, The University of Chicago press, 1984. p. 2-4.

[164] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 27-53

[165] André-Clément Découflé, « Histoire de l'office du travail - Une "administration de mission" avant la lettre », *Travail et emploi*, 1984, vol. 12, n° 22, p. 45-55.

[166] Ministère du Commerce, de l'Industrie et des colonies. *Conseil supérieur du travail*. Première session (février 1891). Compte rendu. Paris, imprimerie nationale, 1891, p. 93, cité dans *Ibid.* p. 46.

[167] Béatrice Touchelay, *L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale*, *op. cit.* p. 18.

[168] Article 1 du décret d'application du 21 août 1891 cité dans *Ibid.* p. 12.

> destiné à l'exécution de travaux qui pourraient être entrepris et ajournés à volonté selon l'intensité du chômage »[169].

En proposant des voies pour mesurer le phénomène chômage, le rapport nous permet d'accéder aux définitions statistiques du phénomène imaginées à l'époque. Il semble admis que « *le chômage est une suspension du travail et que toute les suspensions du travail ne sont pas du chômage* »[170] mais la question qui se pose est la suivante : sur la base de quels critères un individu peut-il être classé parmi les chômeurs ? La distinction chômeur/non-chômeur est suggérée par l'autonomisation progressive du salariat, vis-à-vis de l'agriculture et de l'artisanat. La mesure du phénomène conçue par les statisticiens se fonde ainsi sur une opposition entre l'accidentel et le normal, constatée dans les représentations des ouvriers eux-mêmes, lors d'enquêtes empiriques menées par l'Office[171].

> « Mais, tant que les véritables ouvriers, atteints par un chômage accidentel, resteront confondus dans la masse des nécessiteux d'habitude […] l'aumône qu'on leur allouera moyennant travail à l'atelier de charité ne pourra pas dépasser le salaire de famine auquel il est nécessaire de réduire leurs compagnons de misère sous peine d'agrandir indéfiniment les cadres de leur armée. »[172]

Cette justification de l'intervention de l'État respecte les canons de la pensée libérale de l'époque, en limitant la question prévoyance à la sphère privée. Néanmoins, on constate un infléchissement du modèle, à travers l'idée selon laquelle le marché peut être défaillant. L'approche est morale : il est considéré qu'un individu ne peut être prévoyant dans un contexte où la privation de son salaire n'est pas prévisible. L'approche est également statistique : les ouvriers sont jugés aptes à distinguer un chômage habituel et un chômage accidentel. La mise en œuvre de cette composante de la définition doit beaucoup aux travaux de Lucien March qui propose d'évaluer le chômage normal en isolant, parmi les variations du taux de chômage les plus importantes, la valeur la plus basse. Il s'agit là d'une forme de seuil. Comparée au taux de chômage moyen, la différence permet d'isoler un chômage accidentel. L'approche est enfin articulée à la gestion des bureaux de placement, le « fondement de la distinction [entre pauvre et chômeurs] réside ainsi dans le passé de l'individu : la catégorie de chômeur ne peut concerner que le seul ouvrier régulier »[173].

---

[169] Conseil supérieur du travail, 1894, cité dans Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 42.

[170] *Ibid.* p. 31.

[171] *Cf.* Béatrice Touchelay, *L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale*, *op. cit.* p.20

[172] Conseil supérieur du travail, *Rapport sur la question du chômage*, 1896, p. 188-189, cité dans Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 49. Le salaire de remplacement est conçu dans une perspective incitative, le Conseil supérieur du travail craignant l'émergence de ce que l'on nommerait aujourd'hui une « trappe à pauvreté ».

[173] Didier Demazière, *Le chômage en crise ?*, *op. cit.* p. 37.

Les travaux de *convention* de l'Office s'attachent à mettre en forme une représentation du chômage qui doit être mesurée par le « dénombrement »[174] de 1896. Le questionnaire interroge ainsi les enquêtés sur les causes de la suspension de travail, des experts devant ensuite démêler les véritable chômeurs des sans-professions[175]. Dans l'analyse des résultats de l'enquête les statisticiens s'appuient alors sur un critère de distinction, une définition statistique du chômage, fondée sur la notion de « dépendance » vis-à-vis d'un « établissement ». Il s'agit là d'une représentation spécifique du marché du travail. En se focalisant sur le lien avec un contremaître, cette conception laisse dans l'ombre les organisations familiales ou l'activité domestique. R. Salais souligne : « *Seuls les ouvriers et employés des établissements peuvent constituer aux yeux du statisticien, les chômeurs*. »[176] Malgré cet important travail de définition, l'enquête n'empêche pas les doublons. Certaines personnes peuvent difficilement être rangées au rang d'actifs occupés ou inoccupés. L'imprécision de certaines positions n'est pas exempte de sens pour autant. Bien au contraire, elle souligne le relatif décalage entre les représentations des individus et les tentatives de représentation de leurs positions vis-à-vis du marché du travail. Tout en travaillant à domicile, certaines personnes se déclarent en chômage, contre la définition du statisticien[177]. Ceci s'explique par l'importance, au tournant du siècle, de la production à façon, un mode de production tout à la fois dépendant d'un établissement donneur d'ordre mais dans le cadre duquel la personne effectue son travail à domicile. Il existe ensuite des individus privés d'emploi qui ne se reconnaissent pas comme tels[178]. La figure du chômeur qui naît au tournant du XXe siècle est une figure dépendante de la définition du phénomène arrêtée au sein de l'Office du travail. La mise en place d'une mesure du chômage reste incomplète car les conventions retenues sont trop proches de la figure du chômeur issu de l'industrie. Ce tropisme se maintient jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. La généralisation du contrat de travail salarié, en remplacement du contrat de louage de service et l'émergence du droit du travail, font converger les formes juridiques, cognitives et statistiques de l'appréhension du salariat et du chômage.

2. La convention keynésienne de plein emploi dessine la figure du chômeur moderne

Les formes modernes de décompte du chômage découlent en partie des reconfigurations politiques, statistiques et économiques ayant eu lieu au cours de la longue séquence 1898-

[174] Le recensement de la population est alors intitulé dénombrement.

[175] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 47.

[176] *Ibid.* p. 32.

[177] *Ibid.* p. 63.

[178] Christian Topalov, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, *op. cit.* p. 329.

1968. Au cours de la période, les représentations profanes, scientifiques et politiques du salariat se conforment mutuellement. Pour simplifier, nous utilisons le terme de convention keynésienne de plein emploi pour qualifier le produit de ce mouvement, tout en ayant à l'esprit que ce processus ne naît pas du projet d'un grand ordonnateur qui aurait dessiné *a priori* un schéma cohérent. J.-M. Keynes lui-même n'était pas encore lu en France quand les premières pierres de cette convention sont posées[179]. Néanmoins, le personnel politique, la population et les statisticiens envisagent progressivement l'emploi et l'absence d'emploi de manière semblable : en référence au contrat de travail salarié. Dans le premier XXe siècle, les pièces de ce puzzle s'imbriquent petit à petit avant que les réformes de la libération ne mettent le schéma en cohérence autour de la pierre angulaire que constitue le Plan (2.1). La mise en cohérence des différentes composantes de cette « convention keynésienne de plein emploi » suscite néanmoins des questions auxquelles les outils de connaissance utilisés alors ne parviennent pas à répondre. L'approfondissement de ces questionnements conduit à la naissance de L'ANPE, lorsqu'un décalage entre les occupés et la population disponible se fait jour dans les travaux des planificateurs (2.2).

2.1. Les reconfigurations de l'État, du salariat et de la statistique

De la naissance de l'Office du travail à la Seconde Guerre mondiale, la définition du chômage évolue finalement assez peu. Face à cette apparente constance, les représentations juridiques et les catégories de l'action publiques se transforment symboliquement. Elles rapprochent le travailleur masculin de l'industrie du reste de la population active et inversement. Il s'agit néanmoins, dans un premier temps, d'une révolution de palais dans la mesure où la grande majorité de la population active n'est pas touchée par ces transformations du salariat.

Les reconfigurations symboliques du salariat

Le contrat de travail salarié se répand à partir de la loi de 1898 sur les accidents du travail. Sont progressivement reconnues l'inégalité des sujets dans le champ du travail et la responsabilité du chef d'entreprise, non plus en tant que personne physique mais en tant que personne morale. Le contrat de travail instaure une subordination juridique entre le travailleur et l'employeur. Le droit du travail, constitué à partir de 1901, reprend ces conceptions de la situation de travail pour promouvoir plus d'égalité à travers la reconnaissance de l'inégalité[180].

[179] François Fourquet, *Les comptes de la puissance : histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, France, Recherches, 1980. p. 21.

[180] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 71.

A compter de 1898, le contrat de travail ne se substitue pas au contrat de louage de service comme si les acteurs avait le choix entre l'un et l'autre. Il s'agit d'une nouvelle conceptualisation juridique de la relation de travail[181]. Les transformations des représentations en matière de salariat ne sont pas sans rapport avec les changements que connaît le système productif. La rationalisation de l'activité des grandes entreprises conduit à la fois à la constitution d'une main-d'œuvre homogène, peu qualifiée et à l'émergence d'une catégorie de techniciens qualifiés du point de vue des techniques nouvelles de production et d'organisation. Dans la grande industrie, l'identification d'une productivité individuelle devient plus difficile. Le développement de ces nouvelles façons de produire implique l'intégration de la gestion des salaires aux nouvelles contraintes organisationnelles. Les solidarités, les allégeances et les dominations de métiers sont remplacées par la solidarité technique, les intermédiaires syndicaux et la loyauté envers l'établissement[182]. L'immobilisation de la main-d'œuvre embauchée suscite chez les gestionnaires un besoin de prévision de l'activité et d'outils de connaissance en la matière. Pour les salariés, les situations d'inoccupation sont de plus en plus identifiables. Le mouvement n'est pas uniforme, il est avant tout industriel et urbain, mais il conduit symboliquement à fonder une distinction très nette entre le travail et le hors travail.

Ces transformations modifient la perception du chômeur et du salarié mais ne touchent pas le territoire de façon homogène. Une grande partie de la population active est occupée dans de petites industries peu mécanisées, dans des espaces peu urbanisés ou ruraux[183]. Ainsi, pour significatives qu'elles paraissent, les transformations du travail à Billancourt sont en quelque sorte indépendantes des conditions de travail de la majorité de la population active. Comme le montre R. Salais en appliquant aux données des années 1930 des méthodes statistiques apparues depuis, l'augmentation du chômage à la suite de la crise de 1929, en France, semble indépendante du niveau de l'emploi[184]. Les variables explicatives du phénomène sont davantage l'urbanisation et l'industrialisation[185]. Dans les années 1930, il semble que les personnes convenant qu'elles sont au chômage se distinguent par une trajectoire professionnelle marquée par l'industrie ou par la ville. L'acceptation du rôle de chômeur résulte d'une objectivation de la perte d'emploi et de la possibilité de recourir à des institutions de secours, présentes dans les grandes villes et les grands centres industriels.

---

[181] François Vatin, « Retour sur la question salariale », *in Le salariat : histoire, théorie et formes*, Paris, France, la Dispute, 2007, .

[182] *Ibid.* p. 146.

[183] En 1931, pour la première fois, la population des villes de plus de 2000 habitants dépasse la population résidant dans des communes de moins de 2000 habitants. Maurice Halbwachs et Alfred Sauvy, *Le Point de vue du nombre: 1936*, INED, 2005. p. 337.

[184] Robert Salais, « La formation du chômage dans les années trente », *Economie et statistique*, 1983, vol. 155, n° 1, p. 15-28.

[185] Robert Salais, « La formation du chômage comme catégorie », *op. cit.*

Les transformations de l'État

La convention keynésienne d'après-guerre se fonde également sur les transformations de l'appareil d'État et des formes d'intervention sur le marché du travail au cours des années 1930. La reconnaissance des conventions collectives par les accords de Matignon offre une garantie juridique nationale aux protections salariales nouvelles[186]. La durée légale du travail est fixée à 40 heures hebdomadaires en 1936, avec pour horizon le plein emploi des facteurs de production[187]. L'intervention publique en matière de secours aux chômeurs est plus ambigüe. L'importance des fonds consacrés par l'État au secours des inoccupés augmente constamment au cours de la décennie mais la gestion et l'allocation des fonds restent une affaire municipale[188]. Progressivement, le chômage est envisagé comme la conséquence mécanique d'un désajustement du niveau d'emploi et du nombre de bras disponibles. À titre d'exemple un juriste nommé Claude Lasry écrit en 1938 :

> « Il suffit de ramener le fléau du chômage au constat élémentaire que l'activité économique ne correspond pas à un volume d'emploi suffisant pour occuper toute la population apte à travailler. Les moyens de le combattre s'énoncent d'eux-mêmes. Les pouvoirs publics peuvent en constater l'existence et en combattre les conséquences sociales, par l'octroi d'un secours. Il peut aussi prendre des mesures plus actives destinées à augmenter le volume d'emploi pour qu'il corresponde à celui de la population active ou alors réduire le nombre d'individus ayant le droit ou le désir ou le besoin de travailler. Les pouvoirs publics peuvent en somme soit augmenter l'offre, soit diminuer la demande d'emploi sur le marché du travail. Mais avant cela, ils peuvent réaliser, le mieux possible, une utilisation intégrale de l'offre disponible (placement, orientation, instruction professionnelle) ou encore réduire le nombre d'heures de travail pouvant être effectuées par chaque individu employé. »[189]

C'est dans cet esprit que les réformes de la Libération prolongent le mouvement d'unification en matière de gestion nationale de la main-d'œuvre et de la production, entrepris avant la défaite. L'enjeu de l'après 1945 est le « rattrapage ». Rattrapage avec la France d'avant-guerre, d'une part, le décalage du volume de production avec celle de l'année 1938 est patent[190]. Rattrapage avec les États-Unis d'autre part, qui apparaît comme le nouveau

---

[186] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 142.

[187] L'objectif de plein emploi propre à la convention keynésienne est ambigu du point de vue de la durée du travail, dans la mesure où le souci de reconstruction amène les réformateurs de la libération à envisager une augmentation du temps de travail hebdomadaire, notamment à travers les heures supplémentaires dans la loi de 1946 sur les 40 heures, afin de contrebalancer la faiblesse du facteur capital. Henri Hatzfeld et Jacques Freyssinet, *L'emploi en France*, Paris, France, Les éditions ouvrières, 1964. p.112-113

[188] Françoise de Barros, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit.* Sur l'histoire de l'indemnisation du chômage au XXe siècle, nous renvoyons le lecteur au Chapitre III : « De l'activation des dépenses de chômage à la fusion. Une sociologie politique de l'encadrement des chômeurs (1990-2012). »

[189] Claude Lasry, *Lutte contre le chômage et finances publiques: 1929-1937*, Paris, France, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1938. p. 199.

[190] Le PIB par habitant, en France, en 1945, représente 57 % de celui de 1938 et seulement 86 %, en 1946. Il faut attendre 1949 pour dépasser à nouveau le PIB par habitant d'avant-guerre. Angus Maddison, *L'économie mondiale 1820-1992: analyse et statistiques*, OECD Publishing, 1995. p. 207.

modèle à suivre. Il importe donc de favoriser une augmentation rapide de la productivité, qui passe à la fois par une mobilisation générale des forces productives mais également l'augmentation de la compétence des travailleurs disponibles[191]. Au cours des années qui suivent, des missions de productivité sont organisées pour envoyer outre-Atlantique, de jeunes ingénieurs afin qu'ils s'inspirent du modèle américain[192]. À travers ces voyages, des valeurs circulent. Le cadre d'entreprise est reconnu comme le garant de la productivité de l'entreprise. La légitimité d'une protection des travailleurs dans le temps et la pertinence d'une orientation nationale de la production se diffusent également. C'est à cette période que la direction du Plan apparaît, à l'initiative de Jean Monnet. Plusieurs fois remaniée, cette organisme prend finalement la forme d'une instance indépendante dépourvue de pouvoir mais dépendante du ministère des Finances en matière de financement[193]. Au moyen de la planification, l'État doit assurer le plein emploi des facteurs de production. Comme le souligne Robert Salais :

> « Le rôle de l'organisation du travail est constamment souligné, les gains de productivité devant découler de l'établissement de règles nouvelles par les employeurs et les comités d'entreprises, de programmes de révision des méthodes de travail, du calcul des améliorations lié à des primes collectives de rendement. Ce souci du calcul micro-économique est complété par l'attention portée à l'insuffisance des statistiques de la main-d'œuvre, qui conduit à proposer la constitution semestrielle d'un État général de la Population active. »[194]

En deux mots : il faut faire plus et mieux. En un mot, il faut mesurer.

Les transformations de l'appareil statistique

La convention keynésienne de plein emploi se caractérise par une intervention de l'État au cœur de l'économie. Le plan de sécurité social, acte la nécessité d'une lutte pour le plein emploi qui ne soit pas exclusivement centrée sur l'appariement de l'offre et de la demande mais qui se développe également à partir d'une politique globale de distribution des revenus[195]. Associé à une politique budgétaire, l'action des régimes sociaux est pensée comme un instrument au service d'une rationalisation de la distribution des richesses et d'une régulation de la demande. Cette conception nouvelle de l'économie prend appui sur des outils spécifiques de connaissance. L'appareil statistique d'État se transforme. L'Institut nationale de la statistique et des études économiques (INSEE) naît en 1946. Les statistiques fournies par cette institution alimentent les travaux du Commissariat général au Plan qui, en retour,

[191] Jean-Paul de Gaudemar, *La mobilisation générale*, *op. cit.* p. 134-135.

[192] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit. Op. Cit.* p. 155.

[193] *Ibid.* p. 156.

[194] *Ibid.* p. 157.

[195] Yann Le Lann, « Les frontières comptables du social: la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010) » Thèse de doctorat, Ecole doctorale Economie, organisations, société, Nanterre, France, 2013.

orientent les enquêtes menées par l'Institut. Sont produites des nomenclatures, telle la nomenclature des catégories socioprofessionnelles, qui équipent une cartographie de la société française et de son économie. Le tableau synoptique de la comptabilité nationale se présente tout à la fois comme le tableau de bord et le gouvernail de cette configuration[196]. Les enquêtes statistiques menées en France jusqu'à la Seconde Guerre mondiale sont revisitées, équipées et articulées les unes aux autres pour pouvoir alimenter une Comptabilité nationale où les comptes par agents et par opérations s'égalisent. Ce ne sont plus simplement les budgets ouvriers qui intéressent les gouvernants mais les dépenses de tous les ménages et leur intégration aux comptes des autres agents comme ceux des entreprises et des administrations publiques. À ce titre, la comptabilité nationale constitue une « révolution épistémologique »[197] qui invite à interpréter le volume de l'emploi comme le résultat des interdépendances entre chacun des acteurs économiques en tant que membre intégré de la nation. En ce qui concerne le chômage, les données disponibles sont ré-agencées pour fournir une image plus complète du phénomène et amorcer une intégration nationale des statistiques de l'emploi :

> « Jusqu'à la fin des années 30, ces deux informations (nombre de fonds en activité et nombre de chômeurs secourus) sont fournies séparément. En 1938, un tableau les rapproche en indiquant le "pourcentage de chômeurs secourus par rapport à la population couverte par les fonds de chômage en activité". La manière dont on donne à voir ces statistiques s'est transformée : ces informations qui n'avaient de sens que localement sont rapportées dans le courant des années 1930 à des grandeurs nationales afin de comparer. […] Un second constat résulte de la comparaison entre les sources. La confrontation du nombre de chômeurs secourus, du nombre de chômeurs inscrits dans les bureaux de placement et ceux du recensement montrent que les deux premières statistiques ne représentent respectivement que 11 % et 27 % des chômeurs "réels". »[198]

Les mesures fondées sur les registres alimentés dans les bureaux de secours et de placement des chômeurs soulignent la relative confidentialité des dispositifs d'aide public aux personnes privées d'emploi. La prise en charge du phénomène par l'État tranche avec la prise en compte du phénomène par les recensements décennaux. La mesure du phénomène par enquête est « améliorée », du point de vue de la fréquence, avec la création en 1950 de « l'enquête emploi » par l'INSEE. En se donnant pour mission de mesurer les variations conjoncturelles de l'emploi, cette enquête est révélatrice des reconfigurations générales de la statistique publique. Le chômage est alors résiduel mais constitue une préoccupation politique[199]. Avec l'enquête emploi, le chômage est dorénavant pensé comme un état présent

[196] Sur le rôle des statistiques dans l'intervention de l'État après la libération voir François Fourquet, *Les comptes de la puissance*, *op. cit.* p. 48-74.

[197] Tomo Suzuki, « The epistemology of macroeconomic reality: The Keynesian Revolution from an accounting point of view », *Accounting, Organizations and Society*, 2003, vol. 28, n° 5, p. 471-517.

[198] Béatrice Touchelay et Etienne Pénissat, « Les statistiques du travail en revue (1906-1950) », *Courrier des statistiques*, 2009, n° 127, p. 21-28.

[199] Dominique Goux, « Une histoire de l'Enquête Emploi », *op. cit.*

de la personne[200] – elle est sur le marché du travail – et futur[201] – elle compte rechercher un emploi, et non comme la seule caractéristique d'une personne privée d'emploi. Au cours des vingt années d'après-guerre, la convergence des formes de salariat, de mesure et d'intervention de l'État conduit à une extension de la figure du salarié collectivement protégé dont le chômeur serait le négatif. Au cours des années 1950 et 1960, la définition moderne du chômage se répand sur le territoire, depuis les centres urbains vers des populations et des espaces plus reculés[202]. Elle est reconnue et investie par les acteurs. Tout se passe comme si la population en âge de travailler se conformait et se comparait à l'étalon de la figure du salarié à temps plein, y compris lorsqu'elle ne travaille pas. L'articulation de ces composantes cognitives, politiques et statistiques de la convention keynésienne de plein emploi reste marquée par un paradoxe. Tandis que les volumes d'emploi et leur répartition par secteur sont bien connus, le fonctionnement du marché du travail et les conditions de circulation de cette main-d'œuvre sont, eux, mal connus. C'est la raison pour laquelle lorsqu'un décalage entre le niveau d'emploi et les besoins de main-d'œuvre vont apparaître dans les données de l'INSEE, l'intervention sur le marché du travail va être imaginée de manière nouvelle : agir et connaître à travers une administration dédiée.

2.2. La naissance de l'ANPE

La naissance de l'ANPE ne marque pas la genèse de l'intervention publique sur le marché du travail. Dès 1904, les villes de plus de 10 000 habitants doivent mettre en place des bureaux de placement gratuits à disposition des inoccupés[203]. À partir de 1905, l'État participe au financement de l'indemnisation des chômeurs par les syndicats, tout en les incitant à effectuer gratuitement des activités de placement. Néanmoins, jusqu'en 1967 et à l'exception de la Seconde Guerre mondiale, cette intervention publique reste une affaire municipale[204]. De ce fait, une grande part du territoire n'est pas équipée en la matière. La nouveauté de la loi de 1967 est d'envisager le marché du travail français comme une entité nationale unifiée. La France devient un espace au sein duquel il est possible de construire des stratégies d'alimentation et de circulation de la force de travail « en fonction des mises en œuvre

[200] Didier Demazière, *Le chômage en crise ?*, *op. cit.* p. 40.

[201] Dans un rapport sur le contrôle des chômeurs commandé par la DARES, V. Dubois note que le retournement temporel entre passé et avenir dans la définition du chômeur est pris en compte plus tôt dans les catégories du recensement que dans les critères d'indemnisation. Un demandeur d'emploi est, à partir de 1954, une personne à la recherche d'un emploi et non plus seulement une personne que l'on a privée d'emploi. Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, et Emmanuel Pierru, *Le contrôle des chômeurs*, GSPE-DARES, Ministère du travail, 2006. p.23.

[202] Les femmes et les travailleurs ruraux sont progressivement incorporés à la population active salariée. Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit. Op. Cit.* pp. 260-267.

[203] Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p. 34

[204] Françoise de Barros, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Étatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *op. cit.*

possibles dans l'appareil productif »[205]. Dans ce cadre cognitif, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE[206]) reçoit pour mission de répartir les travailleurs inoccupés entre les postes vacants, en conformité avec la politique de l'emploi[207]. L'institution doit, pour ce faire, identifier à la fois où se trouvent les emplois disponibles, où se trouvent les personnes sans emploi et enfin quelle est la « qualité » de ces derniers. L'ANPE se présente ainsi comme un dispositif d'exploration du marché du travail mais elle est conçue pour parvenir à comprendre et modifier les mécanismes du marché. Il s'agit d'en connaître les tendances pour orienter et gérer la main-d'œuvre. Dessinée par des polytechniciens membres du cabinet Pompidou et gravitant autour du Commissariat général au Plan[208], l'ANPE s'écarte du modèle d'une économie planifiée par le haut en incarnant l'acceptation des mécanismes autonomes du marché.

Un décalage entre des séries statistiques conduit les ingénieurs du Plan à expliciter leurs orientations en matière de politique économique

Lors de la préparation du Ier Plan (1946-1952), l'enjeu est de mobiliser suffisamment de main-d'œuvre pour satisfaire les besoins de la reconstruction. Les membres de la commission de main-d'œuvre du Plan construisent une grandeur qu'ils nomment « population active disponible » et deux outils de mesure de cet agrégat. Le premier se calcule à partir des prévisions de la « demande finale » sur la période envisagée. L'équation croise la production, la durée hebdomadaire du travail, la productivité horaire du travail et la population active effectivement employée pour évaluer la quantité de travail disponible. Le second outil déduit la population active de la population totale à laquelle sont appliqués des taux d'activité par sexe et par âge. Les quatre premiers Plans (1947-1966) prévoient un ajustement quasi-spontané des deux grandeurs obtenues par les deux méthodes de prévision indépendantes. À titre d'exemple, lors de la préparation du IVe Plan (1962-1966), l'accroissement de la population active est évalué à 730 000 personnes pour des besoins en augmentation de 780 000 unités[209]. L'égalité est quasi-parfaite entre la population nécessaire et la population

[205] Jean-Paul de Gaudemar, *La mobilisation générale*, *op. cit.* p. 137.

[206] Au risque de nous répéter nous utilisons alternativement les termes « Agence nationale pour l'emploi », « ANPE » et « Agence » (avec une majuscule) de manière indistincte.

[207] La politique de l'emploi se structure autour de trois acteurs principaux : l'Unedic à partir de 1958, le Fond national de l'emploi en 1963 et enfin l'ANPE en 1968. Fabrice Colomb, « Le succès des incitations », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 3, n° 3, p. 31-52.

[208] Pour une présentation de l'entourage du Premier ministre George Pompidou voir Sabrina Tricaud et Emilie Willaert, « Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Elysée (1962-1974) », *Histoire@ Politique*, 2009, n° 2, p. 86-86.

[209] Sources : Henri Hatzfeld et Jacques Freyssinet, *L'emploi en France*, *op. cit.* p. 209. Les auteurs expliquent la proximité des deux chiffres : « Il convient de noter que l'équilibre ainsi obtenu n'est pas un heureux hasard mais d'un ensemble de mesures concertées portant sur les différents éléments du tableau. Le plus important de ces ajustements a porté sur les objectifs de production : le taux de croissance initialement proposé aux commissions était de 5%, les calculs de la commission de la main-d'œuvre firent apparaître que ce taux était insuffisant pour

disponible. En revanche, la commission de préparation du Ve Plan (1966-1970) aboutit à la conclusion inverse. À la fin de la période prospectée, la population active disponible doit supplanter la population active employée de près de 600 000 individus[210]. Face à cette situation inhabituelle pour les participants à la commission de la main-d'œuvre du Plan, les discussions s'allongent et les travaux prennent du retard. Des controverses sourdent et les participants à la commission rouvrent la boite noire des conventions de décompte. Pour certains acteurs comme J. Fourastié, président de la commission de main d'œuvre, l'explication est technique et réside dans la spécificité du calcul des différents agrégats. Pour d'autres, certaines catégories de la population adoptent un comportement inadapté : les femmes et les personnes âgées travailleraient trop, par exemple[211]. Pour les représentants syndicaux, le gouvernement privilégie l'insertion des produits français dans la compétition économique internationale sur le niveau d'emploi et se montre trop frileux en matière d'investissement et de création monétaire[212]. L'émergence de l'intégration économique européenne a déjà, en effet, reconfiguré les représentations des hauts fonctionnaires en charge de la politique publique. Conformément aux craintes soulevées dès la signature du traité de Rome par C. Gruson, directeur du Service des études statistiques et financières puis de l'INSEE, l'ouverture des échanges économiques entrave les politiques de régulation keynésienne[213]. Désireux de maintenir les équilibres en matière d'inflation, le gouvernement se refuse à modifier les prévisions de production pour parvenir au plein emploi.

La norme de plein emploi est en décalage avec la réalité observée telle qu'elle est représentée par les outils statistiques de l'époque. Pour mesurer au mieux cet écart, le calcul de l'offre d'emploi et de la demande d'emploi est confié à l'INSEE dans un souci d'objectivation du problème. Suite à ces enquêtes, un certain nombre de notions sont jugées trop imprécises pour permettre une évaluation pertinente de la situation de l'emploi et du chômage. En effet, la mesure du phénomène chômage est construite sur la base de l'enquête emploi elle-même fondée sur la déclaration des personnes. Or, pour les membres à la commission de main-d'œuvre, la volonté déclarée de trouver un emploi ne peut suffire à faire le chômeur. Ce dernier doit se confronter concrètement au marché du travail. L'idée germe peu à peu de créer une institution spécialisée dans l'enregistrement de la demande d'emploi qui permettrait de s'assurer de la bonne volonté de la personne.

---

absorber tout la population active disponible. En conséquence, le gouvernement fit passer de 5 à 5,5% le taux de croissance de façon à rendre possible le plein emploi. » Cette modification de la croissance « par décret » présage des difficultés à venir.

[210] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 15.

[211] Cet avis n'est pas attribué mais apparaît dans le rapport de la commission de main-d'œuvre du Plan. *Ibid.* p. 22.

[212] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 14.

[213] Yann Le Lann, *Les frontières comptables du social*, *op. cit.* p. 133.

Question de reconversion

Les résultats de la commission de main-d'œuvre du Vème Plan appréhendent le décalage entre la population active et les emplois disponibles sous l'angle de la qualité des travailleurs. En effet, simultanément, des problèmes de pénurie de personnel qualifié dans certains secteurs sont rapportés au sein de la commission, au début de l'année 1966. Ainsi, sur ordre du Premier ministre est créé un petit groupe de travail visant à régler cette contradiction[214]. Le gouvernement de Georges Pompidou ayant « engagé une politique d'industrialisation qui suppose des reconversions radicales et une main-d'œuvre globalement plus compétente[215] », la loi est censée coordonner la politique des différents ministères en termes de formation, jugée jusque là trop disparate. Or, la politique de l'emploi qui se constitue alors se fonde également sur une certitude : les Services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre (SETMO), mis en place à la Libération et coordonnant les différents bureaux de placement publics locaux, ne sont pas en mesure de mettre en œuvre une politique de qualité. En 1964, Jacques Chazelle, Directeur Général du Travail, évoque en ces termes les services de main-d'œuvre pourtant placés sous sa propre tutelle :

> « Les exigences du développement économique, la pression du progrès technique et de la concurrence internationale coïncidant avec les effets de l'expansion démographique, accroissent désormais l'importance, mais aussi la complexité d'une politique de l'emploi. Au simple contrôle de la main-d'œuvre, tendant à maintenir un plein emploi essentiellement conçu sous l'angle quantitatif, doit rapidement se substituer une politique active, visant au meilleur emploi... ce qui invite à une sérieuse modernisation et à un renforcement des services publics de l'emploi. »[216]

Pour leurs détracteurs, les SETMO mobilisent une approche trop quantitative des questions de main-d'œuvre à laquelle il convient de substituer une approche fondée sur la qualité des travailleurs, des emplois et de leur appariement. Il faut passer d'une approche du marché du travail en termes de volume à une approche en termes de segments de marché, plus ou moins porteurs. Une politique de l'emploi renouvelée doit permettre d'ajuster la main d'œuvre disponible aux caractéristiques géographiques et techniques nouvelles. Se dessine en creux le projet de construire un avantage comparatif national, adossé à une rente de productivité de la main-d'œuvre.

---

[214] Emmanuel de Lescure, *La construction du système français de formation professionnelle continue*, *op. cit.* p. 135.

[215] Antoine Prost, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, Tempus., Paris, 2004. p. 691.

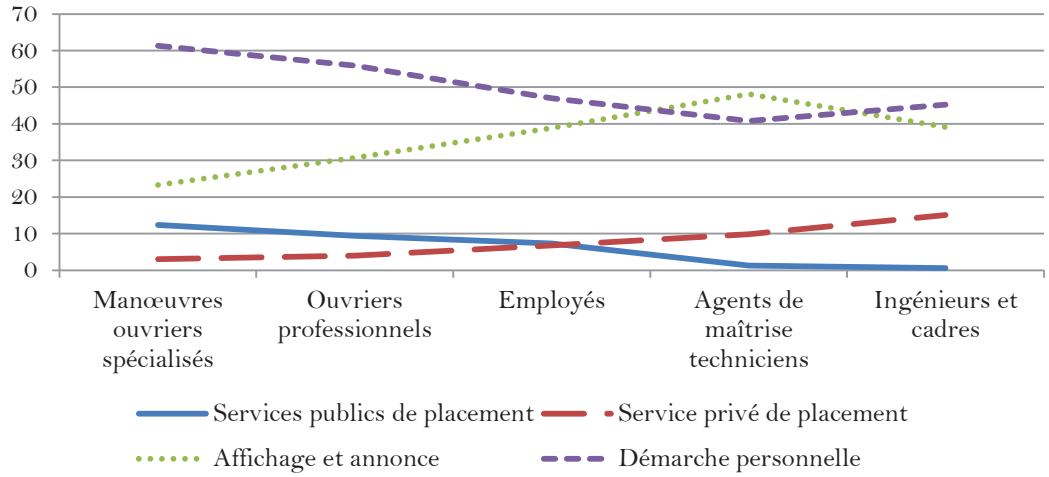
[216] Direction générale du travail et de l'emploi, *Rapport pour une rénovation des services de l'emploi*, Paris, Ministère du travail, 1964. Cité dans Martine Muller, « La naissance de l'agence nationale pour l'emploi. Institution et mission de service public », *Sociétés contemporaines*, 1990, vol. 3, n° 1, p. 19-32.

Encadré i.1. Les SETMO, un point de vue statistique :

La qualité des Services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre (SETMO) ne faisait pas l'unanimité. Leur activité était pourtant quantitativement significative sur le marché du travail. Une enquête, réalisée par le ministère des Affaires Sociales en 1966, publiée après la création de l'ANPE, témoigne de l'ampleur de leur intervention en tant qu'intermédiaire de marché. L'enquête explore les modes de recrutement de 1000 salariés au dernier semestre 1966[217].

	Manœuvres ouvriers spécialisés	Ouvriers professionnels	Employés	Agents de maîtrise techniciens	Ingénieurs et cadres	Ensemble
Services publics de placement	12,4	9,4	7,3	1,3	0,6	10,4
Service privé de placement	3	4	6,8	9,8	15,1	4
Affichage et annonce	23,3	30,7	38,9	48,1	39,1	28,4
Démarche personnelle	61,3	55,9	47	40,8	45,2	57,2
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Les services publics de l'emploi représentent une part faible des embauches (1/10ème) mais supplantent largement les services privés (moins de 1/20ème). Le reste du marché correspond en quelque sorte aux candidatures spontanées (1/4) et aux annonces (2/3). On observer que les intermédiaires publics traitent des flux très différents en fonction de la qualification des postes à pourvoir (0,6 % des postes d'ingénieur).



L'utilisation des services publics d'emploi est ainsi inversement proportionnelle au degré de qualification et inversement pour les services privés[218]. Comme c'est le cas aujourd'hui, ces derniers éléments pose la question de l'adaptation de l'activité des agents à leur public : Faut-il construire un service capable d'apparier tous les types d'offres et de demandes ou seulement celles qui on plus de chance de solliciter l'opérateur public ? Les choix en matière d'organisation du travail et d'équipement du service public de l'emploi dépendent, selon nous, de la réponse à cette question.

[217] Source : Enquête de la division statistique du ministère des Affaires sociales publiée le 10 juin 1968, cité *in* Martine Théveniaut-Muller, *Le pointage ou le placement: histoire de l'ANPE*, Paris, France, Éd. l'Harmattan, 1991. p. 117.

[218] Ces résultats ne sont pas très éloignés des enquêtes similaires récentes qui soulignent la particularité française du recours aux candidatures spontanées qui ne se retrouvent pas par exemple en Grande-Bretagne (Prégnance des petites annonces) ou en Espagne (prégnance du réseau). Christian Bessy et Guillemette Larquier, « Diversité et efficacité des intermédiaires du placement », *Revue française d'économie*, 2010, Volume XXV, n° 2, p. 227-270.

Dans cette lutte pour la productivité, la formation professionnelle des adultes fait figure d'outil privilégié. Des réflexions, portées par Michel Debré, sont menées sur ces questions tout au long des années 1960 et débouche le 3 décembre 1966 sur le vote d'une loi portant sur la reconversion de la main-d'œuvre. Un volet du texte demande un supplément d'information dont la réalisation est confiée au commissaire général au Plan, F.-X. Ortoli. G. Métais, chargé de mission au Commissariat général du Plan (1965-1969) et conseiller technique au cabinet du premier ministre (1969-1972), raconte sa vision des événements :

> « En décembre 1966, des problèmes dans la sidérurgie, le textile et dans les mines commencent à apparaître et le Commissaire du Plan, François-Xavier Ortoli, est chargé d'une mission sur les conversions. Pour son rapport, il fait faire l'essentiel du travail par son adjoint, René Rippert, et par Jacques Delors – C'est à ce moment qu'avec Marie-Thérèse Join-Lambert nous rejoignons Jacques Delors. Cette mission est pour nous l'occasion de considérer ce qui se fait à l'étranger. Jacques Delors va en Suède et en Angleterre, nous allons en Allemagne avec Marie-Thérèse Join-Lambert, etc. Ainsi, nous actualisons nos connaissances des dispositifs mis en œuvre dans ces pays et retenons quelques idées fortes. La première consiste à définir un projet d'agence pour l'emploi. Cette idée « folle » nous vaut quelques difficultés avec le ministère du travail, très attaché à ses malheureux services de main-d'œuvre.»[219]

La naissance de l'Agence se présente comme une réponse aux déséquilibres de la répartition de la main-d'œuvre. Malgré le plein emploi, l'économie Française est perçue comme une économie « en transition ». C'est un point important : l'ANPE naît dans un contexte où le taux de chômage reste infime malgré une pente qui augmente. Pour les acteurs de l'époque, les déséquilibres du marché du travail ne présagent pas d'un essoufflement de l'économie mais témoignent au contraire de son adaptation. La disparition programmée de secteurs industriels traditionnels est appréhendée comme un problème de reconversion de la main-d'œuvre qu'elle occupe[220]. L'intervention sur le marché du travail est envisagée à l'aune d'une transformation du système productif, à la manière d'Alfred Sauvy[221]. Il s'agit d'accompagner le changement en favorisant le déversement de la main-d'œuvre d'un secteur à un autre. Il faut réduire les frottements.

Le rapport Ortoli et la loi de juillet 1967

Le rapport est remis en avril 1967 par François-Xavier Ortoli au premier ministre Georges Pompidou[222]. Le document a pu être présenté comme celui d'un « expert », à mi-chemin entre

---

[219] Propos rapportés par Emmanuel de Lescure et Nicolas Gauthier dans Emmanuel de Lescure, *La construction du système français de formation professionnelle continue*, *op. cit.* pp.138-139.

[220] Il est intéressant de noter que les secteurs en question sont précisément les secteurs qui avaient soutenus, jusque-là, l'émergence du contrat de travail salarié et donc en creux du chômage « moderne ».

[221] Alfred Sauvy, *La machine et le chômage: le progrès technique et l'emploi*, Paris, France, Dunod, 1980. p. 200 et sq.

[222] Ce rapport n'ayant jamais été rendu public, nous nous appuyons pour le présenter sur des sources de seconde main ayant eu l'occasion de le consulter, notamment : Jacques Freyssinet, *L'émergence des politiques de l'emploi: 1945-1973*, Noisy-le-Grand, Centre d'études de l'emploi, 2006. Ainsi que Jacques Freyssinet,

le savant et le politique[223]. François-Xavier Ortoli, inspecteur des finances issu de la promotion 1947-1948 de l'ENA, est néanmoins fortement inséré dans les réseaux « pompidoliens », comme en témoigne le poste de directeur de cabinet du Premier ministre qu'il occupe de 1962 à 1966, avant de devenir ministre de l'équipement après son passage au Commissariat général au Plan[224]. Le texte reprend les débats de la commission de la main-d'œuvre sur la différence entre un chômeur recensé et une personne qui recherche véritablement un emploi :

> « [Si le chiffre des chômeurs au sens du recensement] traduit d'une certaine façon le degré de tension du marché du travail, il est évidemment inexact d'attribuer, aux personnes correspondantes, le qualificatif de chômeurs. [Il] ne permet ni d'évaluer la volonté ou la capacité réelle des intéressés, ni d'apprécier les motifs qu'ils ont de se présenter sur le marché de l'emploi. »[225]

Le rapport propose donc de réduire la notion de chômeur à deux catégories : les chômeurs indemnisés, qui peuvent être comptés de façon exhaustive par l'intermédiaire des registres de l'Unedic, d'une part. Les « demandeurs d'emploi inscrits dans les bureaux de main-d'œuvre », d'autre part. L'imperfection du maillage territorial de ces derniers bureaux apparaît en cela problématique, du point de vue du recensement de la population active comme de l'action de l'État sur le marché du travail. Des recherches qualitatives sont cependant diligentées au sujet de la population active. La question qui importe aux membres de la commission de la main-d'œuvre de la préparation du Plan est celle de la qualification des travailleurs[226]. Mais, en la matière, les travaux sont imprécis. La diversité des branches professionnelles empêche de convenir d'une échelle unidimensionnelle d'évaluation de la qualification[227]. Seul un tiers de la population active est couvert par ces enquêtes ou par les travaux prospectifs de la commission de la main-d'œuvre[228].

« L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 2008, vol. 101, p. 199-212. Et un rapport rédigé par un éphémère directeur générale de l'ANPE, Jean Marimbert, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, La Documentation française, 2004.

[223] Jacques Freyssinet, « L'expert, entre le savant et le politique », *op. cit.*

[224] Sabrina Tricaud et Emilie Willaert, « Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Elysée (1962-1974) », *op. cit.* Il semblerait que l'équipe constituée par Pompidou soit communément une équipe de « technocrate », comme en témoigne leurs allers et retours entre des positions techniques et des postions plus institutionnelles. Ce constat pourrait justifier l'analyse de J. Freysinnet. Plus généralement, il s'agit d'une période au cours de laquelle les réformes de l'État sont faiblement investies politiquement et davantage confiées à des ingénieurs des grands corps, comme souligné dans Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, *op. cit.* p. 61-127. Cependant, dans la mesure où le cabinet Pompidou est largement composé d'ingénieurs d'État, c'est-à-dire qu'on observe une porosité forte entre le monde « technocratique » et le monde politique, il existe de fait un véritable investissement politique de ces questions de réforme de l'intervention de l'État dans ses formes, contenus et objectifs, prélude à l'endossement de la RCB par Jacques Chaban-Delmas, décrit dans *Ibid.* p. 110.

[225] Rapport Ortoli, cité dans Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 16.

[226] Laurent Thévenot, « Statistique et politique. La normalité du collectif », *op. cit.*

[227] Henri Hatzfeld et Jacques Freyssinet, *L'emploi en France*, *op. cit.* p. 211.

[228] *Ibid.* p. 212.

Le rapport est fondateur en ce qu'il préconise une intervention publique explicite en matière d'emploi. Il inaugure ainsi une intervention publique qualifiée explicitement de « politique active de l'emploi »[229]. Le texte propose de réformer la structure du marché du travail afin de l'adapter à une « économie en progrès »[230]. Le texte défend l'idée suivante : le plein emploi peut être atteint en instituant une gestion sociale de la mobilité de la main-d'œuvre. Ce projet politique doit favoriser l'amélioration des outils de connaissance et de prévision de l'emploi. Il doit être mis en œuvre par une institution nouvelle : un Office national de l'emploi. Inspiré des Offices qui avaient fait florès entre les deux guerres, eux-mêmes inspirés des offices britanniques, l'ONE doit obtenir le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. Il doit prendre en charge le placement, l'orientation et la formation des demandeurs d'emploi pour pouvoir coordonner l'ensemble des transitions des individus sur le marché du travail. Il doit pour cela effectuer l'enregistrement des offres d'emploi, lui permettant d'accéder ainsi à une connaissance des emplois porteurs. Le rapport précise que l'établissement nouveau doit prendre ses distances avec les pratiques administratives traditionnelles. L'enjeu attaché à ces différentes dispositions est de conférer à l'institution la souplesse nécessaire pour s'adapter aux pulsations de l'économie.

> « Cet ensemble de tâches ne nous paraît pas pouvoir être confié à des services administratifs de type classique, parce que le nouvel organisme devrait avoir une personnalité affirmée, une individualité qui apparaisse clairement à ceux au service de qui il est muni, et parce que la souplesse et la commodité de gestion sont des conditions absolues de réussite de l'expérience. »[231]

L'institution nouvelle doit s'adapter aux besoins des entreprises et des travailleurs, dans une perspective commerciale[232]. Elle est sommée de connaître ces besoins et de mettre en place une gestion de ses propres moyens indépendamment de la culture administrative traditionnelle.

L'ANPE nait le 13 juillet 1967 d'une ordonnance signée par le jeune secrétaire d'État à l'emploi, Jacques Chirac. Elle est placée sous l'autorité du ministre du Travail et des affaires sociales. L'établissement est chargé :

> « Pour le compte de l'État :
> - De la prospection des emplois disponibles et du placement des travailleurs
> - Du fonctionnement de la bourse nationale de l'emploi
> - De l'accueil et de l'information des travailleurs

[229] Jean-Paul de Gaudemar, *La mobilisation générale*, *op. cit.* p. 137.

[230] Rapport Ortoli p.3, cité dans Jacques Freyssinet, *L'émergence des politiques de l'emploi*, *op. cit.*

[231] Extrait du rapport Ortoli cité dans Martine Muller, « Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE, l'Ordonnance du 13 juillet 1967 », Comité d'histoire de la DRTEFP Ile de France, 2006.

[232] François Dupuy et Jean-Claude Thœnig, *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, 1983. p. 135.

- Des opérations préalables aux formations professionnelles vers lesquelles elle oriente les demandeurs d'emploi, en liaison avec les administrations et organismes responsables des centres de formation. »[233]

Les ordonnances sont en retrait par rapport aux recommandations du rapport Ortoli, suite à l'accueil mitigé de la proposition d'un « agence indépendante » chez les fonctionnaires du ministère du Travail. La direction du ministère du Travail notamment, ainsi que le corps des inspecteurs du travail, semblent fortement opposés à l'autonomie d'un « grand service public de l'emploi ». Dans un livre blanc, daté d'avril 1967, le corps des inspecteurs du travail rappelle :

> « Certains, animés par un juridisme étriqué plus que par un sens des réalités, ont cru pouvoir argumenter sur l'incompatibilité de l'action répressive que l'Inspection du Travail peut avoir à conduire et le caractère des missions incombant aux services de l'emploi. S'étonnent-ils de la participation remarquable de la gendarmerie à la prévention routière ? En vérité, ne verraient-ils dans la mission de l'Inspection du Travail que le rôle ancien et dépassé de gendarme ? »[234]

Les inspecteurs du travail semblent craindre que la réorganisation de la politique de l'emploi, autour de la notion d'orientation, conduise à un élargissement des prérogatives de l'Unedic. La qualité d'opérateur « public » est renforcée par l'activisme des fonctionnaires du ministère du Travail, qui ne souhaitent pas partager le pouvoir de décision avec les partenaires sociaux. Le législateur ne souhaite pas aller à l'encontre de ces revendications et accepte de « préserver l'unité d'action en matière d'emploi dans les premières années de la nouvelle politique »[235]. La seule autonomie dont bénéficie l'ANPE est en fait une autonomie financière, qui lui permet de ne pas solliciter un ordonnateur du ministère du Travail pour chacune de ses dépenses. Elle ouvre ses portes en Janvier 1968. Il est prévu par le ministère que les 2000 agents des SETMO rejoignent l'ANPE mais, tous ne le souhaitent pas et la direction de l'ANPE souhaite sélectionner les transfuges, convaincue de la faible qualité de ces derniers. L'Agence compte à sa naissance 1350 salariés, issus des services de main-d'œuvre de la direction du Travail (507 personnes), de fonctionnaires nouvellement recrutés (500 personnes) et de contractuels (343 personnes)[236].

La création de l'ANPE constitue une réponse à différents décalages entre les ambitions de la politique économique et la connaissance du marché du travail. L'ampleur du décalage entre les personnes déclarant être sans emploi et le nombre de personnes qui sont à la recherche d'un emploi, n'est pas connue. La création d'une Agence nationale pour l'emploi vise à

---

[233] Ordonnance n°67-578 du 13 juillet 1967.

[234] *Livre Blanc du syndicat national de l'inspection du travail*, avril 1967, pp. 62-63 cité dans Martine Muller, « La naissance de l'agence nationale pour l'emploi. Institution et mission de service public », *op. cit.*

[235] Jacques Freyssinet, « L'expert, entre le savant et le politique », *op. cit.* p. 202.

[236] Martine Muller, « La naissance de l'agence nationale pour l'emploi. Institution et mission de service public », *op. cit.* p. 30.

disséminer sur le territoire des bureaux de placement qui mesurent le nombre de personnes recherchant « véritablement » un emploi. Il s'agit également de mesurer la qualification des personnes disponibles, afin d'orienter les individus qui se pressent dans des secteurs en relative contraction vers les secteurs en croissance. L'opérateur public de placement, qui naît alors ne peut être réduite à une institution de relégation des chômeurs, qui viendrait pallier les méfaits du marché[237]. La création de l'ANPE intervient dans une situation paradoxale de tension sur le marché du travail où, offreurs comme demandeurs, sont de plus en plus nombreux à ne pas trouver leur équivalent, malgré un régime de croissance soutenu. Le chômage est envisagé comme un phénomène frictionnel, qui découle des restructurations économiques. Ce cadrage du problème s'appuie sur les outils de connaissance mobilisés dans le cadre des travaux préparatoires du Vème Plan : population disponible et population active occupée par secteur d'activité.

3. Les premières années de l'Agence

L'ANPE est créée en juillet 1967, pour une ouverture au début 1968. Si la comparaison du texte de loi avec les ambitions du rapport Ortoli permet de comprendre en partie la morphologie de cette institution, il convient de présenter pour terminer cette histoire les événements qui, lors des premières années d'existence de l'Agence, structurent durablement sa forme. Le maillage du territoire par les succursales de l'ANPE vise à capter l'ensemble de la demande d'emploi, afin d'orienter chacun des chômeurs vers des emplois vacants ou, au besoin, vers une formation. La somme de ces interventions localisé doit permettre un appariement général de l'offre et de la demande sur le marché du travail. L'ANPE est également instituée pour compter les personnes qui sont « véritablement » en demande d'emploi, c'est-à-dire disposés à se déplacer pour trouver du travail, et pour récolter, auprès des entreprises, la liste des emplois vacants. Ces missions de classement amènent les cadres de l'établissement à s'interroger sur la nomenclature à utiliser (3.1). Muni de cet outil, les études sur le marché du travail se multiplient, qui dessinent en creux les usages sociaux de l'ANPE dans ses premières années d'existence (3.2).

3.1. ROME année zéro (1970-1976)

L'ANPE prend sa forme définitive lorsque la direction de l'institution crée le Répertoire opérationnel des métiers et de l'emploi (ROME), pour classer les offres et les demandes. Dans les projets de bourse du travail imaginés au XIXe siècle, le classement des travailleurs et des

[237] Cette situation nous semble ainsi distincte des conceptions de l'assistance sociale qui se développent à partir des années 1970. Sur ces questions *cf.* Colette Bec, « Ethique et politiques sociales », *in Reconfigurations de l'État social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses Univ. Septentrion, 2011, p. 61-74.

postes était calqué sur la répartition des travailleurs entre corporations et métiers d'ancien régime. La validité descriptive de ces classements n'était pas questionnée. L'Agence nationale pour l'emploi ouvre au contraire ses portes dans un contexte où la classification de la population active est l'objet de débats et de travaux. C'est le cas, par exemple, à l'INSEE où A. Desrosières et L. Thévenot participent œuvrent à la refonte de la nomenclature des catégories socioprofessionnelles datée de 1954, à l'Organisation nationale d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et dans un certain nombre de branches professionnelles[238]. Cet engouement résulte en partie du cadrage national du travail promu par les conventions collectives qui invite les « classificateurs » à « représenter de manière formellement homogène, un espace national ». Ce mouvement de classification se structure en grande partie autour de la notion de *qualification* qui constitue :

> « une bonne forme pour servir d'opérateur dans ces relations [tissées autour de l'action planificatrice] entre les besoins de main-d'œuvre qualifiée avancés par les représentants du patronat, et les revendications des syndicats de salariés qui demandent une reconnaissance standardisée dans les grilles conventionnelles des aptitudes des salariés, et les objectifs de développement et de valorisation des formations qui relèvent de l'Education nationale. »[239]

À partir de 1971, l'ANPE crée sa propre nomenclature. Le ROME, propose une définition spécifique de l'intervention de l'Agence sur le marché du travail et constitue la pierre angulaire du rôle de l'institution : il se fonde sur l'ambition de classer, selon les mêmes critères, les postes de travail vacants et les actifs inoccupés. Le demandeur d'emploi est évalué en tant que travailleur. Il est positionné dans une grille de classement des emplois et non comme une personne privée de travail. Cette approche du marché du travail, que l'on pourrait qualifier d'« adéquationniste », déduit les compétences d'un individu du poste de travail qu'il occupe et réciproquement. La notion « d'adéquationnisme », empruntée à l'économie de l'éducation, correspond à l'idée selon laquelle tout emploi correspond à une formation initiale et inversement. Cette logique inspire les différentes lois Debré sur la formation des adultes et des enfants votées à partir de 1959, ainsi que les travaux des IVème et Vème Plans (1962-1970). L'idée est d'ajuster la formation aux besoins du système productif adaptant le système éducatif aux prévisions de reconfigurations de l'économie. Le ROME classe les chômeurs en vertu des besoins repérés à l'intérieur des entreprises. La genèse de ce modèle structure à long terme l'intervention de l'ANPE sur le marché du travail.

[238] Laurent Thévenot, « L'économie du codage social », *Critiques de l'économie politique*, 1983, vol. 23-24, p. 188-222. L'article de L. Thévenot liste l'ensemble des projets de classification qui sont mises en œuvre simultanément à la refonte des catégories socioprofessionnelles de l'INSEE. Outre l'INSEE, l'ANPE et les associations professionnelles, le CEREQ promeut le Répertoire français des emplois (RFE) et l'ONISEP le « guide des métiers ».

[239] *Ibid.*

Ajuster le classement des chômeurs sur le marché à la classification des travailleurs dans l'usine

La Direction générale de l'Agence, issue en grande partie des services de main-d'œuvre du ministère du Travail, se forge très tôt l'idée suivante : les outils utilisés pour le placement des chômeurs ne correspondent pas à la mission économique de l'ANPE. La mauvaise qualité des Services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre provient en partie des défauts de leurs outils :

> « *Dans les services de main-d'œuvre, les gens étaient embauchés comme ça et mis dans un service de main-d'œuvre. Ils ne connaissaient rien aux métiers, ils utilisaient des nomenclatures, ils écoutaient ce que les gens disaient et ils n'allaient pas en plus dans les entreprises. C'étaient des services de chômage en fait. C'est le contrôleur qui était chef du bureau…* »
>
> Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001, entretien, 2013

Jean Reynaud, directeur adjoint de l'Agence et responsable des services informatiques, décide en 1970 de produire une grille ajustée aux évolutions du marché du travail. Il s'agissait de permettre le placement des chômeurs et d'approfondir les connaissances disponibles sur l'offre d'emploi. Il engage un cabinet de consultants en organisation afin de construire la méthodologie. Pour les accompagner, Georgette Guyot, membre de la Direction des études, est chargée de réunir une équipe d'agents de l'ANPE pour accompagner les consultants. Le parcours de cette dame, structuré par son opposition à l'orientation scolaire, est significatif de la forme que va prendre le ROME :

> « *Au début je m'étais formée à la psychologie de l'enfant puis j'ai passé le concours de l'INOP, l'institut national de l'orientation professionnelle. C'était de l'analyse théorique des métiers. C'était ça le problème. C'était pour ça que je ne voulais pas être conseillère d'orientation* […]. *C'était simplement de l'information pour les enfants, ça m'allait pas. Moi je voulais faire des entretiens. J'avais fait des entretiens avec des jeunes lors de mes stages et j'avais adoré mais, conseillère d'orientation, non, ça, ça m'allait pas.* […] *Donc, dès que j'ai entendu parler de l'Agence qui se montait, parce que mon ex-mari était journaliste, j'ai voulu en faire partie. C'était facile de rentrer, parce qu'ils cherchaient du monde à l'époque. Tout le monde voulait aller dans le privé pour gagner des sous. J'étais à la Direction des études qui s'occupait aussi de la formation des agents. Le responsable n'était pas bon, il est parti très vite. C'est le Directeur adjoint qui m'a prévenu qu'il commençait le chantier ROME, alors j'ai tout de suite voulu en être.* […] *Il y avait déjà des ingénieurs qui étaient là. Des consultants en organisation qui étaient chargés de prendre contact avec les organismes professionnels pour qu'on puisse travailler avec eux. Il fallait qu'il y ait un agent de l'ANPE qui soit présent aussi et j'étais cet agent. Ils recherchaient quelqu'un pour être documentaliste et quelqu'un d'autre qui aille sur les terrains. Alors j'ai dit tout de suite : "Non, ça n'a aucun sens, c'est pas possible de faire comme ça, celui qui fait la documentation, il doit faire aussi le terrain et vice versa. Et on se répartit plutôt par secteurs d'activité, sinon on ne s'en sortira pas. Il faut travailler par secteurs et celui qui fait la documentation il doit regarder aussi."* »
>
> Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001, entretien, 2013

Les concepteurs de la nomenclature écartent l'adéquation du classement des demandeurs d'emploi avec leur formation professionnelle, au profit d'un ajustement au monde du travail. La nécessité de fabriquer un outil nouveau de classification des emplois ajusté aux pratiques de placement découle d'un jugement particulièrement négatif sur les nomenclatures alors disponibles. Dans les agences, les conseillers utilisent les mêmes grilles que leurs prédécesseurs des Services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre (SETMO) :

> « *La nomenclature des métiers, c'était la seule documentation qui existait sur les métiers et elle datait des années 1930. Elle était complètement obsolète parce qu'elle était fondée sur les produits. Le truc le plus énorme c'était que les coiffeurs étaient avec les pharmaciens dans la même rubrique de la nomenclature. Parce qu'ils utilisaient des produits ! Elle n'avait aucun sens professionnel, elle était absolument inutilisable.* […] *Les anciens services de main-d'œuvre utilisaient ça mais, ces services, c'était vraiment du bricolage. On a rien pu en tirer.* »
>
> Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001. Entretien, 2013

Conçue en fait en 1947, par plusieurs ministères, la Nomenclature des activités individuelles agrège « *les activités exigeant des connaissances analogues, impliquant un genre de vie analogue et s'exerçant dans le même milieu* »[240]. À la direction de l'ANPE, ces grilles sont jugées dépassées, notamment parce qu'elles ne sont pas conformes aux grands secteurs économiques de l'époque. Dans les agences, tous les conseillers n'utilisent pas cette nomenclature. Beaucoup « bricolent » des classements en fonction de leur expérience professionnelle :

> « *À l'époque, on ne recrutait pas par concours et on avait plein de gens qui avaient une expérience dans le privé, qui étaient de bons professionnels. Les demandeurs d'emploi étaient classés par ordre alphabétique et, du côté des offres, chaque prospecteur-placier avait des fichiers personnels, qu'ils avaient constitués eux-mêmes par secteur. Chacun avait la liste de ses offres d'emploi par secteur. On ne s'en sortait pour le placement que parce qu'il y avait des gens venus des entreprises privées.* »
>
> Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001, entretien, 2013

Les prospecteurs-placiers[241], chargés du recueil des offres d'emploi fabriquent pour eux-mêmes des listes de postes vacants. Pour la Direction générale, cette façon de procéder repose démesurément sur l'expérience de ces agents. Les connaissances individuelles ne peuvent être généralisées et partagées dans les collectifs de travail. Surtout, les opérations de classements ne sont pas compatibles et il convient de les standardiser. En vertu de la mission de

[240] Claude Taffin, « Les nomenclatures de professions et de formations », *Economie et statistique*, 1976, vol. 81, n° 1, p. 95-103.

[241] Les prospecteurs placiers (PP) sont les ancêtres des conseillers actuels. Ils avaient déjà charge conjointement la réception des demandeurs d'emploi et la collecte des offres. Ils se distinguaient des conseillers professionnels (CP) qui avaient en charge l'orientation des demandeurs d'emploi sur rendez-vous. Ce n'est qu'en 1991 que de nouveaux statuts amènent à la fusion des deux fonctions dans un seul poste de travail, celui de conseiller à l'emploi.

fluidification et d'unification du marché du travail confiée à l'institution, les offres doivent circuler au sein de chaque agence et entre les agences. En vertu de la mission statistique de l'Agence, l'enregistrement des offres et des demandes doit être le support d'une connaissance du marché du travail et, de ce fait, reposer sur des conventions d'équivalence. L'enjeu de mise en équivalence conduit les participants au projet ROME à définir précisément ce qu'ils entendent par le terme d'emploi. La notion de « métier », fondées sur la technique, transmis dans le cadre d'un collectif hiérarchisé, leur parait dépassée :

> « *Les métiers commençaient à évoluer énormément, on commençait à parler d'emploi et plus de métier. On ne parlait pas d'emploi en dehors du commerce. Le commerce a été le plus difficile à construire parce que les métiers n'étaient pas du tout connus. C'était la vendeuse quoi, sinon on ne connaissait pas. Un emploi c'est lié à l'embauche, la condition de salaire et un métier c'est un travail qui peut se décrire. Dans le cadre d'un emploi, la fonction se définit lorsqu'un service est réalisé. Dans le tertiaire on ne peut pas du tout utiliser le terme de métier. Mais il y a des métiers annexes. Il y a très peu d'emploi spécifique dans le tertiaire, à part la secrétaire. Même actuellement si vous regardez aujourd'hui, ce sont des métiers banalisés qui se retrouvent partout quel que soit le secteur. La difficulté et la spécialisation vient du contenu du produit qui va être vendu. Alors qu'un métier s'apprend et il est lié à une technique.* »
>
> Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001, entretien, 2013

La notion d'« emploi », définie comme une prestation de service indépendante du produit fabriqué, inspire une convention d'équivalence entre les activités de différents postes de travail. La nomenclature doit ainsi décrire des prestations de service contractualisables. Cette convention d'équivalence est indissociable de la méthodologie utilisée pour construire les fiches-métier.

Interroger les employeurs pour placer les chômeurs

Pour construire le ROME, ses concepteurs décident de partir d'un secteur qu'ils jugent représentatif de l'économie française et portent leur choix sur la métallurgie. Au moyen d'enquêtes auprès des acteurs locaux, ils explorent les emplois du secteur. Deux types d'informateurs sont sollicités pour produire de la connaissance : des organisations professionnelles représentant les employeurs[242] et des prospecteurs-placiers locaux qui ont

[242] Selon notre enquêtée, la fédération de la métallurgie du nord était demandeuse du projet ROME car elle ne disposait pas de descriptifs précis des postes alors même que les grilles de qualification collective faisaient l'objet de négociation. Les stratégies patronales constituent ainsi une composante déterminante des processus de construction des nomenclatures professionnelles. Laurent Thévenot, « L'économie du codage social », *op. cit.* L'auteur montre comment la position d'un employeur sur un marché détermine de façon importante la classification qu'il défend. Thévenot illustre son propos en citant le cas du patron d'une jeune entreprise de plasturgie localisée à Nantes (44) et spécialisée dans la production en série. Ce dernier remet profondément en cause les conventions collectives qui se diffusent dans le secteur à partir du centre historique que constitue la région d'Oyonnax (01) dans la mesure où ces textes font une trop large place à la technique et à la compétence individuelle, là où son propre atelier est construit autour de l'automatisation de la production, de la polyvalence des opératrices et d'une très faible qualification de ces dernières.

une expérience personnelle dans le secteur en question. Ces derniers effectuent déjà quotidiennement le classement des offres d'emploi pour leur propre compte. Les informations sont récoltées à l'occasion de réunions de discussion :

> *« Les rencontres étaient organisées par la Direction régionale de l'ANPE qui avait identifié des entreprises. On débarquait le matin, moi j'avais ce que j'avais pu trouver dans la nomenclature des emplois. Eux, ils avaient peu de documents : leur mémoire et leur expérience, la nomenclature comme moi, quelquefois la convention collective. Mais la convention collective ce n'était qu'une liste. Il y avait un chargé de mission local qui était sur le ROME, il était bien briefé. Il venait et faisait le liant avec les entreprises. Il était présent lors des réunions. Il y avait son Directeur régional, les entreprises et au moins un ou deux prospecteurs-placiers. On commençait rapidement par une présentation du secteur puis on s'y mettait. Et on discutait et on prenait des notes. Et cela plusieurs fois de suite, parfois quatre fois de suite. »*
>
> Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001, entretien, 2013

Les fonctions sont égrenées et les participants évoquent, pour chacune, les actes les plus représentatifs. Malgré la prégnance de la notion d'emploi et malgré l'ambition, inscrite dans les missions de l'Agence, d'instituer un marché du travail national unifié, les métiers traditionnels, appréhendés comme « en voie de disparition » sont pris en compte, ainsi que la division géographique des marchés. Notre enquêtée rappelle à ce titre :

> *« Notre souci c'était l'Agence et, dans les agences, il y avait encore des gens qui se présentaient avec les titres d'anciens métiers.* […] *Pour la métallurgie on est allé dans le nord, pour l'horlogerie bien sûr à Besançon ou bien pour l'aviation à Toulouse. Je revenais de Toulouse, j'allais directement à Nancy pour la sidérurgie le lendemain matin. On se voyait une fois par semaine avec l'équipe et le reste du temps on était dans l'avion. »*
>
> Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001. Entretien, 2013

Lorsque des postes de travail se ressemblent, de par leur contenu, des regroupements sont effectués pour ne constituer qu'une seule entrée. L'une après l'autre, les « fiches métiers » du ROME se dessinent. Des discussions similaires sont reproduites à la Direction générale pour agréger les investigations menées dans différentes régions. À l'occasion d'un second tour de discussion, les fiches qui semblent faire doublon sont évincées. Les fiches produites à l'occasion de ces enquêtes sont transmises aux fédérations professionnelles pour qu'elles les valident. L'enjeu de ce processus itératif est double. Il s'agit, d'une part, de construire une nomenclature pour classer les demandeurs d'emploi à partir du contenu du travail, tel que les employeurs se la représentent. Il s'agit, d'autre part et de manière beaucoup plus rhétorique, d'utiliser ce processus pour convaincre les employeurs de la qualité de la nomenclature et partant de la pertinence des placements fondés sur le ROME. Le procédé consiste simplement à faire de la publicité pour la qualité des services de l'Agence. La grille est également renvoyée aux conseillers locaux ayant participé aux discussions avec la consigne de tester l'outil auprès de leurs collègues pour s'assurer de son opérabilité. Les concepteurs du

répertoire sont soucieux de l'appropriation de l'outil car les conseillers devront l'utiliser pour effectuer des appariements entre l'offre et la demande. L'informatisation du ROME est déjà envisagée mais le rapprochement automatique des dossiers est jugé techniquement trop lourd. Les conseillers doivent donc être en mesure de mettre en équivalence eux-mêmes les offres et les demandes en partant des listes imprimées[243].

> « *L'objectif de la formation des agents au ROME c'était d'approfondir le moment de la saisie de l'offre. C'est-à-dire de creuser avec l'employeur et de lui demander : "Si je ne trouve pas ce que vous cherchez, qu'est-ce que je peux vous proposer ?"* »
>
> Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001, entretien, 2013

En partant du point de vue des employeurs sur le travail dans l'atelier, le ROME codifie les postes vacants indépendamment du fonctionnement du marché du travail. Le répertoire s'affranchit des différentes formes de valorisation des postes et des personnes sur le marché. C'est dans l'usine que le ROME prend sa forme initiale : il se fonde avant tout sur la définition par les employeurs du contenu des postes de travail. Les caractéristiques des postes de travail sont pensées comme identiques à la qualité des travailleurs qui les occupent. Ainsi, une fois qu'ils se retrouvent sur le marché du travail, les individus sont censés emporter ces qualités dans leurs bagages.

De l'adéquation des positions à l'adéquation des trajectoires

Malgré une inscription dans l'usine et dans le poste de travail, la création du ROME prend en compte la possibilité d'une mobilité entre différents emplois. Le rapprochement de l'offre et de la demande par l'ANPE a pour objectif de mettre en adéquation des parcours professionnels.

> GG : « *Lors des discussions je finissais par avoir des informations sur le descriptif du métier, les spécialités, etc. Je ne lâchais jamais les employeurs parce qu'on avait souvent plusieurs réunions avec le même groupe d'employeurs. Je leur demandais : "Qu'est-ce qu'ils deviennent ? Qu'est-ce qu'ils deviennent ces gens-là ? Un bijoutier qu'est-ce qu'il devient ?"*
>
> JMP : Et d'où ils viennent, vous le preniez en compte ça ?
>
> GG : *Oui je leur demandais : "Qui est-ce que vous prenez ?" Bien souvent, ils ne savaient pas répondre. C'était pas évident pour eux.*
>
> JMP : Vos interlocuteurs avaient une expérience de recruteur, de sélectionneur ?

[243] Les offres et les demandes d'emploi étaient saisies et informatisées pour permettre au service des études et des statistiques de mettre en forme les données statistiques du marché du travail à destination de l'INSEE. Ces agrégats existent encore aujourd'hui sous la forme des statistiques mensuelles du marché du travail (STMT) qui sont produites par l'INSEE à partir de données fournies par les registres de Pôle emploi.

GG : *Assez peu, mais il faut dire qu'à l'époque le recrutement ne se faisait pas du tout comme aujourd'hui. Vous aviez beaucoup de gens, encore à l'époque, qui étaient embauchés en se présentant dans une entreprise. Les jeunes qui avaient un CAP, ils allaient les chercher à l'école.*

JMP : Mais du coup, ils vous indiquaient une formation ou un autre métier ?

GG : *Pour les métiers déficitaires oui, ils indiquaient un autre métier. C'est en partant de ces questions qu'on s'est rendu compte, par exemple, que pour la mécanique de précision c'étaient des bijoutiers qui étaient recherchés.* »

Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001, entretien, 2013

Pour les concepteurs du Répertoire, l'opération de conception consiste à repérer des transitions professionnelles jugées légitimes par les employeurs. Mais cette question n'épuise pas celle de la mise à plat de ces trajectoires. Ils se demandent ainsi comment faire apparaître la mobilité professionnelle dans les fiches-métier. À propos de la mise en forme, notre enquêtée nous propose le récit suivant :

« *Quand je me suis retrouvée avec tout mon paquet de fiches de métallurgie, j'ai eu le temps de faire une pause pour des raisons familiales. On avait déjà eu le temps de débroussailler pas mal de matériaux, mais presque "en chambre", je dirais. Moi, j'avais une masse de papiers, avec des informations comme ça et, avec ces matériaux-là, j'ai fait le modèle de fiche qui existait et qui donnait la définition du métier, les métiers annexes etc. En gros il y avait le contenu de l'emploi et les conditions de travail. Et puis, bien sûr, la rubrique formation initiale. J'ai essayé de mettre de l'ordre dans ces trucs-là et, à un moment donné, je me demandais comment est-ce que j'allais construire tout ça. J'étais à la maison, donc, et il y avait une agence à côté de chez moi. Alors, je suis descendue et j'ai demandé au Directeur de l'agence : "Est-ce que vous pouvez me prêter des agents pendant une heure, j'aimerais finir un travail avec eux". Je leur ai expliqué ce que je voulais faire. Ils étaient quatre. Je leur ai dit : "Voilà mon problème." Et puis il y a un gars. Il vous ressemblait un peu d'ailleurs. Qui me dit : "Vous devriez mettre des flèches pour rejoindre les métiers en fonction des compétences qui sont transposables. " Ça faisait donc un cercle avec au centre le métier de base, le nom de la fiche, le fondamental quoi. Et puis autour, des spécialités. Et puis, le grand cercle, c'était les liens extérieurs vers d'autres métiers. C'est ce gars-là qui en a eu l'idée. Ça a duré une demi-heure, je suis repartie en disant : "Merci beaucoup, c'est exactement ce qu'il me faut." J'ai tout de suite appelé le copain ingénieur, en disant : "Viens voir c'est vraiment génial." C'est le modèle que l'on a retiré à partir de là. Sauf qu'en fait, en vrai, j'avais fait des carrés. C'est ma secrétaire qui m'a fait faire des cercles pour que ça passe mieux à la photocopie. Le passage d'un cercle à l'autre, on appelait cela des passerelles. Il y avait trois niveaux de passerelles, du plus simple au plus complexe. C'était fait pour aider à l'orientation des personnes qui changeaient de métier, de secteur ou bien de région.* »

Georgette Guyot, cadre de l'ANPE de 1969 à 2001, entretien, 2013

La mise en forme retenue s'appuie sur la similarité entre les compétences mobilisées dans un emploi et les compétences demandées dans une autre. L'adéquation ne porte plus sur la conformité entre la définition du métier et le contenu du poste de travail. Il s'agit de relier le passé professionnel spécifique d'un demandeur d'emploi avec des trajectoires reconnues sur

le marché du travail. Dans l'esprit des créateurs, ces mobilités sont justifiables car elles sont reconnues par les employeurs. La conformité, entre un passé professionnel donné et le passage à un autre emploi, est représentée sous la forme de cercles concentriques qui traduisent des degrés d'éloignement entre deux emplois. Notre enquêtée précise, « *Pour les métiers déficitaires oui,* [les employeurs] *indiquaient un autre métier* ». Pourtant, la mobilité professionnelle est présente dans tout le répertoire. Il semble ainsi que la totalité des fiches soient constituées comme s'il s'agissait d'emploi en demande de personnel, indépendamment des rapports de force sur le marché du travail.

La première version du Répertoire opérationnel des métiers et de l'emploi est livrée aux agences en 1976. Cette forme initiale du ROME structure à long terme les différentes moutures du répertoire de classement, révisé en 1991 et 2007[244]. Le ROME structure également le devenir de l'ANPE et de l'activité des conseillers. Il est à l'origine et témoigne d'un ensemble de tensions qui parcourent l'activité des agents jusqu'à aujourd'hui :

- Une tension, d'abord, entre le placement des chômeurs et la gestion du chômage. Les conseillers partagent leur temps entre le repérage des emplois disponibles pour y placer les travailleurs les plus adaptés et l'enregistrement des personnes privées d'emploi dans le but de leur fournir une aide, financière ou non. Ces deux activités ne sont pas du même ordre, notamment parce que les personnes privées d'emploi ne sont pas nécessairement les personnes qui ont la valeur la plus importante sur le marché du travail.

- Une tension, ensuite, entre un appariement de l'offre et de la demande automatique, par l'intermédiaire du code et un appariement de manière qualitative, par le conseiller. La mise en conformité formelle de deux positions de marché susceptibles de se rencontrer peut se faire sans autre intervention que celle de la convention de codage. À l'opposée, on peut imaginer une mise en adéquation du parcours d'un travailleur, d'un faisceau de savoir-faire, avec les caractéristiques d'un emploi, prenant en compte l'environnement de travail et les opérations à effectuer. Ces deux formes de rapprochement supposent des types d'investissements différents dans la relation avec le chômeur ou avec l'employeur. Elles supposent deux organisations du travail différentes. Elles consomment le temps de travail des agents de manières très différentes.

- Une tension, enfin, entre la représentativité du codage – un codage réaliste – et le souci de valoriser le dossier du demandeur d'emploi – un codage vendeur. Le choix d'un code ROME peut décrire au mieux les caractéristiques d'une personne enregistrée mais, le

[244] Les analyses de la version livrée au début des années 2000 se rapprochent très fortement de ce que l'on peut dire de la version originelle. Voir sur l'avant dernière version : Marcelle Stroobants, « ROME et ses chemins: vers un marché du travail imaginaire », *Lettre d'information TEF*, 2002, p. 10-15. Nous proposons dans le chapitre IV – « Le dessin des compteurs, le dessein de l'ordinateur » – une analyse des approches actuelles de l'appariement de l'offre et de la demande à partir des outils informatiques adossés au ROME.

conseiller peut également chercher un codage qui offre plus de chances au demandeur d'emploi sur le marché du travail. Là encore, ces deux activités supposent des formes de traduction différentes, qui ne mettent pas en avant les mêmes traits saillants du public rencontré.

Plus généralement, ces différentes tensions s'enracinent dans une hypothèse fondamentale du premier ROME : une nomenclature représentant de façon équivalente la totalité des situations dans la population active. Or, le chômage tel qu'on le connait aujourd'hui n'est pas un phénomène aléatoire. Il est corrélé négativement avec le niveau de diplôme et la catégorie socioprofessionnelle. Le peuplement de la nomenclature est déséquilibré au bas de l'échelle des qualifications. Par suite, les fiches les plus spécialisées et les plus complètes concernent des individus qui sont peu enclins à *subir* le chômage. À l'inverse, les effectifs de chômeurs les plus importants se concentrent sur des codes ROME similaires, ce qui ne permet plus à la catégorisation de jouer son rôle distinctif. C'est en cela que le ROME se présente comme la pierre angulaire d'une institution de gestion frictionnelle de la main-d'œuvre, alors même que l'institution ANPE va être confrontée à la montée d'un chômage nouveau, que l'on pourrait qualifier avec Edmond Malinvaud, de keynésien. À ce titre, le flot des non diplômés n'ayant jamais travaillé, qui grossit dans les années 1980 et suivantes, ne peut se conformer avec la logique de l'appariement théoriquement envisagée par le ROME.

3.2. 1969-1979 : L'extension de la figure du chômeur et la difficulté de récolter des offres d'emploi

L'ANPE ouvre ses portes en 1968. Constituée en partie comme un outil statistique, sa naissance suscite un très grand nombre de travaux académiques mobilisant les données administratives enregistrées par ses agents[245]. L'effet de l'institution sur les productions scientifiques n'est pas immédiat. En effet, le réseau d'agences locales s'étend progressivement sur le territoire français pendant les trois premières années d'existence de l'institution. Il faut attendre 1971, pour que l'Agence couvre une surface du territoire accueillant au moins 85 % de la population salariée. Du point de vue des statisticiens de l'INSEE, ce n'est qu'à partir de ce seuil que les données statistiques collectées sont suffisamment homogènes et exhaustives pour autoriser une analyse statistique rigoureuse[246]. Malgré cela, la qualité des statistiques reste sujette à caution :

> « Le ministère du Travail et la division des études et programmes de l'Agence s'attachent, depuis quelques mois, à mener un examen critique de la pertinence et de la

[245] Nous avons compté 140 articles mobilisant de telles données entre 1970 et 1980 pour la seule revue *Economie et statistique* qui a publié sur la période 110 numéros comptant chacun 4 articles de fond, soit environ 440 articles.

[246] Marie-Thérèse Join-Lambert, « L'Agence nationale pour l'emploi », *op. cit.*

> qualité des informations statistiques disponibles et à prendre en compte un certain nombre de données actuellement ignorées. Ils tentent, en outre, de mettre au point et de lancer, une série d'enquêtes spécifiques particulièrement urgentes (étude des demandes enregistrées, étude des annulations, étude du chômage de longue durée, analyse structurelle des offres d'emploi déposées auprès de l'établissement...). »[247]

Les travaux statistiques publiés à cette période témoignent, en creux, du décalage entre la mission dévolue à l'Agence et ses conditions réelles de mise en œuvre. M.-T. Join-Lambert, qui avait participé à la rédaction du rapport Ortoli, tire un premier bilan de l'existence de l'Agence en 1975. Elle souligne, tout d'abord, comment l'ANPE approfondit la connaissance des effets de la crise économique sur le marché du travail français. Plus fondamentalement, l'activité de placement se révèle dépendante de la qualité de l'offre et de la demande et de leur conformité potentielle :

> « Ainsi, la baisse continue du rapport Placement/Offre entre 1970 et 1974 signifie vraisemblablement que, malgré une proportion croissante de demandes qualifiées parmi la totalité des demandes enregistrées, l'Agence rencontre de plus grandes difficultés à satisfaire tant les demandes que les offres d'emploi, en raison de la nature des offres (emplois qualifiés ou non, emplois jugés typiquement « masculins », ou « féminins »), comme des demandes (sexe, âge, métier, handicap...). » [248]

Selon M.-T. Join-Lambert, le décalage entre les objectifs du Plan et la réalité vécue par les agents, expliquent ces difficultés. La charge de travail, notamment au titre de l'inscription des demandeurs d'emploi, est supérieure aux prévisions du programme finalisé du VIe Plan. En effet, la mobilité entre établissements, qui suppose une inscription à l'ANPE, ainsi que le nombre de chômeurs augmentent. Par ailleurs, les conseillers se voient confier la préparation et la transmission des dossiers de demande d'allocation aux services de l'assurance chômage. De nouvelles indemnités sont régulièrement créées et délivrées au guichet de l'ANPE. Le fonctionnement du marché du travail lui-même semble résister à l'activité de l'Agence, telle qu'elle est définie par sa lettre de mission. Les entreprises qui recrutent le plus grand nombre de candidats s'appuient sur des réseaux *ad hoc* ou sur de la promotion interne. Les offres qualifiées confiées à l'Agence sont les plus difficiles à pourvoir. Plus généralement, l'Agence connait des difficultés à s'insérer dans le jeu des « acteurs économiques locaux »[249]. Le recours à l'ANPE ne se fait qu'en dernier recours pour les employeurs qui ne trouvent pas par eux-mêmes. Les demandeurs d'emploi les plus désirés sur le marché ne sont logiquement pas présents dans les inscrits. Des données postérieures à l'article de M.-T. Joint-Lambert corroborent ces constats. En 1977, la proportion des offres d'emploi confiées à l'ANPE semble stagner sous la barre des 25 %[250]. Lorsque l'ANPE propose un demandeur d'emploi à

[247] *Ibid.*

[248] *Ibid.*

[249] *Ibid.*

[250] Marcel Gourmelen et Marie-Geneviève Michal-Salais, « Que deviennent les demandeurs d'emploi au sortir de l'ANPE ? », *Economie et statistique*, 1977, vol. 89, n° 1, p. 57-62.

une entreprise, il n'est retenu qu'une fois sur trois. Enfin, l'efficacité de l'institution s'amenuise avec la qualification des demandeurs d'emploi, seuls 4 % des cadres proposés par l'Agence étant retenus. L'œuvre de coordination nationale du marché du travail, telle qu'elle avait été caressée par le rapport Ortoli, achoppe sur des caractéristiques locales et professionnelles.

Comme le souligne R. Salais, la naissance de l'ANPE revient à mailler le territoire français d'une institution publique reconnaissant le chômage involontaire et offrant des droits à ces populations. Ce faisant, malgré le caractère non-keynésien des présupposés théoriques sur lesquels l'Agence repose – l'appariement de l'offre et de la demande par la mobilité des travailleurs – la composante cognitive de la convention keynésienne de plein emploi, c'est-à-dire la convention selon laquelle le travail est un statut juridique protecteur qui s'obtient sur le marché et dont le négatif est le chômage indemnisé, s'étend à de plus en plus d'acteurs[251]. Le chômage provoqué par la conjoncture se conjugue ainsi à un chômage créé par l'extension de la figure moderne du chômeur.

[251] Robert Salais, Nicolas Baverez, et Bénédicte Reynaud-Cressent, *L'Invention du chômage*, *op. cit.* p. 17.

Conclusion du chapitre I

Les discours réformateurs datés de 1967 présentent la naissance de l'Agence nationale pour l'emploi comme une modernisation de l'intervention publique de l'État sur le marché du travail. Les différentes caractéristiques données à l'Agence rappellent pourtant les projets de J.-M. de Gérando, de G. de Molinari ou d'A. Hennequin, 120 ans plus tôt. Mais, au milieu du XIXe siècle, l'idée d'une intervention publique d'ampleur sur le marché du travail était inaudible. Le marché du travail était avant tout une affaire municipale de répartition des manœuvres sans qualité et une affaire corporatiste de circulation des ouvriers de métier. Surtout, la question de l'inoccupation était alors indistincte de la question de la pauvreté. L'idée d'une masse de travailleurs consentant à travailler et n'y parvenant pas était incompatible avec les catégories des décideurs publics, des institutions de traitement de la misère et du sens commun. Si l'apparition de l'ANPE résulte de la *décomposition* des chaînes statistiques keynésiennes, pour reprendre la formule d'E. Didier[252], il a d'abord fallu que celles-ci se solidifient et qu'elles *tiennent*[253]. En d'autres termes, il a fallu qu'un ensemble de choix arbitraires, arrêtés pour modéliser le réel – contrat de travail, définition du chômage, questionnaire d'enquête, comptabilité nationale par agents – se lient les uns aux autres, entrent en cohérence et se renforcent mutuellement, qu'ils forment une chaîne. La fin du XIXe siècle et le début du XXe sont marqués par un progressif ajustement des catégories mobilisées dans les institutions, des représentations des individus et des représentations statistiques positives. La mise en place de l'Office du travail en 1891 contribue ainsi à stabiliser les *conventions* en matière d'inoccupation. Malgré ses biais industriels et urbains, cette convention se répand progressivement dans les institutions de placement. Dans les années 1930, elle est encore trop peu répandue dans le sens commun pour que le taux de chômage ne soit autre chose qu'un reflet des taux d'industrialisation et d'urbanisation. Le second conflit mondial et la mobilisation générale du travail pour la reconstruction qui lui succède amènent une généralisation de la condition de salarié et du grand partage entre travail et hors travail. L'économie se présente alors comme un prolongement de l'action publique. L'approche globale de l'État, de l'économie et des marchés, conduit à la constitution de chaînes statistiques qui tiennent les membres de la nation entre eux. Ce sont ces chaînes qui se désagrègent au cours de la préparation du Ve plan.

La naissance de l'ANPE en juillet 1967 résulte de différents processus que nous avons analysés à travers une approche métrologique. Au moment du vote de la loi de 1966 sur les reconversions, le supplément d'information demandé au commissaire général au Plan, F.-X.

[252] Emmanuel Didier, *En quoi consiste l'Amérique ?*, *op. cit.* p. 79 et sq.

[253] Alain Desrosières, « Comment faire des choses qui tiennent », *op. cit.*

Ortoli, a pour origine un décalage entre différentes prévisions, la population active présumée et la population occupée planifiée. Il convient pour les acteurs de l'époque de mieux *connaître* le marché du travail pour mieux le *régir*. Quelques années plus tôt, cependant, au cours des travaux préparatoires au IVème Plan, les prévisions du taux de croissance avaient été modifiées de 5 à 5,5 % de moyenne annuelle, pour garantir l'adéquation entre le nombre de travailleurs et le nombre de personnes disponibles[254]. En 1966, un tel ajustement est refusé par le gouvernement pour des raisons stratégiques – l'inscription des produits français dans l'économie internationale prime – et pour des raisons économiques – les secteurs industriels clés montrent des signes d'essoufflement inquiétants. La création de l'ANPE n'est pas simplement liée à la découverte d'une inconnue : les mécanismes du marché du travail. Quelque chose change pendant ces quelques mois de préparation du Vème Plan. Le gouvernement Pompidou abandonne le principe d'un plein emploi imposé par le haut pour favoriser un ajustement de l'économie par les trajectoires individuelles des travailleurs. L'approche planificatrice n'est pas abandonnée pour autant, comme en témoigne les plans de formation instaurés par les Lois Debré de 1966 et 1971[255], mais la création de l'ANPE concrétise l'ambition d'une coordination de la main-d'œuvre par l'évolution des dispositions individuelles. L'Agence est déposée sur les rives du marché du travail pour y mesurer les flux en volume et récolter des informations sur la qualité des individus et des postes vacants. En s'appuyant sur ces connaissances, il est également attendu qu'elle joue un rôle de conseiller d'orientation des travailleurs, même en emploi.

En pratique, l'institution nouvellement créée se situe en deçà de cette ambition. En 1973, le directeur de l'ANPE Jean Quesnel écrit :

> « L'ANPE est considérée comme une chambre d'enregistrement… Elle est invitée essentiellement à constater les faits en vue de les classer. Combien ? Qui ? Quand ? sont les seules questions que le statisticien s'est permis de lui poser, en oubliant la question capitale, celle qui conduit précisément à définir la finalité : pourquoi ? »[256]

Les premières années de son histoire engage l'ANPE dans une évolution de ses missions et de son recrutement. Elle effectue l'enregistrement administratif de la demande d'emploi. Les premières années d'exercice de l'Agence sont marquées par la nécessité de gérer une file d'attente créée par la hausse continuelle du chômage, de 252 000 inscrits en 1970 à 1 485 400 en 1980[257]. Cette mission apparaît contradictoire avec les outils mis à la disposition des

[254] Henri Hatzfeld et Jacques Freyssinet, *L'emploi en France*, *op. cit.* p. 209.

[255] Olivier Quéré, « L'Atelier de l'État. Former des cadres intermédiaires pour la fonction publique (Instituts régionaux d'administration, 1966-2013) » Thèse de doctorat en science politique, Université Lyon 2, En cours.

[256] Jean Quesnel *Réflexions sur les finalités de l'ANPE,* brochure interne, mars 1973, cité dans Martine Théveniaut-Muller, *Le pointage ou le placement*, *op. cit.* p. 154.

[257] Pierre Villa, *Séries macro-économiques historiques: méthodologie et analyse économique*, INSEE méthode n°62-63., Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, 1997. p. 26

agents, notamment le ROME. À distance des valeurs macroéconomiques interventionnistes du Plan et de l'INSEE, l'ANPE se retrouve en position de devoir gérer une bourse aux offres d'emplois, dont la collecte est empêchée par le flot grandissant des demandeurs d'emploi qu'elle est sommée de recevoir.

Cette brève histoire des formes de connaissance et d'intervention publique sur le monde social en général, et sur le marché du travail en particulier, nous permet de formuler un certain nombre d'hypothèses qui structurent la suite notre propos. D'une part, les formes d'intervention de l'État sont imbriquées avec les conceptions de l'économie utilisées et modélisées. Les politiques publiques sont structurées, de façon explicite ou implicite, par des théories économiques et sociologiques. D'autre part, ces conceptions de l'économie sont articulées avec des outils spécifiques de connaissance. Les orientations politiques investissent des formes de connaissances qui, en retour, légitiment l'intervention de l'État. Deux questions restent cependant entières à ce stade. Tout d'abord, comment passe-t-on d'un modèle d'articulation à un autre ? En d'autres termes, comment des évolutions de conceptions théoriques amènent à forger des outils, à en détourner certains pour en abandonner d'autres ? Le chapitre II est consacré à l'analyse de dispositifs de mesure de l'activité dont l'usage est transformé au cours des années 1980. La Direction générale de l'ANPE mobilise alors les instruments statistiques constitués lors de sa naissance pour justifier son action auprès des pouvoirs publics. C'est la naissance des indicateurs de performance. Les indicateurs statistiques issus de l'après-guerre, le taux de chômage notamment, sont abandonnés par la Direction de l'ANPE car ils menacent de délégitimer son action. Ensuite, quels sont les jeux de pouvoir sous-jacents à ces évolutions ? Enfin, comment s'opère la traduction entre économie politique, politique économique et instrumentation statistique ? Dans le chapitre III, nous montrons comment la politique de l'emploi se structure, dans les années 1990, autour d'une théorie du chômage volontaire selon laquelle le chômage peut être endigué en resserrant les ressources et les contraintes qui encadrent les demandeurs d'emploi.

Chapitre II

Un cas de mise en gestion précoce dans l'administration ? L'émergence de la fonction de contrôle de gestion à l'ANPE (1979-2008)

> « *En réalité on ne sait jamais ce qui se passe, on sait simplement ce qu'on veut qu'il se passe. C'est comme ça que les choses arrivent. En 17, Lénine et ses camarades ne disaient pas "Nous allons faire la révolution parce que nous voulons la révolution". Ils disaient "toutes les conditions de la révolution sont réunies, la révolution est inéluctable". Pour faire une révolution qui n'aurait jamais eu lieu s'ils ne l'avaient pas faite et qu'ils n'auraient pas faite s'ils n'avaient pas pensé qu'elle était inéluctable uniquement parce qu'ils la voulaient.* […] *Chaque fois que quelque chose a bougé dans ce monde ça a toujours été pour le pire. Voilà pourquoi personne ne bouge ; personne n'ose provoquer l'avenir. Faudrait être fou pour provoquer l'avenir. Faudrait être fou pour risquer de provoquer un nouveau 19, un nouveau 14, un nouveau 37…*
>
> *- Alors il ne se passe jamais plus rien ?*
>
> *- Si, parce qu'il y aura toujours des fous… des cons pour les suivre et des sages pour ne rien faire.* »
>
> Jean-Pierre Léaud, dans *Liberté la nuit* de Philippe Garrel, 1983

Dans le chapitre précédent nous avons souligné comment, en matière de chômage, les façons de gouverner sont imbriquées aux formes de connaissances disponibles et reconnues. Les formes de gouvernement façonnent des représentations du monde qui structurent à leur tour des instruments utilisées pour observer et représenter la société[258]. Les choix politiques se concrétisent dans des processus de catégorisation adossés à des instruments de connaissance[259]. La statistique publique, en tant qu'instrument, témoigne ainsi de l'articulation entre la raison d'État et la raison statistique. Pour autant, la mise en œuvre de la raison d'État est mouvante, certains acteurs se proposant de changer l'État. Cette question de la « réforme de l'État » est un débat déjà ancien en France. Au cœur de l'entre-deux guerres, par exemple, André Tardieu déclare ironiquement :

[258] Pascale Laborier, « Historicité et sociologie de l'action publique », *op. cit.* p. 448.

[259] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses Science Po, 2004. p. 27

« *Lorsqu'un Président du Conseil veut se faire applaudir, il lui suffit d'annoncer une réforme administrative* »[260]. Sans remonter jusqu'aux travaux de Max Weber sur la bureaucratie, la rationalisation de l'action publique apparaît antérieure aux débats actuels sur la modernisation des administrations publiques[261].

La rationalisation contemporaine de l'action de l'État a, cependant, quelques traits spécifiques, couramment analysés à travers le concept de *New Public Management*. La notion entend prendre au sérieux les discours qui promeuvent une direction des institutions publiques à la façon des entreprises privées. Ce *management public* s'appuie sur des savoirs empruntés à l'école du *public choice*, à la théorie des coûts de transaction et à la théorie de l'agence. Le corpus est hétérogène et ne s'adosse pas à une discipline scientifique mais a fait l'objet d'une reconstruction *a posteriori*, à l'occasion de l'émergence de cursus universitaires dédiés à la gestion publique. Pour certains auteurs, le *New public management* fait figure de véritable doctrine, diffusée depuis la Californie reaganienne des années 1970, à l'ensemble des États Unis à la faveur de l'élection de novembre 1980, avant de toucher les pays anglo-saxons et finalement le monde occidental tout entier[262]. La littérature francophone s'est intéressée à ce phénomène, qualifiant les reconfigurations étudiées de « néo-managériales »[263], de « gestionnaires »[264] ou de « néolibérales »[265]. Un trait récurrent de ce processus est de voir les réformateurs mettre en avant le passage d'une problématique de moyens à une perspective de résultats. Les plus fervents (p)artisans de ces réformes appellent à s'inspirer de l'entreprise privée tout d'abord, du monde anglo-saxon ensuite[266]. L'existence de ce processus de double importation est également relayée dans la littérature militante[267]. La question de la transformation de l'administration n'est pas seulement une querelle d'expert puisque certains acteurs politiques participent à ces débats, en défendant la « modernisation » ou la « réforme de l'État ». En 1989, le premier ministre Michel Rocard lance un programme intitulé

[260] Cité par Florence Gallemand, « La politique rocardienne de modernisation administrative », *op. cit.* p. 227.

[261] Patrick Le Galès et Allen J. Scott, « Une révolution bureaucratique britannique? », *Revue française de sociologie*, 2008, Vol. 49, n° 2, p. 301-330.

[262] Martin Kitchener, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The Case of Academic Health Centre Mergers », *Organization Studies*, 2002, vol. 23, n° 3, p. 391-420.

[263] Nicolas Belorgey, *L'hôpital sous pression : enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, France, la Découverte, 2010.

[264] Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire*, *op. cit.* ; François-Xavier Merrien, « La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique », *Lien social et Politiques*, 1999, n° 41. Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, *op. cit.*

[265] Françoise Dreyfus, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *op. cit.*

[266] On trouvera une mise en scène récente du discours sur la modernisation dans François-Daniel Migeon, « La méthode RGPP », *op. cit.* L'auteur, est en 2010 Directeur général de la modernisation de l'État, en charge de la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques. Il explique que la « méthode RGPP » se caractérise « *par l'appel à l'expertise du secteur privé pour détecter de manière systématique les améliorations à apporter aux politiques publiques* ».

[267] Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking*, *op. cit.*

« renouveau du service public »[268], puis en 1993 et 1995, les Premiers ministres Edouard Balladur et Alain Juppé créent des « commissions de réforme de l'administration »[269].

L'histoire contemporaine de l'administration est ainsi un objet particulièrement complexe à étudier car il est saturé par les discours des acteurs sur eux-mêmes et sur le changement. Parties prenantes et observateurs tendent à reconstruire *a posteriori* la cohérence des programmes politiques, gommant par là-même les rapports de force qui ont présidé à leur développement. L'imbrication entre la sphère du conseil et celle des sciences humaines participe à obscurcir les frontières entre acteurs et analystes[270]. Une telle imbrication entre rédacteurs des énoncés descriptifs et rédacteurs des programmes politiques peut conduire à naturaliser l'existence et la réussite de « la réforme de l'État ». Or, sans préjuger de l'effectivité et de la pertinence des reconfigurations contemporaines de l'administration, il est plus que probable que les acteurs qui font l'histoire évoluent dans un contexte d'incertitude forte, quant à la postérité de leurs actes[271]. Si les acteurs luttent, c'est bien parce qu'ils craignent que le vent ne tourne en leur défaveur. Le sens des réformes de l'administration est, pour beaucoup, reconstruit après coup.

À ce titre, les descriptions de la réforme en termes « d'importation » de savoirs et de techniques, semblent mettre en scène des *bureaucraties professionnelles*, au sens d'H. Mintzberg[272], soudainement coiffées d'une chape gestionnaire inspirée de l'entreprise privée. Les administrations se seraient mises à optimiser leurs ressources, à calculer des ratios et à mesurer « l'impact » de leurs interventions. Pourtant, les appels explicites à l'imitation du secteur privé et du monde anglo-saxon pourraient simplement constituer un prétexte pour réformer. Etudiant les réorganisations successives d'une administration aux États-Unis, le politiste américain S. Maynard-Moody souligne, par exemple, que l'amélioration de la transparence (*transparency*) vis-à-vis des citoyens et de la redevabilité (*responsiveness*) vis-à-vis des pouvoirs politiques, sont les arguments les plus couramment invoqués pour légitimer les réformes administratives. Dans le cas que traite l'auteur, ces énoncés ont un caractère rhétorique qu'il se propose d'étudier en tant que discours et non en tant que description du

[268] Florence Gallemand, « La politique rocardienne de modernisation administrative », *op. cit.*

[269] Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, *op. cit.* p. 373-377

[270] En témoigne l'entremêlement des carrières de Michel Crozier et Michel Rocard. La dernière partie de l'ouvrage coordonné par Francis Pavé, *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Paris, France, Editions du Seuil, 1994. témoigne de la porosité entre chercheurs en sciences sociales et personnel politique.

[271] Le travail d'André Loez sur les mutineries du chemin des dames nous semblent redevable d'une telle approche. Il montre en effet que ce n'est pas tant la réalité et le sens de l'histoire qui structurent les tournants historiques mais, davantage, les représentations que les acteurs en ont. André Loez, *14-18, les refus de la guerre: une histoire des mutins*, Paris, France, Gallimard, 2010.

[272] Henry Mintzberg, « Structure in 5's », *op. cit.* Cette référence à Henry Mintzberg nous semble d'autant plus importante qu'elle est explicitement mobilisée par certains de nos enquêtés qui interviennent en tant que contrôleurs de gestion à l'ANPE et au Pôle emploi.

réel[273]. Ainsi, l'idée d'une mise en gestion des administrations importée du dehors et imposée par le politique à des professionnels, escamote la composante proprement politique de l'acte de gestion et de la poursuite du rendement. Dans cette perspective, optimiser n'est pas un acte technique mais un choix et l'acte de gérer ne constitue pas le seul privilège des personnes reconnues comme gestionnaires dans les organigrammes[274]. Comme le montre les travaux de N. Belorgey ou de N. Dodier sur l'hôpital, les modes de gestion insufflés par les réformes récentes du système de santé se superposent à des formes plus anciennes de gestion des ressources mises en œuvre par les médecins eux-mêmes. Les médecins géraient déjà les lits, les malades et leurs maladies, mais en utilisant d'autres valeurs que celles promues par la « tarification à l'activité ». Ainsi, si certains acteurs ont un mandat de gestion et d'organisation, les opérations d'optimisation se distribuent tout le long des chaînes hiérarchiques[275]. Le sens de la gestion n'est pas dans l'acte technique lui-même mais dans le choix des ressources que l'acteur choisit d'optimiser et dans sa capacité à imposer cette équation à ses partenaires. L'idée d'une apparition de la gestion dans l'administration, empêche de saisir les conditions concrètes de son institutionnalisation et les modifications des termes des équations d'optimisation. Elle met sous le boisseau la question du conflit entre des formes divergentes de rationalisations.

Pour toutes ces raisons, l'étude de l'histoire des instruments de gouvernement nous semble une approche susceptible de suivre les transformations des administrations dans leur logique propre et non seulement *a posteriori*. Nous prenons le parti d'approcher les reconfigurations contemporaines des pratiques de gouvernement de l'ANPE, à partir des transformations de l'équipement réflexif dont disposent les acteurs et qui illustrent les modifications du « souci de soi »[276] de l'État en matière de lutte contre le chômage. En nous focalisant sur les opérations de « traduction »[277] légitimant certaines pratiques de gestion, ce chapitre analyse les opérations « d'enrôlement »[278] qui ont conduit à l'émergence de formes nouvelles de gouvernement. Plutôt que d'aller de l'arène politique vers les centres d'exécution, nous

[273] Steven Maynard-Moody, D. D Stull, et J. Mitchell, « Reorganization as status drama: building, maintaining, and displacing dominant subcultures », *Public Administration Review*, 1986, p. 301-310.

[274] François Vatin, « L'esprit d'ingénieur », *op. cit.*

[275] François Vatin, *Évaluer et valoriser*, *op. cit.* p. 24-27.

[276] La notion de « souci de soi » de l'État est attribuée à Michel Foucault sans qu'il soit possible d'en trouver une trace écrite. Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, *op. cit.* p. 9. Sans utilisé le terme de « souci de soi », l'analyse du souci réflexif de l'État à travers des instruments de quantification est également défendu dans Alain Desrosières, *L'argument statistique II Gouverner par les nombres*, *op. cit.* p. 12.

[277] Nous entendons ici la notion de traduction comme « l'ensemble des négociations, des intrigues, des actes de persuasion, des calculs, des violences, grâce à quoi un acteur ou une force se permet ou se fait attribuer l'autorité de parler ou d'agir au nom d'un autre acteur ». Madeleine Akrich, Michel Callon, et Bruno Latour, Sociologie de la traduction : Textes fondateurs, Presses de l'Ecole des Mines, 2006. p. 11.

[278] Nous définissons la notion « d'enrôlement » à la suite de M. Callon comme le fait de sceller des alliances avec des acteurs ou avec des dispositifs matériels. Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *op. cit.*

partons d'une administration spécifique, l'ANPE, pour observer l'articulation entre les reconfigurations internes qu'elle connait et l'évolution des pratiques administratives dans leur ensemble. Nous analysons ces transformations à partir de l'évolution du statut du chiffre dans la mise en œuvre des politiques de traitement du chômage.

Nous décrivons dans ce chapitre l'émergence d'une fonction spécifique au sein de la Direction générale de l'ANPE, le Contrôle de gestion. Issu de la Direction des études, ce service devient entre 1978 et 1990 le passage obligé du dialogue entre l'institution et sa tutelle politique. Les données produites sont alors l'objet de mises-en-formes logico-discursives – elles servent d'arguments dans des discours – ayant pour objectif de se défendre vis-à-vis des ministères de tutelle (1). Au cours des années 1990, ces pratiques de gestion à l'œuvre dans les instances nationales de l'ANPE infusent dans les espaces intermédiaires de l'institution, les Direction régionales (2). Depuis 2000, elles ont été introduites dans les services de proximité en relation directe avec les chômeurs (3). L'activité du contrôle de gestion est à la fois représentative des transformations plus générales des politiques publiques, tout en soulignant le rôle d'acteurs singuliers sur le destin et le dessin des outils « constituant »[279] l'ANPE.

[279] Philippe Bezes et Odile Join-Lambert, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, 2010, vol. 52, n° 2, p. 133-150.

1. Les années 1980 : Sortir de la gestion du chômage à travers un nouveau rapport avec le ministère des Finances

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre précédent, la décision de créer l'ANPE vise à rompre, en partie, avec l'histoire des bureaux publics de placement. L'Agence nait de la volonté d'intervenir de façon globale sur LE marché du travail pour résoudre ses déséquilibres par l'unification. L'Agence s'inscrit dans la continuité de la planification de l'action publique en matière d'économie, élaborée au cours des années 1940. La lettre de mission de l'ANPE relève, cependant, d'une rupture au sein du programme de planification. L'abandon de la contrainte de plein emploi dans les calculs de préparation du IVème plan (1966-1970) conduit les ingénieurs d'État à s'interroger sur le fonctionnement du marché du travail et sur les moyens d'en modifier les mécanismes. La formation des adultes et l'orientation des chômeurs font alors figure de dispositifs idéaux pour parvenir à coordonner le marché « par le bas ». Le renversement de la conjoncture économique, en 1973, modifie l'environnement de l'ANPE. Celle-ci est mise en position d'amortir les effets de la crise sur l'emploi. La barre du million de chômeur est passée en 1977 et les 2 millions sont atteints en 1983[280]. De plus, les organismes gestionnaires du chômage, au premier rang desquels l'ANPE, constatent à partir de travaux qu'ils diligent entre 1978 et 1980, un allongement de la durée de chômage[281]. Le nombre de chômeurs ne constitue plus simplement un agrégat macro-économique. L'augmentation du chômage a des répercussions directes sur les conditions de travail des agents locaux de l'ANPE. La représentation d'un chômage frictionnel – le chômage découle de la transition des personnes entre deux emplois – n'en disparaît pas pour autant. La légitimité de l'institution et son efficacité sont régulièrement mises en cause, y compris par les représentants de l'État. Nous décrivons comment les données enregistrées sur le marché du travail, dans le cadre du mandat initial de l'Agence (1.1), sont mobilisées par certains membres de la Direction générale pour légitimer leur action auprès du ministère du budget (1.2) avant que ces évolutions ne soient institutionnalisées par un contrat entre l'État et l'ANPE (1.3).

1.1. L'échec relatif de la rationalisation des choix budgétaires et des programmes finalisés du Plan

Les travaux sur les transformations contemporaines de l'activité publique réservent une place de choix aux dispositifs de quantification dans l'émergence d'un État gestionnaire[282]. Pourtant, force est de constater que dans l'administration en général et à l'ANPE en

[280] Une présentation graphique de ces évolutions est proposée en annexe 3.2.

[281] Didier Demazière, *Le chômage en crise ?*, *op. cit.* p. 46-47.

[282] Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire*, *op. cit.* p. 192.

particulier, les indicateurs quantitatifs n'ont pas toujours eu les conséquences escomptées par leurs promoteurs : l'efficacité et la démonstration de l'efficacité.

La RCB n'aura pas lieu : l'héritage ambigu de la Rationalisation des choix budgétaires à l'ANPE

Alors que la planification d'État connaît son âge d'or[283], elle commence simultanément à se « décomposer »[284]. Dès les années 1960, des voix s'élèvent pour remettre en cause ses fondements : l'efficacité d'une coordination publique de l'économie. On peut considérer, avec Philippe Bezes, que la rationalisation contemporaine de l'administration débute avec la mise en œuvre de la Rationalisation des choix Budgétaires (RCB). À l'origine de ce programme, se trouvent des fonctionnaires du ministère du budget opposés au Commissariat général au Plan. Ils s'inspirent pour ce faire du *Program, planning, budgeting system* américain (PPBS), un instrument de contrôle de l'efficacité des politiques publiques qu'ils ont pu observer dans le cadre de voyages outre-Atlantique. Ces acteurs du ministère du Budget cherchent à articuler des instruments micro-économiques de décision et des dispositifs de contrôle des politiques mises en œuvre. Ils s'intéressent, avant tout, à l'amont des politiques publiques et au processus de décision. Il s'agit d'appliquer les outils du calcul coût/avantage à l'action de l'État. Relativement indolore au moment de sa mise en œuvre, la RCB s'est révélée déterminante à long terme. Elle suscite, au cœur de nombreuses administrations, des processus originaux de définition des méthodes, de recrutement d'experts budgétaires et de diffusion d'une culture gestionnaire[285]. Toutefois, à l'époque, son influence est réduite[286]. C'est le cas, par exemple, au ministère de l'équipement en matière d'économie des transports, où l'opération pilote, traduction locale du programme RCB, décline progressivement, faute de soutien politique, de moyens financiers et de relais internes au ministère[287]. Dans le cas de l'ANPE, les effets directs de la RCB sont également assez faibles. Comme nous le rappelle un enquêté entré au service comptabilité de l'ANPE en 1977, « *ce n'était pour nous qu'un*

[283] Marie-Emmanuelle Chessel et Fabienne Pavis, *Le technocrate, le patron et le professeur: une histoire de l'enseignement supérieur de gestion*, Paris, France, Belin, 2001. p. 31.

[284] Nous empruntons l'expression « décomposition » à Emmanuel Didier qui montre comment la méthode stable et rigoureuse de la statistique fédérale agricole américaine, dite « méthode des correspondants », a perdu sa « pertinence » au cours de la grande dépression, à mesure que les correspondants en question ont développé une défiance envers les enquêteurs fédéraux, tandis que l'administration de Washington ne souhaitait plus seulement connaître le volume des denrées mais intervenir sur le niveau des prix de celles-ci à la hausse, pour stopper l'exode rural massif. Sur la « décomposition » de l'Amérique après 1929 voir le premier chapitre « Comment l'Amérique s'est décomposée » dans Emmanuel Didier, *En quoi consiste l'Amérique ?*, *op. cit.* p. 17-109.

[285] Sur l'introduction de l'évaluation dans le monde publique à l'occasion de la RCB voir Jean-Claude Barbier et Nicolas Matyjasik, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, n° 5, n° 1, p. 123-140.

[286] Vincent Spenlehauer, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*, *op. cit.* p. 384-385.

[287] Harold Mazoyer, « Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement : l'économie des transports (1960-1982) » Thèse pour l'obtention du grade de docteur en science politique sous la direction de Gilles Pollet, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Lyon, 2011.

document d'information, pas comme au ministère de l'Equipement ou à l'Education national. C'était très informatif au ministère du Travail. »[288]. Le budget alloué à l'ANPE par le ministère du Travail est très important[289], mais l'action en faveur de l'ANPE ne constitue qu'« *une seule ligne* »[290] dans l'évaluation de l'activité du ministère en question.

La Rationalisation des Choix Budgétaires peut être présentée comme un moment de rupture dans la trajectoire française de mise en gestion de l'action publique, pour le souffle évaluateur qu'elle engendre. Dans le cas de l'ANPE, les effets à court terme de la RCB restent cependant limités. C'est à travers d'autres mécanismes, liés indirectement à la RCB, que l'ANPE va voir ses modes de fonctionnement internes modifiés.

Les échecs des objectifs du programme finalisé : un embryon de Direction par objectifs à l'ANPE.

L'émergence d'objectifs quantitatifs à l'ANPE résulte de la rencontre de la RCB et de la Planification. Dans le cadre du VIème plan (1971-1975) et en prolongement des travaux sur la Rationalisation des choix budgétaires, sont déterminés des « programmes finalisés ». Chacun de ces « programmes » est entendu comme *« un ensemble homogène de mesures complémentaires au service d'un ou plusieurs objectifs quantifiables et mesurables à travers des indicateurs de résultats qui permettent une gestion responsable* »[291]. Un « programme » fait l'objet d'un document détaillé comportant les objectifs visés, les actions à entreprendre et les moyens financiers ou techniques pressentis. Le texte précise également l'échéancier à respecter et les indicateurs retenus. L'enjeu de ces dispositifs est de proposer une matrice programmes/objectifs affranchie des frontières ministérielles[292]. Six programmes finalisés sont inscrits au VIème Plan : les villes nouvelles, la sécurité routière, la prévention périnatale, le maintien à domicile des personnes âgées, la protection de la forêt méditerranéenne et le fonctionnement du marché de l'emploi. Au sein de ce dernier programme, quatre indicateurs concernent directement l'activité de l'Agence nationale pour l'emploi. Les trois premiers sont : les demandes d'emploi non satisfaites, les offres enregistrées et les placements effectués par l'Agence. Un quatrième indicateur est construit en rapportant le volume de placements au nombre d'embauches déclarées par les employeurs afin de construire un « taux de pénétration

[288] Pierre Rollo, entré à l'ANPE en 1977 en tant que chargé de mission de la direction budgétaire puis Directeur de la comptabilité de 1987 à 2009. Entretien, 2012.

[289] Le budget alloué en 1973 à l'ANPE par le ministère du Travail s'élève à 40 millions d'euros actuels, ce qui représente à l'époque 0,02 points de PIB et 2,6 % des dépenses pour l'emploi. Ce budget correspond à ligne : « fonctionnement du marché du travail ». Sources : Dares, comptes de l'emploi. Sur les évolutions de cette dépense, *cf.* Annexe 3.2.

[290] Pierre Rollo, Directeur de la comptabilité de l'ANPE, entretien, 2012.

[291] Bernard Lion, *Les programmes finalisés dans le VIe plan.*, Paris, La Documentation française, 1973. p. 536.

[292] Jacques Bravo, « Contribution à la recherche sur les systèmes de programmes », *Statistiques et études financières*, 1972, vol. 7, n° 1, p. 3-28.

de l'ANPE » correspondant, peu ou prou, à une part de marché[293]. Ce dernier indicateur fait l'objet d'un objectif : l'ANPE doit être à l'origine de 30 % des embauches. Les données sont enregistrées localement, à la main, par les agents, avant d'être agrégées par leur Directeur d'agence puis transmises aux Directions régionales et nationales[294].

Dès les années 1970, la pertinence de ces indicateurs sont discutés par les statisticiens publics chargés de les suivre. En premier lieu, l'indicateur de demandes d'emploi non satisfaites est considéré comme temporairement imprécis, car récolté par une institution en expansion sur le territoire. Pour les économistes de l'INSEE, l'ouverture des agences locales conduit de plus en plus de personnes à se déclarer à la recherche d'un emploi[295]. En second lieu, les statisticiens s'interrogent sur la notion de « placement ». Celle-ci correspond, dans l'esprit du VIème plan, à la sortie des listes d'un demandeur d'emploi[296]. Les architectes de l'institution n'envisagent pas encore la possibilité qu'un demandeur d'emploi épuise ses droits ou se retire volontairement des listes, sans pour autant cesser de rechercher du travail[297]. Le décompte du nombre de placements apparaît alors comme une évidence, si bien que son enregistrement peut se fonder sur les déclarations des agents de l'ANPE. Mais, la confrontation à la pratique de la catégorisation rend progressivement poreuses, aux yeux des statisticiens eux-mêmes, les frontières strictes entre emploi et chômage. La sortie des listes pour cause de retour à l'emploi devient un évènement particulièrement difficile à identifier. La simplicité du codage des situations de chômage et donc de sortie des listes de cette catégorie, est remise en cause en 1973 par Alain Desrosières en ces mots :

> « La réalité montre l'extrême hétérogénéité des situations de "chômage" et montre aussi la large part de choix de telle ou telle définition, impliquant telle ou telle addition [de la réalité] »[298].

---

[293] Le taux de pénétration du marché du travail est défini comme « le quotient des placements réalisés par rapport au volume global d'embauches » dans une note du Commissariat général au Plan du 21 décembre 1972, cité dans Martine Théveniaut-Muller, *Le pointage ou le placement*, *op. cit.* p. 153.

[294] Entretien avec Serge E. Directeur d'Agence en Franche-Comté de 1975 à 1982.

[295] Pour un point sur l'importance de cette dérive lors des trois premières années d'existence de l'Agence, voir Claude Delcourt, « La signification récente des demandes d'emploi non satisfaites », *Economie et statistique*, 1971, vol. 19, n° 1, p. 37-42. On ne parle pas encore de demande d'emploi en fin de mois (DEFM) à cette époque mais de demande d'emploi non satisfaite (DENS), conformément aux recommandations du rapport Ortoli.

[296] Martine Théveniaut-Muller, *Le pointage ou le placement*, *op. cit.* p. 153.

[297] Aujourd'hui encore les sorties des listes ne sont pas circonstanciées, ce qui amène à de récurrentes controverses sur les motifs de ces sorties. La notion de « chômeur découragé » est ainsi parfois avancée pour décrire une partie des radiations qui seraient volontaires. À l'exception notable de « l'enquête sortants » réalisée en collaboration par la DARES et le Pôle emploi et qui interroge un échantillon national représentatif de chômeurs sortis des listes sur la base des registres de Pôle emploi, il est très difficile d'avancer autre chose que des hypothèses quant aux motifs de radiation. Pour plus de précisions sur ces mécanismes, voir Collectif les Autres Chiffres Du Chômage, « Les flux d'entrée et de sortie du chômage : moins de retours vers l'emploi, plus de sorties "administratives" », *note n°8*, 09/2011.

[298] Martine Théveniaut-Muller, *Le pointage ou le placement*, *op. cit.* p.154 Ces propos d'Alain Desrosières seraient tirés d'un article intitulé « Bilan provisoire d'une enquête auprès d'éventuels utilisateurs d'un article de

> Une enquête réalisée en 1976 par l'ANPE, avec le soutien de l'INSEE, constate, par ailleurs :
>
> « La part des emplois à durée limitée [est] plus importante parmi les emplois retrouvés après l'inscription à l'ANPE : la frontière entre l'activité et l'inactivité est mal définie. Elle laisse place à de multiples situations intermédiaires qui résultent de la diversité de la vie professionnelle et des comportements[299]. » [La même étude juge que ces problèmes ne sont pas nouveaux mais que] « l'abondance de l'emploi, en période de croissance, les masquait ».

Les statisticiens utilisent les données de l'ANPE et s'interrogent déjà sur la pertinence des conventions adoptées pour analyser le marché du travail et mesurer l'action de l'ANPE.

Les objectifs finalisés du Plan ont eu une influence très limitée sur l'organisation de l'activité de l'Agence[300]. Cette situation résulte du fait que l'ANPE rencontre à cette période une demande sociale croissante. La population cible de l'ANPE, les personnes en transition professionnelle, croît à très grande vitesse après le retournement conjoncturel de 1973. Les difficultés de l'industrie, secteur qui avait vu l'émergence de la figure du travailleur salarié et, en négatif, du chômeur moderne, conduisent à l'inoccupation des individus dont l'ANPE est l'institution de prédilection, puisque l'Agence procure un sésame vers l'assurance chômage. Ce phénomène n'est pas sans conséquences sur l'organisation interne de l'institution. Si ses effectifs croissent régulièrement entre 1967 et 1980, cette croissance est inférieure à l'évolution du taux de chômage. L'institution emploie 7200 personnes en 1975 pour 11100 en 1985. Sur la même période le taux de chômage calculé par l'INSEE à partir de l'enquête emploi passe de 3,9 % à 8,9 %[301]. La population qui doit être reçue par les agents de l'ANPE augmente sans cesse. Bien plus, l'obligation faite aux demandeurs d'emploi de pointer deux fois par mois dans l'agence où ils sont inscrits pour renouveler leur demande d'emploi surcharge l'activité. Une ancienne conseillère nous décrit ainsi les conditions de travail dans l'agence où elle commence sa carrière, en 1982, dans une commune de 100 000 habitants de la banlieue industrielle d'une agglomération qui en compte 1,5 millions : « *On était au premier étage, dans un immeuble du centre-ville. Quand on arrivait dans l'agence, il y avait des demandeurs qui faisaient la queue dans tout l'escalier et jusque dans la rue, en attendant qu'on les reçoive pour pointer.* »[302] L'extension de la demande sociale relative au chômage urbain et salarié, conjuguée à la décomposition relative de l'industrie, détournent l'ANPE de

---

la revue *Economie et statistique*, 5 novembre 1977 » dont nous n'avons pu trouver trace dans les archives de la revue.

[299] *Ibid.* p. 154.

[300] Philippe Hussenot, « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques », *Politiques et management public*, 1983, vol. 1, n° 1, p. 5-23.

[301] Source, Insee, enquête emploi. Pour une vision d'ensemble des évolutions du taux de chômage et des moyens de l'ANPE, *cf.* annexes 3.2.

[302] Germaine, ancienne conseillère, entretien, 2013.

sa mission originelle : être au croisement de l'offre et de la demande d'emploi. L'enregistrement de la demande d'emploi grève l'activité. Du fait de l'obligation légale d'inscription des chômeurs à laquelle elle est soumise, l'ANPE semble dans l'incapacité de réaliser les objectifs fixés par les programmes finalisés[303]. Le constat de cet échec est attribué à l'environnement de l'institution par des observateurs reconnus comme Marie-Thérèse Joint-Lambert[304], ou plus discrets comme Philippe Hussenot[305], membre du Centre Supérieur d'Etudes du Management Public (CESMAP). Des réflexions plus récentes, interrogent le rôle qu'a pu jouer l'absence de système d'information dans l'échec des programmes finalisés du Plan[306]. Nous avançons, pour notre part, l'hypothèse suivante : il n'y avait pas d'acteurs, en dehors de la Direction générale, pour défendre l'alimentation et le suivi des indicateurs. Dans la mesure où les données étaient enregistrées manuellement et transmises à la hiérarchie, les opérations de mesure étaient déléguées aux membres de la ligne de commandement – Directeurs régionaux, départementaux et locaux – mis en position d'être juge et partie, mesureurs et mesurés.

1978 : Le rapport Farge fait la somme de ces critiques.

En 1978, Jean Farge, alors sous-gouverneur du Crédit Foncier de France et inspecteur des Finances, remet au ministre du Travail, Robert Boulin, un rapport évaluant la mise en place de l'ANPE. Le texte attaque directement l'organisation de l'activité de l'institution : « *L'ANPE a connu une augmentation constante de ses moyens et une baisse de ses performances* »[307]. Ce constat s'appuie sur plusieurs éléments. D'abord, il regrette l'absence de doctrine en matière de placement. Ensuite, les liens tissés avec les entreprises sont décrits comme « à l'avenant », sans que ne soient saisies les opportunités du marché du travail. Enfin, la main-d'œuvre est jugée trop jeune, trop féminine et trop diplômée. Le rapport Farge conclut en ces termes :

---

[303] Dès 1971 la demande enregistrée est supérieure aux prévisions du programme finalisé du Plan mais les offres elles-mêmes sont plus nombreuses. C'est à partir de 1972 que l'ANPE ne parvient plus à atteindre le nombre de placement prévus (810 000) et de 1974 que l'Agence ne parvient plus à collecter autant d'offres que ne le prévoie le plan (2 300 000). Marie-Thérèse Join-Lambert, « L'Agence nationale pour l'emploi », *op. cit.*

[304] *Ibid.*

[305] Philippe Hussenot, « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques », *op. cit.* L'auteur de l'article est alors consultant pour le compte de l'ANPE, c'est dans ce cadre qu'il a effectué des enquêtes. L'absence de données soutenant cette thèse dans sa démonstration enjoint à prendre ces conclusions avec du recul.

[306] Michel Volle, « Contrôle de gestion et système d'information », *ENÀ mensuel*, 2002, n° 322. L'auteur plaide pour une analyse approfondie de la mise en œuvre des objectifs du programme finalisé et avance l'hypothèse de l'absence de système d'information pour expliquer leur échec. L'auteur ayant participé à la rationalisation du système d'information de l'ANPE, à la fin des années 1990, on peut aussi le soupçonner de prêcher pour sa paroisse.

[307] Jean Farge, « Rapport sur l'Agence Nationale Pour l'Emploi », 1978. Cité dans Jean Marimbert, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, *op. cit.* p. 18.

> « L'agence nationale pour l'emploi ne peut demeurer en l'état, celui d'un organisme englué dans les tâches bureaucratiques, submergé par le flux hétérogène des demandeurs d'emploi, ne disposant que de peu de prise sur le marché du travail […] réduit à imaginer des subterfuges qui suscitent de la part des exécutants plus de scepticisme désabusé que d'application diligente »[308].

Selon J. Farge, l'institution doit se déconnecter des tâches de gestion du chômage, qui culminent dans le traitement des demandes d'accès aux droits et aux aides sociales. La mise à distance des tâches administratives doit permettre de redéployer auprès des entreprises le temps de travail économisé. Au titre du traitement de la demande d'emploi, le rapport préconise de sortir des listes les personnes dont « *la capacité ou les chances de placement sont quasi nulles* », afin de réduire le temps consacré à un public qui détourne l'Agence de sa mission : le placement. L'auteur plaide pour la mise en place « *d'instruments efficaces de coordination et de coopération réelles entre les services et organismes chargés des problèmes d'emploi* »[309], notamment en mobilisant « *les ressources d'une véritable stratégie informatique* », afin de traiter de manière individualisée les dossiers des demandeurs et des offreurs. Le rapport milite enfin pour une politique d'évaluation de l'activité des Directeurs locaux en fonction des objectifs qui leur sont fixés.

La séquence 1967-1979 montre que l'élaboration et la mise en place d'indicateurs de mesure du travail des agents, articulés à des objectifs quantitatifs d'ordre politique, ne constituent pas, en tant que telles, des conditions suffisantes pour instituer un gouvernement par objectifs. Ces dispositifs ne participent que très peu à changer l'organisation du travail. À l'image de l'échec relatif de la Rationalisation des choix budgétaires, la faible influence des programmes finalisés du plan sur le travail à l'ANPE dans les années 1970 nous amène à penser que les discours réformateurs de type gestionnaires, même articulés à des dispositifs métrologiques de mesure du rendement, ne s'imposent pas telle une loi d'airain à l'administration publique. Etudier l'émergence de l'injonction à la gestion dans le cas de l'ANPE, suppose selon nous de prendre la mesure des voies par lesquelles ce discours s'est implanté et a été légitimé en France (Cf. encadré 2.I.1). L'ANPE s'insère, en effet, de manière spécifique dans la trajectoire française de réforme de l'État.

Encadré ii.1 : La situation de la trajectoire française du *New public management* autour de 1980

Les spécificités nationales sont centrales pour comprendre le mouvement contemporain de rationalisation du travail administratif. Les travaux de Ph. Bezes sur la spécificité française de la réception de ces discours éclairent en négatif leur influence sur l'ANPE. Dans son travail de thèse et ses prolongements, l'auteur s'attache à analyser les discours pionniers en termes de « *management* public », à travers les parcours des individus qui, dès les années 1970, ont promu un changement de perspective dans

[308] *Ibid.*

[309] *Ibid.*

l'administration[310]. Ces « militants » exercent alors, pour la plupart, la fonction de professeur dans des institutions participant à la médiatisation de ce discours. Il en existe deux principales : le Centre d'Etude Supérieur du Management Public (CESMAP), crée en 1970 au sein de l'Ecole Nationale Supérieure des PTT et le Centre Supérieur de Formation au Management, association indépendante créée en 1971[311]. Ces acteurs se caractérisent par une formation gestionnaire dans les écoles de gestion (HEC et Essec notamment) et par un parcours universitaire outre-Atlantique. Les membres de ces institutions s'investissent, par ailleurs, dans l'enseignement au sein d'établissements déjà spécialisés dans la gestion, comme HEC et l'ESSEC, accueillant des cursus orientés vers l'action publique.

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, les défenseurs du *management* public œuvrent sur plusieurs fronts[312]. Sur le front des savoirs, ils se mobilisent pour composer un corpus théorique et empirique reconnu dans le monde académique et scientifique. La naissance de la revue *Politiques et Management Public* en 1983 participe de cette stratégie. L'enjeu est de recevoir le concours et l'adoubement de la communauté scientifique au projet de rationalisation de l'administration, tout en mettant ces savoirs en cohérence dans une doctrine. Sur le front de la formation, ils cherchent à faire reconnaître par l'État des diplômes sanctionnant l'expertise en la matière. Ces « importateurs » se heurtent cependant à la résistance du ministère de l'Education nationale. Les facultés de droit prétendent encore au monopole sur la formation des fonctionnaires[313]. Les membres du CESMAP parviennent cependant, mais tardivement, à faire certifier en 1985 un Diplôme d'études approfondies (DEA) de « gestion publique » à l'université Paris 1[314]. Enfin, sur le front de l'intervention directe dans les administrations, les militants du CESMAP semblent partagés entre l'évaluation *ex post* des politiques publiques, qui apparaît comme une façon idéale de légitimer leur position dans le champ politique et la fourniture de méthodes de gestion clés en main, afin de résoudre *ex ante* les dysfonctionnements de la bureaucratie. Cette tension freine le projet de professionnalisation des introducteurs du *management* public. De manière paradoxale, alors que leurs méthodes sont légitimées par l'introduction du *management* dans le contenu des formations des fonctionnaires, le caractère doctrinal de la discipline est remis en cause par des acteurs de poids du champ administratif, comme le Directeur des études de l'Ecole nationale d'administration[315].

C'est dans ce contexte que l'ANPE rencontre la trajectoire française de gestionnarisation des administrations. À la fin des années 1970, la Direction générale de l'Agence fait appel aux consultants du CESMAP pour former ses cadres régionaux à la direction par objectifs. Philippe Hussenot, membre du CESMAP, participe à cette opération qui consiste à délivrer des « *formations sur mesures pour accompagner les réformes du système de gestion de l'ANPE* »[316]. Au préalable, une étude de l'organisation de l'ANPE avait été réalisée. Dans un article paru en 1983, Ph. Hussenot écrit à ce propos : « *Au-delà de la fascination qu'il exerce, le concept d'objectif ne parvient pas à s'intégrer dans la logique pratique des administrations. Le réel lui résiste. Les tentatives de mise en œuvre de systèmes*

[310] Philippe Bezes, « L'État et les savoirs managériaux », *op. cit.*

[311] *Ibid.*

[312] Ph. Bezes analyse ces différentes luttes comme la défense d'une « juridiction professionnelle », au sens d'Andrew Abbott. Andrew Delano Abbott, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, États-Unis, Royaume-Uni, 1988. p. 59 et sq.

[313] Pour une réflexion plus large sur la position de l'Education nationale dans les réformes administratives, Olivier Quéré interroge la place des facultés de droit dans la formation des fonctionnaires dans son travail de thèse. Olivier Quéré, *L'Atelier de l'État. Former des cadres intermédiaires pour la fonction publique (Instituts régionaux d'administration, 1966-2013)*, *op. cit.*

[314] Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, *op. cit.* p. 274.

[315] Le directeur des études de l'ENÀ de l'époque déclare, par exemple, n'est pas une « doctrine », subordonnant ces savoirs aux savoirs juridiques. Philippe Bezes, « L'État et les savoirs managériaux », *op. cit.* p. 17.

[316] Source : Courrier électronique échangé en 2013 avec Patrick Gibert, membre du CESMAP, intervenu également comme consultant à l'ANPE en même temps que Ph. Hussenot. Nous ne sommes pas parvenus à entretenir P. Gibert.

formels de finalisation ont souvent échoué dans leur prétention à substituer une logique de fins à une logique de moyens. » Il explique plus loin les raisons de cet achoppement : « *La gestion publique est caractérisée par une grande pauvreté des relations entrantes et une quasi-absence de relation à effet retour (ou feedback).* » De manière prémonitoire, l'article se conclut sur ces mots : « *Si le management public doit être un révélateur du caractère organique des administrations, c'est par la reconnaissance de leur nécessaire flexibilité et la mise en œuvre des moyens de l'adaptabilité. Dans cette perspective, le "connais-toi toi-même" socratique n'est-il pas le mot d'ordre le plus neuf que l'on puisse proposer aux administrations publiques ?* »[317] Au cours des années 1980 et 1990, des outils à visée réflexive ne vont cesser de se diffuser à l'Agence.

1.2. De la statistique à l'évaluation : les transformations de l'activité de mesure du travail à l'ANPE dans les années 1980

À l'issue de sa première décennie d'activité, l'ANPE est fortement bousculée. Au cœur de l'organisation, l'obligation d'enregistrement mutile la mission de placement. En dehors de l'institution, les critiques récurrentes sur l'inefficacité de la lutte contre le chômage pleuvent. Pour répondre à ces difficultés, des décisions règlementaires favorisent, tout d'abord, un recentrage de l'activité de l'ANPE vers le marché du travail. Le décret du 23 janvier 1980 retire à l'ANPE la charge de la constitution des dossiers d'admission aux allocations chômage. En 1982, le pointage physique est supprimé et remplacé par un pointage par correspondance[318]. Mille chargés de « relation entreprise », disposant d'une expérience dans le secteur privé, sont recrutés pour faciliter le rapprochement avec les employeurs. Ensuite, au cours des années 1980, la Direction de l'ANPE pose son regard sur l'organisation, afin de répondre à l'argument d'inefficacité. Les transformations de l'activité de mesure du travail quotidien des agents constituent la cheville ouvrière de ce repli défensif de l'Agence sur elle-même. L'activité quotidienne des agences locales est scrutée par la Direction des études et statistiques de l'ANPE, à la recherche de gains de productivité, tandis que les modalités internes de mise en œuvre des objectifs politiques sont repensées. Progressivement, des indicateurs quantitatifs sont mis en forme pour justifier, auprès du ministère du Budget, les réussites et les échecs de l'Agence.

Suite aux critiques du rapport Farge, un « *management* par objectif » est mis en place dans les échelons déconcentrés de l'ANPE. Pour régir l'évaluation de ces résultats, une procédure intitulée « contrat de programme » est mise en place. La Direction générale attribue à chaque région des objectifs et des moyens financiers. Le contrôle et le suivi de ces objectifs est alors

[317] Philippe Hussenot, « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques », *op. cit.* p. 22.

[318] Nous étudions la politique de l'emploi dans son ensemble dans le chapitre III « De l'activation des dépenses de chômage à la fusion. Une sociologie politique de l'encadrement des chômeurs (1990-2012) » Les développements présentés ici se concentrent sur les évolutions des modes de gestion de l'institution du point de vue de l'utilisation des statistiques.

confié à la ligne de commandement qui évalue ses subordonnés *a posteriori*[319]. Les données sont alimentées de manière manuelle, transmises aux Directions départementales pour agrégation, puis au niveau régional pour être suivies par le Directeur général et ses équipes. Ph. Hussenot, alors consultant auprès de la Direction générale de l'ANPE, constate ces évolutions avec bienveillance :

> « Les résultats obtenus en 1980, même s'ils n'atteignent pas les chiffres annoncés, indiquent une nette reprise de l'activité de prospection et de placement. Le nombre de placements réalisés est supérieur de plus de 40 000 au chiffre de 1979 malgré une aggravation de la situation du marché de l'emploi. Le taux de pénétration s'est donc élevé, passant de 11 à 16 %. L'activité de prospection s'est considérablement accrue, permettant un accroissement des offres d'emploi collectées, malgré la conjoncture très défavorable. Il semble bien qu'un certain changement de nature de la fonction sociale de l'ANPE était alors en train de se produire. »[320]

Pour les personnes en poste à l'ANPE à cette période, les raisons de ce « succès » sont à rechercher ailleurs. À partir de 1980, l'évaluation individuelle des Directeurs d'agence se fonde sur des indicateurs quantitatifs. Le niveau atteint par les indicateurs dans chaque agence donne lieu à une note du Directeur départemental, elle-même visée par le Directeur régional puis par le Directeur général. Le Directeur d'une agence parisienne raconte : « *J'avais été extrêmement surpris de voir la note administrative de mon supérieur, le Directeur départemental, contresignée de la main du Directeur général. La pression était vraiment très importante à cette période* »[321]. Le suivi des données produites à cette époque a deux caractéristiques qui les rendent particulièrement sensibles à la pression politique. Elles sont directement suivies par la ligne de commandement à tous les échelons, d'une part. Elles ne sont pas vérifiables, d'autre part. C'est le cas des « visites d'entreprises », qui constituent un axe très fort du programme qui se met en place à partir de 1980, alors même que la définition de l'évènement comptabilisé est très lâche. À ce propos, le même directeur d'agence s'amuse : « *Parfois, une poignée de main* [avec l'employeur] *suffisait !* »[322]

La configuration évolue au cours des années suivantes. En 1980, l'ANPE accueillait encore un service intitulé « Direction de l'animation du réseau », dont la mission consistait à « promouvoir les nouvelles méthodes »[323]. Selon les acteurs de l'époque, la charge de travail

---

[319] Document « Préparation du plan de progrès de l'ANPE – Thème N°3 Déconcentration et maîtrise des interventions et de la gestion » pp. 13-20, remis aux participants du comité techniques du conseil d'administration de l'ANPE du 28 mai 1990. Archives personnelles de Monsieur Olivier Mériaux, directeur adjoint, remise à l'ANPE. Versement 19970052.

[320] Philippe Hussenot, « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques », *op. cit.* p. 21.

[321] Entretien effectué en 2013 avec Dominique Bauby, instituteur formé dans une faculté de lettre, entré à l'ANPE en 1973 en tant que prospecteur placier, puis directeur d'Agence dans le 15ème arrondissement de Paris. Chargé de mission à la Direction de l'animation du réseau en 1982. Membre puis directeur de la Direction du réseau de 1982 à 1992, Directeur de la mission programmation et pilotage de 1992 à 1994 et Directeur national du contrôle de gestion de 1994 à 2008.

[322] *Ibid.*

[323] *Ibid.*

supportée par les agents imposait une réflexion sur les gains de productivité. Il s'agissait alors, pour les membres de ce service, de se déplacer dans les directions déconcentrées de l'ANPE, afin de diffuser de nouvelles méthodes de travail. Le discours dominant à l'époque à la Direction générale était qu'il fallait changer l'organisation du travail. Suite au changement de majorité en mai 1981, un nouveau Directeur général est nommé. Il prend pour adjoint le Directeur des études et des statistiques. Ce dernier met en œuvre une réorganisation de la Direction générale de l'Agence et crée à cette occasion une « Direction du réseau », à qui il confie l'évaluation des objectifs physiques. Trois objectifs sont déterminés : la collecte des offres d'emploi, les placements des demandeurs d'emploi et les visites d'entreprise. Cette évolution organisationnelle est accompagnée par des consultants du CESMAP, Philippe Hussenot et Patrick Gibert. Après un travail d'enquête sur le fonctionnement de l'Agence, ils dispensent des formations aux Directeurs régionaux pour accompagner les réformes du système de gestion de l'ANPE (Cf. encadré II.1). Pour suivre ces objectifs, la Direction du réseau reprend les indicateurs qui avaient été édictés par les programmes finalisés du Plan. L'accent est mis par la Direction générale sur la rencontre des employeurs, jugée défaillante par le rapport Farge. Il s'agit notamment du nombre d'offres d'emploi collectées et des visites d'entreprises effectuées. La Direction du réseau prend en charge la fixation des objectifs, l'allocation des moyens aux régions, et opère le suivi et le contrôle des indicateurs. Chaque membre récolte, agrège et analyse les données transmises par un panel de cinq régions, qui lui sont affectées. Le suivi s'opère alors en partant de données papiers, comme nous l'explique un membre de cette direction :

> « *Les méthodes étaient vraiment artisanales, il n'y avait pas d'ordinateurs personnels, il n'y avait pas de tableau Excel. C'est seulement à partir de 1985 qu'on a commencé à avoir des tableurs pour pouvoir faire nos additions et nos pourcentages non plus à la calculette, mais avec des machines. Ce qui a tout changé.* […] *On faisait la même chose qu'avec les ordinateurs, mais à la main. Donc on faisait beaucoup moins, beaucoup moins vite, avec moins d'indicateurs et plus de difficultés à les stabiliser.* »
>
> Dominique Bauby, Direction du réseau de 1982 à 1992, entretien, 2013.

L'activité de suivi des données acquiert progressivement de l'importance à mesure que l'autonomie budgétaire est étendue aux Directions régionales, dans le sillage des lois Deferre relatives à la décentralisation. Les Directions régionales ont la responsabilité d'une partie de leur budget et sont équipées de service de comptabilité pour gérer localement leurs enveloppes[324]. Les données décrivant l'activité de chaque région sont utilisées pour répartir le budget entre elles.

[324] Document « Préparation du plan de progrès de l'ANPE – Thème N°3 Déconcentration et maîtrise des interventions et de la gestion » p. 28, remis aux participants du comité techniques du conseil d'administration de

Un membre du service Comptabilité de la Direction générale de l'époque nous explique :

« *Eh bien, il y avait des régions avec un chômage très, très important, le Nord-Pas-de-Calais par exemple... Malgré tout, il y avait quand même un examen des consommations en cours. C'est toujours pareil, la base principale des prévisions c'est l'examen du passé, l'examen du présent, et puis sur l'avenir on fait des projections. Mais c'était beaucoup moins fort. À cette époque, on a eu tous les plans d'action en Lorraine et dans le Nord-Pas-de-Calais. Des régions où il fallait mettre des moyens supplémentaires. La fin du textile, de la sidérurgie, c'était des régions sinistrées qui faisaient que le budget pouvait être plus important, essentiellement, d'ailleurs, en termes de budget d'intervention, de prestations et d'aides aux demandeurs d'emploi.* »

Pierre Rollo[325], entré à l'ANPE en 1977 à l'ANPE, chargé de mission budgétaire.

La Direction générale engage à la même époque, en 1981, un ensemble de travaux voués à rapprocher l'activité réelle des objectifs assignés. L'un de ces travaux consiste à s'intéresser aux opérations effectuées par les agents eux-mêmes, à cartographier leurs pratiques. Le projet s'appelle ANGE pour « Analyse de Gestion ». Dans deux régions, le Centre et le Languedoc-Roussillon, les activités effectuées en agence sont répertoriées et le temps consommé par chacune de ces activités est mesuré[326]. Ces enquêtes sont entreprises par la Direction des études et statistiques de l'ANPE à la tête de laquelle se trouve Gérard Vanderpotte qui prendra la direction de l'Agence en 1983[327]. L'enjeu de telles enquêtes est de repérer l'ajustement entre la répartition du temps des agents et les résultats de leur travail. Le développement du projet est stoppé par l'opposition des syndicats à ce qui fait figure, pour eux, de taylorisme[328]. La méthodologie de l'enquête, intitulée « budget-temps », et ses résultats sont conservés par les services d'étude qui disposent ainsi d'une cartographie des pratiques et d'un étalon de la consommation du temps au travail. Les données sont réutilisées, de 1984 à 2008, par les acteurs de la Direction du réseau puis du Contrôle de gestion.

Les analyses produites par la Direction du réseau sont, à l'époque, jugées fragiles par leurs interlocuteurs au sein de l'ANPE, considérées comme hétérogènes et difficilement comparables. Néanmoins, la constitution de ce service représente une étape importante de

l'ANPE du 28 mai 1990. Archives personnelles de Monsieur Olivier Mériaux, directeur adjoint, remise à l'ANPE. Versement 19970052.

[325] Le nom a été changé. Pierre Rollo est entré à l'ANPE en 1977 en tant que chargé de mission de la Direction budgétaire, il est ensuite directeur de la comptabilité de 1987 à 2009. Entretien, 2012.

[326] Document « Budgets temps élémentaires nécessaires pour les tâches opérationnelles de base ». Annexe remis aux participants de la réunion des directeurs régionaux du 5 avril 1989. Archives personnelles de Monsieur Robert Villeneuve, membre de la direction du réseau, versée à l'ANPE. Versement 20030051.

[327] Gérard Vanderpotte est directeur des Etudes et des statistiques à partir de 1973, puis Directeur adjoint de l'Agence à partir de 1981, avant d'être nommé Directeur général en 1983. Il est le seul Directeur général de l'ANPE à avoir été promu de l'intérieur. Il occupera le poste de Directeur général de l'agence de 1983 à 1991 avant de prendre la tête de l'Association française pour la formation des adultes (AFPA) jusqu'à sa mort en 1994.

[328] D'après les souvenirs de Dominique Bauby, membre puis directeur de la Direction du réseau de 1982 à 1994 et Directeur national du contrôle de gestion de 1994 à 2008. Entretien. 2013.

notre récit : à partir de la séquence 1981-1984, l'analyse des chiffres est progressivement déléguée à une équipe *ad hoc,* chargée de la mesure. Les données de l'activité ne sont plus suivies par la ligne de commandement, c'est-à-dire les personnes évaluées, mais des spécialistes de la mesure, chargés de mettre les chiffres en forme. Les informations produites par ce service deviennent primordiales à partir de 1989, lorsque des indicateurs physiques sont officiellement inscrits dans les négociations avec le ministère du Budget.

1.3. 1988-1990 : La signature du premier contrat de progrès

Sous la coupe de G. Vanderpotte, de 1983 à 1990, la mesure du travail des agents à des fins de gestion se distingue progressivement de la production de statistiques à destination de l'INSEE. Le raisonnement des spécialistes de la mesure de l'époque est le suivant : la mesure du travail doit permettre de repérer des gains de productivité potentiels afin de résoudre le problème du manque de moyens. Les moyens manquent car le nombre de chômeurs augmente – de 6,8 % en 1979 à 9 % en 1990 – tandis que les effectifs sont stables – 11132 en 1982 pour 11696 en 1989[329]. La contrainte budgétaire est de ce fait relative à l'augmentation de la charge plus qu'à la contraction des moyens. L'activité de suivi des données acquiert un poids déterminant dans le cadrage des débats entre l'institution et sa tutelle politique. La Direction du réseau reçoit pour mission de traduire l'argumentaire de la Direction générale dans une grammaire compréhensible par le ministère du Budget[330]. Cette position favorable est obtenue grâce à un monopole sur la centralisation des données opérationnelles, essentielles pour justifier de la mobilisation des moyens auprès de la tutelle.

Un contrat de service pour l'ANPE

En 1988, Michel Rocard, fraîchement nommé Premier ministre, lance un programme de réforme administrative intitulé « Renouveau du service public » et conçu comme une synthèse entre les critiques latentes contre les lourdeurs bureaucratiques et la défense des fonctionnaires[331].

> Quatre axes structurent le texte :
> - "Une politique de relation de travail rénovée", qui repose sur "une gestion plus dynamique des personnels et un développement du dialogue social dans les administrations"
> - "Une politique de développement des responsabilités" caractérisée par la déconcentration ("pour faire autant... que ce qui a été réalisé avec les lois de décentralisation"), par la mise en œuvre "d'une démarche collective, celle des

[329] L'évolution des moyens de l'ANPE est présentée sous forme graphique en annexe 3.2.

[330] Nous utilisons dans la suite de la thèse la notion de *grammaire gestionnaire* pour désigner l'ensemble de ces règles, de ces normes et de ces principes de fonctionnements, structurés par le souci d'optimiser les moyens et de le prouver.

[331] Philippe Bezes, *Réinventer l'État*, *op. cit.* p. 325 et sq.

projets de service", par la création de centres de responsabilité expérimentaux et par une réflexion d'ensemble sur les règles de comptabilité publique et les modes de gestion administrative;
- Un troisième axe est consacré au "devoir d'évaluation des politiques publiques" ;
- Un quatrième concerne la "politique d'accueil et de service à l'égard des usagers"[332].

Le programme vise à susciter la participation des agents au sein des administrations afin qu'ils deviennent moteur de la « modernisation de l'État »[333]. En retour, les administrations doivent être plus responsables, ce qui légitime l'évaluation de leurs résultats. Comme c'est le cas à l'ANPE, la déconcentration de l'administration s'inspire en partie de la décentralisation des services de l'État[334]. L'articulation entre responsabilité et résultats s'incarne dans des « projets de service », qui mettent en regard le budget alloué et les réalisations effectives. Ces engagements sont construits comme des contrats de prestations. Les pratiques budgétaires doivent cependant évoluer pour s'adapter à cette définition nouvelle de la notion de tutelle. L'élaboration des budgets doit être pensée en même temps que la vérification des effets attendus des dépenses. Ce programme de « modernisation » est fortement inspiré des travaux de Michel Crozier, le texte de la circulaire soulignant en creux des blocages bureaucratiques qu'il s'agirait de dépasser[335].

Dans le discours public, ces dispositions s'inscrivent dans la continuité des politiques en vigueur à l'époque, mettant l'usager au centre du jeu administratif pour mettre à sa disposition un service public de qualité. Au sein des administrations, ces mesures contribuent avant tout à reconnaître des pratiques déjà instituées ou en passe de l'être. Cet effet d'aubaine, n'est pas un impensé de la loi, qui prétend explicitement valoriser les comportements novateurs, éloignés de la norme bureaucratique[336]. C'est dans ce contexte qu'émergent des catégories qui seront progressivement naturalisées au cours de la décennie suivante : « plan d'action », « performance », « centre de coût », etc. La circulaire reconfigure la hiérarchie des légitimités au sein des administrations car la démonstration de l'efficacité est présentée comme une nécessité impérieuse. Le ministère de l'Equipement, par exemple, se trouve confronté à des

[332] Circulaire du 23 février 1989, cité *in* Florence Gallemand, « La politique rocardienne de modernisation administrative », *op. cit.*

[333] François de Closets, « La réforme modeste » *in* Francis Pavé, *L'analyse stratégique*, *op. cit.* p. 270.

[334] Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 4, p. 580-623.

[335] Florence Gallemand, « La politique rocardienne de modernisation administrative », *op. cit.*

[336] Les analyses en sciences politiques de cette réforme soulignent l'effet d'officialisation qu'elle a pu avoir sur des procédures plus anciennes, ce qui ne permet pas d'analyser les formes de ces « modernisations » comme de simple appropriation de la réforme. Lionel Chaty écrit par exemple à partir de deux enquêtes sur le ministère de l'Education nationale et d'une préfecture : « *L'entreprise modernisatrice lancée en 1989 permet aux agents novateurs de justifier leur comportement, d'afficher et de légitimer leurs actes* ». Lionel Chaty, *L'administration face au management: projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, France, l'Harmattan, 1997. p. 12. Lionel Chaty a participé en tant que doctorant au rapport Sérieyx remis en 1994 et qui consistait en une évaluation du programme de renouveau des services publics.

collectivités territoriales exigeantes, promues au rang de donneuses d'ordre, depuis les lois Deferre scellant le premier acte de la décentralisation[337]. Le programme touche également l'ANPE qui signe, en 1990, un contrat avec l'État qui institutionnalise son statut de prestataire. Le document est préparé en amont par les professionnels de la mesure à l'ANPE, comme nous l'explique l'un d'eux :

> « *Il y avait une petite élite qui s'occupait de ces questions* [de mesure] *auprès du Directeur général, Gérard Vanderpotte. Je faisais partie de cette équipe en tant que chargé de mission. C'était assez intéressant sur le plan professionnel. La question c'était : Comment faire face au manque de moyens ? Le chômage continuait d'augmenter, les moyens n'augmentaient pas, il était hors de question qu'ils augmentent et donc le parti qu'ont pris à l'époque les équipes de la Direction, c'était d'interpeler la tutelle, l'État et le gouvernement, en élaborant un plan stratégique pluriannuel disant : "Voilà ce que l'on pourrait faire, voilà ce qu'il nous faudrait. Si on a ça, on peut faire ça. Si on l'a pas et bien on peut faire ça quand même." J'avais participé aux discussions à l'époque et il y avait eu un document de synthèse de nos discussions qui avait été fabriqué par Vincent Merle.* [Il était] *Directeur des études à cette époque-là* […]. *Il a préparé le document qui s'appelait je ne sais plus trop comment, "Développement 24" ou quelque chose comme ça et, donc, on était en 1988, début 1989, avec ce document-là et c'était à ce moment-là que la circulaire Rocard sur la modernisation des services publics est tombée. Et du coup, c'était... On se trouvait dans la situation idéale pour construire un contrat de service. C'est comme ça que le premier contrat de progrès est arrivé. En fait, il était déjà prêt. Il était tellement facile à élaborer que les autorités de tutelles ont sauté dessus et en particulier le Budget, parce que c'est pas la tutelle Travail qui avait la main sur ces questions-là.* »
>
> Dominique Bauby, présent à la Direction du réseau de 1982 à 1992, entretien, 2013.

Le dépouillement des archives de l'ANPE nous éclaire plus précisément sur la constitution de ce Projet de Service. Au début de l'année 1988, la Direction générale de l'ANPE organise une réflexion d'ensemble à laquelle participent les Directeurs régionaux. L'enjeu est de penser le futur de l'établissement en rédigeant un document d'orientation, « une sorte de discours sur l'État de l'union » intitulé « Plan de développement à moyen terme »[338]. Trois thèmes de réflexion sont identifiés sur lesquels, de mars à octobre 1988, travaillent trois groupes interrégionaux accueillant des personnes de tous grades : le groupe 1 réfléchit à l'évolution du marché du travail et à la maîtrise des conditions d'intervention de l'Agence ; le groupe 2 à l'évolution des conditions d'intervention et ses conséquences sur les objectifs internes de l'établissement ; le groupe 3 à la déconcentration, le développement des initiatives

[337] Serge Vallemont, « Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'Equipement », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 3, p. 167-177. Le programme de modernisation du ministère de l'équipement est lui aussi « accompagné » par des consultants du CESMAP.

[338] Document « Réunion DRÀ – Evolution ANPE à Moyen terme » pour préparer la réunion du 3 février 1988. Archives personnelles de Monsieur Olivier Mériaux, directeur adjoint, remise à l'ANPE. Versement 19970052.

régionales, départementales et locales internes et externes[339]. Au cours de l'année, le ministre du Travail Jean-Pierre Soissons accepte le principe d'un contrat de service, entre l'État et l'ANPE et prononce le 18 octobre 1988 un discours devant le conseil d'administration de l'ANPE qui précise : « *Si une plus grande souplesse de gestion est donnée par l'État à l'ANPE, il est important de savoir comment s'exercera le contrôle des décisions détaillées et des résultats obtenus* ». En janvier 1989, les réflexions des trois groupes de travail font l'objet d'une synthèse pour construire ce qui porte à présent le titre de « Plan de Progrès ». Le Directeur des Etudes et Statistiques, Vincent Merle propose une première synthèse intitulée « Document d'orientation ». Après avoir repris les principaux apports des groupes de travail sur la définition du métier de l'Agence, il propose « Des voies de progrès au travers d'une structure par objectifs » et « une démarche plus contractualiste avec notre environnement »[340]. Ainsi, à partir de la fin de l'année 1989, aux trois thèmes des groupes de travail – l'intervention sur le marché du travail, l'organisation des unités et la déconcentration interne – se rajoute un thème n°4 « Systèmes de pilotage, structures d'évaluation et indicateurs associés »[341].

De son côté, le Directeur du réseau, Louis David, reprend ces éléments pour proposer des solutions « d'application au sein du réseau de l'ANPE ». Le 21 juin 1989, la Direction générale de l'ANPE soumet à son Conseil d'Administration un document intitulé « Propositions au ministre d'orientations pour l'élaboration d'un projet de service de l'ANPE 1989-1993 »[342]. Celui-ci égrène des objectifs tels que « Clarifier les priorités dans le cadre des missions définies par la loi », « Des collaborations centrées sur les missions de l'ANPE » ou « Ajustement des moyens et des charges – les conditions de réponse à un environnement qui évolue ». Les analyses contenues dans ces documents soulignent les inquiétudes de la Direction générale de l'Agence : elle n'est pas responsable du taux de chômage et n'a pas suffisamment de moyens au vu de l'ampleur du phénomène. Au cours des mois suivants, des négociations sont menées avec les tutelles. Le 8 mars 1990, lors d'une réunion entre le cabinet du Délégué à l'emploi du ministère du Travail et la Direction générale de l'ANPE, on apprend que l'État s'engage à fournir de nouveaux emplois – 300 par an – et des moyens

[339] Document « Réunion DRÀ – Dossier relatif aux orientations à Moyen terme » pour préparer la réunion du 16 février 1988. Archives personnelles de Monsieur Olivier Mériaux, directeur adjoint, remise à l'ANPE. Versement 19970052.

[340] Document « Agence nationale pour l'emploi - Plan de développement à moyen terme et projet de service – premières réflexions janvier 1989 ». Archives personnelles de Monsieur Olivier Mériaux, directeur adjoint, remise à l'ANPE. Versement 19970052.

[341] Document remis aux participants du « Comité technique du conseil d'administration du 20 février 1990. » p.11. Archives personnelles de Monsieur Olivier Mériaux, directeur adjoint, remise à l'ANPE. Versement 19970052.

[342] Archives personnelles de Monsieur Olivier Mériaux, directeur adjoint, remise à l'ANPE. Versement 19970052.

informatiques, pour améliorer la productivité[343]. Lors de la réunion suivante, le 27 mars, quatre indicateurs de suivi sont envisagés : 1 – Le budget-temps des agents alloué aux entreprises. 2 – Le différentiel de croissance entre le nombre d'offres collectées et le nombre global d'embauches. 3 – Le délai de satisfaction des offres. 4 – La place des publics prioritaires dans le retour à l'emploi[344]. À partir de ces objectifs, la Direction du réseau établit des projections en fonction de différentes hypothèses sur les évolutions de l'organisation du travail. Par exemple, une mise à disposition des offres d'emploi en libre-service est envisagée pour économiser le temps des conseillers[345]. Le texte final est adopté en juillet 1990.

Pour les auteurs du texte, le procédé a l'avantage de fixer par écrit les engagements du ministère du Budget sur plusieurs années – 900 emplois sur trois ans. Il permet de lisser sur plusieurs années des programmes d'investissements lourds, notamment en matière informatique. Les moyens alloués reprennent la distinction plus ancienne entre frais fixes – budget de fonctionnement – et frais variables – budget d'intervention. Le premier « Contrat de Progrès » dure trois ans[346]. En contrepartie, il fixe des objectifs qui portent sur le contenu et les résultats de l'activité. Les comptes rendus chiffrés ne sont plus simplement des instantanés illustrant l'argumentaire budgétaire, ils deviennent la grammaire dans laquelle se tiennent les discussions avec l'instance politique.

> « *Avec le contrat de progrès, ça s'est structuré car on était tenu de rendre des comptes de façon beaucoup plus systématique qu'auparavant. Mais le contrôle de gestion existait auparavant. Si vous avez lu le dernier contrat de progrès, vous avez vu qu'il y avait un très grand nombre d'indicateurs. Dans le premier contrat de progrès il y avait toute une partie "indicateurs" donc forcément ça a mis en avant le contrôle de gestion...*
>
> Ils se sont donc structurés pour répondre aux contrats de progrès ?
>
> *On ne peut pas le dire comme ça, mais de fait, de par le contrat de progrès et de par l'obligation d'être beaucoup plus rigoureux en termes de comptes rendus, de reporting, l'activité de contrôle de gestion a, de fait, pris de l'ampleur.* »
>
> Pierre Rollo, Directeur de la comptabilité de l'ANPE de 1987 à 2009

[343] *Ibid.*

[344] *Ibid.*

[345] La Direction du réseau fait reposer cette hypothèse sur une expérimentation du libre-service des offres dans les agences de Thonon et d'Avignon, tout en rappelant qu'il est la norme en Allemagne de l'Ouest. « Expérience de diffusion des offres avec l'adresse des entreprises – RFÀ – Thonon et Avignon ». Préparation du contrat de progrès - Dossier n°2 – 5 avril 1990.

[346] Les moutures suivantes porteront sur quatre ans. Il sera renouvelé à quatre reprises, avant d'être concurrencé puis remplacé par une convention tripartite entre l'État, l'Unedic et l'ANPE à partir de 2001, puis le Pôle emploi en 2008. Cette évolution témoigne d'une transformation des cadres de la politique de l'emploi et de la notion de tutelle. Nous analysons l'intervention progressive de l'assurance chômage au cœur de la politique de placement dans le chapitre III : « De l'activation des dépenses de chômage à la fusion. Une sociologie politique de l'encadrement des chômeurs (1990-2012). »

Le premier Contrat de Progrès est un bel exemple de ce que l'on pourrait appeler le gouvernement par les instruments[347], le gouvernement par les nombres[348], ou le gouvernement par les finances publiques[349], en ce qu'il souligne la matérialité des dispositifs de pouvoirs. Lors de la rédaction de ce premier Contrat, les représentants de l'ANPE parviennent à imposer une clause de conditionnalité des moyens. L'enveloppe du budget d'intervention, relative à l'achat de prestations et de formations, est indexée sur le taux de croissance du taux de chômage. Le dispositif revient à prendre un indicateur approximatif de « l'usage » d'un service public – ici le taux de chômage – pour en déterminer la dotation. Le procédé rappelle les travaux de Ph. Bezes sur l'émergence du calcul de la masse salariale comme agrégat structurant le gouvernement de la fonction publique[350]. Dans notre cas, des données statistiques macro-économiques prennent un tout autre usage que celui de connaître, parce qu'elles alimentent la négociation budgétaire avec le ministère du Budget. Des statistiques traditionnelles, nées de la planification d'État, sont reconfigurées pour se muer en outil de répartition budgétaire. La contrainte imposée aux acteurs est cependant, dans le cas présent, contre-intuitive. La clause engage tout un ensemble de mobilisations, d'interventions voire de manipulations des données, de la part du ministère du Budget comme de l'ANPE. Le Directeur de la Comptabilité de l'ANPE raconte :

> « *Dans le premier contrat de progrès, il y avait une clause d'indexation. C'est à dire qu'il disait que le budget des interventions évoluerait en fonction des sollicitations.* [...] *Le Budget ne souhaitait pas trop s'engager sur les années à venir, ce qui peut se comprendre. Disons que là, il y avait une clause d'indexation, ce qui était incroyable à l'époque. Les partenaires sociaux parlaient d'échelle mobile. Le gouvernement était contre, ils ne voulaient absolument pas en entendre parler d'indexation quelconque, ce qui leur aurait lié les pieds et les mains pour les années suivantes. Et donc, ce premier contrat de progrès précisait que le budget des interventions était indexé sur les sollicitations. Ce que l'on appelle des sollicitations c'était un petit peu des choux et des carottes, c'est l'addition des demandes d'emploi en additionnel avec les offres d'emploi. Donc ce n'était pas la valeur absolue que l'on comptait, mais l'évolution. Donc, la première année, le contrat de progrès est signé en mai... Au début 1990, je pense. Et l'année suivante, l'augmentation a été très importante et l'on se retrouvait face à des augmentations qui étaient imprésentables. De l'ordre de 40 %, ce n'était pas possible. On a été jusqu'à s'inventer des gains de productivité de manière à réduire nos demandes budgétaires et au final on avait atteint une augmentation de 15 % des sollicitations… C'était absolument inacceptable une augmentation de 15 % du budget. On a cité la clause d'indexation... Ils nous ont répondu que l'on n'avait pas déterminé les termes de la fonction… Ils ont pas dit inversement proportionnelle… Mais presque…* »
>
> .Pierre Rollo, entré à l'ANPE en 1977 comme chargé de mission budgétaire puis directeur de la comptabilité de 1987 à 2009, entretien, 2012.

[347] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*

[348] Alain Desrosières, *L'argument statistique II Gouverner par les nombres*, *op. cit.*

[349] Philippe Bezes et Alexandre Siné, *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, France, Sciences po, les Presses, DL 2011, 2011.

[350] Philippe Bezes, « Chapitre 2 : Rationalisation salariale dans l'administration française », *in Gouverner par les instruments*, 2005, p. 71-122.

Le contrat de service précisait, en effet :

> « Le niveau des crédits destinés au financement des prestations offertes par l'Agence est fixé à 440 MF en 1991. L'évolution des crédits d'intervention sera, selon les principes exposés en 6.4, fonction du volume des sollicitations adressées à l'Agence. »[351]

Si l'on suit la définition « d'instrument de politique publique » proposée par P. Le Galès, l'indexation de l'enveloppe d'intervention aurait dû préserver les acteurs d'une négociation[352]. En l'espèce, l'ampleur des obligations imposées par l'outil délégitime la clause d'indexation, au point que les membres de la Direction du budget de l'ANPE minimisent les ressources qu'ils pourraient en tirer pour en conserver les bénéfices en matière de négociation budgétaire. L'invention de « gains de productivité » vise à formuler une demande budgétaire raisonnable aux yeux du ministère du Budget. Réciproquement, les agents du ministère du Budget interrogent les données du problème en des termes quasi-épistémologiques : ils soulignent la multiplicité des interprétations possibles. Les données statistiques constituent, certes, un cadre pour les acteurs, mais l'instrument ne joue qu'à partir du moment où il se conforme avec les rapports de force en présence. Il doit être compatible avec la confrontation des intérêts des participants. Notre enquêté analyse : « *C'était absolument inacceptable pour eux, une augmentation de 15 % du budget* ». La convention des règles est ainsi un moment de la vie des instruments, qui participe à leurs constructions, mais ce moment de négociation ne précède pas forcément l'émergence du dispositif. Il peut être une étape de sa vie ou, comme c'est le cas ici, son arrêt de mort. La discussion sur le sens de la clause d'indexation signe la fin du dispositif. Cet épisode de controverse, de lutte et d'échec, constitue, en revanche, une étape de la constitution de l'instrumentation plus générale de l'évaluation de l'ANPE. Les autres clauses du contrat reconnaissent les données administratives issues des registres des conseillers et non plus le taux de chômage, en tant que faisceau de preuves acceptables. Le Directeur de la comptabilité de l'ANPE à l'époque raconte :

> « Vous me disiez : « Pour légitimer notre budget on mettait les plans d'action en cours. » Qui est-ce qui rédigeait ces plans d'action-là ?
>
> *C'était le plus souvent les directeurs opérationnels.* [Les directeurs des différents services de la Direction générale.] *Sachant que tout était repris sous forme de chiffres, c'était condensé, il nous arrivait, aussi, reprendre les 10 pages des Directions opérationnelles pour les synthétiser en 2 pages. Parce que c'était trop long. C'est très difficile de faire comprendre à une direction opérationnelle que son activité, il doit la résumer en 2 pages.*

[351] « Contrat de Progrès entre l'État et l'A.N.P.E 1990- 1993 » Signé le 18 juillet 1990.

[352] Un instrument d'action publique constitue un « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». Patrick Le Galès, « Chapitre 6 : Contrôle et surveillance », *in Gouverner par les instruments*, 2005, p. 237-271. En cela, il contraint le décideur public.

[…] Mais d'où venait leur réticence d'après vous ?

Eh bien, parce que les gens aiment bien argumenter, raconter ce qu'ils font, en mettre beaucoup. Même si c'est pertinent on ne présente pas l'argumentaire pour une demande budgétaire en 10 pages. Ce n'est pas la peine, ce ne sera pas lu. »

Pierre Rollo, entré à l'ANPE en 1977 comme chargé de mission budgétaire puis directeur de la comptabilité de 1987 à 2009, Entretien 2012.

Le poids des données budgétaires se maintient mais, en regard, l'importance des données physiques augmente, modifiant les rapports entre les différents services de la Direction générale. Le déplacement des cadres de l'argumentaire change le rôle de la comptabilité :

« JMP : Comment est-ce que vous aviez accès au système d'information dans le cadre du contrat de progrès [Pour monter les documents servant de base de négociation avec le ministère du Budget] ?

PR : Il y avait un système d'information très, très poussé, au niveau national. À la remontée de toutes les dépenses budgétaires, en termes d'indicateurs, il y avait la remontée de tous les demandeurs qui bénéficiaient de prestations, il y avait le nombre de prospections effectuées, le nombre d'offres, nombre de demandes, tout cela était centralisé.

JMP : Comment ça marchait, vous faisiez des commandes… C'est vous qui traitiez ces données, il y avait un service ?

PR : Il y avait un contrôle de gestion…

JMP : Même en 1990 il y avait un contrôle de gestion qui s'occupait de ça ?

PR : Oui, oui. En termes budgétaires, on avait déjà l'information dans le système informatique. Par contre, en matière d'indicateurs physiques, là c'était par le biais des contrôleurs de gestion. »

Pierre Rollo, entré à l'ANPE en 1977 comme chargé de mission budgétaire puis directeur de la comptabilité de 1987 à 2009, entretien 2012

Le service de la Direction du réseau, qui ne s'appelle pas encore le contrôle de Gestion, est au centre de la remontée des données. Il les met en forme à destination des autres services, pour proposer des axes de travail dans le contrat signé avec l'État. Le passage d'une négociation fondée sur des données financières à une discussion comprenant des indicateurs physiques, modifie les relations de pouvoir entre les services de la Comptabilité et les services de la Direction du réseau. D'une activité interne d'encadrement des moyens des régions, moyens fournis par la Comptabilité, la Direction du réseau se mue en grammairien des débats sur l'ampleur de ces moyens. Ce n'est plus la Comptabilité, seule, qui prescrit la profondeur de l'enveloppe obtenue. La Direction du réseau sélectionne les données comptables légitimes dans les négociations budgétaires avec le Contrôleur du ministère du Budget. Cette évolution du statut des chiffres renforce la position de la Direction du réseau et des professionnels de la

mesure, qui s'autonomise de la Direction des études et statistiques. Elle inscrit des normes partagées par compromis avec la tutelle budgétaire dans des dispositifs de gouvernement et dans des outils techniques de mesure.

Une agencification de l'Agence ?

La littérature sur les transformations contemporaines des administrations souligne le développement de la forme organisationnelle spécifique que sont les agences[353]. En la matière, les *executive agencies* mises en place outre-manche par Margareth Thatcher, font figures d'idéal type[354]. Malgré son nom, l'ANPE rentre difficilement dans ce modèle. L'architecture de l'ANPE s'enracine en grande partie dans l'histoire des « Offices Nationaux ». Ces dispositifs institutionnels ne sont pas dénués d'influences anglo-saxonnes certes, mais ils s'enracinent plus profondément dans l'histoire nationale[355]. L'ANPE est davantage conçue, à sa naissance, comme une « administration de mission » pour reprendre la terminologie d'Edgard Pisani[356].

Au fil des années 1980, puis dans le sillage du premier Contrat de Progrès signé en 1990, la Direction générale de l'ANPE mobilise les caractéristiques de cette forme institutionnelle spécifique dans une approche qui rappelle fortement les *agencies* britanniques. Les responsables de l'institution se rendent redevables de leurs résultats auprès de la tutelle afin d'être dans les meilleures conditions pour négocier le budget. Le Directeur de la comptabilité de l'époque envisage cet usage de la forme agence comme fortement liée au personnage qui dirigeait alors l'Agence :

> « *Je pense que ça tenait aussi à une certaine époque à la personnalité du Directeur général, Vanderpotte. Qui était quelqu'un de très ouvert, qui a fait que les choses ont bougé. Bon, on était dans un établissement public, il y avait des comptables secondaires, des comptables principaux. Dans un ministère, c'est beaucoup, beaucoup plus compliqué. La différence entre l'ordonnateur et le comptable est beaucoup plus rigide qu'elle ne pouvait l'être à l'ANPE.*

---

[353] Si l'on s'en réfère à Christopher Pollitt et Geert Bouckaert, *Public Management Reform: À Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, 2011., la décentralisation de l'action publique serait un phénomène consubstantiel au *New public management*. Celle-ci pouvant-être territoriale ou managériale. Christian de Visscher défend une idée approchante dans Christian de Visscher, Gauthier Le Bussy, et Jean-Michel Eymeri, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration: mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, 2004.

[354] Sur ce point, voir Christopher Hood, « The "New Public Management" in the 1980s », *op. cit.* ou Philippe Bezes, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, 2005, vol. 47, n° 4, p. 431-450.

[355] Alain Chatriot, « Entrepreneurs de réforme et innovations organisationnelles dans l'entre-deux-guerres », *Revue française d'administration publique*, 2007, n° 4, p. 635-650.

[356] « L'administration de mission est adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ; elle est localisée, elle est spécialisée ; elle doit s'éteindre le jour où le problème posé se trouve résolu. […]L'administration de mission exige des programmes développés sur de nombreuses années ; elle exige l'unité de commandement et l'unité de budget. » Edgar Pisani, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, 1956, vol. 6, n° 2, p. 315-330.

Quand vous dites on peut discuter, vous voulez dire négocier ?

On peut discuter… On était dans un établissement où on pouvait aller voir le comptable. Alors que dans un ministère, il faut passer par le ministre ou par un certain nombre d'étapes pour atteindre l'ordonnateur. C'est très fort. […] *L'ANPE a par ailleurs été très rapidement déconcentrée, véritablement déconcentrée. Avec une déconcentration réelle, il y avait l'allocation de moyens, mais ensuite la façon dont ils les utilisaient c'était leur problème. Ils étaient jugés sur leurs résultats.* »

Pierre Rollo, entré à l'ANPE en 1977 à l'ANPE comme chargé de mission budgétaire puis directeur de la comptabilité de 1987 à 2009.

La Direction de l'Agence profite de la souplesse comptable autorisée par son éloignement du ministère afin de répartir le budget de manière discrétionnaire. En termes de reconfigurations de l'action publique, cet élément nous semble significatif. Pour C. Hood, des évolutions de ce type découlent d'une « révolution intellectuelle »[357]. L'État et les Administrations seraient désagrégés en petites unités, externalisées à travers une privatisation ou une décentralisation et on constaterait une séparation des fonctions stratégiques de pilotage et des fonctions de mise en œuvre. Cette déconcentration s'opèrerait à la faveur de contractualisations multiformes et d'un renforcement de la redevabilité[358]. Ces liens nouveaux entre administrations et tutelle attachent également le personnel politique aux dirigeants des institutions déconcentrées. C. de Visscher note à ce propos :

> « Quant aux fonctionnaires dirigeants des agences, s'ils dépendent du ministre et de ses services pour leur nomination et sont comptables devant eux pour leur gestion, ils peuvent faire valoir en échange que la réussite de la politique gouvernementale dépend en grande partie des actions menées par leurs services sur le terrain. En d'autres termes, en délaissant aux agences la mise en œuvre des politiques publiques, les dirigeants politiques se rendent dépendants vis-à-vis des directeurs d'agences en ce qui concerne le *feedback* des actions sur le terrain et l'information sur la gestion des ressources organisationnelles[359]. »

Ainsi, l'autonomie d'une administration ne constitue pas, en soi, une condition suffisante à l'émergence d'un rapport donneur d'ordre/fournisseur entre la sphère politique et la sphère administrative. La création d'agences ne suffit pas à mettre en œuvre un État stratège. Dans le cas de l'ANPE, tout du moins, c'est l'apparition de contenus nouveaux, de nouvelles formes de « *feedbacks* » dans les discussions entre l'État central et les institutions décentralisées, qui structurent des formes nouvelles de direction. La Direction de l'ANPE mobilise la forme agence afin de plaider pour sa cause. Cette plaidoirie repose sur une modification du statut des

[357] Christopher Hood, « Economic rationalism in public management: from progressive public administration to new public management », *in Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press., 1994, p. 41-125.

[358] Philippe Bezes, « Le modèle de "l'État-stratège" », *op. cit.*

[359] Christian de Visscher, Gauthier Le Bussy, et Jean-Michel Eymeri, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration*, *op. cit.*

données échangées avec les tutelles. Dans son analyse, Visscher ne spécifie pas la notion de « *feedback* » qu'il mobilise. Or, de notre point de vue, cette question est centrale. Dans le cas de l'ANPE, ce sont les données alimentées par les agents et les tableaux de bord des Directeurs d'agence qui permettent la constitution de ce *feedback*. Ici, ce n'est pas tant la naissance d'une agence qui témoigne d'un changement profond mais bien plutôt la philosophie de sa gestion, les façons d'en prendre les rênes et de rendre des comptes. L'ANPE ne souhaite plus être évaluée au moyen du taux de chômage comme on peut le lire dans les travaux préparatoires au premier Contrat de Progrès :

> « Il convient toutefois au préalable [au contrat de service] :
> DE LEVER UNE AMBIGUITE sur le rôle de l'ANPE. Celle-ci n'est ni créatrice d'emploi, ni responsable de suppressions d'emploi. Dès lors, les niveaux globaux de l'emploi et du chômage ne dépendent pas directement de son activité. En revanche, son action doit favoriser des ajustements lorsque des opportunités existent.
> En revanche, l'ANPE doit garantir aux entreprises et aux salaries, rencontrant des problèmes d'emploi qu'ils pourront compter en appui de leurs démarches SUR UNE GAMME DE SERVICES PRECIS. Le terme d'appui signifie que l'ANPE intervient dans le respect des actifs et des entreprises. »[360]

Le statut des données mobilisées dans la relation entre l'ANPE et l'État change, du fait de l'objet même de l'intervention de l'Agence : le marché du travail. Sur ce marché, la politique économique ne vise plus le volume d'emploi mais sa qualité et sa fluidité. Les indicateurs physiques d'activité se substituent aux agrégats macro-économiques pour représenter l'action de l'État. La consommation des moyens par les agents de l'ANPE, quantifiée par l'ancêtre du Contrôle de gestion et mise en rapport avec les données financières, acquièrent en retour une légitimité.

[360] Source : Documentation fournie aux participants Comité technique du conseil d'administration de l'ANPE du 25 avril 1990. Document intitulé : « Rappel des propositions faites par la Direction générale et des avis des partenaires sociaux en 1989 » p. 5. Archives de monsieur Mériaux confiées à Pôle emploi, Versement 19970052. Le blanc et les majuscules sont conformes au document d'origine.

Encadré ii. 2. La mesure du rendement chez les ingénieurs d'État au XIXe siècle : une préhistoire des indicateurs de performance

À la fin du XVIIIe siècle, simultanément à la naissance des premiers dénombrements statistiques en France, la constitution de grands corps d'ingénieurs, donne naissance à une rationalité propre : celle de gestionnaires de l'État. Ceux-ci développent des formes de connaissances beaucoup plus proches de l'action publique. L'élaboration de modèles d'optimisation du rendement par les ingénieurs laisse entrevoir une conception d'instruments de connaissance qui se distinguent des statistiques. Ces formes de raisonnement présentent pour nous l'intérêt de présager des formes de rationalisation de l'activité qui vont proliférer au sein de l'ANPE au cours des années 1980. On observe à travers cette histoire que la rationalisation des dépenses publiques dans une perspective de gestion des volumes de services délivrés précède théoriquement et parfois pratiquement l'émergence des discours en termes de Nouvelle gestion publique ou de *New public management.*

Les travaux de Jules Dupuit permettent à ce titre de mieux se figurer les formes alternatives de rationalisation de l'activité publique qui ont pu être explorées conjointement au développement de la méthode statistique. Les calculs d'ingénieurs des grands corps sont des opérations effectuées au sein des administrations pour les administrateurs eux-mêmes. Il s'agit de réflexions propres à leur position, des calculs de gestionnaires[361]. L'œuvre de Jules Dupuit, ingénieur des ponts et chaussée, témoigne du fait que le calcul de la valeur produite dans le monde public n'est pas une opération de consommation pure et sans contrainte. Bernard Grall, étudiant les débats qui agitaient les ingénieurs des ponts et chaussées au XIXe siècle, montre bien que la spécificité des travaux de J. Dupuit découle de sa fonction d'ingénieur des routes[362]. À l'inverse de beaucoup de ses collègues des Ponts et Chaussées, il n'est pas ingénieur des chemins de fer, qui faisaient l'objet d'une tarification. Les routes en France sont alors gratuites, le marché ne fournit donc pas de mesure hétéronome de l'utilité. Or, les routes n'en produisent pas moins de la valeur, de l'utilité, déplaçant un bien d'un lieu où il foisonne à un espace où il devient rare. Sans évaluation monétaire de ce gain, il est difficile de calculer le rendement des dépenses engagées par l'entretien des routes. Il ne peut alors y avoir équivalence entre la dépense et le produit. Or, le budget consommé par cette activité d'entretien est une somme finie mise à disposition par un décideur public, auquel il faut rendre des comptes et qui doit lui-même rendre des comptes, au sens propre comme au figuré. Dès lors, l'organisation de l'activité suppose de développer une justification des investissements légitimes en fonction d'autres systèmes de critères que le prix. La mise en place d'un programme d'investissement ne peut se passer d'une justification de cette dépense au regard de ce qu'elle peut apporter en matière de politique publique. Dans ce cadre, l'activité publique, parce qu'elle consomme l'impôt est une activité d'arbitrage entre des investissements alternatifs dont l'efficacité relative reste à évaluer puisqu'elle ne reçoit pas de valeur sur un marché. Produire au plus juste dans cet univers suppose une mise en équation, qui implique dans le même temps de se donner ses propres critères de valeur et de valorisation. Se pose pour ces ingénieurs la question suivante : quelles sont les grandeurs qu'il est pertinent de mesurer ? Une telle question suppose de définir la véritable production d'une administration publique. Cette opération n'est pas simplement éthique : il s'agit de produire une unité de compte qui pourra fonctionner comme monnaie, ou tout du moins comme approximation de l'utilité. Il s'agit d'une convention qui porte en elle les critères à l'aune desquels l'action de l'État, la consommation de l'impôt, peut être guidée et évaluée. La question de la valorisation de l'action des agents de l'État est posée. En effet, si le passage de l'entreprise au marché

[361] Bernard Grall, *Économie de forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des ponts et chaussées (1831–1891).*, Presses universitaires de Rennes, 2004.

[362] L'œuvre plus générale de Jules Dupuit notamment d'un point de vue moral est traitée dans François Vatin, Jean-Pascal Simonin, et Groupe d'étude d'analyse et politiques économiques, *L'œuvre multiple de Jules Dupuit (1804-1866): calcul d'ingénieur, analyse économique et pensée sociale*, Angers, France, Presses universitaires d'Angers, 2002.

pour un bien est un processus long de prise de valeur qui ne saurait être envisagé qu'au moment de sa mise en marché[363], il apparaît nécessaire de s'interroger sur les valeurs attribuées aux produits publics par la convention d'une unité de compte. Le problème de l'optimisation de cette dépense reste entier sans recours au marché comme l'explique B. Grall : « *Alors que l'optimisation repose sur une confrontation des produits et des dépenses, la production routière, financée par l'impôt, n'a pas de produit monétaire et ne se manifeste que par une diminution de l'usure des routes et de la fatigue des animaux de traction.* »[364]

Il convient donc pour J. Dupuit de rationaliser l'entretien en se fondant sur des données relatives au produit de l'action publique en la matière : la fatigue et l'usure. Le développement de ces instruments n'est cependant pas sans coût non plus, il n'est pas rentable pour optimiser la dépense, d'utiliser des instruments dont la mise en place est plus coûteuse que les gains attendus. Dans cette perspective, J. Dupuit va proposer une équation d'usure de la route fondée sur le revêtement et le nombre de colliers de bœufs qui l'empruntent. Muni de ces indicateurs, le gestionnaire est en mesure de répartir les fonds dont il dispose entre les routes les plus fréquentés, qui méritent qu'on les entretienne plus souvent, et les autres[365].

Nous ne tirons pas de trait direct entre les débats des ingénieurs des ponts et le contrôle de gestion de l'ANPE. Ces derniers ne les ont sans doute pas lus. En revanche ce que nous montrons c'est qu'ils se posent des questions identiques : celle d'une optimisation des moyens budgétaires dans le cadre d'une économie sans monnaie. Nous souhaitons souligner à travers ces éléments que si la séquence 1980-2008 peut donner l'impression d'une progressive importation de savoirs et méthodes issus de l'entreprise privée dans le monde publique, les conditions d'émergence et de circulation de ces façons d'agir et de connaître sont bien plus complexes et surtout spécifique à l'activité publique.

2. 1990-2000, l'infusion de la grammaire gestionnaire au niveau régional

À la suite du premier contrat de progrès, les pratiques de mesure s'institutionnalisent en tant que grammaire des débats au sein de la Direction générale. Progressivement, les échanges avec les échelons subordonnés intervenant dans les régions apparaissent faussés. Les différentes parties prenantes n'ont pas la même proximité avec les responsables de la collecte des données, la Direction du réseau. L'incompréhension apparaît de plus en plus problématique à mesure que le Contrat signé avec la tutelle s'impose comme la stratégie à mettre en œuvre par chacun. Au cours des années 1990, les pratiques d'évaluation quantitative infusent parmi les responsables des échelons déconcentrés de l'ANPE. Les négociations budgétaires le long de la ligne de commandement se structurent progressivement autours des indicateurs (2.1) avant que les Directeurs régionaux ne se voient confier un service du

[363] Sur la question du passage de la valorisation par la production à la valorisation marchande, voir les différents chapitre de l'ouvrage coordonné par François Vatin, *Évaluer et valoriser*, *op. cit.*

[364] Bernard Grall, *Économie de forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des ponts et chaussées (1831–1891).*, *op. cit.*

[365] Dans la préface de l'ouvrage de B. Grall, F. Vatin rappelle que ce n'est qu'*a posteriori* que des ingénieurs comme J. Dupuit ont été qualifiés d'ingénieurs-économistes. Mais leurs travaux sur l'optimisation avaient pour horizon la constitution d'une pratique du gouvernement. Il précise : « […] *leur questionnement était ailleurs : il ne s'agissait pas pour eux d'établir une théorie mathématique abstraite et logiquement complète du marché, ce qui sera le projet de Léon Walras, mais de résoudre des problèmes concrets de gestion, c'est-à-dire d'élaborer des procédures rationnelles de décision, fondées sur la double perspective de l'efficacité et de l'équité*. »

Contrôle de Gestion *ad hoc* (2.2) et que les Directeurs d'agence se voient pourvus d'outils de gestion adaptés (2.3).

2.1. L'enrôlement des Directions régionales dans les problématiques de mesure : Le dialogue de gestion

Dans les travaux préparatoires au contrat de progrès, il apparaît que la question de l'évaluation de l'Agence par des indicateurs est consubstantiellement liée à la notion de déconcentration. Les comptes rendus successifs des Conseils d'Administration soulignent le caractère nodal des Directions régionales. Suite à la signature du Contrat avec l'État, un plan interne de développement intitulé « Plan de Progrès » est engagé pour conformer l'organisation de l'institution aux exigences d'un suivi des objectifs. La Direction du réseau reçoit pour mission de « transformer les engagements pluriannuels en contrat annuel entre les régions et la Direction générale »[366]. Le successeur de G. Vanderpotte à la tête de l'Agence instaure ainsi vis-à-vis des Directions régionales, la relation de donneur d'ordre/prestataire instaurée avec les tutelles. Les Directeurs régionaux deviennent responsables d'un budget et de leurs résultats. La procédure est intitulée « Dialogue de gestion » pour formaliser ces nouveaux rapports de subordination. Nous proposons d'en retracer brièvement la genèse[367].

Le nouveau Directeur général de l'ANPE nommé en 1991, Jean-François Colin, met en place une procédure de négociation des budgets en fonction des résultats de chacune des divisions. Le compromis reprend les grandes lignes de la circulaire Rocard, en offrant aux Directions régionales de l'ANPE une plus grande autonomie, en l'échange d'une évaluation plus serrée des moyens mis en œuvre. Le dispositif est intitulé « Dialogue de gestion ». Cela ne signifie pas que la négociation budgétaire était auparavant absente. Les Contrats de Programme, mis en place dès 1981 par G. Vanderpotte, puis la déconcentration budgétaire mise en œuvre dans le sillage des lois Deferre, mettent déjà en quelque sorte les Directions régionales en position de prestataire de la Direction générale. Mais les engagements signés par les Direction régionales avec la Direction générale sont parasités par la mise en œuvre départementale des enveloppes du Fonds National pour l'Emploi, elles aussi attachées à des indicateurs de moyens, mais suivis localement par les Préfets[368]. Par ailleurs, la difficulté des Contrats de Programme consistait à faire coïncider les objectifs nationaux fixés par les

[366] D. Bauby, à l'époque directeur de la mission programmation et pilotage, entretien 2013.

[367] Le dispositif est aujourd'hui fortement naturalisé, si bien qu'en 2008, il a servi de cadre à la fusion de l'ANPE et des Assedic. Nous analysons les usages actuels de ce dispositif dans le chapitre V : « Interpréter le réel à travers des données. Les contrôleurs de gestion jouent sur les mots et sur les choses. »

[368] Document « Préparation du plan de progrès de l'ANPE – Thème N°3 Déconcentration et maîtrise des interventions et de la gestion » p. 31, remis aux participants du comité techniques du conseil d'administration de l'ANPE du 16 mai 1990. Archives personnelles de Monsieur Olivier Mériaux, directeur adjoint, remise à l'ANPE. Versement 19970052.

programmes finalisés du Plan, avec les objectifs que les échelons subordonnés étaient en mesure d'assumer. Pour résoudre ce problème, les professionnels de la mesure avaient consulté les membres du CESMAP, bien avant le premier Contrat de Progrès. C'est ce que nous explique un membre de la Direction du réseau :

> « *Philippe Hussenot* [Consultant au CESMAP], *j'étais allé le voir en 1984-1985 pour parler avec lui d'un outil qu'on avait mis en place, qui était plus une procédure qu'un outil et qui consistait à fixer des objectifs pour chaque région, puis pour chaque région à les fixer pour les départements et enfin pour ces derniers à les fixer pour les agences. De sortes que l'on ait un système descendant et remontant qui soit satisfaisant. C'est justement cela que l'on totalisait à la machine à calculer au sein de la Direction du réseau. Pour arriver à ajuster ce qui descendait et ce qui remontait. Pour arriver à un tableau carré à la fin, c'était pas toujours évident.* […] *Je suis donc allé voir Philippe Hussenot, pour parler de cette méthode : le contrat de programme. En fait, on avait des problèmes tout à fait classiques dans ce genre de chose, c'était qu'on avait un système descendant avec le Directeur général qui fixait des objectifs globaux, qui descendaient jusqu'aux agences locales puis remontant. La difficulté que l'on avait, c'était de se retrouver à la fin sur l'ambition initiale, ce qui est impossible. Du coup, quand ça remontait, ça remontait plus faible, cas classique. Et il fallait redescendre pour remonter. Ca créait beaucoup de travail, sans doute pas très utile et donc beaucoup de crispation et de mécontentement. Les Directeurs régionaux jouant de mon point de vue un rôle assez ambigu là-dedans, parce que d'un côté assurant au Directeur général qu'ils étaient son porte-parole fidèle et puis de l'autre disant : "Mais ces cons de la Direction générale, ils nous demandent n'importe quoi."* »
>
> Dominique Bauby, à la Direction du réseau de 1982 à 1992, entretien, 2013.

Le passage des Contrats de programme au Dialogue de gestion consiste à déterminer les objectifs nationaux de manière à ce que les Directions régionales soient en mesure d'assumer une part de la réalisation de ces objectifs. À partir de 1991, le dialogue de gestion modifie le processus de négociation et sa temporalité. D'une part, reprenant l'existant, la discussion sur les budgets est articulée aux orientations descendantes, c'est-à-dire que les débats incorporent les données budgétaires, les données historiques des indicateurs physiques et les objectifs à atteindre. D'autre part, et c'est là le point central, un seul document est construit au fil de l'année précédente, jusqu'à sa validation par le Directeur général. Le terme de « dialogue » fait référence au fait que, durant les six mois précédents sa validation par la Direction générale, les objectifs sont négociés avec les Directions régionales. Après un cadrage des orientations pour l'année à venir par le Directeur général au mois de juin, la Direction générale et les Directions régionales produisent un dossier d'analyse de la situation, aux mois de juillet et d'août. Chaque Directeur régional propose ensuite les orientations propres à sa région au mois de septembre et octobre, avant de négocier ses orientations, les objectifs s'y référant et les moyens alloués pour les atteindre. Cette discussion s'effectue avec la Direction du réseau aux mois de novembre et de décembre. Simultanément, les Directions régionales s'entendent avec leurs Directions départementales pour répartir les efforts à fournir. Cette circulation vise à déterminer au préalable des cibles acceptables par les différentes parties et

un budget alloué en conséquence. Les Directeurs régionaux tentent de minimiser les objectifs et de maximiser le budget et inversement :

> « Quand ils vous rendaient leurs documents pour l'année suivante, les régions vous proposaient des prévisions. Cela signifie que vous, vous étiez capables d'opposer une analyse alternative de leurs données ? Vous aviez aussi des données pour savoir si leurs prévisions…
>
> *Oui, oui. On a travaillé avec le contrôle de gestion à partir des différents indicateurs d'une part de la masse budgétaire disponible et, d'autre part, des prévisions en cours, en faisait une proposition avec le contrôle de gestion et, ensuite, c'était la Direction générale, à travers le Directeur général et en discutant avec le Directeur de région, qui définissait si c'était raisonnable ou non, et s'il y avait un accord sur quelque chose de légitime.* »
>
> Pierre Rollo, entré à l'ANPE en 1977 comme chargé de mission budgétaire puis directeur de la comptabilité de 1987 à 2009, entretien 2012.

La mise en œuvre du Dialogue de Gestion s'appuie sur une délégation progressive de l'arbitrage budgétaire aux échelons régionaux, à travers la notion de fongibilité des moyens alloués, comme le souligne le Directeur de la comptabilité à l'époque :

> « *La fongibilité, c'est arrivé au fur et à mesure. Au début, il n'y avait pas de fongibilité entre les différents comptes budgétaires. Ensuite, il y a eu une fongibilité au niveau des chapitres, puis une fongibilité au niveau des titres, puis ça a fini par une fongibilité entre budget de personnel et budget de fonctionnement. Ça c'était quelque chose de fort, sachant qu'il y avait une fongibilité asymétrique. On pouvait transférer du personnel avec le fonctionnement mais on ne pouvait pas alimenter le budget personnel avec du fonctionnement. En termes budgétaires, le budget était limitatif mais fongible. On pouvait jouer à l'intérieur du budget de fonctionnement, entre autre sur les crédits. À la fin. Ça c'est fait petit à petit.* »
>
> Pierre Rollo, entré à l'ANPE en 1977 comme chargé de mission budgétaire puis directeur de la comptabilité de 1987 à 2009, entretien 2012.

Quatre programmes budgétaires sont ainsi délégués aux Directions Régionales, le budget de fonctionnement, le budget d'intervention, le budget convention et conversion, le budget mesure pour l'emploi. Comme on le voit dans cet extrait, les données en vertu desquelles les objectifs sont fixés prennent de plus en plus de poids pour les Directions régionales elles-mêmes, dans la mesure où elles acquièrent voix au chapitre et doivent être en mesure de manipuler ces données. Corrélativement, des services de Contrôle de Gestion sont mis en place et structurés au niveau régional pour faciliter la coordination des différents niveaux.

Encadré ii. 3. La naissance de la Mise en relation positive ou MER +

La « mise en relation positive » ou MER + nait en 1992, lorsqu'est abandonné l'indicateur « nombre de placements », qui désignait depuis 1971 la somme des embauches de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE[369]. Les professionnels de la mesure de l'ANPE considéraient cet indicateur de mauvaise qualité. En effet, celui-ci limitait la mesure de l'activité de placement aux cas d'intermédiation directe d'un conseiller. Après l'embauche d'un chômeur, le conseiller qui en était responsable devait transmettre un formulaire intitulé « F22 » à la Direction générale où celui-ci était saisi sur ordinateur à des fins statistiques. Le mode direct d'intermédiation ainsi modélisé était très dépendant de l'interconnaissance entre un conseiller et un demandeur d'emploi. En 1990, de telles relations paraissent en voie de disparition. Tout d'abord, l'augmentation du flux de personnes à recevoir, au cours de la décennie 1980, avait conduit l'ANPE à multiplier les occasions de remettre des offres d'emploi en dehors de l'entretien classique de face à face. De plus, au début des années 1990, le mode de rapprochement de l'offre et de la demande intitulé « libre service des offres » prenait de l'ampleur. Les offres d'emploi étaient affichées dans le hall de l'agence, avec les coordonnées de l'employeur. Mais, ce faisant, si un demandeur d'emploi inscrit retrouvait du travail en consultant ces grands panneaux, personne n'était en mesure de mettre l'embauche en question au crédit de l'ANPE. Le placement était, en quelque sorte, perdu du point de vue du système d'information. À la même époque (1990-1992), les services de la Direction générale de l'Agence chargés de prescrire le travail des conseillers, sont pris d'engouement pour un procédé qu'ils nomment « la télématique ». À travers la diffusion d'outils nouveaux comme le minitel, ils imaginent un monde où la plupart des démarches des demandeurs d'emploi pourraient être effectuées depuis leur domicile. De tels outils constituent une aubaine pour les professionnels de la mesure : ils offrent la possibilité d'épargner le temps de travail des conseillers tout en garantissant la traçabilité des opérations. Il était donc primordial pour les gestionnaires de développer ce qui fut appelé très tôt les « services à distance » et de conformer l'organisation du travail à la mise en mesure de cette forme nouvelle de délivrance de service. À mesure que les demandeurs d'emploi en viendraient à consulter les offres d'emploi en l'absence de leur conseiller, la main mise des agents sur le flux d'informations relatives aux placements risquait de disparaître. Le remplacement de l'indicateur « nombre de placement » devenait, du point de vue de l'ancêtre du contrôle de gestion – la Direction du réseau – une impérieuse nécessité. En 1992, les contrôleurs de gestion décident de distinguer deux évènements, qui seront dorénavant comptés séparément. Il y aura, d'abord, la « mise en relation », désignant le fait de remettre une offre d'emploi à un demandeur d'emploi. Celle-ci sera mise au crédit de l'agence dans laquelle le demandeur d'emploi est inscrit. Il y aura, ensuite, la « mise en relation positive », désignant l'embauche du demandeur d'emploi en question. Celle-ci sera mise au crédit de l'agence dans laquelle l'offre est déposée. La « MER » et la « MER + » étaient nées.

Le décompte des mises en relation positives est encore utilisé pour le suivi politique de l'opérateur public de placement. Dès la mise en place des indicateurs de la LOLF entre 2001 et 2006, la MER + a été utilisée comme indicateur d'efficacité de la politique de l'emploi. Il est mobilisé aujourd'hui par le programme 102 « accès et retour à l'emploi » de la mission « travail et emploi » du projet annuel de loi de finance national, à travers les indicateurs 2.1 et 2.3, définis respectivement comme le « Nombre de mises en relation positives rapporté au nombre de mises en relation (du point de vue de l'usager) » et le « Coût de la mise en relation positive (du point de vue du contribuable) ». La « MER+ » est directement traductible en termes d'évaluation des politiques publiques.

[369] Martine Théveniaut-Muller, *Le pointage ou le placement*, *op. cit.* p. 153.

2.2. Un Contrôle de Gestion national et régional

Dans le second contrat de progrès, l'ANPE s'engage à mettre en place un suivi des indicateurs au niveau régional. En 1994, les activités de mesure prises en charge par la Direction du réseau sont affectées à un nouveau service de la direction, la Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG). L'enjeu du label est avant tout rhétorique : les données produites ne doivent souffrir d'aucune remise en cause. Le Contrôle de gestion, en tant que service, travaille à légitimer les données dont il dispose comme « arguments » légitimes. Ce n'est pas la quantification en tant que telle dont il est question dans ces discussions mais le monopole de l'opération de convention, comme nous explique D. Bauby, qui prend alors la direction de ce service :

> « *À un moment donné il y avait trop de discussion sur les chiffres, chacun venait avec ses propres chiffres, personne n'arrivait à se mettre d'accord sur ce qui avait vraiment été fait quand on discutait. Donc, on a repris des données qui existaient déjà pour dire, ça ce sont les chiffres, c'est là-dessus qu'il faut discuter.* »
>
> Dominique Bauby, premier Directeur national du contrôle de gestion, entretien, 2013.

Les données produites jusqu'ici par la Direction du réseau sont conservées mais leur statut est modifié par l'évolution de l'organigramme. Elles s'imposent aux acteurs en tant que référence légitime en matière de description de l'activité. Le service du Contrôle de Gestion est reconnu comme producteur officiel des données physiques. La légitimation de la mesure au sein de la Direction générale, ne constitue pas l'aspect le plus important de ce processus. Le fait le plus marquant réside dans l'imposition de ces données à toute la ligne de commandement, par le biais de la mise en place d'un service du contrôle de gestion dans toutes les Directions régionales.

Des outils organisationnels pour diffuser l'activité de Contrôle de Gestion

Conformément au second Contrat de progrès signé en 1994, L'ANPE met en place des Directions régionales du contrôle de gestion. Par une « Instruction du Directeur Général »[370] datée du 31 mars 1995, la Direction nationale du contrôle de gestion reçoit une « mission d'animation nationale », lui conférant une autorité fonctionnelle sur un réseau de correspondants régionaux. Le Directeur général de l'époque confie cette direction du Contrôle de Gestion à D. Bauby, dont la mission est « *d'aider les différentes Directions régionales à définir dans leurs propres structures les responsabilités, moyens et méthodes de contrôle de*

[370] Le texte en question est reproduit dans le premier manuel de contrôle de gestion à destination des Directions régionales, rédigé en 1996, que nous avons eu l'occasion de consulter au service des archives de Pôle emploi. Le document n'est pas numéroté, il fonctionne par section et sous-section. La lettre d'instruction du Directeur générale est reproduite dans la section B1 du document.

gestion nécessaires au suivi de leur activité » tout en apportant « *à la Direction générale, les informations nécessaires à la définition des objectifs et à la programmation des moyens* ». La modification du statut des statistiques est institutionnalisée par cette opération. Au sein de la Direction nationale du contrôle de gestion, sont rassemblés des effectifs affectés jusque-là à l'analyse des fichiers statistiques de la Direction des statistiques, études et recherches. La Direction des études et des statistiques ne disparaît pas, mais elle est dépouillée d'une partie de ses ressources.

Pour encadrer cette évolution, un manuel du Contrôle de gestion est rédigé par le Directeur national du contrôle de gestion, D. Bauby, Directeur adjoint de la Direction du réseau jusqu'en 1992, puis directeur de la « mission programmation et pilotage » qui lui succède de 1992 à 1994. Le document est destiné aux Directeurs régionaux. L'enjeu est de favoriser, à un niveau régional, « *le développement d'une culture de gestion* ». Le manuel vise tout d'abord, à diffuser de grands principes d'organisation destinés à faire accepter la philosophie des négociations avec les tutelles jusque dans les régions. Le manuel commence par ces mots :

> « A) Introduction : Missions et rôle du contrôle de gestion à l'ANPE
>
> A-1 – Qu'est-ce que gérer ?
>
> Gérer c'est organiser l'action.
> Se fixer des buts, mobiliser les moyens appropriés pour les atteindre, contrôler la réussite de l'entreprise et l'utilisation des moyens sont les fondements de toute démarche de gestion.
> À l'Agence Nationale Pour l'Emploi, les directeurs d'agence ont désormais une responsabilité forte de gestion : ils sont responsables de la conduite de l'action et ils disposent de moyens importants et diversifiés, ressources humaines, locaux, budgets de fonctionnement et d'intervention...
> La déconcentration ainsi opérée doit aboutir à une meilleure performance de l'ANPE.
> Comment maîtriser cet ensemble complexe où les responsabilités sont largement diffusées ?
> La mise en place d'une fonction de contrôle de gestion est une réponse à cette question.
>
> A-2 Qu'est-ce que le contrôle de gestion ?
>
> Le contrôle de gestion à l'ANPE est un ensemble d'outils et de méthodes qui permettent aux responsables des différents niveaux de piloter l'action. Le contrôle de gestion met constamment en relation les résultats et les moyens de tous les ordres mis en œuvre pour les atteindre.
> Le contrôle de gestion donne à chacun des éléments objectifs pour décider, il permet de maîtriser les actions en prenant en compte toutes les composantes. Il éclaire les responsables sur la plus ou moins grande réussite de ce qu'ils ont entrepris, sur les conséquences possibles de leurs décisions et leur propose d'éventuels réajustements.
> Les contrôleurs de gestion ne décident pas eux-mêmes mais conseillent les responsables, leur apportent un éclairage sur l'analyse des résultats et des moyens, leur donnent l'occasion d'une prise de recul par rapport au quotidien. Le contrôle de

gestion s'appuie sur l'analyse du passé pour préparer les actions à mener dans l'avenir. »[371]

Le document propose ainsi un cadrage théorique du changement organisationnel qu'il accompagne. Ce cadrage s'appuie sur trois glissements sémantiques et épistémologiques qui nous semblent déterminants.

Le texte assimile :

- La notion de « mieux » faire à la notion de « performance »
- La « performance » à l'évaluation de l'activité
- L'évaluation à la mesurabilité des actions entreprises.

D'après le manuel, le Contrôle de Gestion doit répondre à deux questions : « Que puis-je faire de mieux sur ce marché de l'emploi et dans cette situation ? / Mes performances peuvent-elles être améliorées ?»[372] Face à ces questions, le contrôle de gestion régional doit fournir à son « responsable », les données permettant « l'optimisation de la performance globale ». Le manuel met les organisateurs en garde : le « processus de définition des objectifs » peut devenir trop formel lorsque les résultats ne sont pas « contrôlées à des échéances fixées ». Le contrôle doit être longitudinal et non épisodique. Le Contrôle de gestion régional met à disposition des décideurs locaux les outils nécessaires à ce suivi. Des « tableaux de bord » doivent être constitués et leur analyse présentée lors de réunions dédiées. Ces outils doivent permettre « l'analyse des performances », entendue comme une caractéristique mesurable de l'action et ce en fonction de trois critères : l'efficacité, l'efficience et la qualité de service. Pour déterminer si ces critères sont remplis, le manuel propose aux cadres intronisés contrôleurs de gestion de se poser les questions suivantes :

> « 1) L'efficacité : Les missions sont-elles remplies et les objectifs particuliers sont-ils atteints ?
> 2) L'efficience : Les moyens disponibles sont-ils utilisés de la manière la plus appropriée pour atteindre les résultats ?
> 3) La qualité de service : Les normes définies sont-elles respectées, la qualité des services répond-elle aux attentes du public ? »[373]

La performance est définie comme l'évaluation de la productivité, dans le cadre d'une norme déterminée par convention : « l'indicateur ». L'analyse de la performance doit permettre aux responsables de déterminer des « plans d'action » rationnellement fondés, qui poursuivent les « produits » du travail dont « l'impact » peut être amélioré.

---

[371] Manuel du contrôle de gestion de l'ANPE à destination des régions, 1996. Section À : « Introduction ». Sous-section 1 : « Qu'est-ce que gérer ? ».

[372] Manuel du contrôle de gestion de l'ANPE à destination des régions, 1996. Section À : « Introduction ». Sous-section 3 : « Quels champs recouvre le contrôle de gestion ».

[373] Manuel du contrôle de gestion de l'ANPE à destination des régions, 1996. Section À : « Introduction ». Sous-section 3 : « Quels champs recouvre le contrôle de gestion ? »

Le manuel repose sur l'hypothèse qu'il existe un lien entre « les moyens les plus adaptés » et « les buts à atteindre ». Les mécanismes de ce lien entre moyens et fin peuvent être repérés en comptant les services délivrés aux demandeurs d'emploi et aux employeurs et en les rapportant aux moyens humains mobilisés pour ce faire. Cette approche suppose d'ancrer l'alimentation des indicateurs dans l'organisation du travail. Ainsi, la mesure de la productivité acquiert un sens politique. Le premier Directeur du contrôle de gestion nous explique cette définition, spécifiquement publique, de l'efficacité :

> « *L'efficacité, c'est répondre aux attentes des pouvoirs publics en matière de politique de l'emploi. Elle peut se mesurer de plusieurs manières : Est-ce que les entreprises trouvent rapidement les compétences dont elles ont besoin ? C'est un enjeu très important. Et puis, d'autre part : Est-ce que les demandeurs d'emploi se reclassent le mieux possible, compte tenu de leurs compétences et des contraintes du marché ? C'est sur ces deux critères que se mesure l'efficacité et les objectifs découlent de ces deux notions. En gros, si on atteint les objectifs qui nous sont fixés dans le cadre de la politique de l'emploi, on peut dire que l'on est efficace.* »
>
> Dominique Bauby, Directeur national du contrôle de gestion de 1994 à 2008, entretien 2006.

Réciproquement, les orientations politiques sont inscrites dans la définition de la productivité à travers le choix du numérateur – le gain – et du dénominateur – la dépense. La dépense est calculée en partant du temps des agents, le gain est approché en comptant les services délivrés par l'ANPE. La mesure du travail devient la cheville ouvrière de cette organisation de l'évaluation.

À la suite de ce travail de convention, le manuel promeut des normes d'organisation du travail d'évaluation. Deux configurations alternatives sont envisagées :

> - Le contrôleur de gestion régional peut être placé « auprès du directeur régional ». Il est alors le « support logistique » du « processus de définition des objectifs et de répartition de moyens. »
> - Il peut être « responsable d'un service regroupant quelques personnes. » Il « organise le processus de définition des objectifs et de répartition des moyens. »[374]

Le premier schéma est présenté comme judicieux et le second plus dangereux. Pour le rédacteur du manuel, Dominique Bauby, en s'éloignant du politique et de la stratégie, le Contrôleur de gestion acquiert une plus grande force de production de données mais ses capacités d'influence deviennent plus faibles. La Direction générale craint que le contrôle de gestion régional ne fonctionne en autarcie, sans influence sur la stratégie du Directeur régional et sans être influencé par elle.

[374] Manuel du contrôle de gestion de l'ANPE à destination des régions, 1996. Section B : « Fonction et organisation du contrôle de gestion ». Sous-section 2 : « La fonction contrôle de gestion en région ».

Le manuel encourage une distinction entre les fonctions d'orientation et d'analyse. L'orientation est l'affaire de la ligne de commandement : « *Un des actes les plus important du management est donc de fixer les objectifs en cohérence avec les contraintes et les marges de progression possibles* »[375]. Mais, on le voit, la fixation des objectifs ne peut se faire sans les mesures et les analyses produites par le Contrôle de gestion régional : « *Chaque niveau a un rôle de contrôle et d'appui vis-à-vis du niveau N-1. Le pilotage de l'ANPE s'appuie ainsi sur l'homogénéité et la solidarité de l'ensemble de la ligne hiérarchique* »[376]. La notion de pilotage est définie dans le manuel comme l'articulation entre l'activité de décision et l'activité de mesure.

Le manuel fournit également des normes de mesure, des standards. Les Contrôleurs de gestion régionaux sont renvoyés à des tableaux déjà existants, produits par la Direction nationale du contrôle de gestion. Ces tableaux reproduisent les indicateurs du Contrat de Progrès : « *Les résultats du mois / le cumul depuis le début de l'année / le taux de réalisation de l'objectif* ». Le manuel égrène ces indicateurs comme suit :

> « Rappel des indicateurs nationaux pour 1996 :
> - Offres d'emploi saisies,
> - Offres d'emploi satisfaites,
> - Offres cadres recueillies,
> - Offre cadre satisfaites par Mer +,
> - Taux de reclassement des adhérents aux conventions de conversion,
> - Nombre de DELD [Demandeurs d'emploi de longue durée] +2 ans,
> - Nombre de CIE signés,
> - Part des jeunes dans le chômage total,
> - Nombre de clubs de chercheur d'emploi,
> - Nombre de conventions de coopération,
> - Nombre de convention de partenariat local,
> - Nombre d'équipes professionnelles,
> - Taux d'opérationnalité.
>
> [Ces indicateurs] rendent compte des résultats obtenus sur les grands objectifs de la programmation actuelle annuelle. Ils sont le reflet soit de la stratégie directe, soit de la stratégie indirecte conduite par l'établissement, mais tous servent à mesurer les résultats, ou ce qui concours aux résultats. »[377]

Des fiches explicatives spécifiques informent les Contrôleurs de Gestion régionaux sur les sources de chacun de ces indicateurs. La plupart ont pour unité des sommes d'événements. Par exemple, la mise en relation positive ou MER + est l'indicateur qui s'est substitué progressivement au début des années 1990 à l'évènement « placement » qui apparaissait dans les programmes finalisés du Plan (*Cf.* encadré II. 3.). La MER + correspond à la succession

[375] Manuel du contrôle de gestion de l'ANPE à destination des régions, 1996. Section C : « Dispositif général du contrôle de gestion ». Sous-section 1 : « Principes généraux du pilotage ».

[376] Manuel du contrôle de gestion de l'ANPE à destination des régions, 1996. Section C : « Dispositif général du contrôle de gestion ». Sous-section 1 : « Principes généraux du pilotage ».

[377] Manuel du contrôle de gestion de l'ANPE à destination des régions, 1996. Section C : « Dispositif général du contrôle de gestion ». Sous-section 2 : « Procédures et outils ».

d'une « mise en relation », qui décrit la remise à un demandeur d'emploi d'une offre d'emploi, puis d'une embauche du demandeur d'emploi en question par l'employeur émetteur de l'offre. Les fiches proposent de rapprocher ces indicateurs d'autres données, pour constituer des ratios au statut divers. Le volume d'offre est rapproché des données fournies par la DARES en matière de volume d'embauches, pour calculer la part de marché de l'Agence. Il peut être affiné par un « taux de pénétration » en rapportant le volume des offres satisfaites par mise en relation positive au nombre d'embauches. L'objectif national fixé pour 1998 est de 40 %. Les offres d'emploi satisfaites sont rapportées à l'ensemble des rapprochements effectués – les mises en relation – pour évaluer la « rentabilité » de ces mises en relation. Il s'agit là d'une mesure du rendement qui peut être formulée ainsi : quelle est la part des rencontres entre demandeurs d'emploi et employeurs suscitées par l'ANPE qui débouchent sur une embauche ? Cet indicateur de productivité est détaillé pour les offres de cadres. Le volume des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux ans est, lui, mobilisés en tant que dénominateur auquel est rapporté le nombre d'entre eux qui sortent des listes. Il s'agit de calculer le taux de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée. Les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ont aussi un indicateur dédié. L'indicateur « taux d'opérationnalité » est un peu plus étrange. Il correspond au « rapport entre le nombre de jours de travail des agents affectés en unités et le nombre de journées théoriques ». Cet indicateur apparaît dès la fin des années 1980 dans les travaux préparatoires aux Contrats de progrès pour objectiver l'absentéisme et établir ainsi une mesure des ressources plus proche de la réalité que les effectifs théoriques. Mais l'optimisation de ce taux relève d'une toute autre approche, il s'agit de dégager des ressources. La lutte pour un taux d'opérationnalité le plus élevé possible est présenté comme nécessaire pour un établissement « *qui doit rendre compte de l'utilisation des moyens attribués* ». On lit ici en creux la contradiction entre planification gestionnaire du travail et protection en matière d'arrêt maladie ou d'absence. Le manuel précise que l'intérêt de cette mesure est de pouvoir, à terme, comparer les régions entre elle.

Les Contrôleurs de gestion sont appelés à être vigilants dans l'utilisation des données en se demandant : « *Est-ce pour évaluer ? / Est-ce pour contrôler ? / Est-ce pour préparer l'action ?* » Selon l'auteur du manuel, un même indicateur peut servir dans une perspective stratégique ou opérationnelle. La part des chômeurs de plus de deux ans dans le total des inscrits peut, par exemple, être envisagée comme un indicateur relatif à la politique de résorption du chômage de longue durée. Mais il permet également d'évaluer l'ampleur de la sollicitation des agences.

L'introduction du manuel se termine ainsi : « *La seconde priorité est d'aider la Direction générale et les directeurs régionaux dans le pilotage national de l'agence.* » L'autonomie budgétaire est subordonnée aux objectifs politiques. La déconcentration des moyens ne

correspond pas à une délégation du mandat d'orientation politique, bien au contraire. À l'image du mouvement contemporain de reconfiguration des administrations, la souplesse d'action et de réaction attribuée aux pratiques du pilotage à l'ANPE doit permettre de conformer l'action des échelons déconcentrés aux orientations politiques[378]. Les axes du Contrat de progrès signés avec l'État constituent le canevas des décisions que les Directions régionales doivent prendre. La mise en place d'un service régional de contrôle de gestion se présente comme un moyen de contrôler l'activité des échelons déconcentrés au regard de ces orientations. Les reconfigurations managériales que nous étudions relève davantage d'une reprise en main politique de l'administration que d'une soumission aux principes du marché.

Des outils rhétorique pour diffuser l'activité de Contrôle de Gestion

Parallèlement au manuel, la Direction nationale du contrôle de gestion diffuse des outils rhétoriques destinés à légitimer le bienfondé de l'émergence d'un Service de contrôle dans les régions. La Direction générale prévient en cela les critiques que pourrait attiser un tel processus. Des outils d'illustration sont ainsi produits pour animer les réunions de présentation du service du contrôle de gestion régional. Le document suivant est extrait de ces outils, il s'agit d'un des vingt transparents destinés à illustrer les réunions de formation des Directeurs régionaux au contrôle de gestion. Ce document répond à la question : « Qu'est-ce que le pilotage n'est pas ? » :



Les deux personnages sont « madame ratio » et « monsieur perf' ». Ils interviennent dans l'ensemble du support de présentation de réunion qui représente une vingtaine de pages[379].

[378] Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie: servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècles)*, Bagneux, France, Numilog, 2000. p. 201.

[379] Sources du document : Archives Pôle emploi. 1996.

En plus d'une organisation du travail de la mesure, le processus de gestionnarisation de l'ANPE s'appuie sur un travail de légitimation des instruments et de la pratique de la mesure, dans un contexte où ces dispositifs étaient encore peu répandus. Les procédures de socialisation « douces », tels que ce type d'outils d'aide à l'animation de réunions, sont complétés par des interventions directes de la Direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) pour s'assurer de l'effectivité de la réorganisation. À propos de la note transmise au Directeur général avant l'entretien annuel avec chaque Directeur régional, le directeur de la DNCG de l'époque raconte ainsi :

> « *C'est toujours possible de glisser dans la note de commentaire que le suivi des objectifs de la région n'est pas assurée de manière fiable et continu. On pouvait se permettre d'écrire quelque chose comme cela. Si j'écrivais ça, le directeur régional le voyait. S'il était pas trop idiot, il voyait bien de quoi il s'agissait (rire).* »
>
> Dominique Bauby, Directeur national du contrôle de gestion de 1994 à 2008, entretien 2013.

Si la mesure est une pratique, celle-ci ne saurait donc se passer d'un processus de légitimation rhétorique de son bien-fondé. On retrouve ici une composante centrale des outils de gestion comme le souligne les travaux effectués sur la diffusion de la comptabilité à partie double dans les entreprises[380].

L'ANPE, un laboratoire ?

L'infusion de la pratique du Contrôle de gestion dans les régions est un projet consubstantiellement rhétorique, technique et organisationnel. Sa réussite affleure lorsque les membres de l'ANPE rencontrés évoquent l'importance qu'ils accordent à la délégation de l'activité de mesure et de contrôle au service de contrôle de gestion dirigé par Dominique Bauby. Aux yeux de nos interlocuteurs, l'ANPE fait figure de laboratoire en la matière. L'élaboration, dès le début des années 1990, d'un Dialogue de gestion et d'un Contrôle de gestion aux échelons intermédiaires de l'institution apparaît comme une expérimentation pionnière. Un enquêté nous explique ainsi : « *L'ANPE a servi très, très souvent de laboratoire aux diverses mesures faisant évoluer les pratiques administratives de départ* »[381]. Au vu des différents processus qui marquent l'action publique à partir de 2001, notamment l'architecture de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF), les acteurs de l'époque considèrent que l'ANPE a fait office de laboratoire. Pour eux, l'autonomie de l'institution facilitait le lancement de « ballons d'essai ».

[380] Bruce G. Carruthers et Wendy N. Espeland, « Accounting for Rationality: Double-Entry Bookkeeping and the Rhetoric of Economic Rationality », *American Journal of Sociology*, 1991, vol. 97, n° 1, p. 31-69.

[381] Pierre Rollo, entré à l'ANPE en 1977 comme chargé de mission budgétaire puis directeur de la comptabilité de 1987 à 2009, entretien 2012.

« *Je pense qu'on était les premiers, on a été assez précurseurs. À une époque, je crois même que l'établissement ANPE, il y avait beaucoup de choses organisationnelles… Alors nous on n'est pas un ministère parce qu'un ministère c'est l'État et on était assez précurseurs sur des organisations, sur des choses avant de les impulser dans des ministères. Du temps de Dominique Bauby c'était ça, en tout cas. On était précurseur de ça. On a été un peu précurseur du pilotage quand même. Du coup, maintenant tout le monde parle de la LOLF mais... On avait commencé depuis longtemps.* »

Evelyne, entrée à l'ANPE en 1977, membre d'une Direction régionale du contrôle de gestion de 1996 à aujourd'hui [382]

L'ANPE ne saurait faire figure de laboratoire au sens propre bien évidemment. En revanche, il apparaît qu'un certain nombre d'évolutions internes de l'institution, conformes aux projets successifs de réforme de l'administration, sont validés par la tutelle au titre de l'injonction à la modernité. Dans le cas de l'ANPE, un mouvement s'opère dans les années 1980 avec l'évolution du rapport de force au sein de la Direction générale entre indicateurs physiques et indicateurs financiers. La montée en puissance du Contrôle de gestion vis-à-vis des services comptables, ainsi que l'informatisation croissante de l'activité, structurent l'évolution de l'organisation du travail. La problématique visant à constituer des « preuves » des résultats obtenus émerge et tisse une toile qui tient encore aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle, à bien des égards, le Dialogue de gestion tel qu'il se donne à voir au cœur des années 2000 est si proche du projet politique qui soutient la LOLF. Cette dernière revient en fait à étendre à l'ensemble de l'administration des pratiques déjà existantes. L'ANPE constitue en cela une entité qui était prête à converser dans la grammaire de la LOLF dès 2001. C'est ainsi qu'un enquêté pourra nous dire : « *on avait essayé de se caler sur la LOLF, malheureusement le soufflé est retombé* ». Il s'agissait pour ces acteurs de profiter du contexte pour légitimer encore davantage leur position en interne. Sans parler de laboratoire, on peut donc souligner le fait que, en difficulté pour légitimer son budget, l'ANPE a puisé dans des répertoires portant le sceau de la modernité.

2.3. La gestionnarisation du niveau opérationnel à travers l'informatique

Les problématiques de mesure de l'efficacité infusent à l'échelon régional au cours des années 1990. Au sein de la Direction générale, le Contrôle de gestion est mis en position de

[382] Evelyne est Ingénieure informatique de formation, elle entre à l'ANPE en 1977. Elle a alors pour mission la production, l'automatisation et la sécurisation des chaînes d'information remontant des applications informatiques opérationnelles. En 1994 les services informatiques interrégionaux (5 sur le territoire français) fusionnent du fait de l'augmentation de la puissance des serveurs informatiques. Pour ne pas avoir à déménager en Ile-de-France, elle reste dans sa Direction régionale en tant que correspondante locale des services informatiques centraux et en tant que formatrice. Puis, après une courte mission sur le thème du suivi budgétaire. Avec son service, elle intègre en 1996 la Direction régionale du contrôle de gestion nouvellement mise en place. Elle en prend la tête en 2005 pour ne plus la quitter, y compris après la fusion, mais sous la bannière PPR : pilotage-performance-réseau.

producteur légitime des chiffres et de tableaux de bord. Dans la continuité de ce mouvement, la Direction générale cherche à faire en sorte que le niveau le plus opérationnel, les agences locales, soit lui-aussi irrigué par la philosophie de la quantification. L'infusion de la pratique du contrôle de gestion au niveau le plus bas de la hiérarchie suppose de mettre ces chiffres à leur disposition. L'automatisation de la production des tableaux de bord est investie pour équiper les Directeurs d'agence en outil de suivi. Le Système informatique d'aide à la décision (SIAD) est un outil de pilotage à destination de l'encadrement de proximité produit à cet effet entre 2000 et 2004. Le projet fait suite à l'échec d'un logiciel jugé trop lourd techniquement, qui devait s'adresser à tous les salariés de l'Agence. Le responsable du projet informatique d'aide à la décision nous explique comment le logiciel a été développé :

« Et donc [après l'échec du logiciel unique] vous êtes repartis… ?

A l'étape technique. Mais là, on était totalement coincé. On a mis fin au marché publique, le marché ne nous donnait pas satisfaction. Et là, on avait ni prestataire ni budget donc on était encore plus coincé. Donc, on est parti sur de l'open source, vous connaissez sûrement ce type de produits. On est parti sur des outils open source pour faire au plus vite et au moins cher. On a pris des gens qui nous paraissaient avoir des compétences, on a reconstitué une équipe, on a prié le prestataire de partir parce que ça allait pas. On a fait une Task force pendant un an pour reconstruire quelque chose mais on l'a fait au moindre coût. Ça a permis de démarrer et d'exister mais on a bien vu très vite les limites de tout ça. Et il a fallu dès 2006… On a mis un an et demi pour reconstruire l'ensemble. Les sources n'ont pas changé mais tout le reste a quasiment changé. On est reparti sur un outil qui s'appelle SAS, vous connaissez peut-être. C'est le leader mondial en matière de stat. On a privilégié SAS parce qu'ils ont une solution complète et intégrée. Alors aujourd'hui, l'architecture est construite comme suit [Il me montre un document intitulé : « Document présentation du système d'information d'aide à la décision, architecture fonctionnelle SI »]. *On a des sources, une espèce de boite aux lettres géante dans laquelle on reçoit les données toutes les semaines ou tous les jours, selon les informations, ensuite on a le traitement de ces informations vers un DATAWAREHOUSE qui stocke et historise. Parce que, je vous ai pas dit, mais on a aussi cinq ans d'historique. Ensuite on a une mise en forme par un DATAMART. Une mise en forme de ces données vers les outils en sorties. Les outils en sortie, c'est ce que vous avez vu tout à l'heure, les tableaux de bord, les tableaux préformatés et l'exploration. Il y en a une autre toute à l'heure, je vous l'ai pas présenté, c'est de la cartographie ça donne de l'information sur des données essentielles par commune, en cartographie. Enfin deux régions seulement, l'île de France et Rhône-Alpes. On a greffé dessus un outil qu'on appelle Bristol, qu'on a fait référencer par SAS. C'est un éditeur de Paris qui a construit un truc astucieux qui est destiné aux experts. Cette solution qui est complètement intégrée, refaite, complètement refaite. Elle est aujourd'hui en phase de lancement. Très exactement le lundi 11. Aujourd'hui on a le SIAD 1 qui fonctionne sur l'ancien système et qui a fini sa vie. Lundi, il y a le nouveau qui sort. SIAD 2. Et on a bossé deux ans pour ça.* »

Gérard Dalloz, développeur du SIAD. Entretien 2006.

Le SIAD n'est pas un outil appelé à être généralisé au sein de la ligne de commandement. Tous les « managers » et les contrôleurs de gestion y ont accès, certes, mais les professionnels de la mesure sont davantage orientés vers Bristol, un outil plus puissant et plus souple. Bristol

utilise le même type de donnée que le SIAD mais permet de les mettre en forme pour produire des tableaux de bord originaux. Au niveau des agences locales, les conseillers n'ont pas accès au SIAD. La cible du SIAD, ce sont les Directeurs d'agence, leurs adjoints et les chefs d'équipe. En revanche les données du SIAD servent de référence légitime dans les échanges avec les supérieurs hiérarchiques, que ce soit pour le contrôle de l'activité ou pour les objectifs propres à chaque unité. L'enjeu du développement de ce logiciel est de fournir aux responsables d'agences, là où il est difficile d'avoir des assistants spécialisés dans le « pilotage », une assistance en la matière.

> « *La naissance du SIAD, c'était en 2000. C'était complètement innovant de dire : "On va créer un applicatif dans lequel on va mettre des torchons, des serviettes, je sais pas quoi et je sais pas quoi." Donc, ils ont fait un vrai, vrai boulot là-dessus. Après, on a deux pourvoyeurs, deux sources on va dire. D'abord une direction métier, c'est-à-dire toutes les demandes de la Direction générale, qui ne recouvrent pas forcément les besoins opérationnels des managers. Et à un moment donné, j'avais dit à* [Gérard Dalloz] *attention, il en avait conscience, attention le SIAD est en train de devenir l'outil de la Direction générale. Plus celui des managers.* »
>
> Karine, responsable aide aux utilisateurs sur le SIAD, entretien, 2011.

Le SIAD produit des tableaux standardisés, adaptés à l'environnement du Directeur d'agence. Il ne se destine pas à des spécialistes de la mesure. Il incarne la problématique du pilotage au niveau hiérarchique le plus bas. Il fournit aux Directeurs d'agence un équipement pour investir les questions de mesure du rendement. Le SIAD est conçu par des gestionnaires et alimenté par des sources mobilisées, par ailleurs, par des statisticiens. Les données mensuelles du marché du travail, qui représentent le taux de chômage, proviennent des mêmes sources que les chiffres mobilisés chaque semaine par les Directeurs d'agence pour organiser, réorganiser ou justifier l'activité de leurs agents. L'enjeu de l'élaboration du logiciel est donc la mise en forme des données dans un langage conforme aux problèmes que se posent spécifiquement les Directeurs d'agence. Les concepteurs du SIAD travaillent à ajuster la forme de l'outil aux pratiques des Directeurs d'agence. D'une part, l'outil est cadré en mobilisant les Directeurs locaux dans des groupes d'expression de besoin et à travers le maintien d'une ligne directe (par mail ou par téléphone) entre les utilisateurs et les développeurs. D'autre part, un travail rhétorique important est engagé pour convaincre les Directeurs d'utiliser les données du SIAD. En d'autres termes, les caractéristiques de l'outil ne suffisent pas à modifier les pratiques, il est nécessaire, par ailleurs que la philosophie de l'outil devienne standard. Le SIAD change les pratiques des acteurs en important au sein des agences la grammaire du Contrôle de gestion. Mais les Contrôleurs de gestion militent par ailleurs pour imposer l'outil. Le SIAD met les Directeurs d'agence en position d'arbitres entre des investissements alternatifs en termes de temps-agents. Il met à leur disposition des données pour choisir et des données pour se défendre.

Conclusion du chapitre II

L'activité de l'ANPE est reconfigurée, au début des années 1990, par l'émergence du service du contrôle de gestion. Contrairement au cas de nombreuses administrations, ce mouvement n'est pas impulsé par la LOLF. Il la précède et, à bien des égards, il semble la préfigurer. Les données de gestion n'apparaissent pas pour sacrifier à une mode de la quantification de l'activité qui serait dans l'air du temps. Les indicateurs définis à cette occasion entretiennent un lien fort avec la part du réel qu'ils sont chargés d'éclairer et sur laquelle ils doivent permettre d'intervenir : ils visent à dépasser le taux de chômage comme mesure de l'efficacité.

L'évolution des informations mobilisées au sein de l'ANPE, pour organiser l'activité, est significative. Les données statistiques disparaissent progressivement au profit de données dites « de pilotage ». Les données statistiques mobilisées par l'INSEE sont des données produites avec une certaine exigence scientifique. Elles subissent au cours de la chaîne qui les amène de leur enregistrement – traduction des mots en chiffres – à leur analyse – traduction de chiffres en mots – des manipulations légitimées par des conventions scientifiquement reconnues[383]. La rigueur de ces données repose, par ailleurs, sur les usages qui en sont fait : elles sont étudiées pas des acteurs sans mandat d'orientation des politiques publiques[384]. Elles s'appuient sur un protocole spécifique discutable et discuté, dans le but de produire un discours de connaissance. Les données de « pilotage » ont une ambition identique, décrire le réel, mais elles sont mobilisées pour orienter l'activité, dans le cadre de décisions en matière d'organisation du travail. De ce fait, elles ne sont pas aussi raffinées que les statistiques publiques afin de raccourcir la chaîne de production des données. Elles doivent par ailleurs proposer une mise en problème du réel, en identifiant au préalable les variables expliquant leurs évolutions.

Dans ce chapitre, nous avons assisté aux reconfigurations de la position de l'ANPE vis-à-vis de l'État. Après s'être progressivement autonomisée de la tutelle directe du ministère du Travail, l'Agence prend ses distances avec le ministère du Budget. Cette autonomisation concerne avant tout l'organisation de l'activité tandis que le cadrage des politiques menées par l'institution est incorporé aux indicateurs de productivité du contrat signé avec l'État en matière de politique de l'emploi, le Contrat de progrès. Dans cette histoire paradoxale d'une autonomisation budgétaire sous contrainte politique, l'activité de contrôle de gestion nous

[383] Ou plutôt, reconnues par la profession des statisticiens.

[384] Toutefois, reconnaissons que cette distinction reste analytique. La DARES semble par exemple être née en 1991 de la volonté de la Ministre du Travail et des Affaires Sociales, Martine Aubry, de fournir au Ministère du Travail des arguments alternatifs à ceux mobilisés par le Ministère du Budget dans les controverses qui les opposent sur les orientations politiques plausibles. Etienne Pénissat, *L'État des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, *op. cit.* p. 135.

apparaît déterminante. Mise en œuvre en partie au sein de la Direction du réseau, à partir de 1984, puis par la Direction nationale du contrôle de gestion à partir de 1994, l'activité de suivi et de contrôle se situe au point de concours des différentes influences qui parcourent l'ANPE. Le contrôle de gestion n'encadre pas toute l'institution comme le ferait un corset. Mais, à l'image d'une colonne vertébrale, les signaux que le contrôle de gestion traite et produit, sont fatalement influencés par les chocs extérieurs et intérieurs que subit l'établissement. Ce service porte l'ambition et la contrainte de représenter de concert la politique publique et la politique de l'établissement. Réciproquement, il se propose ou s'oblige, à représenter le réel de la délivrance de services par les agents. Ce mandat conduit les contrôleurs de gestion à investir dans le maintien et le développement de dispositifs de connaissance et de contrôle dont la légitimité est assurée par la négociation entre l'État et l'ANPE, ainsi que par la négociation budgétaire interne. En effet, les indicateurs « de performance » constituent le référent commun de ces négociations.

Le chapitre suivant se propose d'analyser la fusion entre l'ANPE et les Assedic dans cette perspective. Nous suggérons que, lorsque le contrôle de gestion est mis sur la touche, les acteurs sont privés de conventions de coordination. Mais, ce faisant, leur autonomie vis-à-vis du pouvoir politique s'accroît tandis que leur dépendance à l'égard des chocs exogènes s'amplifie. Après avoir interrogé le rôle des reconfigurations de l'action de l'État sur les évolutions de notre objet, il nous faut également préciser, décrire et analyser les formes de traitement du chômage qui s'imposent simultanément. L'évolution du cadrage du problème « chômage » et donc des modes d'intervention contemporains sur celui-ci, éclaire les conventions de décompte qui vont structurer la mesure du rendement au sein de l'ANPE et de Pôle emploi. L'intervention sur le volume d'emploi par l'intermédiaire du marché des biens disparaissant en tant qu'objectif politique, les institutions de traitement du chômage doivent apporter la preuve de leur intervention sur chaque cas individuel.

Chapitre III
De l'activation des dépenses de chômage à la fusion. Une sociologie politique de l'encadrement des chômeurs (1990-2012)

Le chapitre précédent nous a permis de montrer comment, à partir des années 1980, l'activité de mesure du travail des conseillers émerge et reconfigure l'ANPE de l'intérieur. D'abord, après 1979, des consultants en organisation promoteurs d'un *management* public interviennent directement auprès de la Direction générale de l'Agence afin de tirer profit des marges de manœuvres concédées en matière de gestion par la convention d'assurance chômage de 1979. La signature des différents contrats de progrès avec l'État, à partir de 1990, renforce la légitimité des outils de mesure du travail. La production, la consultation ou l'utilisation d'indicateurs quantitatifs s'étend à de nombreux acteurs le long de la ligne de commandement, jusqu'aux Directeurs d'agences. Ces instruments de mesure ont pour fonction de justifier les dépenses engagées dans le cadre des politiques de l'emploi. Les objectifs politiques ne sont pas repris tels quels au sein de l'institution, certains aspects du travail des conseillers sont identifiés comme une réponse à la commande politique et, à ce titre, la productivité de ces actes est mesurée.

Pour comprendre les valeurs repliées dans les indicateurs quantitatifs utilisés à Pôle emploi, nous proposons de présenter les choix politiques auxquels ils se rattachent aujourd'hui. Dans les années 1990, le cadre théorique de la politique de l'emploi change, modifiant la hiérarchie des indicateurs utilisés. Les explications micro-économiques du chômage s'imposent sous la bannière des politiques dites « d'activation des dépenses de chômage » et « d'activation des chômeurs »[385]. Les évolutions récentes de la politique de l'emploi relèvent d'un processus ni linéaire, ni cumulatif qui met au centre des attentions la question du contrôle des chômeurs. Les ressources mobilisées par l'État dans ce cadre

[385] L'utilisation de la notion *d'activation* est problématique car elle insinue un flou entre la description du réel et la description d'un programme politique. Comme le note J.-C. Barbier : « Qu'il soit analytique ou utilisé à des fins normatives, ce cadre d'analyse pose de nombreux problèmes. Une partie d'entre eux découle de l'usage de l'anglais international dans les comparaisons qui donne, *ipso facto*, un privilège non explicité aux institutions anglo-saxonnes (donc au modèle libéral de protection sociale), dans le langage et les concepts comparatifs ». Jean-Claude Barbier, « Peut-on parler d'"activation" de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 2002, vol. 43, n° 2, p. 307-332. Nous nous contentons de qualifier d' « activation » une volonté politique d'articulation de l'indemnisation et du placement, sans préjuger de la mise en œuvre de cette ambition.

n'apparaissent pas soudainement. Des réponses anciennes sont combinées de façon nouvelle pour mettre en œuvre un encadrement plus rigoureux des démarches des demandeurs d'emploi. Le Service public de l'emploi français prend la forme qu'on lui connait aujourd'hui en 2009, lorsque les Assedic et l'ANPE fusionnent. Ce chapitre entend achever la description morphologique de l'opérateur public de placement à laquelle nous nous sommes livrés jusqu'ici, en prenant pour objet d'analyse la naissance de Pôle emploi. Nous envisageons ainsi des échelles temporelles variées, à la mesure de la carrière des desseins politiques étudiés.

Encore peu volumineuse, la littérature sur la fusion a privilégié une approche en termes de sociologie des relations professionnelles, s'attachant à exposer les enjeux « paritaires » de la réforme. Celle-ci a pu être présentée comme une victoire syndicale, à travers un statut du personnel avantageux[386], comme une défaite des partenaires sociaux[387], devant consentir à la nationalisation du Service public de l'emploi après la brève séquence d'expansion de l'Unedic sur le marché du placement[388] ou comme le révélateur d'une reconfiguration des organisations patronales[389]. Ces travaux constituent une aide précieuse pour comprendre les motifs de la fusion mais nous souhaitons en proposer une lecture un peu différente, à travers l'analyse des obstacles auquel s'est heurté ce projet. Nous mettons ainsi l'accent sur deux éléments qui préexistent à la fusion et la compliquent : la sédimentation des outils gestionnaires des organismes unifiés et la composante professionnelle des collectifs de travail qu'ils accueillaient. Notre analyse de la fusion consiste à comparer le réel de Pôle emploi avec les ambitions politiques présidant à sa création[390]. Cet angle d'analyse permet de mettre en lumière ce qu'est un conseiller Pôle emploi aujourd'hui, en distinguant ce que la politique de l'emploi attend de lui et ce qu'il fait quotidiennement. En insistant sur les décalages entre les orientations affichées au moment de la fusion et sa mise en œuvre concrète, nous souhaitons saisir les reconfigurations contemporaines de la politique de l'emploi afin de préciser la définition politique du mandat confié aux conseillers de Pôle emploi.

---

[386] Sophie Béroud, Karel Yon, Cécile Guillaume, Marnix Dressen, Donna Kesselman, et Mailys Gantois, « La loi du 20 août 2008 et ses implications sur les pratiques syndicales en entreprise: sociologie des appropriations pratiques d'un nouveau dispositif juridique », *Rapport DARES*, 2011.

[387] Louise Lartigot-Hervier, « La Peau de chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne » Thèse de doctorat sous la direction de Patrick Hassenteufel et Bruno Palier, Institut d'études politiques, Paris, France, 2012.

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

[389] Willy Pelletier, « L'invention de Pôle emploi », *op. cit.*

[390] Notre perspective se rapproche ainsi de celle adoptée par Lynda Lavitry dans son travail de thèse, bien que nos conclusions divergent en partie. Son travail d'enquête souligne davantage que le nôtre, la portée du contrôle effectuée par les conseillers Pôle emploi, lorsqu'ils reçoivent des chômeurs. Cette différence réside peut-être dans une définition trop restrictive, dans notre thèse, de la notion de contrôle de la recherche d'emploi, que nous envisageons *a priori* comme une instruction à charge avec administration de preuves. Lynda Lavitry, « La morale de l'emploi. Les coulisses de l'État social actif » Thèse de Doctorat en sociologie, Aix-Marseille, 2013.

Notre réflexion repose, d'abord, sur une étude de l'histoire du contrôle des chômeurs, afin de comprendre l'évolution des théories incorporées aux instruments de gouvernement du chômage. L'étude sur longue période invite à relativiser la nouveauté des politiques dites *d'activation* des dépenses de chômage : l'injonction à l'encadrement des chômeurs. À leur naissance, au début du XXe siècle, les services locaux d'indemnisation et de placement sont articulés par le législateur. La « mise en administration » de l'indemnisation et du placement est dissociée à l'occasion de la naissance de l'Unedic en 1958 et de l'ANPE en 1967. Dans les années 1990, ces deux opérations sont à nouveau envisagées dans un même mouvement (1). Nous dénouons, ensuite, le paradoxe apparent entre, d'un côté, une décision de fusion qui surprend la plupart des acteurs de la politique de l'emploi et, de l'autre, des raisons de fusionner qui s'inscrivent dans des évolutions de long terme de la politique de l'emploi. Reprenant le fil de notre problématique, qui consiste à comprendre comment s'articulent *l'action* et la *connaissance* en matière d'intervention publique sur le marché du travail, nous analysons la fusion au prisme des outils de mesure institués par les tutelles pour contrôler Pôle emploi. Notre étude suggère un décalage entre le projet initial et sa réalisation : les dispositifs de mesure de l'activité de l'institution se sont révélés creux ; le programme de formation des agents a été mis en défaut par la crise économique et par la modestie des enseignements. En étudiant les dispositifs de « pilotage » de Pôle emploi, nous soulignons un impensé du projet de fusion : la technicité des activités d'indemnisation et de placement. En d'autres termes, les connaissances disponibles sur le réel de l'activité de travail ne sont pas utilisées pour concevoir la réforme de 2008 (2). À travers l'abandon du projet de métier unique, la politique de l'emploi achoppe sur la division morale du travail entre salariés réunis dans la nouvelle institution : les conseillers issus de l'ANPE refusent la pratique du contrôle. L'échec reste relatif dans la mesure où le mandat d'encadrement de la recherche d'emploi est investi par les conseillers à l'emploi. Ils s'attachent à un jugement plus global de la personne, une mesure de la conformité du projet des demandeurs d'emploi aux exigences du marché du travail. Cette pratique élargie du contrôle ne découle pas seulement de la fusion, elle est latente au sein du groupe des conseillers à l'emploi et renforcée par la personnalisation et la mensualisation instituée en 2005. À partir de nos observations nous montrons dans une dernière section de ce chapitre comment le projet politique se heurte à des professionnalités bien établies. La naissance d'un opérateur unique de placement et d'indemnisation prescrit de nouveaux rôles et de nouvelles tâches. La répartition de ces tâches au sein des collectifs de travail remet en cause les objectifs politiques affichés (3).

1. Activer les dépenses de chômage en articulant l'indemnisation et le placement

Au détour des années 1990, la politique de l'emploi est marquée par des évolutions théoriques. L'idée de convertir les prestations sociales en mécanismes incitatifs de marché fait son chemin dans l'arène politique. Diffusée par des programmes supranationaux de l'OCDE ou par l'Union européenne, ces orientations se donnent pour but « l'inclusion » dans l'emploi des bénéficiaires de l'aide publique, à travers un encadrement plus approfondi de leurs démarches. En articulant finement les dispositifs d'indemnisation et de placement, ces recommandations conduisent à redéfinir les deux activités. L'indemnisation est conçue comme reposant sur deux opérations distinctes : le versement des droits et le contrôle des démarches des demandeurs d'emploi. Le placement recouvre l'aide à la recherche d'emploi et l'incitation à privilégier une activité rémunérée. Les politiques qui découlent de l'articulation entre placement et indemnisation sont communément appelées « politiques d'activation des dépenses de chômage »[391]. Pour autant, le rapport Ortoli, daté de 1967, est parfois interprété comme défendant une politique active de l'emploi, de par les références implicites au marché du travail scandinaves qu'il mobilise[392]. D'autres auteurs distinguent différents « régimes d'activation » – anglo-saxon, scandinave, européen – en fonction de la définition du chômage et de l'emploi qui les sous-tendent[393]. La notion de politique active semble ainsi polysémique, à la fois dans le temps et dans l'espace. La compréhension de ces changements invite à s'intéresser aux évolutions du contrôle. En effet, si les politiques actuelles se caractérisent par la place qu'elles confèrent à la notion d'incitation, les modalités de coercition des chômeurs devraient témoigner de transformations de fond. Nous revenons tout d'abord, sur l'histoire du contrôle des chômeurs indemnisés pour montrer que l'incitation des bénéficiaires de revenus de remplacement n'est pas née d'aujourd'hui (1.1). La question est reformulée de manière spécifique dans les années 1990 par des institutions internationales parvenant à imposer un cadrage théorique du problème (1.2). Ces politiques d'activation sont portées, en France, par les gestionnaires de l'assurance chômage, rendant poreuses les frontières institutionnelles entre les Assedic et l'ANPE (1.3).

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

[392] Jacques Freyssinet, « L'expert, entre le savant et le politique », *op. cit.*

[393] Jean-Claude Barbier, « Peut-on parler d'« ~~activation~~ » de la protection sociale en Europe ? », *op. cit.*

Encadré iii.1 : Tableau comparatif des motifs de sanctions à l'égard des chômeurs sur un siècle.

Caisse de chômage de la fédération du livre 1900	Code du travail 1966	Loi de cohésion sociale Janvier 2005
« Art. 41 – Le fédéré en chômage devra produire du receveur de la maison où il travaillait une attestation écrite indiquant le motif de sa mise en chômage. En l'absence du receveur, l'attestation sera signée par deux confrères syndiqués. Art. 42 – Tout fédéré quittant volontairement un atelier ou renvoyé pour inconduite n'aura pas droit à l'indemnité de chômage. Il pourra toutefois être entendu par le comité de section, qui décidera. Art. 43 – Les chômeurs devront se tenir à la disposition du comité de section et accepter toute place qui leur aura été indiquée dans la localité. Tout chômeur qui refuserait de se rendre à la place qui lui aura été indiquée perdra son droit aux indemnités pendant les quinze jours qui suivront l'offre d'emploi. Art. 47 – Quiconque aura reçu ou cherché à recevoir frauduleusement des secours perdra tout droit à l'indemnité de chômage pendant un an. Selon la gravité du cas, il pourra même être exclu de la fédération. Il sera tenu au remboursement des sommes indûment reçues. »[394]	« Art. 6 Doivent être exclus soit à titre temporaire, soit à titre définitif, des listes de chômeurs secourus : 1° Les allocataires qui n'ont pas répondu aux convocations de l'un des services de main-d'œuvre, sauf excuse reconnue valable par le chef de ce service ; 2° Les allocataires qui ont refusé, sans motif valable, un emploi offert par le service de main-d'œuvre, soit au lieu de leur résidence, soit dans tout autre lieu, dans les limites de la France métropolitaine. L'emploi offert doit ressortir, soit à la spécialité dont ils se réclament, soit à toute activité professionnelle compatible avec leur formation antérieure et leurs aptitudes. Cet emploi doit être rétribué au taux de salaire fixé pour la profession et la région. 3° Les chômeurs qui ont touché indûment les allocations ou ceux qui ont fait sciemment des déclarations inexactes ou présenté des attestations mensongères. Le cas échéant, les sommes indûment perçues donneront lieu à répétition, sans préjudice des sanctions prévues par les articles 59, 60 et 405 du code pénal. 4° les allocataires convaincus de se livrer habituellement à la boisson. 5° Les chômeurs qui refusent de fréquenter les cours de formation professionnelle vers lesquels ils seraient dirigés par les services de la main-d'œuvre. »[395]	« Le délégué départemental de l'Agence nationale pour l'emploi radie de la liste des demandeurs d'emploi les personnes qui : « 1° a) Ne peuvent justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi, au sens de l'article R. 311-3-4 ; « b) Refusent, sans motif légitime, d'accepter un emploi compatible avec leur spécialité ou leur formation et avec leurs possibilités de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui leur sont proposées par les services et organismes mentionnés au premier alinéa de l'article L. 311-1, et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et dans la région. Ces conditions sont appréciées, le cas échéant, au regard du projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article R. 311-3-11 ; « c) Refusent, sans motif légitime, une proposition de contrat d'apprentissage ou une proposition de contrat de professionnalisation mentionnée à l'article L. 981-1; « d) Refusent, sans motif légitime, une action de formation prévue à l'article L. 900-2, une action d'insertion ou une offre de contrat aidé prévues au chapitre II du titre II du livre III ; « 2° a) Refusent, sans motif légitime, de répondre à toute convocation des services et organismes visés au premier alinéa de l'article L. 311-1 ou mandatés par ces services ou organismes, dans les conditions prévues par la convention mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 311-1 ; « b) Refusent, sans motif légitime, de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre destinée à vérifier leur aptitude au travail ou à certains types d'emploi ; « 3° Ont fait de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi. « Les décisions de radiation sont transmises sans délai au préfet du département. »[396]

[394] Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p.33-36.

[395] Code du travail, 1966.

[396] Loi du 18 janvier 2005.

1.1. Une brève histoire du contrôle des inoccupés : l'articulation du placement et de l'indemnisation des chômeurs entre 1884 et 1990.

L'articulation des questions d'indemnisation et de placement ne date pas de la décennie 1990. Le contrôle des chômeurs est une histoire ancienne dont les fondements varient finalement assez peu, de même que les comportements prohibés (*cf.* encadré III.1). Le versement d'un revenu de remplacement est dès 1900 conçu comme la contrepartie d'un comportement approprié à la sortie du chômage et, de ce fait, les comportements prohibés restent similaires. Les objectifs de cette articulation ont également peu évolué : coordonner le marché du travail[397]. Il nous apparaît pertinent de resituer les politiques de l'emploi actuelles dans une histoire longue du contrôle des personnes privées d'emploi. En nous intéressant aux évolutions des modalités juridiques de sanction des chômeurs depuis un siècle, nous décrivons ici comment le contrôle est effectué, avec quelle fréquence, sur la base de quels critères, par qui et comment.

Avant 1945, un contrôle syndical du comportement des indemnisés avec pour objectif le maintien dans le métier

Avant la seconde guerre mondiale, l'aide aux chômeurs s'organise autour de deux problématiques. La première, locale, est fondée sur le principe de l'assistance – le secours. La seconde, syndicale, est constituée sur des bases assurancielles – l'indemnisation[398]. L'indemnisation des travailleurs sans ouvrage est assumée par des caisses mutualistes dont les fonds sont gérés par des organisations professionnelles attachées aux métiers. La littérature réaliste du XIXe évoque des craintes patronales à l'égard de ces caisses de secours mutualistes[399], celles-ci naissant pour financer des mouvements de grève. Mais, à la fin du XIXe siècle, le périmètre de ces caisses s'étend, jusqu'à fournir des aides à la mobilité géographique, afin de faciliter la circulation des ouvriers et de garantir le prix du travail[400]. Cette action syndicale est reconnue et encouragée par la loi Waldeck-Rousseau de 1884, dans un esprit d'institutionnalisation de la frange modérée du mouvement ouvrier. Lorsqu'en 1904, le parlement français attribue aux caisses de secours syndicales une dotation annuelle de cent

[397] Cet objectif est néanmoins l'objet de débats parmi les acteurs et les observateurs de la politique de l'emploi, notamment en ce qui concerne la frontière entre assurance et assistance. À propos du refus de l'Unedic de faire profiter de la couverture chômage aux emplois-jeunes en 1998, Daniel et Tuchszirer notent, par exemple : « Ce n'est plus uniquement la solidarité qui est exclue, mais également, à travers ces propos, la participation de l'Unedic aux mesures instaurées dans le cadre de la politique de l'emploi ou en tout cas à certaines d'entre elles. Cette position est contraire à ce qui a fait l'essence même de l'assurance chômage, à savoir son ancrage dans la politique de l'emploi. » Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p. 26.

[398] Jean Luciani, « Logiques du placement ouvrier au XIXe siècle et construction du marché du travail », *op. cit.*

[399] Pour un exemple des plus frappants, voir la question de la caisse de secours dans Émile Zola, *Germinal*, Lyon, Profrance, 1992.

[400] Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p. 32.

dix mille francs pour contribuer à l'allocation des chômeurs[401], la gestion des fonds reste du ressort des syndicats, reconnus comme intermédiaires légitimes entre la collecte et le versement des fonds. La participation publique au financement de l'indemnisation du chômage est perçue comme un moyen pour l'État d'intervenir sur le marché du travail. Les subventions sont réservées aux caisses réalisant un service gratuit de placement. La volonté d'articulation des deux activités est explicite. Ce financement public complémentaire vise également à inciter les travailleurs à recourir à des dispositifs de prévoyance plutôt qu'au secours public. La confiance faite aux syndicats repose sur des considérations financières et techniques. D'une part, les représentants des pouvoirs publics considèrent que la répartition des fonds sera d'autant plus rigoureuse et parcimonieuse qu'elle s'effectue à proximité des bénéficiaires[402]. Il faut se garder du sentiment d'une providence lointaine qui tomberait sur les inoccupés et s'assurer de l'interconnaissance du jeu à trois entre celui qui cotise, celui qui répartit et celui qui reçoit. Gérant des fonds à une petite échelle, les organisations professionnelles font par elles-mêmes la chasse aux « oisifs » sollicitant un revenu immérité. Les organisations professionnelles sont rattachées à des corps de métiers, capable à la fois d'assurer un contrôle acceptable de leurs membres mais aussi d'évaluer la qualité professionnelle du chômeur et donc, en creux, les causes de son chômage[403]. Elles peuvent évaluer les compétences d'un individu et connaissent les places disponibles dans le métier en question.

Les organisations syndicales effectuent un contrôle strict de leurs membres indemnisés. Les caisses bénéficiaires d'une subvention doivent faire signer les indemnisés sur un registre trois fois par semaine et ces derniers ne peuvent refuser un emploi. Comme en témoigne les statuts de 1900 de la fédération du livre (cf. encadré III.1), le comportement des chômeurs est évalué à l'aune de quelques critères objectivants : véracité de ses déclarations, disponibilité pour tout emploi qui lui serait proposé, absence d'alcoolisme[404]. La contrainte d'obligation d'emploi opère avant tout au sein du secteur professionnel. Lorsque les postes manquent dans le métier, l'organisation syndicale s'en remet aux bureaux publics de placement. Ces éléments laissent penser que la gestion des fonds de l'assurance chômage dans un cadre syndical, tel que ce sera le cas jusqu'en 1958, concerne avant tout des marchés internes du travail, proches du métier ou de la corporation. Si la « supériorité morale » de la gestion syndicale est affichée, la grande majorité des inoccupés secourus ne sont pas inscrits dans une caisse de

[401] *Ibid.* p.77.
[402] Jean-Paul de Gaudemar, *La mobilisation générale*, *op. cit.* p. 130.
[403] Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p. 52.
[404] *Ibid.* p. 33-36.

secours syndicale et relève des fonds locaux de chômage[405]. L'incitation à la cotisation constitue en cela un relatif échec.

Deux parenthèses étatiques : Le contrôle pendant les deux guerres mondiales

Les services d'indemnisation du chômage et de contrôle des chômeurs sont nationalisés de façon provisoire à deux reprises, lors des conflits mondiaux. Les enjeux de « mobilisation » de la main-d'œuvre dépassent alors le cadre du marché du travail puisqu'il faut rationnaliser l'effort de guerre. Le premier bureau public d'indemnisation ouvre en France le 2 août 1914, dans la ville de Puteaux[406]. Le ministère du Travail met en place une subvention nationale des caisses municipales de chômage. Les offices de placement municipaux contrôlent la recherche d'emploi en sanctionnant le refus d'offre. Le comportement des bénéficiaires est également vérifié par une commission départementale réunissant à part égale des ouvriers et des patrons. Il est conseillé aux maires et préfets de nommer des acteurs syndicaux et patronaux issus des secteurs les plus touchés par le chômage. Là encore, la question de « l'évaluation » du chômeur semble considérée dans une perspective de lutte contre la fraude. Le chômeur peut être convoqué dans un bureau de placement à une heure donnée. En cas d'impossible retour à l'emploi, une activité peut lui être demandée en contrepartie. L'aide est envisagée comme temporaire et le primat des organisations syndicales n'est pas démenti par les décrets.

Durant la Seconde Guerre mondiale, l'articulation de l'indemnisation et du placement est plus ambitieuse[407]. La loi du 11 octobre 1940 réunit les services locaux de placement et d'indemnisation sous la responsabilité de l'État. Ces dispositions législatives comportent deux volets : la réorganisation de l'indemnisation et du placement d'une part, l'incitation au travail par des moyens autoritaires, d'autre part. Les bureaux municipaux de placement et les fonds locaux de chômage sont intégrés à des Offices régionaux et départementaux du travail, gérés par des inspecteurs du travail. L'activité d'indemnisation est subordonnée à une politique de mise au travail des chômeurs. Ces derniers ne sont plus distingués par professions ou secteurs et doivent accepter toute offre d'emploi, quel qu'en soit le lieu, sous peine de voir leurs aides supprimées. Le texte de loi précise les modalités d'attribution des aides, notamment l'obligation d'une contrepartie en travail. Le contrôle des demandeurs d'emploi est confié à un Commissariat de lutte contre le chômage dont nous ne connaissons pas, en revanche, les modalités de contrôle. En 1942 et 1943, à mesure que la politique de collaboration s'amplifie,

[405] « Au recensement de 1936, la France compte 800 000 chômeurs. 408 000 d'entre eux disposent d'allocations versées par les fonds locaux de chômage. Les caisses syndicales quant à elles, n'indemnisent que 70 000 chômeurs soit à peine 15% de l'ensemble des chômeurs secourus. » Ibid. p. 152.

[406] Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p. 95.

[407] Pour plus de précisions sur la Seconde Guerre mondiale et la Libération, voir *Ibid*. p.154-166

l'administration de gestion des listes de chômeurs est mise au service de l'occupant et participe activement à l'alimentation du Service de travail obligatoire (STO), jusqu'à ne plus être occupée à rien d'autre. Sous Vichy, l'articulation de l'indemnisation et du placement des chômeurs a un caractère particulièrement autoritaire. La condamnation de l'assistanat constitue le cœur de cette politique publique d'intervention auprès des inoccupés. La menace d'une suspension des revenus de remplacement vise déjà à inciter les travailleurs à retourner au travail. La remise au travail des Français prend toute la place dans les discours et dans la législation pour des raisons à la fois pratiques – la bipartition du territoire désorganise la production – et idéologiques – le nouveau régime condamne l'oisiveté.

1946-1992 : Une gestion administrative du contrôle

La question de l'indemnisation du chômage est absente des ordonnances de 1945, notamment celles concernant la sécurité sociale. Le manque de bras éloigne sans-doute la perspective d'un chômage endémique, tandis que la politique économique de plein emploi semble faire office de politique de lutte contre le chômage. La libération ne constitue pas un tournant en matière de politique de contrôle des chômeurs. Les règles instituées diffèrent peu de celles d'avant-guerre :

> « Le décret de 1951 distingue cinq motifs d'exclusion : a) absence de réponse aux convocations aux services de la main-d'œuvre, b) refus d'un emploi offert par les services de la main-d'œuvre, c) fraudes aux allocations, d) ivrognerie, e) refus de participer aux cours de formation professionnelle conseillés par les services de la main-d'œuvre.
>
> [Avant la naissance de l'assurance chômage obligatoire en 1958], l'aide aux chômeurs est considérée comme une politique résiduelle du fait même des conditions très favorables de l'emploi et du contexte de pénurie de main-d'œuvre. Dans ces circonstances, on considère finalement que, s'il recherche effectivement un emploi, le chômeur valide doit pouvoir en trouver un. Dès lors, la priorité n'est pas de lui donner un revenu de remplacement, mais bien de l'inciter à se présenter sur un marché du travail qui manque de bras »[408].

De 1958 à 1979, en revanche, l'indemnisation devient progressivement plus protectrice, du fait de l'augmentation du « taux de couverture » – la part des demandeurs d'emploi indemnisés – de la durée et du niveau d'indemnisation – le rapport entre le revenu perdu et le revenu de remplacement. À partir de 1967, l'Unedic obtient le monopole légal de l'allocation des demandeurs d'emploi et l'ANPE se voit confier une partie du contrôle de la recherche d'emploi. Dans la mesure où l'aide à la recherche d'emploi est effectuée par cette nouvelle institution, il apparaît légitime que les compétences de ses agents, en matière d'évaluation de la recherche d'emploi, soient utilisées pour le contrôle. Cependant, du fait de la situation du marché du travail, ce contrôle se mue rapidement en procédure administrative routinière[409].

[408] Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p.182

[409] Moins de 3% de la population active est au chômage au sens du BIT entre 1968 et 1974. *Cf.* annexe 3.2.

C'est la raison pour laquelle les demandeurs d'emploi doivent « pointer » physiquement à l'ANPE. La procédure est davantage envisagée par les agents ANPE comme un renouvellement de la demande d'emploi que comme une vérification approfondie. L'absence à convocation ou au pointage constitue cependant un motif de sanction[410]. Le contrôle de la recherche d'emploi reste incomplet car tous les chômeurs indemnisés ne sont pas inscrits à l'ANPE. En 1973, l'inscription à l'ANPE devient obligatoire pour tous les demandeurs d'emploi indemnisés afin de centraliser les procédures de pointage. Les critères de sanctions évoluent également. À partir de 1978, les demandeurs d'emploi sont sanctionnés dès leur première absence au contrôle et non plus lors de la seconde. Suite à ces dispositions, 40 000 demandeurs d'emploi sortent automatiquement des listes[411]. Les procédures de radiations évoluent elles-aussi. À partir de 1979, l'administration de la preuve en matière de fraude n'est plus à la charge du service public mais des chômeurs sanctionnés qui doivent apporter des preuves de leur bonne foi. Pour autant, les opérations d'investigation se concentrent sur le travail dissimulé plus que sur l'oisiveté.

La convention d'assurance chômage du 27 mars 1979 marque l'apogée des droits en termes de niveau d'indemnisation au XXe siècle. Elle accorde 60 % du dernier salaire. Au cours des années suivantes, la recherche d'emploi acquiert progressivement le caractère de contrepartie de ce revenu de remplacement. Dans les Directions départementales du travail, sont institués des services de contrôle de la recherche d'emploi[412] dont l'activité est suivie par un outil statistique. Les données sont davantage utilisées par les détracteurs de ces services, pour souligner la faiblesse des contrôles, qu'en tant qu'indicateurs d'efficacité au sein du ministère du Travail[413]. En 1984, le pointage téléphonique remplace le pointage physique. Les premières formes d'accompagnement apparaissent sous le terme de service « d'aide à la recherche d'emploi »[414].

Avant les années 1990, l'articulation entre l'indemnisation et le placement se dissout dans la multiplicité des intervenants et la faible fréquence des procédures de contrôle. À l'issue de cette longue période qui va de 1945 à 1992, le contrôle des demandeurs d'emploi devient progressivement une procédure administrative sans profondeur, jugée contreproductive et

[410] Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, et Emmanuel Pierru, *Le contrôle des chômeurs*, *op. cit.* p. 25

[411] Besson Jean-Louis, Comte Maurice, Rousset Paul, *Compter les chômeurs*, Presses universitaires de Lyon, 1981, p. 45 et suivantes.

[412] Art. L351-1 du code du travail, 1979, cité dans Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, et Emmanuel Pierru, *Le contrôle des chômeurs*, *op. cit.* p. 30

[413] « Depuis le 1er janvier 1983 des statistiques mensuelles relatives au contrôle sont établies par les DDTE (convocations pour entretien, âge, sexe, type d'allocations, sanctions infligées). Ce suivi statistique aurait conduit à la relative réactivation des services de contrôle, mais l'administration centrale ne témoignerait qu'un faible intérêt pour l'exploitation de ces statistiques. » ENA, 1984, rapport cité dans *Ibid.* p. 40

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

dont l'effectivité est régulièrement remise en cause. Elle tombe en désuétude au profit d'une vérification de la disponibilité du demandeur d'emploi que l'on suspecte de travailler sans le déclarer.

1.2. Activez ! Le succès paradoxal des recommandations internationales

La disparition relative d'un contrôle effectif des chômeurs entre 1950 et 1990 alimente aujourd'hui le sentiment d'une nouveauté de l'encadrement de la recherche d'emploi. Or, comme nous l'avons souligné, jusqu'à l'avènement du quasi-plein emploi d'après-guerre, l'histoire de la prise en charge des chômeurs laisse penser que l'activité d'indemnisation a de longue date été pensée conjointement aux obligations de recherche d'emploi. On peut donc se demander ce qui se joue de spécifique au cours des années 1990.

Au cours des années 1980, en France, l'augmentation de la durée moyenne de chômage conduit à une remise en cause de conceptions traditionnelles du chômage comme phénomène transitoire. Ces transformations interrogent à la fois les approches théoriques de la question – le chômage peut-il rester un phénomène frictionnel ?[415] – et les modalités concrètes de catégorisation des personnes privées d'emploi – la définition de chômage de longue durée dans les études de l'ANPE passe de six à douze mois[416]. Elles ouvrent ainsi une fenêtre d'opportunité pour les partisans de la thèse du « chômeur profiteur ». En 1990, l'IGAS interpelle les institutions en charge du contrôle – ANPE, Assedic et Directions déconcentrées du Travail – sur la faiblesse des contrôles et notamment le peu d'effectifs mobilisés[417]. L'injonction au contrôle des demandeurs d'emploi prend de l'ampleur lorsqu'elle devient un débat politique[418]. En 1991, éclate une controverse entre Michel Charasse, ministre des Finances et Martine Aubry, ministre du Travail et des affaires sociales, au sujet des « 700 000 faux chômeurs » qui grèveraient, selon le premier les chiffres du chômage. La seconde promet davantage de contrôles pour prouver au ministre des Finances qu'il se trompe[419]. Ce processus de politisation du contrôle des chômeurs est renforcé par des recommandations supranationales. L'Union européenne (UE) et l'Organisation de coopération de

[415] Emmanuèle Reynaud, « Le chômage de longue durée : la théorie et l'action », *Revue française de sociologie*, 1993, vol. 34, n° 2, p. 271-291.

[416] Didier Demazière, *Le chômage en crise ?*, *op. cit.* p. 16.

[417] *Ibid.* p.54.

[418] Fabrice Colomb, « Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France : une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi » Thèse de doctorat sous la direction de Jean-Claude Barbier, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, France, 2010. p. 241-308.

[419] Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, et Emmanuel Pierru, *Le contrôle des chômeurs*, *op. cit.* p.71 Les engagements pris alors, notamment en termes de moyens humains, seront suivis de peu d'effet. Cet évènement témoigne de l'enjeu que recouvre le taux de chômage. Des controverses sur les modes de décompte amènent ainsi et de manière épisodique à interroger les façons de compter et d'enregistrer les demandeurs d'emploi. C'est le cas en 1991 autour de cette notion de « faux chômeurs ».

développement économique (OCDE) militent pour que les dispositifs de protection sociale s'articulent avec un retour sur le marché du travail des bénéficiaires de la solidarité collective. En matière de chômage, les Services publics de l'emploi nationaux sont invités à employer les fonds récoltés au titre de la couverture du risque chômage pour financer des programmes de reclassement des chômeurs fondés sur des principes incitatifs inspirés des mécanismes marchands. Ces recommandations ne sont pas transcrites à l'identique dans le droit français. Elles sont investies par des acteurs hétérogènes et concurrents. Elles s'imposent par des touches successives qui font débat.

L' « activation », une conception spécifique de l'activité

Dès les années 1980, l'OCDE produit des rapports défendant la mise au travail des inactifs et des actifs inoccupés[420]. Au cours de la décennie suivante, elle défend une politique de l'emploi fondée sur les hypothèses de l'économie néo-classique[421]. Cette institution contribue à imposer l'idée selon laquelle le chômage découle des choix individuels[422]. Selon cette vision, les chômeurs privilégient le chômage à l'emploi du fait de revenus de remplacement trop élevés. Il convient donc de réorganiser l'architecture des dispositifs d'aide pour rendre le retour à l'emploi financièrement avantageux[423]. Dans cette optique, l'indemnisation, auparavant considérée comme un outil de la reconversion et du retour à l'emploi, devient un obstacle[424]. Bien que polysémique dans la littérature scientifique[425], la notion de « *trappes à pauvreté* », qui enfermeraient les bénéficiaires de prestations sociales dans l'inactivité[426], est une référence récurrente de ces programmes. Le projet est développé au cours des années 1990 à force d'études, souvent micro-économiques, fondant la pertinence de politiques de l'emploi « incitatives », sous la bannière du slogan : « *make work pay* »[427]. Ces politiques de l'emploi visent à intervenir sur les choix des individus. Le travail doit être plus rémunérateur et l'inactivité plus coûteuse. Les recommandations proposent, par exemple, le cumul des prestations sociales et des revenus salariés pour inciter les chômeurs à reprendre un emploi, ou bien encore la mise en place d'un suivi des demandeurs d'emploi, afin qu'ils soient mieux encadrés, c'est-à-dire plus souvent contrôlés et davantage aidés. Ces orientations politiques,

[420] *Ibid.* P. 46

[421] Robert Salais, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) », *op. cit.*

[422] Gilles Raveaud, « Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi », *op. cit.*

[423] Didier Chabanet et Jean Faniel, « L'Europe du chômage : enjeux et dynamiques socio-politiques d'un échec », *Politique européenne*, 2007, n° 21, n° 1, p. 5-19.

[424] Fabrice Colomb, *Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France*, *op. cit.* p. 285-306.

[425] Jérôme Gautié et Alain Gubian, « Réforme du RMI et marché du travail », *Droit social*, , n° 7-8, p. 699-707.

[426] Thierry Laurent, Yannick L'Horty, et Patrick Maillé, « Incitations et transitions sur le marché du travail », *Revue économique*, 2002, Vol. 53, n° 6, p. 1181-1203.

[427] Fabrice Colomb, « Le succès des incitations », *op. cit.*

qualifiées d'« *activation des dépenses de chômage* », allient une optimisation des fonds utilisés pour secourir les inoccupés et une attention au comportement individuel de chacun des bénéficiaires de ces secours. Comme l'explique Thierry Berthet :

> « Le changement est plus nettement qualitatif et souligne une inflexion de fond pour
> le second versant des politiques de l'emploi, celui qui vise les demandeurs d'emploi. L'objectif est d'augmenter le niveau d'« employabilité » des chômeurs en agissant sur différents plans au nom d'une logique commune désignée sous le terme générique d'« activation ». Par ce terme on désigne deux dimensions d'une même stratégie. D'un côté, il s'agit de redéployer les crédits publics sur le volet des dépenses actives de la politique de l'emploi. De l'autre, il s'agit de s'assurer d'un comportement « actif » des chômeurs au regard de la recherche d'emploi. Sous cette seconde acception, la politique
> de l'emploi repose sur une gamme d'interventions allant de la simple incitation à la prescription rendue contraignante par la conditionnalité de l'indemnisation du chômage à la recherche active d'une insertion professionnelle. »[428]

Cette approche amalgame les différentes sources de revenus de remplacement – assurance et assistance – et repose, de façon corolaire, sur une mise en équivalence des différentes situations d'emploi sous le vocable « activité ». En effet, dans la mesure où les bénéficiaires du secours public doivent fournir un travail en contrepartie, cet effort peut correspondre à n'importe quelle activité, à condition d'être socialement valorisée par un salaire et un contrat de travail. Comme le souligne F. Colomb, la notion de qualité de l'emploi est réduite par ce type d'approche à sa conception la plus étroite[429]. Face à la raréfaction des places et à l'augmentation des contrats précaires, les institutions supranationales défendent l'idée selon laquelle toute forme d'acte rémunéré est une position souhaitable, pour les finances publiques comme pour les actifs eux-mêmes.

Dans le cadre de la stratégie européenne de l'emploi (SEE) lancée en 1997, la communauté européenne reprend à son compte les recommandations formulées par l'OCDE. L'activation des dépenses passives doit, d'une part, permettre d'inciter les inoccupés à retrouver un emploi et, d'autre part, permettre d'augmenter la productivité de la population active par la formation, dans une perspective inspirée de la théorie du capital humain[430]. À partir de 2000, ces politiques sont coordonnées dans le cadre de la stratégie dite « de Lisbonne », par des indicateurs statistiques comparant la « performance » de chacun des États membres. « L'État social actif » promu par l'Union Européenne est coordonné par un « dispositif d'évaluation

[428] Thierry Berthet, « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, n° 6, n° 2, p. 131-148.

[429] Fabrice Colomb, « Le succès des incitations », *op. cit.*

[430] Des travaux en économie du travail modélisent les effets de l'allongement des périodes de chômage sur la dégradation des compétences des chômeurs. En cas de retour à une conjoncture favorable, ces mécanismes pourraient placer l'économie en question sur un sentier de croissance faible, due à la faible productivité du travail. Olivier J. Blanchard et Lawrence H. Summers, « Hysteresis and the European unemployment problem », *in NBER Macroeconomics Annual 1986, Volume 1*, Mit Press, 1986, p. 15-90.

comparatif », la Méthode ouverte de coordination (MOC)[431]. Un *benchmarking* général des politiques sociales est organisé à l'échelle européenne, afin d'évaluer l'action de chacun des États par des indicateurs statistiques communs. En jouant sur l'émulation et l'effet palmarès, l'Union entend pousser chacun des participants à s'inspirer des pratiques des meilleurs élèves pour homogénéiser les politiques sociales sur le continent[432]. Entre 2000 et 2004, ce programme de coordination échoue à construire des indicateurs reconnus et auxquels les pays membres accordent une importance. Néanmoins, la SEE n'est pas sans produire des discours normatifs efficaces et de larges accords parmi les États membres, notamment sur la question de l'objectif d'augmentation du taux d'emploi[433]. L'échec de la méthode ouverte de coordination nous semble ainsi représentatif de la disjonction possible entre un système d'indicateurs et les objectifs qu'ils poursuivent. Même lorsque leur mesure achoppe, les objectifs auxquels ils sont attachés peuvent mobiliser les acteurs.

L'activation est mise en œuvre par le régime paritaire d'assurance chômage

Faiblement imposées par l'Union Européenne, peu légitimes au sein du ministère du Travail, les politiques d'activation des dépenses de chômage s'insèrent dans l'agenda politique français par des chemins de traverses : le paritarisme[434]. Le rapprochement de l'indemnisation et du placement acquiert de la consistance lorsque les partenaires sociaux, au premier rang desquels la CFDT et le MEDEF, signent une nouvelle convention d'assurance chômage en juin 2000. La première version du texte propose d'obliger les chômeurs à accepter n'importe quel emploi après six mois de chômage et de déléguer aux Assedic une partie du pouvoir de sanction des demandeurs d'emploi. La ministre du Travail et des affaires sociales, Martine Aubry, refuse d'agréer le texte. Sans opposition de principe avec le contrôle, elle ne souhaite pas abandonner la gestion de la liste des demandeurs d'emploi à une institution de droit privé. Par ailleurs, elle n'accepte pas que le refus d'offre d'emploi soit inscrit dans le droit du travail, au titre des motifs de sanction légitime. Ces dispositions sont retirées de la convention qui est finalement agréée et entre en vigueur le 1er janvier 2001. Le

[431] Robert Salais, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) », *op. cit.*

[432] Isabelle Bruno, « La déroute du "benchmarking social" », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, vol. 5, n° 1, p. 41-61.

[433] Gilles Raveaud, « La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail », *Travail et Emploi*, 2006, vol. 107, p. 7-18.

[434] Comme le montre F. Colomb, la première pierre d'une activation à la française est en fait posée par la politique fiscale mis en œuvre par Lionel Jospin à son arrivée en 1997. En effet, l'impôt négatif intitulé « prime pour l'emploi » consiste à rémunérer le retour à l'emploi pour lutter contre les trappes à pauvreté. Fabrice Colomb, « Le succès des incitations », *op. cit.* Certains auteurs ont pu également qualifiée la création du RMI ou les emploi-jeunes comme des formes d'activation de la protection sociale, comme le rapporte J.-C. Barbier qui milite pour une utilisation parcimonieuse du terme. *Cf.* Jean-Claude Barbier, « Peut-on parler d'« ~~activation~~ » de la protection sociale en Europe ? », *op. cit.*

texte définitif se présente comme un compromis entre différentes logiques. Loin d'une incitation au retour à l'emploi, l'allocation perd son caractère dégressif.

La convention de 2001 est surtout inspirée par la volonté de réallouer les travailleurs par la formation, comme ce fut le cas en 1930, en 1945 ou en 1967, et d'accélérer le retour à l'emploi des chômeurs indemnisés. Dans un contexte de retour à la croissance de l'économie, les partenaires sociaux souhaitent profiter de la conjoncture favorable pour reclasser les chômeurs dans des secteurs porteurs. Les gestionnaires de l'assurance chômage investissent dans des dispositifs articulant placement et indemnisation. L'Unédic finance ainsi l'embauche de 3 500 agents par l'ANPE et cherche à mieux contrôler les demandeurs d'emploi – c'est-à-dire plus souvent – et à mieux les former, à travers le financement de formations. Ces dispositions ont pour but de garantir l'équilibre à long terme des comptes du régime d'assurance chômage. Plus généralement, les partenaires sociaux, notamment les représentants de la CFDT, ne veulent plus cantonner l'indemnisation « à un guichet d'allocation » et souhaitent proposer « un soutien réel et efficace à chaque demandeur d'emploi »[435]. La convention met en place, au sein des Assedic, le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et, au sein de l'ANPE, le Projet d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP/ND). Ces acronymes désignent des engagements[436], signés entre le demandeur d'emploi et l'institution de prise en charge, qui instituent une augmentation de la fréquence des rendez-vous pour les chômeurs identifiés comme les plus éloignés de l'emploi. Le contrat inclut, par ailleurs, des entretiens de contrôle des démarches de recherche d'emploi, effectués par des agents Assedic et des incitations financières à se former dans des secteurs dits « en tension »[437]. Suite au retournement conjoncturel de 2001, la convention est révisée en 2003 et les critères d'éligibilité à l'allocation chômage deviennent plus restrictifs[438].

Sur le plan pratique, les dispositions de la convention d'assurance chômage en matière de contrôle ont pourtant des effets ambigus. Les services déconcentrés du ministère du Travail conservent l'autorité régalienne en matière de radiation. Ils interviennent sur saisine de l'ANPE ou des Assedic. Le nombre de chômeurs suspectés de fraude et signalés par les Assédic à ces services passe de 4 402 en 2002 à 47 062 en 2004, en raison de l'augmentation

[435] Nicole Notat, CFDT, présidente de l'Unédic. *Libération*, édition du 27 novembre 2000.

[436] Le caractère juridique de l'engagement signé par le demandeur d'emploi fait l'objet de débat, notamment parmi les juristes. *Cf.* la discussion proposée par un professeur de droit de l'université d'Amiens, http://www.recrulex.com/Article/CB-1339-Articles-Le-Pare-est-il-vraiment-un-contrat/, à propos de la décision du Tribunal de grande instance de Marseille, prise le 15 avril 2004, de reconnaître la qualification juridique du contrat.

[437] Bernard Balzani et al., *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques* (Paris: Dares, 2008), p.70. Ce sont les services statistiques de l'Unédic qui construise la liste de ces métiers.

[438] Ibid., p. 65.

du nombre de convocations à entretien de suivi Assedic[439]. Pour autant, le nombre de sanctions semble baisser :

> « Le constat de la Cour relatif à la faiblesse de l'activité des DDTEFP reste valable : le nombre de convocations envoyées entre 2001 et 2004 a diminué de 9,9 % et le nombre d'entretiens réalisés de 10,9 %. Alors que le nombre d'entretiens par contrôleur et par mois devrait être de 100, il a encore baissé de 56 en 2001 à 49 en 2004. Comme l'avait montré le contrôle précédent, l'explication ne réside pas seulement dans l'insuffisance des moyens : neuf régions ont des résultats supérieurs à la moyenne nationale sans pour cela disposer d'un plus grand nombre de contrôleurs rapportés au nombre de demandeurs d'emploi. »[440]

Trois ans plus tôt, la Cour des comptes notait même l'inégalité induite par ces contrôles :

> « Compte tenu du très fort taux d'auto-saisine des DDTEFP, les allocataires du régime de solidarité ont été plus souvent contrôlés que les allocataires de l'assurance chômage […]. Les bénéficiaires du régime de solidarité, public jugé *a priori* plus vulnérable et plus éloigné de l'emploi, ont été 8,2 fois plus contrôlés […] que les allocataires de l'assurance chômage en 2001 et 7,8 fois en 2002. »[441]

Les bénéficiaires de l'assistance – versée par les Assedic mais financée par l'État depuis 1984[442] – sont en fait plus contrôlés que les demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage. Les représentants du MEDEF se saisissent de ces taux de contrôle, qu'ils jugent faibles et déséquilibrés en faveur des intérêts de l'État, pour expliquer l'échec du PARE. Ils considèrent que les droits des demandeurs d'emploi sont trop importants par rapports à leurs devoirs[443]. Néanmoins, la convention d'assurance chômage de 2001 constitue un premier pas vers la politique de l'emploi actuelle. En assumant une approche préventive du risque contre lequel il assure – accélérer le retour à l'emploi des personnes jugées les plus éloignées du marché du travail – l'Unédic participe à brouiller les lignes institutionnelles entre ce qui ressort de la réception des demandeurs d'emploi au titre de l'aide et au titre du contrôle. Elle pose également – à son corps défendant – la question de l'égalité de traitement entre demandeurs d'emploi indemnisés et non-indemnisés[444]. L'Unédic contribue à interroger la légitimité de son mandat de gestion des fonds issus des cotisations.

---

[439] Cour des Comptes, *L'évolution de l'assurance chômage: de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, Paris, 2006. p. 90.

[440] *Ibid.* p. 91.

[441] Cour des Comptes, *Rapport public annuel*, Paris, Cour des comptes, 2003. pp. 46-47.

[442] Christine Daniel et Carole Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs*, *op. cit.* p. 296.

[443] Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, et Emmanuel Pierru, *Le contrôle des chômeurs*, *op. cit.* p. 87.

[444] Florence Lefresne et Carole Tuchszirer, « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi: une mission nouvelle confiée à l'Unédic », *DARES, Premières Synthèses*, 2005, n° 18.1, p. 1-4.

1.3. La loi de 2005 propose de coordonner les institutions en charge de l'indemnisation et du placement autour de la notion *d'accompagnement*

À partir de 2001, la politique de l'emploi s'organise autour du PARE et du PAP/ND, qui instaurent un encadrement plus serré des personnes les plus en difficulté sur le marché du travail. De plus, tous les demandeurs d'emploi peuvent être aidés ET contrôlés par deux institutions différentes. Le brouillage des cartes entre indemnisation et placement conduit les observateurs de la politique de l'emploi à réclamer une mise en cohérence du paysage institutionnel[445]. L'idée d'une coordination entre indemnisation et placement des demandeurs d'emploi n'est, cependant, pas une injonction nouvelle. Elle est déjà pointée en 1993 par un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales[446]. On voit dans ces débats que la pression exercée sur les chômeurs, à partir du retournement conjoncturel de 1979, interroge la répartition des mandats entre les organismes de placement et d'indemnisation. L'ANPE et l'Assedic sont accusées de ne pas suffisamment jouer le jeu d'une politique de l'emploi commune. La loi de programmation pour la cohésion sociale, votée le 18 janvier 2005, dite « loi de cohésion sociale » ou « Loi Borloo » du nom du ministre du Travail et des affaires sociales de l'époque, se donne pour but de coordonner les différentes institutions qui participent au Service public de l'emploi en France afin d'améliorer l'efficacité de la politique de l'emploi. Les travaux préparatoires à la loi mettent en avant deux objectifs principaux : coordonner les acteurs de la politique de l'emploi au niveau national et local, d'une part, et modifier la réglementation de l'activité de placement, d'autre part[447]. La mise en cohérence du Service public de l'emploi est poursuivie en reconnaissant la légitimité des partenaires sociaux à participer au reclassement des demandeurs d'emploi indemnisés. Les frontières institutionnelles ne sont pas modifiées mais le monopole légal de l'ANPE en matière de placement des chômeurs est abrogé[448].

---

[445] Le rapport de Jean Marimbert, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, *op. cit.* Evoque une « balkanisation » du service public de l'emploi.

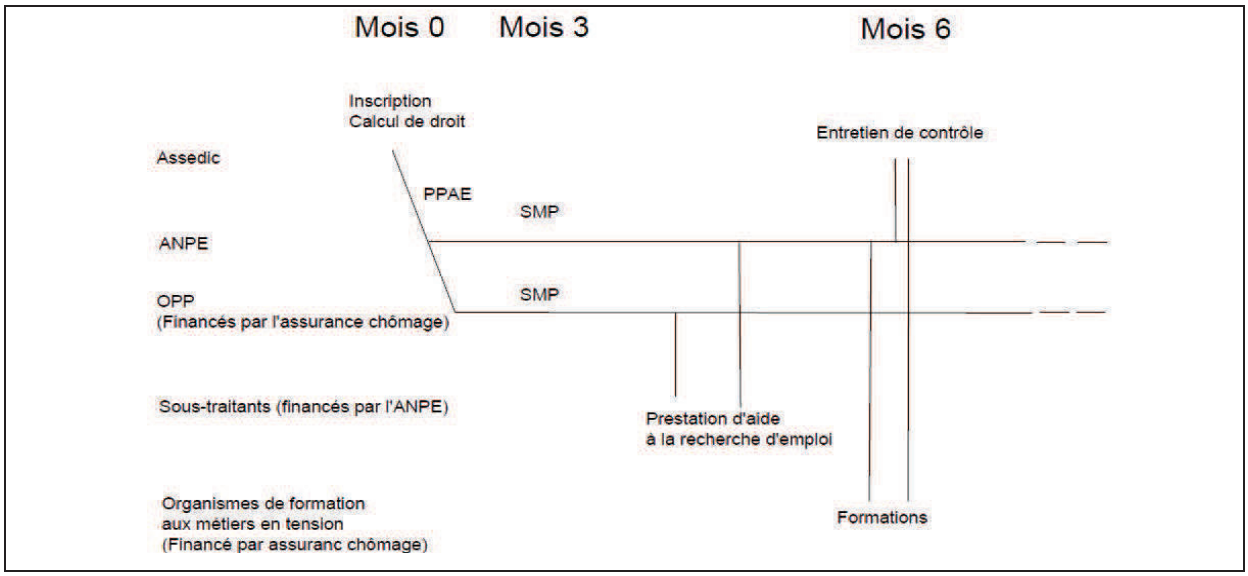
[446] IGAS, *Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle*, Inspection Générale des Affaires Sociales, 1994.

[447] Valérie Létard et Louis Souvet, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, Paris, France, Sénat, 2004.

[448] Du point de vue de l'offre, le monopole n'a jamais été effectif. Les objectifs du VIème plan (1971-1975) en termes de « taux de pénétration », « 30% de la part des embauches effectuées sur le marché du travail couvertes par des placements de l'agence » ne sont jamais atteints. Cette part de marché ne s'élève qu'à 11% en 1979 Philippe Hussenot, « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques », *op. cit.* Du côté des demandes, Marie-Thérèse Join-Lambert note en 1975 que l'ANPE a la charge d'une fraction spécifique du marché du travail, les personnes les moins recherchées par les entreprises Marie-Thérèse Join-Lambert, « L'Agence nationale pour l'emploi », *op. cit.*

« Accompagner » les demandeurs d'emploi par un suivi fréquent pour tous, par un suivi renforcé pour certains

La loi de janvier 2005 relève des politiques d'activation des dépenses de chômage en ce qu'elle place le contrôle régulier des démarches de recherche d'emploi au cœur des dispositifs de réception des demandeurs d'emploi. L'encadrement des chômeurs institué par la loi peut être exposé sous la forme d'un parcours chronologique :



Les personnes à la recherche d'un emploi, qu'elles aient travaillé ou non, s'inscrivent auprès des Assedic. Mais, parce que les services en question ne disposent pas des agents formés à l'évaluation des compétences, les chômeurs sont ensuite reçus à l'ANPE pour établir leur projet professionnel[449]. À partir du quatrième mois, les demandeurs d'emploi jugés proches du marché du travail sont reçus tous les mois à l'ANPE par un conseiller leur étant attribué. Cette personnalisation du suivi, intitulée Suivi mensuel personnalisé (SMP), est conçue comme un moyen de contrôler les démarches des demandeurs tout en améliorant le suivi de chaque dossier, à travers la mise en œuvre d'un « principe de proximité »[450]. Au cours de ces rendez-vous à l'ANPE, différents services sont proposés aux demandeurs d'emploi pour perfectionner leurs méthodes de recherche d'emploi ou pour améliorer leurs compétences professionnelles. Ces prestations sont réalisées par l'ANPE ou par des sous-traitants. Les demandeurs d'emploi indemnisés peuvent, par ailleurs, bénéficier de formations financées par l'assurance chômage dans les métiers que les services statistiques de l'Unédic ont identifiés comme « en tension », c'est-à-dire où la concurrence entre demandeurs est plus faible. Le contrôle des chômeurs indemnisés par l'ANPE est redoublé par un contrôle de leurs démarches dans les locaux de l'assurance chômage, tous les six mois. Les demandeurs d'emploi jugés éloignés de l'emploi peuvent bénéficier d'un suivi renforcé – tous les quinze

[449] Appelé PPAE pour Projet personnel d'accès à l'emploi.

[450] Jean-Marc Weller, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*

jours – effectué par un service spécialisé de l'ANPE – Cap vers l'entreprise (CVE) - ou par des Opérateurs privés de placement (OPP) financés par le Régime d'assurance chômage[451]. La loi de 2005 propose un cadre de coordination, certes, mais à l'intérieur duquel des opérations équivalentes – relatives à l'indemnisation comme au placement – peuvent être effectuées par différentes institutions.

L'articulation des activités conduit à une concurrence entre institutions

L'organisation du traitement des demandeurs d'emploi par la loi de 2005 est perçue de manière distincte dans les différents organismes du Service public de l'emploi. Les conseillers de l'ANPE et leur encadrement y voient un renforcement de la mise en concurrence instituée en 2001 par le PARE[452]. Ils jugent que l'Unédic cherche à faire de l'ANPE un opérateur de suivi des demandeurs d'emploi parmi d'autres. C'est la position que défend, à l'époque, un cadre départemental, après nous avoir demandé d'éteindre le dictaphone :

> « *Ce que je vous ai dit pendant l'entretien* [la nécessité de mesurer et de piloter l'activité pour améliorer l'efficacité de l'institution] *c'est la position officielle de mon institution, l'ANPE. À titre personnel, je suis beaucoup plus circonspect quant à la capacité des Directeurs d'agence à faire la part des choses entre, d'une part, le pilotage objectif de l'activité et, d'autre part, le fait de « faire du chiffre » en mettant la pression sur leurs équipes. Mais, je me refuse à tenir un tel discours publiquement parce qu'on subit à l'heure actuelle une pression très forte de notre environnement, l'assurance chômage, pour ne pas la citer, qui utilise le moindre prétexte pour démontrer que l'on n'est pas efficace et que l'on doit être remplacés. On subit des attaques d'une rare violence.* »
>
> Denis, chargé de mission pilotage dans une Direction départementale, 2006[453].

L'Unédic est ainsi soupçonnée d'expansionnisme. Selon cette approche des évènements, à l'occasion de l'ouverture à la concurrence, l'Unédic souhaiterait prendre la position de commissaire priseur du marché du placement en s'instituant donneuse d'ordre d'une multitude d'opérateurs de placement. L'ANPE deviendrait de ce fait un prestataire de l'assurance chômage parmi d'autres. Cette idée est relayée dans la littérature sociologique. En 2008, O. Mazade observant le travail des conseillers de l'ANPE juge, par exemple, que

> « [L]'entrée de l'Unédic dans le domaine de l'activation, le développement de la sous-traitance entraînent un développement des relations donneurs

[451] Les conseillers de l'ANPE désigneront ce dispositif par le joli surnom de « moulinette ». Pour une analyse approfondie de cette innovation dans l'évaluation des politiques publiques, voir les analyses exposées dans : Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.* L'auteur montre que le principal résultat du dispositif est d'avoir institué une compétition institutionnelle entre l'ANPE et l'Assurance chômage.

[452] Jacques Freyssinet, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Revue de l'Ires*, 2002, vol. 38, p. 1-51.

[453] L'entretien a été réalisé dans le cadre d'un master de sociologie qui portait sur les contrôleurs de gestion à l'ANPE.

d'ordres/prestataires […]. L'ANPE devient un prestataire du régime d'assurance chômage »[454].

Au sein de l'assurance chômage, la lecture de la loi se fonde sur un argumentaire plus gestionnaire que marchand. Conformément au mandat qui leur est confié par la loi, les partenaires sociaux considèrent que l'assurance chômage a pour mission de limiter ses dépenses au titre de l'indemnisation des demandeurs d'emploi et doit ainsi chercher à réduire la durée d'allocation des demandeurs d'emploi indemnisés. Pour accélérer leur retour à l'emploi, il convient de les contrôler davantage et de les former pour garantir leur qualité sur le marché du travail. Dans le cadre de cette mission, les gestionnaires de l'Assurance chômage considèrent que l'ANPE n'est efficace ni dans le placement, ni dans le contrôle, ce qui grève les comptes du régime. Surtout, les gestionnaires de l'assurance chômage considèrent que les intérêts de l'ANPE sont opposés aux leurs dans la mesure où, pour l'ANPE, les personnes qui ne sont pas indemnisées constituent un public prioritaire et néglige de ce fait le public de l'Unédic. C'est ce qu'explique une cadre de l'Unedic de l'époque :

> *« C'était plutôt l'ambition des partenaires sociaux qui disaient… La position du MEDEF, notamment, était de dire : « Puisque l'État nous impose un niveau de cotisations élevées pour financer l'assurance chômage (parce que le MEDEF pensait toujours que le taux de contribution était trop élevé), et bien qu'on aille jusqu'au bout, si on paye, on gère. Mais on ne gère pas seulement l'indemnisation, on le gère comme une assurance. Du reste, l'Unedic est une assurance chômage. Ce n'est pas une assistance chômage. Et, donc, on le gère dans une optique d'assurance. On fait la prévention et on fait du curatif, mais efficace. Non seulement, on verse une indemnité mais on oblige les gens à reprendre le travail.» Ça a toujours été la position du MEDEF ça.* »
>
> Dominique, directrice en charge du réseau Assedic au sein de l'Unédic en 2005[455].

Au sein de l'Assurance chômage, l'idée de gérer de bout en bout le parcours des demandeurs d'emploi indemnisés gagne du terrain. Il ne s'agit plus de participer à un marché du placement mais d'intégrer, par des contrats de sous-traitance, toute la filière de suivi des demandeurs d'emploi. Ces dispositions ne sont pas inscrites dans la loi de cohésion sociale de janvier 2005. Il s'agit d'une ambition que caressent les gestionnaires du Régime d'assurance chômage au cours des années suivantes. Ces débats, entre représentants des institutions du Service public de l'emploi, soulignent à quel point les questions de contrôle des allocataires et de gestion des fonds issus des cotisations sont théoriquement liées. En effet, en vertu de la

[454] Olivier Mazade, « Le traitement du chômage entre individualisation et standardisation. L'exemple de la pratique des entretiens professionnels à l'ANPE », *in Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, 2008, p. 95-103.

[455] L'entretien a été réalisé par Claire Vives en 2011, dans le cadre de son travail de thèse portant sur l'introduction de la concurrence en France en matière de placement entre 2003 et 2011. Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.* Nous reproduisons cet extrait avec son aimable assentiment.

diffusion de la notion « d'activation », l'encadrement des demandeurs d'emploi ne consiste plus en une vérification épisodique des démarches effectuées mais repose davantage sur un *accompagnement* longitudinal visant à faire agir la personne. L'activité de contrôle devient une composante de l'activité d'aide. Dans une perspective « assurancielle », les partenaires sociaux développent des dispositifs d'aide et de contrôle des chômeurs indemnisés. Mais, les conceptions théoriques de l'activation des dépenses de chômage – qui supposent qu'une recherche d'emploi est plus efficace lorsqu'elle est accompagnée – rendent ces procédures souhaitables pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, indépendamment de la question de contrepartie du revenu de remplacement. Il apparaît très vite inéquitable de réserver l'accompagnement aux demandeurs d'emploi indemnisés.

De 2001 à 2007, en plus du contrôle et de la mise à disposition des offres d'emploi, les institutions du Service public de l'emploi adaptent leurs organisations pour offrir un suivi individualisé à chacun des chômeurs. Les allocations chômage sont envisagées comme un droit conditionné à des devoirs : la recherche d'emploi et la mobilité professionnelle. Les chômeurs sont pensés comme des acteurs économiques rationnels, arbitrant entre leurs revenus de remplacement et les revenus de leur travail. Les lois qui prescrivent l'intervention de l'État sur le marché du travail incorporent ces définitions. Progressivement, l'indemnisation est appréhendée comme une cause du chômage. Au contrôle physique – le pointage – et à la menace de sanction, se substituent des procédures de suivi des demandeurs d'emploi qui recherchent « l'enrôlement »[456] des personnes dans la philosophie des incitations. Le contrôle devient une évaluation de la conformité du comportement du bénéficiaire, non de sa seule disponibilité, et concerne même les chômeurs ne bénéficiant pas d'une allocation. Ces politiques peuvent donner l'impression que ce sont les chômeurs que l'on cherche à activer, plus que les dépenses de chômage. À la veille de la fusion entre les Assedic et l'ANPE, l'indemnisation et le placement semblent organisés de telle sorte que chacune des institutions contrôle et aide. La seule activité spécifique des agents Assedic est le calcul des droits.

2. 2007-2009 : La fusion se focalise sur l'accompagnement et le contrôle, jusqu'à ignorer le caractère technique du mandat d'indemnisation

Nous avons souligné jusqu'à présent qu'à l'occasion des transcriptions françaises des politiques d'activation, le Plan d'aide au retour à l'emploi de 2001 et la loi de cohésion sociale de 2005, les modalités d'articulation entre indemnisation et placement évoluent. La conception du contrôle des chômeurs se transforme, une évaluation morale du comportement

[456] Michel Callon, « Éléments pour une sociologie de la traduction », *op. cit.*

du chômeur se substitue à la vérification physique de sa disponibilité. De 2001 à 2008, l'ANPE et les Assedic interviennent au titre du placement ET du contrôle, réduisant la cohérence d'ensemble de l'encadrement des demandeurs d'emploi. Le fait qu'une multitude d'acteurs disposent de mandats qui se chevauchent heurte la sensibilité des observateurs à la fibre rationalisatrice, la Cour des comptes ou l'Inspection générale des finances, par exemple. La naissance de Pôle emploi, le 1er janvier 2009 est conçue pour résoudre ces problèmes de coordination. L'ANPE et les Assedic disparaissent dans la perspective d'une articulation des deux activités au sein du même guichet. Il s'agit pour le législateur de mettre dans la même main l'aide à la recherche d'emploi et la sanction des comportements opportunistes en la matière. Pour autant, la décision de fusionner est prise contre l'avis de nombre d'experts et à rebours des anticipations des acteurs du Service public de l'emploi (2.1). L'analyse du projet politique au prisme des indicateurs de performance qui en découlent, souligne le décalage entre les ambitions de la fusion et la réalité des institutions réunies (2.2). L'ambition principale de la manœuvre est de faire émerger un corps de « référents uniques », experts du placement et de l'indemnisation. Surtout, il est attendu que des questions relative au contrôle de la recherche d'emploi surviennent au cours des entretiens de suivi mensuel de tous les demandeurs d'emploi. En mettant l'accent sur la question du suivi au long cours, la construction de l'organisme fusionné sous-évalue le caractère technique du calcul et du versement des allocations chômage ainsi que les obstacles à la fusion des métiers (2.3).

2.1. La fusion prend à contre pied les acteurs du Service public de l'emploi

En 2007, la loi de cohésion sociale a deux ans d'existence et fait figure de nouveau cadre de coordination du Service public de l'emploi, malgré des difficultés de mise en œuvre patentes[457]. Dans le sillage du plan de cohésion social, des « maisons de l'emploi » réunissant côte à côte agence ANPE et agence Assedic apparaissent dans chaque département et semblent vouées à s'implanter largement sur le territoire[458]. C'est dans ce contexte que le programme du candidat Nicolas Sarkozy, pour les élections présidentielles de mai 2007, promet la fusion des deux organismes. Dans son discours, la reconfiguration institutionnelle

[457] Bernard Balzani, Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et Annie Gouzien, *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, *op. cit.* p. 95-119.

[458] À l'occasion de la loi de cohésion sociale de 2005, sont mises en place des Maisons de l'emploi dans le but d'accueillir côte à côte, des agences Assedic et ANPE. L'accueil et l'inscription y était commun. Au moment où la fusion est décidée, il existait un peu plus d'une centaine de structure de ce type. Pour une brève étude de leur fonctionnement, voir *Ibid.* p. 123 à 130. Les maisons de l'emploi accueillaient également les directions locales du Service public de l'emploi. Depuis la fusion, ces structures se sont réorientées vers le développement territorial. Sur ce point voir Solen Berhuet, « L'inflexion des Maisons de l'Emploi en faveur du développement local des territoires », *in Reconfigurations de l'État social en pratique*, Presses Universitaires du Septentrion, 2012, p. 233-249.

doit être la pierre angulaire d'une politique de l'emploi ambitieuse, inspirée du « miracle britannique »[459]. La manœuvre consiste à imiter la politique d'emploi du *New Labour*, dans l'espoir d'obtenir des résultats semblables en matière de baisse du taux de chômage. Le 31 janvier 2007, l'édition électronique du Figaro relate en ces termes une visite du président de la République française outre-manche :

> « Nicolas Sarkozy a […] visité un *job center*, dont il veut faire un modèle des agences d'emploi en France, en procédant à la fusion de l'Assedic et de l'ANPE : «*Je m'engage à atteindre le plein-emploi*», a-t-il même promis. »

L'importation du modèle de guichet unique ou *one stop shop*, pour utiliser le terme anglais, est une référence constante lorsque le projet français est lancé. Cependant, les racines de la fusion des services d'indemnisation et de placement ont une histoire nationale propre. L'idée fût régulièrement caressée depuis la naissance des deux organismes que sont l'ANPE et l'Unedic. Les discussions en la matière ont eu lieu tout à la fois dans l'arène politique et dans le monde académique et bien souvent à la frontière entre ces deux mondes. Les contributions à ce débat interrogent – le plus souvent pour la repousser – la possibilité d'une politique de l'emploi organisée autour d'un opérateur unique. Nous proposons dans cette sous-section de revenir sur ces discours et les raisons qui ont permis à Nicolas Sarkozy d'imposer son projet.

Une fusion maintes fois repoussée

Comme nous l'avons vu précédemment, les syndicats professionnels sont encouragés dès 1904 à proposer des services gratuits de placement à leurs inscrits. Pendant la Seconde Guerre mondiale, le régime de Vichy a procédé à la réunion et à la centralisation des services de placement et d'indemnisation. Vingt ans plus tard, inspiré par les marchés du travail transitionnels scandinaves, le rapport Ortoli imagine une politique active de l'emploi s'appuyant sur un grand opérateur public regroupant l'indemnisation, le placement et la formation professionnelle des adultes[460]. Entre la remise du rapport, en mai 1967 et les ordonnances du mois de juillet suivant, le périmètre de l'ANPE est réduit au placement, du fait de la mobilisation des inspecteurs du travail et par respect pour les prérogatives des partenaires sociaux[461]. Lors de la crise économique de 1993, la question d'un rapprochement des institutions d'indemnisation et de placement refait surface. Alors que l'ANPE et les Assedic voient affluer un grand nombre de demandeurs d'emploi vers leurs guichets, la fusion est évoquée de façon remarquée par un ancien ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, alors président de l'Assemblée nationale, Philippe Seguin :

---

[459] D'après les données de l'OCDE, le taux de chômage en Grande Bretagne est passé de 9 à 4,5 % entre 1997 et 2007. Pour une analyse critique du discours sur ce « miracle » voir Jérôme Tournadre-Plancq, « L'heure du choix. », *Raisons politiques*, 2010, vol. 37, n° 1, p. 147.

[460] Jacques Freyssinet, « L'expert, entre le savant et le politique », *op. cit.*

[461] Pour plus de précisions sur les obstacles à la création de ce grand opérateur, *cf.* Chapitre I, *supra.*

> « Il est d'autant plus indispensable de casser ces structures [ANPE, UNEDIC] qu'elles trouvent dans la croissance du chômage leur raison d'existence et les moyens de leur développement. Je souhaite leur fusion dans un grand service de l'emploi, placé sous l'autorité du ministre du Travail. Ceci pourrait passer en particulier par une nationalisation de l'assurance chômage que j'ai toujours souhaitée […]. Rompons donc clairement avec la fiction du paritarisme, réorientons l'utilisation des fonds et rendons à l'État – en lui associant syndicats et patronat – ce qui est de sa responsabilité éminente : la mobilisation de toutes les politiques et de tous les instruments disponibles qui peuvent être engagés dans la lutte contre le chômage qui est avant tout une lutte en faveur de l'activité. »[462]

La remise en cause des prérogatives des partenaires sociaux, qui s'avérera un élément central lors de la naissance de Pôle emploi, est déjà fondatrice de cette prise de position. Suite au dépôt d'amendements parlementaires, un projet de rapprochement des deux entités est lancé par le gouvernement[463]. Le rapport remis par l'Inspection générale des affaires sociales pour évaluer la faisabilité d'une telle réforme réprouve pourtant l'idée d'une fusion. Selon les inspecteurs, les différences de logique, de culture et de financement dans les deux institutions conduiraient à une impasse[464]. En 2004, l'idée d'une fusion est envisagée de manière plus concrète par le rapport rendu par Jean Marimbert au ministre du Travail, des affaires sociales et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi. L'auteur souligne qu'une fusion aurait pour grand intérêt de faciliter les démarches des usagers et de permettre « *une réduction des coûts de transaction quotidiens que supportent les agents et les responsables des deux institutions pour s'informer mutuellement et se coordonner* »[465]. Mais ces avantages sont peu de choses, du point de vue de l'auteur, comparé au coût qu'engendrerait l'alignement des statuts des salariés des deux institutions. Les salariés de l'ANPE, sous statut public, disposent de la sécurité de l'emploi mais leur rémunération correspond aux deux tiers de la rémunération des salariés des Assedic, exerçant sous statut privé. Jean Marimbert utilise l'éventualité de la fusion sous la forme d'une menace, adressée aux acteurs du Service public de l'emploi : si vous ne parvenez pas à vous coordonner spontanément, vous pourriez être réunis de manière autoritaire. Dans un rapport publié deux ans plus tard, la Cour des comptes reprend l'argument du coût pour repousser une fusion :

---

[462] Philippe Séguin « De l'emploi et du chômage », discours de clôture du colloque organisé par le « Forum du Futur », le mercredi 16 juin 1993.

[463] L'article 79 de la loi quinquennal relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle du 20 décembre 1993 précise : « Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement adressera au Parlement un rapport établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite des différentes instances de l'ANPE et de l'Unédic. Ce rapport définira également à quelles conditions pourrait être réalisée une éventuelle fusion de ces deux organismes et de leurs déclinaisons territoriales et quelles pourraient en être les incidences juridiques et financières. »

[464] IGAS, *Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle*, *op. cit.*

[465] Jean Marimbert, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, *op. cit.* p. 150.

> « Une fusion aurait certes l'avantage de la simplicité, mais il n'est pas apparu certain qu'un organisme regroupant plus de 40 000 salariés ayant à l'origine des cultures, des statuts et des niveaux de rémunération distincts puisse être plus efficace et apporter un meilleur service aux demandeurs d'emploi. L'enquête de la Cour a plutôt montré que l'existence de deux structures peut, dans certaines circonstances, stimuler leur action et favoriser l'émergence de formules innovantes. »[466]

L'argument est double. Non seulement les différences de rémunération entre les agents des deux institutions amèneraient fatalement à un alignement sur les conditions les plus avantageuses des deux régimes. Mais surtout, la Cour met en avant les avantages liés à la concurrence institutionnelle entre les deux établissements.

La fusion contre le régime paritaire

Au-delà de la question du coût, les projets antérieurs de rapprochement des institutions buttent sur une caractéristique fondamentale du Service public de l'emploi français : le paritarisme. La constitution d'un opérateur public unique de placement et d'indemnisation supposerait de retirer aux partenaires sociaux la gestion de l'assurance chômage ou de confier le placement des demandeurs d'emploi aux partenaires sociaux. Comme le souligne Michel Bernard, Directeur général de l'ANPE de 1995 à 2005, il est compliqué pour les législateurs successifs de remettre en cause une institution, impérialiste certes, mais qui donnait des gages de bon fonctionnement :

> « [La fusion], je ne suis pas le promoteur de cette idée. C'est une idée qui est intervenue plus tard. Je pensais qu'elle ne se ferait jamais, parce que je considérais que c'était remettre en cause le paritarisme. En fait, l'Unédic, c'est un des derniers endroits où le paritarisme s'exerce véritablement. Personne ne voulait s'attaquer au dernier symbole du paritarisme. »[467]

En 2007, le caractère éclaté de l'architecture du Service public de l'emploi français est critiqué de façon récurrente, notamment du point de vue de la dilution de responsabilité que cela induit. Pour autant, même pour les esprits les plus chagrins, la fusion des services d'indemnisation et de placement ne s'impose pas comme la seule forme possible de résolution des problèmes de coordination. Fusionner les Assedic et l'ANPE constitue une alternative débattue, mais peu soutenue, aussi bien au sein des deux institutions que dans le champ des experts. Le projet de fusion, formulé lors de la campagne présidentielle de 2007, est rendu possible par deux éléments distincts, le premier de fond, le second contingent.

Sur le fond, l'investissement dans le reclassement des chômeurs au cours de la séquence 2001-2007 a contribué, nous l'avons déjà souligné, à étendre les missions de l'Unédic et, donc, à brouiller les frontières dans la division du travail, tout en suscitant des crispations

[466] Cour des Comptes, *L'évolution de l'assurance chômage*, *op. cit.* p. 113

[467] Michel Bernard, « Le nouveau Service public de l'emploi », *Rencontres de l'association française d'étude des relations professionnelles*, 2009. Cité dans Louise Lartigot-Hervier, *La Peau de chagrin ?*, *op. cit.* p. 469.

parmi les représentants de l'État. Un membre du Comité de direction de l'Unédic en 2008 explique :

> *« L'Unedic outrepassait son rôle et ses missions en intervenant au-delà de l'indemnisation, sans savoir où ça pouvait aller. L'État a dit : "C'est confus, il faut mettre de l'ordre". Et ils en ont profité pour prendre les choses en main. Ça partait dans tous les sens. Il y avait une volonté de certains fonctionnaires, depuis très longtemps, de mettre fin à cette gestion qui leur paraît incongrue. L'État est quasiment absent, ça leur paraît… Ils ont moins cette impression pour les régimes de retraite parce qu'ils sont complémentaires.* […] *Il y avait ceux qui voulaient régler des comptes. Pôle emploi, c'est la continuation de l'ANPE. Il y en a qui voulait réduire le rôle des partenaires sociaux. Il ne fallait pas que les partenaires sociaux aient le pilotage de mesures dans le cadre du chômage.* »
>
> Membre du comité de direction de l'Unédic, 2011[468]

Sur la forme, les tractations menées après l'élection se déroulent dans un contexte très spécifique où les partenaires sociaux se présentent en rangs dispersés pour résister au projet de fusion. En effet, le paritarisme n'est pas l'apanage de tous les représentants du patronat, divisés sur cette question entre une aile « sociale » et une aile plus « libérale ». Or, entre 2007 et 2009, le front de défense du paritarisme est décapité par la mise en examen du président patronal de l'Unedic, Denis Gautier Sauvagnac, accusé de détournement de fonds et de « fluidification » inappropriée du dialogue social[469]. L'affaire secoue les organisations représentant le patronat et participe d'un mouvement d'affaiblissement de l'aile « sociale » du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), favorable au paritarisme, comme l'explique un cadre, en poste alors à l'Unedic :

> *« Il y a eu, aussi, l'arrivée de Mme Parisot à la tête du MEDEF. Avec M. Gautier Sauvagnac* [Président patronal de l'Unédic], *on connaissait leur relation. Mme Parisot, dès le début ne s'est pas intéressée à l'assurance chômage, en disant : "C'est une cotis' obligatoire, c'est une nécessité, qu'est-ce qu'on va s'embêter à gérer ça". Elle n'était pas dans l'idée de récupérer l'assurance chômage en disant : "C'est notre assurance chômage, on veut la gérer comme une assurance pour reclasser nos demandeurs d'emploi". Elle a laissé filer le dossier. Elle voulait s'en dégager. Ils n'allaient pas mettre de l'argent pour reclasser les demandeurs d'emploi. L'ANPE est payée pour le faire, elle le fait mal, tant pis. Pour eux, c'était ça.* »
>
> Dominique, ancienne Directrice du réseau des Assédic au sein de l'Unédic 2011[470].

[468] L'entretien a été réalisé par Claire Vives, dans le cadre de sa thèse portant sur l'introduction de la concurrence en France en matière de placement entre 2001 et 2001. Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.* Nous reproduisons cet extrait avec son aimable assentiment.

[469] Willy Pelletier, « L'invention de Pôle emploi », *op. cit.*

[470] L'entretien a été réalisé par Claire Vives, dans le cadre de sa thèse portant sur l'introduction de la concurrence en France en matière de placement entre 2003 et 2011. Pour plus de détail, se reporter à Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.* Nous reproduisons cet extrait avec son aimable assentiment.

Le projet de Nicolas Sarkozy profite ainsi d'un contexte particulièrement favorable pour mener à bien le projet de fusion qu'il porte. Les représentations théoriques de la lutte contre le chômage légitiment une indifférenciation des revenus de remplacement et le rapprochement des guichets les délivrant. Simultanément, parmi les partenaires sociaux peu d'interlocuteurs sont susceptibles de porter la contradiction. Ces derniers sont en outre « asphyxiés » par l'ampleur des discussions entamées par le nouveau président en matière de dialogue social.

2.2. Quel est le mandat de Pôle emploi ? Une étude des missions de l'institution au prisme des indicateurs suivis par le politique

La réforme institutionnelle lancée en 2007 a des racines profondes en France, on vient de le souligner, sans pour autant que cette option ait joui d'une forte légitimité. Le caractère contingent de l'annonce et son image de coup politique, compliquent l'analyse du cadre théorique ayant inspiré ses architectes. L'exposé des motifs de la loi adoptée le 13 février 2008, apporte en la matière quelques éclaircissements :

> « [Pôle emploi doit permettre] de faciliter les démarches des usagers ; […] de renforcer la palette des prestations offertes ; […] d'améliorer le fonctionnement du marché du travail ; […] de développer la capacité d'analyse des besoins du marché du travail et d'identification des offres d'emploi à pourvoir dans les entreprises ; […] de mettre à disposition des actifs, des salariés comme des personnes à la recherche d'un emploi, un ensemble de prestations facilitant leur orientation sur le marché du travail et leur donnant accès, à chacune des étapes de leurs parcours professionnel, à l'accompagnement et, le cas échéant, à la formation »
>
> Le projet de loi stipule par ailleurs :
>
> « Atteindre ces différents objectifs sera rendu plus facile par la mise en commun des moyens des deux réseaux, qui permettra le déploiement d'agents supplémentaires sur le terrain, et par l'élaboration d'une offre de service intégrée et polyvalente, tirant parti de l'ensemble des compétences des deux réseaux (contacts avec les entreprises, analyse des besoins du marché du travail, diagnostic de la distance à l'emploi du demandeur d'emploi). »[471]

Les architectes de la fusion n'ont pas souhaité nationaliser l'assurance chômage, restée aux mains des partenaires sociaux[472]. Seul le réseau opérationnel de l'assurance chômage, les Assedic, est intégré à Pôle emploi. Ils maintiennent donc à l'extérieur de Pôle emploi l'activité de recouvrement des cotisations chômage auprès des entreprises et la fixation des paramètres de l'indemnisation[473]. La fusion doit ainsi offrir un guichet unique susceptible de

[471] LOI n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

[472] Il semblerait que la nationalisation complète de l'Assurance chômage aurait eu l'inconvénient de nationaliser les dettes du régime, s'élevant à près de 10 milliard d'euros. Pour plus de précisions sur ce point, se reporter à Christian Charpy, *La tête de l'emploi*, Paris, France, Tallandier, 2011. p. 31, cité dans Louise Lartigot-Hervier, *La Peau de chagrin ?*, *op. cit.* p. 486. Voir également Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.*

[473] La première activité a été confiée en 2011 à l'URSSAF, tandis que la seconde constitue depuis 2009 le cœur de l'activité de l'Unedic.

satisfaire de façon cohérente et simplifiée les besoins des employeurs et des chômeurs sur le marché du travail. Il est frappant de noter, cependant, que l'exposé des motifs ne fait référence au travail des agents Assedic qu'à travers la mention : « diagnostic de la distance à l'emploi du demandeur d'emploi ». Or, cette opération n'est pas le produit d'un travail mais découle d'un calcul du risque de chômage de longue durée effectué par un logiciel qui se fonde sur les caractéristiques objectives du demandeur d'emploi[474]. Ce projet de fusion est paradoxal en ce qu'il promeut une articulation des activités de placement et d'indemnisation, sans pour autant reconnaître cette dernière dans toute sa complexité. La composante technique du travail d'indemnisation – calculer le montant de l'allocation d'un demandeur d'emploi – est conçue comme une opération mécanique, sans portée politique et sans agents pour l'incarner. Pourtant, au sein des Assedic, les agents qualifiés de liquidateurs délivrent une allocation d'aide au retour à l'emploi dont le calcul repose sur la maîtrise du droit et des règlements. Comme nous le rappelle un cadre régional de Pôle emploi, « *l'honneur d'un liquidateur Assedic, c'était de calculer des droits au centime prêt* »[475]. L'exposé des motifs ne dit rien à propos de cette activité d'indemnisation. Depuis 2001, ils effectuent également un contrôle régulier de la recherche d'emploi afin d'évaluer le comportement du demandeur d'emploi. Ce contrôle n'est pas mentionné non plus. L'indemnisation, en tant que service, n'est pas appréhendée par le texte. L'exposé des motifs donne ainsi peu d'éléments pour comprendre le cadre théorique de la fusion. Les objectifs latents de la décision de fusionner sont difficiles à appréhender dans un contexte marqué par l'affichage politique, les revirements récurrents et une certaine opacité des débats. Pour dépasser le foisonnement de discours, leurs contradictions et les luttes d'intérêt sous-jacentes, il nous semble pertinent de porter notre regard sur les procédures d'évaluation mises en place lors de la naissance de l'institution. Nous proposons ici d'analyser le mandat confié à Pôle emploi à travers les objectifs qui lui sont fixés par ses tutelles. Renouant avec notre problématique générale, nous analysons les indicateurs de pilotage en tant que traceurs des ambitions politiques, afin d'objectiver les missions du nouvel opérateur public du point de vue de ses architectes. Les indicateurs imaginés lors de la rédaction du contrat de service liant l'État à Pôle emploi – intitulée convention tripartite État, Unédic, Pôle emploi – permettent de saisir la forme que l'exécutif souhaite donner à l'institution. L'analyse de ces indicateurs permet également de prendre la mesure des mandats confiés à l'opérateur. Là encore, indemniser n'est pas pensé comme une activité complexe.

[474] Sur le fonctionnement de cette mesure, voir Nathalie Georges, *Le profilage: outil statistique et/ou mode de coordination* (Centre d'études de l'emploi, 2006); et Delphine Rémillon et Antoine Vernet, « De l'inaptitude à l'inemployabilité », in *Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, Presses universitaires du Mirail, Socio-logiques, 2009, 115-135.

[475] Denis, Responsable Marketing d'une Direction régionale de Pôle emploi

En 2008, les contrats de progrès quadriennaux, signés entre l'État et l'ANPE depuis 1990 disparaissent. Ils sont remplacés par la convention tripartite, contrat triennal signé entre l'ANPE, l'Unedic et l'État, institué depuis la signature du PARE, en 2001. Le texte est négocié au cours de l'année 2008 au sein d'une mission tripartite, coordonnée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des finances (IGF). Signée en novembre 2008, la convention précise les ambitions de la fusion. Elle se présente sous la forme d'un contrat stipulant à l'avance les engagements de l'institution nouvelle, Pôle emploi, vis-à-vis des organismes participant à son budget : l'État et l'Unédic. Les attentes à l'égard de l'opérateur public sont traduites dans des indicateurs quantitatifs pour lesquels des objectifs sont fixés. La convention incorpore des outils de contrôle du respect des missions confiées à Pôle emploi[476]. Les indicateurs inscrits dans la convention prescrivent l'activité de la nouvelle institution et son organisation.

Un premier volet d'indicateurs s'intitule « indicateurs de résultat » et mêle des formes d'évaluation de natures diverses. D'une part, on trouve des indicateurs physiques alimentés par les registres comme le « Nombre des demandeurs d'emploi en chômage de longue durée » ou bien encore le « Nombre d'offres d'emploi recueillies, dont nombre d'offres d'emploi de six mois ou plus ». On trouve, d'autre part, des indicateurs construits sur la base d'enquêtes de satisfaction menées par l'institut Ipsos tels que la « Part des demandeurs d'emploi [ou des employeurs] satisfaits des services rendus par Pôle Emploi ». La plus grande part de ces indicateurs restent cependant des données « hybrides », s'appuyant sur les registres opérationnels, pour définir un échantillon d'enquêtés à interroger[477]. Sont ainsi évalués le « Taux de sortie pour retour à l'emploi et pour retour à l'emploi durable, dont publics prioritaires » ou bien encore le « Taux d'insertion dans l'emploi à six mois après la sortie d'une formation financée par Pôle emploi ». Ces indicateurs reprennent dans les grandes lignes les indicateurs qui servaient au « pilotage de l'ANPE avant la fusion. L'activité d'indemnisation n'est pas mentionnée dans ces résultats attendus.

Le second volet d'indicateurs se présente sous l'intitulé : « indicateurs de suivi du processus de fusion ». L'État et l'Unédic entendent évaluer dans quelle mesure la mise en place d'un guichet unique « facilite » les démarches des usagers. Ces indicateurs sont :

- « La part des sites, accueillant des usagers, qui disposent d'équipes mixtes » – cible : 100 %
- « Les temps d'ouverture par semaine de ces sites » – Cible : 35 heures et plus

[476] Nous nous appuyons ici sur un document interne à Pôle emploi daté de mars 2011 et intitulé « Point d'étape 2009-2010 sur la mise en œuvre de la convention pluriannuelle État - Unedic - Pôle emploi ».

[477] C'est le cas, par exemple, de « l'enquête sortants » menée de concert par Pôle emploi et les services statistiques du ministère du Travail, la DARES.

- « Le délai entre les deux entretiens d'inscription »[478] – Cible : cinq jours

Ces objectifs portent sur l'organisation du travail des agents par le biais de la répartition du personnel dans les plannings. Ici, indemnisation et placement doivent être coordonnés par l'existence de guichets uniques. Mais le cadre proposé va au-delà de la seule organisation du travail, comme le montrent les indicateurs suivant :

- « La part des demandeurs d'emploi disposant d'un conseiller unique ». À maximiser.
- « La part des effectifs dédiés à la production de service ». À maximiser.

La philosophie de ces deux indicateurs est différente des premiers qui se contentent de prescrire la répartition physique des ressources humaines. Ici, les indicateurs évaluent les compétences des conseillers. La notion de « conseiller unique » – ou de « référent unique » – constitue l'un des enjeux centraux du processus de fusion du point de vue de ses promoteurs. Le conseiller unique est conçu comme un agent maîtrisant tout aussi bien la règlementation en matière d'allocation chômage que le fonctionnement du marché du travail, du marché de la formation et du marché des prestations. Il possède les compétences d'un agent Assedic ET les compétences d'un agent ANPE. Ce personnage est l'incarnation de la fusion : reposent sur ses épaules la mobilisation simultanée des droits et la vérification des devoirs du demandeur d'emploi, dès le premier entretien. Prosaïquement, il s'agit de munir les conseillers de la carotte et du bâton. Mettre des référents uniques en face des demandeurs d'emploi et augmenter la part des effectifs dédiés à la « production de service » suppose deux choses : former les conseillers de chaque institution au métier de l'autre et maximiser la proportion d'individus « dédiés à la production ». La notion de « production de service » a été l'objet de vifs débats parmi les cadres des deux institutions réunis pour mettre en place l'alimentation de ces indicateurs. Ils ne sont pas parvenus à un consensus[479]. L'enjeu est néanmoins de faire descendre vers les agences locales les cadres en doublon du fait de la fusion des directions. C'est en effet au contact du public que la main-d'œuvre manque alors que la ministre de l'Economie et des finances, Christine Lagarde, affiche un objectif de soixante demandeurs d'emploi suivis par conseiller. La création de Pôle emploi, telle que le système d'indicateurs et d'objectifs la donne à voir, repose sur une réorganisation des activités qui modifie la

[478] Depuis 1996 l'inscription des demandeurs d'emploi se fait en deux temps. Il y a d'abord un entretien IDE ou inscription du demandeur d'emploi, auprès d'un agent indemnisation, à l'issue duquel un rendez-vous est pris par le conseiller Assedic, avec un conseiller ANPE, pour effectuer plus tard un PPAE ou projet personnalisé d'aide au retour à l'emploi. Depuis 1996, les différents rapports que nous avons cités font état d'une réduction continuelle du délai entre les deux entretiens, jusqu'à 5 jours ouvrés en 2008 selon Bernard Balzani, Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et Annie Gouzien, *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, *op. cit.*.

[479] Contrôleur de gestion, Unédic, entretien 2012.

hiérarchie des opérations. À l'image du cas Norvégien, analysé par Tom Christensen[480], la réception du public et le conseil aux demandeurs d'emploi dans les agences deviennent l'activité prioritaire, toute autre activité étant réalisée en l'absence du client, en *back office*[481]. Le traitement des dossiers de demande d'allocation, effectué en *back office*, n'est pas présenté comme une mission primordiale du processus de fusion, à en juger par les indicateurs et les objectifs de la convention tripartite[482]. La réception physique des demandeurs d'emploi est l'objectif central. Cette réception doit être rapide et régulière à la suite de l'inscription téléphonique. Les agents qui ont la charge de recevoir le public doivent être capables de fournir des renseignements tout aussi pertinents en matière de placement que d'indemnisation.

Les indicateurs de ce second volet sont particulièrement surprenants dans la mesure où la grande majorité d'entre eux n'ont aucune existence matérielle, en dehors du papier de la convention sur laquelle ils sont inscrits. Ils ne sont attachés à aucune base de données existante, articulé avec aucune procédure d'agrégation des données. La jonction entre ces objectifs et l'activité de l'institution n'est pas opérée, la plupart de ces indicateurs ne sont pas même mesurables, c'est-à-dire qu'ils sont trop imprécis pour recouper une réalité indiscutable. Ce décalage entre les systèmes d'information existants et les indicateurs utilisés pour suivre la fusion ne surprend pas le premier Directeur national du contrôle de gestion de l'ANPE, qui était encore présent à Pôle emploi lors de ses premiers mois d'existence :

> « JMP : Une question importante de ma thèse, c'est de comprendre comment on peut avoir un contrat de mission de ce type-là, qui n'a rien à voir ni avec le métier, ni avec la technique. On pourrait au moins attendre qu'il y ait une conformation au système d'information. Et… c'est dur à analyser.
>
> « *Ca c'est un des... Là c'est particulièrement aigu. Ca se voit pour le coup. Mais, depuis qu'on a fabriqué des contrats de progrès puis des conventions tripartites, le problème a existé. Dans chaque contrat de progrès, il y avait toujours un ou plusieurs indicateurs qui étaient infaisables au moment où c'était signé. Et bon, moi, 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". Donc, au dernier moment, on bricolait un indicateur qui n'en était pas un, parce que c'était une formulation d'indicateur mais sans*

[480] La Norvège a également procédé à la fusion des agences de placements et d'indemnisation. Le cas est étudié dans Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, et Per Lægreid, « Reform of the employment and welfare administrations — the challenges of co-coordinating diverse public organizations », *International Review of Administrative Sciences*, 2007, vol. 73, n° 3, p. 389-408.

[481] Toutes les agences de Pôle emploi sont construites de façon à distinguer deux espaces. Il y a, d'une part, un *front office*, où les demandeurs d'emploi se présentent, où ils sont accueillis puis orientés vers des bureaux à moitié ouverts dans lesquels se déroulent les entretiens. Il y a ensuite un *back office* où les conseillers effectuent le traitement des offres d'emploi, les appels téléphoniques avec les demandeurs d'emploi et plus généralement tout ce qui concerne le traitement des courriers électroniques, qui constitue une charge de travail très importante. C'est également dans ce *back office* que le traitement des demandes d'allocation chômage - vérification des pièces et calcul des droits - est effectué.

[482] Il existe en effet une convention bipartite signée le 19 décembre 2008 entre l'Unedic et Pôle emploi qui définit les objectifs du versement des allocations chômage.

lien avec des réalités concrètes. Et du coup, on se retrouvait avec des indicateurs que l'on ne pouvait pas calculer. C'est arrivé à chaque fois. Ca c'est... Si j'étais sévère, ce que je ne suis pas, je dirais que c'est de l'incompétence de certains de nos dirigeants, du côté de l'État… Je crois quand même qu'il y a un peu de ça. Ils savent pas. 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. »

Dominique Bauby, Directeur national du contrôle de gestion de 1994 à 2004, entretien, 2012.

La transcription « telle quelle » 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 des procédures de gestion de l'activité. La mise en œuvre d'un « pilotage par indicateurs » ne découle pas 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 produits par la mission réunissant l'État, l'Unedic, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances, préparant entre décembre 2007 et janvier 2009, 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 explique :

« *Les réunions étaient assez compliquées sur l'élaboration de cette tripartite-là* [2008], *parce qu'à l'époque, le devenir de l'Unedic n'était pas très clair, les missions de l'Unedic après la fusion n'était pas très claires non plus. On a donc essayé d'avoir un nombre d'indicateurs assez réduit dans cette tripartite, un peu plus d'une trentaine. Il y en avait qui tournent autour du premier palier de la fusion, de la première année 2009, ces indicateurs qui pour le coup avaient été décidés… poussés par la mission* [IGAS-IGF] *: un seul réseau, un seul référent, des horaires uniques etc. Des indicateurs qui 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.* »

Gérard, Directeur du contrôle de gestion de l'Unedic, entretien 2011.

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 1er janvier 2009 est un réseau d'agences conçu pour accueillir des sites mixtes, des équipes mixtes, des agents mixtes. Conçus indépendamment

des dispositifs techniques censés les alimenter, ces indicateurs quantitatifs ont une solidité d'autant plus réduite que les tutelles – État et Unédic – échouent à enrôler Pôle emploi dans les procédures collégiales de suivi et de contrôle de ces indicateurs. La convention tripartite prévoit pourtant trois instances d'évaluation distinctes :

> - Un comité de suivi constitué de « trois représentants de l'État désignés par le ministre chargé de l'emploi, le Directeur général et deux représentants du Conseil d'administration de l'Unédic, le président du Conseil d'administration et le Directeur général de Pôle emploi[483]. […] Le comité de suivi se réunit au moins deux fois par an. » Ce comité est présidé par le ministre du Travail.
> - Un comité technique ou comité des directeurs, auquel participent la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, les Directeurs généraux de Pôle emploi de l'Unedic.
> - Un « comité de coordination des études et statistiques composé de représentants de l'État, de représentants de l'Unédic et de représentants de Pôle emploi désignés par son Directeur général[484] ». Le secrétariat de ce comité est tenu par la DARES.

Le comité de suivi présidé par le ministre se réunit en fait deux fois en trois ans, une première fois en 2008 au début de la convention et une seconde, en 2011, à la fin de la convention, pour clore la séquence. Le second comité ne s'est lui jamais réuni. De ce fait, l'activité du troisième comité est quelque peu empêchée, comme nous l'explique deux chargés d'études au sein de la sous-direction emploi et marché du travail de la DARES :

> « Denis : *Ce comité de coordination a bien fonctionné dans son rôle d'échange d'informations* [méthodologiques] *entre les différents partenaires sur les systèmes d'information, sur les études prévues, afin de coordonner un peu les travaux des uns et des autres et les enquêtes, mais il n'a pas fonctionné dans sa deuxième mission, qui était justement d'examiner un peu les indicateurs. C'est en partie parce que son rôle a été interprété de manière assez restrictive par certains...*
>
> Cédric : *Le mandat n'était pas assez clair dans la précédente convention, c'est-à-dire qu'elle n'avait pas l'initiative pour regarder les indicateurs, elle ne pouvait le faire qu'à la demande du fameux comité technique mais comme il ne s'est jamais réuni, le CCES* [comité de coordination des études et statistiques] *n'a jamais été saisi par le comité technique pour s'occuper de ces indicateurs.* »
>
> Chargés d'étude de la sous-direction Marché du travail de la DARES, avril 2012.

La restriction est avant tout le fait de la direction des études de Pôle emploi qui ne souhaite pas voir le comité de coordination se muer en institution d'évaluation opérationnelle de son activité :

> « *Il y avait un comité de coordination des études et statistiques, mais qui n'avait comme champ que la disponibilité des indicateurs, leur fiabilité et leur définition, mais surtout pas l'analyse des courbes, des séries. Ça avait un côté un peu surréaliste, parce que quand*

[483] Convention Tripartite Pluriannuelle entre l'État, l'Unedic et Pôle Emploi et point sur la mise en place de Pôle Emploi Bercy, Jeudi 2 avril 2009 p. 18.

[484] Convention Tripartite Pluriannuelle entre l'État, l'Unedic et Pôle Emploi et point sur la mise en place de Pôle Emploi Bercy, Jeudi 2 avril 2009, p. 34.

même, bien souvent, on parle de la fiabilité des indicateurs au vu des résultats qu'il donne, de leur interprétabilité. »

Gérard, Directeur du Contrôleur de gestion de l'Unédic, 2012.

Ainsi, du fait du manque de conformité entre les indicateurs retenus et les systèmes d'informations des deux administrations fusionnées, mais aussi à cause du manque de suivi institutionnel de la convention, les indicateurs « *ne vont jamais vraiment atterrir* »[485], c'est-à-dire qu'ils ne vont faire l'objet d'aucun investissement ni symbolique, ni matériel. Ils ne sont pas définis, pas alimentés et pas observés. De fait, la Direction générale de Pôle emploi, disposant du monopole d'*action* et de *connaissance* sur l'activité concrète des agents de premier niveau, a les mains libres pour organiser la fusion comme elle le peut.

Simultanément à la construction des indicateurs et des objectifs de la convention tripartite, les cadres dirigeants des deux institutions préparent leur rapprochement dans une relative indépendance avec les orientations prises au-dessus d'eux. Il existe ainsi, en haut lieu, deux années 2008 parallèles[486]. D'un côté, une année très politique de constitution du nouvel opérateur, sous les yeux de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances, comme on vient de le voir. De l'autre, une année 2008 où les mécanismes internes de l'institution nouvelle se dessinent, à l'initiative des membres du futur opérateur lui-même. Cette année parallèle nous est présentée par le Directeur du contrôle de gestion de l'Unédic, qui a intégré brièvement Pôle emploi avant de revenir au sein de l'Assurance Chômage :

« *En avril 2008, on a compris que la fusion était imminente et, à l'époque, on a pris l'initiative de préparer cette fusion sur ce qui nous paraissait être les fondamentaux. J'ai suscité, un groupe de travail mixte ANPE-Unedic, qui n'était pas un groupe de travail si officiel que cela. Mais pour lequel on s'est donné pour mission, dans l'urgence, avec Dominique Bauby* [Directeur du contrôle de gestion de l'ANPE] *notamment, côté ANPE, Philippe Rouhault* [J'ignore sa fonction] *que vous avez dû rencontrer, Pierre Rollo* [Responsable] *du budget, on s'est donné pour mission trois directions : on s'est dit tout d'abord, avant toute chose, il faut que l'on ait une vision de la cartographie des processus de cette nouvelle entité. Les offres d'emploi, les mises en relation, l'indemnisation, l'inscription. Dans cette nouvelle entité, quels vont être les process, même si on est avant la fusion et que l'on n'est pas encore à l'entretien unique, au référent unique, quels vont être les process, et dans quelle démarche qualité on va s'inscrire, on s'est donné assez peu de temps pour faire cela.*

JMP : Mais qui vous éclairait sur ce que serait la cartographie de l'offre de service ?

[485] Gérard, Directeur du Contrôleur de gestion de l'Unédic.

[486] Considérant que les agences Assedic et ANPE doivent continuer de fonctionner selon les modalités de l'ancien régime, il est même possible d'envisager une troisième année 2008, celle du terrain.

On n'était pas éclairé. On s'est dit simplement il y a trois priorités. Premièrement, une cartographie pour avoir une vision globale des process au niveau macro de l'institution. Deuxièmement : la garnir avec des indicateurs pertinents qui tôt ou tard permettront d'avoir un dialogue de performance sur la nouvelle institution. […] *On a envoyé un dossier aux chefs de projets régionaux, en juillet 2008, en leur disant : écoutez, on assure une* Hotline *pendant tout l'été sur toutes vos questions sur le sujet. Il y en avait beaucoup car les approches budgétaires étaient différentes. On assurait une* hotline *avec une boite mail unique et puis moi, de mon côté, j'ai organisé sur tout l'été des experts de part et d'autre qui relevaient la boîte mail, qui proposaient des réponses, les faisaient valider au bon échelon, et les renvoyaient aux régions de manière à ce que les régions aient les moyens de remplir leurs dossiers. Et de répondre à leurs interrogations.* […] *Tactiquement, c'était extrêmement complexe et donc on a mis en place d'abord une* task force *sur : envoi des dossiers, réponse aux questions et puis traitement des dossiers à l'automne, où on avait à la fois le calendrier des entretiens du dialogue de performance, qui sont des entretiens qui durent 3-4 heures, entre le directeur de région... L'ancien et le nouveau la plupart du temps, plus un ou deux collaborateurs, plus une personne du pilotage de chez nous* [Direction générale] *et puis le Directeur général à chaque fois, le pilotage, et puis un représentant de chacune des Directions générales adjointes.* »

Gérard, Directeur du contrôle de gestion de l'Unedic, 2012[487].

Au cours de cette année 2008 parallèle, l'année des gestionnaires, les données statistiques que le système d'information est en mesure de produire sont identifiées par les professionnels appelés à diriger Pôle emploi. Ils organisent, avant même la naissance de l'opérateur, des procédures de mesure et de planification de l'activité pour encadrer les prises de décision à venir. Si les indicateurs de la convention tripartite véhiculent la signification de la fusion du point de vue de l'exécutif, ceux utilisés par les contrôleurs de gestion sont déterminés selon une autre logique : ils sont branchés sur les informations que Pôle emploi est capable d'enregistrer.

Ce récit du suivi politique de la naissance de Pôle emploi suggère que les objectifs chiffrés, lorsqu'ils sont utilisés en temps qu'instruments de politique publique, n'ont pas d'effet propre sur la mise en œuvre des orientations qu'ils portent. La matérialité des indicateurs est une condition nécessaire pour qu'ils exercent un pouvoir de coercition.

2.3. La prescription du travail des agents par la lettre de la loi : les obstacles à la fusion des métiers ne sont pas soupçonnés par le projet.

La philosophie sous-jacente à la création de Pôle emploi pourrait être résumée ainsi : l'indemnisation est un levier d'action mis dans les mains du conseiller à l'emploi pour

[487] Après un an à la tête du contrôle de gestion de Pôle emploi, Gérard est revenu à l'Unedic pour reprendre la Direction des études et statistiques très affaiblie par la fusion, alors même qu'elle était une des fiertés de l'assurance chômage.

parvenir au résultat qui importe : le retour à l'emploi. Il s'agit de fournir aux conseillers la capacité d'appuyer le contrôle de la recherche d'emploi sur des éléments d'ordre financier. Les allocations chômage sont conçues comme une incitation à un comportement actif du chômeur indemnisé. La qualité de l'indemnisation est envisagée comme d'autant plus grande que le délai de paiement est court. Quels effets a eu ce cadrage sur la forme concrète de l'institution ? En 2008, il apparaît clairement aux yeux des acteurs que la fusion a pour objectif la réunion de deux groupes professionnels au sein d'un seul « métier unique ». Les obstacles potentiels au projet d'unification des métiers ne sont pas anticipés. Ces deux métiers sont les suivants :

> - À l'ANPE les conseillers à l'emploi reçoivent les demandeurs d'emploi pour encadrer leurs démarches. Ils collectent également les offres d'emploi dans le but de placer les chômeurs.
> - Dans les Assedic, les liquidateurs inscrivent les demandeurs d'emploi, calculent leurs droits à l'allocation chômage et vérifient le caractère positif de leur démarches de recherche d'emploi.

Le caractère « professionnel », au sens que lui donne la sociologie des professions, de ces deux groupes distincts ne va pas de soi[488]. Ils sont tous deux marqués par la très grande hétéronomie des tâches qu'ils effectuent. Les conseillers sont dépendants de la situation du marché du travail, du marché de la formation et des missions qui leur sont confiées par la politique de l'emploi. Les liquidateurs mettent en application la règlementation en matière d'assurance chômage, négociée par les partenaires sociaux. Certains des actes effectués sont cependant similaires tels que l'accueil, l'inscription et dans une moindre mesure les entretiens avec les demandeurs d'emploi. L'équivalence de cette dernière tâche est à nuancer, car si chacun des groupes professionnels est amené à rencontrer des demandeurs d'emploi, le cadrage de la rencontre est loin d'être identique. Là où les conseillers de l'ANPE recherchent des solutions pour les demandeurs d'emploi, les employés des Assedic collectent des preuves. Dans cette perspective, et à grand trait, les deux métiers se fondent sur des philosophies différentes. Pour reprendre les termes d'une équipe de politistes ayant étudié la constitution du guichet unique en Norvège, il y a d'un côté une activité qui est fondée sur la loi (« *Rule-oriented* ») et de l'autre une activité qui est fondée sur la recherche d'opportunités (« *Discretion based* »)[489]. Une autre différence ressort cette fois de notre travail de terrain : le rapport au temps de ces deux groupes de travailleurs. Là où les liquidateurs interviennent le

[488] Dans son travail de thèse, la sociologue Myriam Charlier propose une étude du groupe des conseillers de l'ANPE du point de vue de la sociologie des professions Myriam Charlier, *Analyse de la formation d'une profession: processus et éléments de reproduction*, 2002. Le métier de liquidateur Assedic n'a pas fait, à notre connaissance, l'objet d'une telle étude. On trouvera cependant dans Sophie Béroud, Karel Yon, Cécile Guillaume, Marnix Dressen, Donna Kesselman, et Mailys Gantois, « La loi du 20 août 2008 et ses implications sur les pratiques syndicales en entreprise », *op. cit.* des pistes pour étudier cette question du point de vue de la représentation syndicale des deux groupes professionnels.

[489] Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, et Per Lægreid, « Reform of the employment and welfare administrations — the challenges of co-coordinating diverse public organizations », *op. cit.*

plus rapidement possible après la perte d'emploi pour fournir aux demandeurs d'emploi un revenu de remplacement, les conseillers à l'emploi utilisent le temps qui passe pour comprendre comment le marché réagit aux candidatures du demandeur d'emploi et dans quelles voies il pourrait se former pour augmenter ses chances d'être embauché.

Malgré ces différences, la loi du 23 janvier 2008 et les décrets d'application afférents prescrivent une fusion complète des groupes professionnels. La convention tripartite signée en 2008 propose, dans un premier temps, un large programme de formation des agents de l'ANPE et des salariés des Assedic. Ce processus doit aboutir à la naissance d'un « conseiller unique », susceptible de gérer la totalité du dossier du demandeur d'emploi. D'emblée, le programme de formation établit pourtant une distinction nette entre les individus, en fonction de leur institution d'origine. La totalité des conseillers issus de l'ANPE, soit 22 000 agents, est appelée à être formée aux règles de l'indemnisation. Les liquidateurs Assedic ont, de leur côté, la possibilité de ne pas se former au placement, le principe du volontariat est retenu. Ce principe reste cependant subordonné à un objectif : il est prévu de former immédiatement 3 000 liquidateurs au placement et de former, à terme, 9 000 agents issus de l'indemnisation[490]. Le travail du « conseiller unique » est défini comme une activité de conseil aux demandeurs d'emploi. Elle est effectuée à temps partiel, le reste du temps étant consacré aux tâches propres à l'institution d'origine du référent. Il s'agit du traitement de dossier d'un côté et du traitement des offres d'emploi de l'autre. Ce processus vise à ce que le suivi mensuel personnalisé (SMP) des demandeurs d'emploi articule les questions relatives au projet professionnel et les questions relatives à l'indemnisation. En d'autres termes, il est espéré par le législateur que le chômeur sera confronté à ses droits, c'est-à-dire un revenu de remplacement et des opportunités de formations, et à ses devoirs, la recherche « active » d'un emploi. Au cours de l'année 2009, ce projet se révèle démesuré. Le programme complet suppose de former 30 000 personnes sur douze mois, sans porter préjudice à l'organisation du travail mise œuvre dans les agences de la nouvelle institution. Devant la commission des finances du Sénat du 5 mai 2009, cinq mois après la fusion, le Directeur général de Pôle emploi, Christian Charpy[491] rappelle :

[490] Nous nous appuyons ici sur un document daté du 7 Octobre 2008 intitulé « Formation Réfèrent Unique (1er Palier) » et développé par la Direction générale de l'ANPE à destination des Centre régionaux de développement des compétences qui ont pris en charge ces programmes de formation. Ce document décrit le contenu de la formation que devront recevoir les conseillers amenés à prendre en main un portefeuille de demandeurs d'emploi.

[491] Christian Charpy est le dernier Directeur générale de l'ANPE (2005-2008) et le premier de Pôle emploi. Il est « Énarque (promotion 1986), ex-directeur général de l'ANPE, ce conseiller à la Cour des comptes était devenu « quasi ministre » à trente-quatre ans : conseiller technique de Simone Veil, ministre des Affaires sociales (1993-1994) dès trente-trois ans, puis directeur du cabinet de Philippe Douste-Blazy, ministre de la Santé (1994-1995). De 2003 à 2005, il est conseiller social à Matignon. » Willy Pelletier, « L'invention de Pôle emploi », *op. cit.*

> « Le second objectif de « Pôle Emploi » repose sur la mise en place de conseillers personnels compétents à la fois pour le placement des demandeurs d'emploi et l'indemnisation du chômage. La nécessité de former, dans un contexte de surcharge de travail, quelque 30 000 agents dont 22 000 sont issus de l'ANPE et 9 000 des Assédic impliquera le recours à des personnels de remplacement pendant les périodes de formation. À ce jour, 4 500 personnes ont été formées dans le cadre d'un programme qui devrait s'achever avant la fin 2009 »[492].

Malgré l'engagement de renforts en contrat à durée déterminée pour maintenir l'activité, les formations dispensées restent trop succinctes pour former convenablement un groupe homogène de référents uniques. La technicité de chacun des métiers est trop grande. Avant 2008, liquidateurs comme conseillers recevaient un enseignement de plus de six mois, en alternance, avant de bénéficier d'un tutorat de plusieurs années. Dans le projet de fusion, les formations durent trois jours pour les conseillers issus de l'ANPE et sept pour les liquidateurs Assedic. Les savoirs transmis ne sont pas négligeables, ils offrent des rudiments pour accueillir et orienter les demandeurs d'emploi qui se présentent au guichet, mais ne suffisent pas pour acquérir les compétences du « référent unique », autonome et compétent sur les deux champs d'intervention. Une représentante syndicale évoque les conséquences extrêmes de ce décalage :

> *« Il y a des collègues pour qui ça a été très dur au début. C'est des gens qui n'avaient pas l'habitude de recevoir du public et qui avaient fait le choix de ne pas en recevoir. À l'Assedic on n'était pas obligé de faire les entretiens. Ils se sont retrouvés devant des demandeurs, ils étaient secs, ne savaient pas quoi leur dire. Le blanc quoi… Certains ont craqué, ont quitté leur poste au milieu de l'entretien.* »
>
> Yamina, délégué syndicale CFDT, entretien, 2011.

À cette impréparation marquante de la fusion, s'ajoute un contexte économique opposé aux prévisions initiales[493]. Au cours de sa première année d'existence, Pôle emploi est frappé par un choc exogène qui va se révéler déterminant sur la forme que prendra, par la suite, l'organisation du travail[494]. La crise économique, débutée en octobre 2008 et dont les conséquences vont se faire sentir tout au long de l'année 2009, modifie les données du marché du travail. Les textes présidant à la fusion scindent l'activité d'indemnisation en deux opérations distinctes : le traitement des demandes d'allocation chômage, d'une part, le

[492] Travaux de la commission des finances du Sénat, audition de M. Christian Charpy, Directeur général de pôle emploi 5 mai 2009.

[493] Christian Charpy, premier Directeur général de Pôle emploi, justifie les prévisions conjoncturelles éloignées de ce qui est réellement advenu : « Tout laissait à penser que la France s'était enfin inscrite dans un cycle durable de baisse du chômage. La perspective d'un taux de chômage à 5% de la population active n'était pas de l'ordre du mirage ou de l'incantation politique. » Christian Charpy, *La tête de l'emploi*, *op. cit.* p. 27.

[494] La concomitance chronologique des contrecoups de la crise des prêts hypothécaires aux États-Unis et du processus de fusion en France complique l'isolement des variables explicatives en ce qui concerne les conditions d'intervention du Service public de l'emploi sur cette période. Si aucun dispositif qualitatif ou quantitatif ne pourrait permettre une telle distinction, il s'agit cependant d'une limite de notre raisonnement qu'il faut garder à l'esprit.

contrôle de la recherche d'emploi, d'autre part. Cette scission originelle va être bousculée au mois de septembre 2009. Sur 13 000 agents aptes à effectuer le calcul des droits, 9 000 doivent être envoyés en formation pour apprendre les bases du placement. En d'autres termes, le traitement des dossiers est en partie sacrifié au profit de l'envoi en formation et de la réception du public. Or, au fil de l'année 2009, le nombre de chômeurs ne cesse d'augmenter. Ces événements vont révéler l'importance de l'activité d'indemnisation et cela de deux manières. D'une part, les inscriptions augmentent de 30 % par rapport à l'année 2008[495]. Il s'agit d'une augmentation d'autant plus problématique qu'elle touche des personnes qui étaient jusqu'alors bien insérées dans l'emploi. Elles disposent donc de droits au chômage qui doivent être calculés. Par ailleurs, chaque chômeur qui s'inscrit doit être reçu deux fois. Il doit d'abord être reçu au titre de la demande d'allocation chômage puis au titre de l'élaboration de son projet professionnel. Les Directeurs d'agence doivent pouvoir mobiliser simultanément un agent indemnisation et un agent placement pour chaque demandeur d'emploi qui souhaite s'inscrire. Or, il y a dans chaque agence trois fois plus d'agents issus de l'ANPE que de personnes issues du régime d'assurance chômage. Les Directeurs d'agence doivent être en mesure d'affecter au traitement des dossiers la plupart de leurs agents issus de l'assurance chômage, pour absorber l'augmentation des inscriptions. Les effectifs disponibles pour traiter les dossiers s'amenuisent.

> « Valérie (chef d'équipe) : *Avant, lorsqu'il fallait faire d'abord un PPAE* [projet professionnel de type ANPE] *et ensuite un IDE* [procédure d'inscription de type Assedic], *il fallait le même nombre de chaque conseiller, sinon ça ne fonctionnait pas. Aujourd'hui, il y a moyen de s'en sortir…*
>
> JMP : Pas comme à l'été 2009 il paraît ?
>
> Valérie : *Oulah, à l'été 2009, il y en avait partout des dossiers dans l'agence, on ne savait plus ou les poser, on se noyait dedans on en voyait pas le bout.* »
>
> Valérie, Chef d'équipe dans une agence Pôle emploi, observation 2012.

La rupture de charge survient à l'été 2009. L'activité d'indemnisation est en effet une activité saisonnière. À la fin de l'été et au début de l'automne affluent les étudiants qui arrêtent leurs études, les salariés précaires soumis à des contrats annuels et les travailleurs saisonniers. Ainsi, lorsque la vague d'inscription vient allonger encore la file d'attente, les plannings explosent. Les Directeurs d'agence notifient à leur hiérarchie qu'ils ne sont plus en mesure de préserver un « niveau d'instance » raisonnable. Le « niveau d'instance » est un indicateur qui comptabilise le nombre de dossiers de demande d'allocation de retour à

[495] D'après un enquêté responsable du pilotage de l'activité dans une Direction régionale de Pôle emploi, la charge de travail a bondi de 30 % au cours de l'année 2009. Selon les chiffres de l'enquête emploi de l'INSEE le nombre de chômeur a augmenté de 28 % sur cette même année.

l'emploi qui attendent d'être traités. Pour les esprits les plus entraînés, cet indicateur est traductible en nombre de jours de traitement : rapporté aux effectifs mobilisables et à leur productivité moyenne, il permet de savoir si le stock est susceptible d'être écoulé. À l'été 2009, la pente du nombre de dossiers en instance dépasse la pente du nombre de dossier liquidés, poussant la Direction générale à réagir.

> « *En 2009, on créé Pôle emploi. Les managers ne sont pas nommés… enfin, tous les managers ne sont pas nommés. Tout le monde est dans l'incertitude personnelle. C'est quand même compliqué. Et on a la crise donc l'activité explose. Nos plateformes téléphoniques sont juste unifiées, on les a unifiées en deux mois, elles ne répondent pas bien. On est brocardé tout le temps dans la presse. On a un enjeu opérationnel fort qui est de faire face à la charge de traitement de l'inscription.* [...] *Faire du placement pour les publics très éloignés… ça, ça ne devient plus une priorité en gros.* [...] *En gros, on fait un plan de crise en juillet 2009. On s'en prend plein la figure. Quelles sont nos priorités ? Qu'est-ce qu'on fait ? Qu'est-ce qu'on fait moins bien ? Du coup, le levier OPP et le levier des prestations externes est salué et même, il est dans le plan d'action de juillet 2009.* [...] *Comment on passe la rentrée ? Déjà, on mutualise la téléphonie parce que ça déconne et on fait des plateformes régionales partout. Deux, on s'organise pour mutualiser ponctuellement sur des plateformes régionales la liquidation de l'indemnisation. Pas un retard de paiement. Trois : on démarre le placement.* [...] *Donc on utilise au moins les leviers externes pour que, tout ce qui est placement long qui mérite des entretiens, ça soit externalisé et on oriente vers les marchés OPP.* »
>
> Directrice en charge de la transformation de Pôle emploi à Pôle emploi[496].

Le Directeur général de Pôle emploi prend un train de décisions correctives afin d'éteindre le feu[497]. Il met fin au programme de formation des agents issus des Assedic. Il lance simultanément un plan de recrutement d'employés en contrat précaire 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 enseignements tirés par la Direction générale de Pôle emploi à l'issue de l'année 2009 influencent à long terme la structure de l'opérateur unique. Ils peuvent être résumés ainsi :

- L'activité de liquidation est une activité ni annexe, ni purement technique.
- Elle ne peut être envisagée comme une variable d'ajustement des plannings.
- Elle suppose l'intervention d'experts.
- Les retards et les erreurs de calcul peuvent entraîner des réclamations violentes.
- Les conditions de travail de l'ensemble des agents de Pôle emploi découlent de la bonne organisation de la liquidation des dossiers.

[496] L'entretien a été réalisé par Claire Vives en 2010, dans le cadre de son travail de thèse portant sur l'introduction de la concurrence en France en matière de placement entre 2003 et 2011. Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.* Nous reproduisons cet extrait avec son aimable assentiment.

[497] Christian Charpy, *La tête de l'emploi*, *op. cit.* p. 56.

La naissance d'un groupe homogène d'experts hybrides, les « référents uniques », est mise en défaut au cours de l'année 2009, du fait de l'accumulation d'évènements contraires au projet initial. L'idée d'une fusion des groupes professionnels et de leurs tâches est abandonnée. Mais les corrections apportées par le Directeur général mettent celui-ci en porte-à-faux vis-à-vis de la tutelle politique. En effet, dans la convention tripartite signée avec l'État et l'Unedic, il s'était engagé à maximiser la « part des demandeurs d'emploi suivi par un référent unique ». L'indicateur ne peut plus être alimenté, la figure du « référent unique » ayant disparu. Au cours de l'année 2010, la Direction générale de Pôle emploi travaille à élaborer une solution qui rende l'indicateur mesurable. Le temps presse, dans la mesure où la convention tripartite doit être évaluée et renégociée au cours de l'année 2011. Le dénouement survient lorsque les procédures d'inscription sont revues pour ne plus être dépendantes d'un expert de l'indemnisation. Jusqu'à cette date, on l'a évoqué, les demandeurs d'emploi étaient inscrits deux fois, une fois pour remettre les documents relatifs à leur demande d'allocation chômage, une seconde fois pour définir leur projet professionnel. En 2011, ces opérations sont réorganisées. L'analyse de l'éligibilité d'un demandeur d'emploi aux allocations chômage, réalisée auparavant pendant l'entretien d'inscription, est renvoyée en *back office*. Elle sera effectuée juste avant le calcul des droits. L'inscription en matière d'indemnisation se limite dorénavant à collecter les documents nécessaires et à les réunir dans un dossier. L'absence d'un seul document provoque l'« incomplétude » du dossier et son rejet. Le demandeur est invité à le reconstituer par lui-même et à le déposer dans la boîte aux lettres de l'agence. Le début de l'entretien devient une séquence de récolte des documents relatifs à l'indemnisation, sans calcul, suivi par l'élaboration du projet professionnel. L'ensemble de ces opérations peut être effectué par un seul et unique conseiller qui n'a pas besoin d'être expert en matière d'assurance chômage. Ce nouvel entretien d'inscription est intitulé « Entretien d'inscription et de diagnostic » (EID).

Pour mettre en œuvre cette réorganisation, un plan de formation est à nouveau mis en œuvre. Les enseignements durent six jours. Ils sont obligatoires pour les agents issus de l'ANPE, et facultatifs pour ceux issus des Assedic[498]. Par ailleurs, les places en formation sont attribuées en priorité aux conseillers « placement ». Sur la région Ile-de-France, par exemple, 300 places de formation sont ouvertes aux agents issus de l'indemnisation pour 2 900 places au total. La philosophie de cette formation se distingue cependant de la formation au « référent unique ». L'objectif affiché n'est plus la convergence des métiers mais une coexistence pacifique des activités. En effet, là où le référent unique était appelé à inscrire ou

[498] Cette différence a pu donner l'impression que la fusion se faisait contre les agents issus de l'ANPE. La distinction entre volontariat et obligation a été mal vécue par certains conseillers issus de l'ANPE : « *C'est l'équité Pôle emploi !* » cria une conseillère « placement » lors d'une réunion de service au cours de laquelle ce plan de formation était présenté. (Observation, printemps 2011). À l'inverse, les agents Assedic y voyaient une forme de placardisation et de plafonnement de leur évolution professionnelle.

rejeter une inscription, c'est à dire à trancher, l'agent qui s'acquitte de l'entretien unique vérifie si le dossier est complet. Il s'agit de faciliter le travail de vérification et de calcul qui sera effectué ultérieurement, par un spécialiste de l'indemnisation cette fois-ci. La naissance de l'entretien unique signe la fin de l'ambition centrale de la fusion : fabriquer un corps de travailleurs compétents dans les deux champs d'intervention.

Lorsqu'en 2011 Pôle emploi fait parvenir à l'État et à l'Unedic les documents attestant de la mise en œuvre de la convention tripartite, l'entretien unique d'inscription est présenté comme la déclinaison de l'objectif de fusion des métiers. Il s'agit d'un recodage qui permet de répondre formellement aux orientations politiques, sans toutefois les mettre en œuvre. Ce type de pratique est représentatif de la postérité des orientations inscrites dans la convention tripartite signée en 2008. Les indicateurs censés évaluer le respect par Pôle emploi des orientations de l'État et de l'Unedic sont abandonnés, sans jamais avoir vu le jour. Ces indicateurs sont déterminés par le comité tripartite au cours de l'année 2008, sans prendre connaissance du fonctionnement des systèmes d'information respectifs de l'ANPE et des Assedic. Les procédures de mesure, de décompte et d'évaluation ne font pas l'objet de convention. Bien plus, les instances qui avaient été instituées pour suivre ces indicateurs ne se réunissent pas. Il y a un là un paradoxe central de la fusion : les murs de l'institution ont été définis par les orientations de la mission réunissant l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales, le ministère du Travail, l'ANPE et l'Unedic. L'idée de ce que devrait être, dans l'idéal, un opérateur public de placement et d'indemnisation s'est imposé, loin du principe, cher aux gestionnaires, de « politique raisonnable ». Pour autant, si les murs ont été érigés par cette vision idéale, les personnes qui s'y sont installées ont suivi de toutes autres orientations, fondées sur l'utilisation des ressources existantes, en tenant compte de contraintes ignorées par ailleurs. Cette situation de disjonction, si elle n'avait pas été anticipée, semble-t-il, n'a pas non plus fait l'objet d'une tentative de rattrapage par le pouvoir politique. La relative indépendance du Directeur général de Pôle emploi pour mettre en œuvre la fusion a fait débat au sein des restes de l'Assurance chômage et de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – qui exerce normalement la tutelle sur Pôle emploi – mais elle n'a pas été remise en cause en plus haut lieu. Il apparaît en cela que la direction de Pôle emploi a reçu le mandat de la mise en œuvre du projet politique avec le blanc-seing de l'État et, d'une certaine manière, contre les partenaires sociaux.

3. Les professionnalités des agents contrecarrent le projet politique

Suite aux aménagements de la fin de l'année 2009, la fusion est mise en œuvre en répartissant les opérations d'indemnisation entre le calcul des droits à allocations, confié aux ex-Assedic intervenant en *back office*, et le contrôle du comportement des demandeurs

d'emploi, confié aux ex-ANPE dans le cadre du suivi mensuel personnalisé (SMP). La forte imbrication de ces deux activités, réalisées par deux groupes professionnels distincts au sein de la nouvelle institution fusionnée, renforce une division morale du travail, au sens d'E. Hughes[499]. Les agents issus de l'ANPE cherchent à se distinguer de leurs homologues issus des Assedic à travers une délégation des tâches qu'ils jugent ingrates, redéfinissant la politique publique de contrôle. Dans cette dernière section, nous montrons comment la forme actuelle de Pôle emploi résulte en partie des interactions entre ses salariés et non uniquement du projet politique qui lui a donné naissance.

3.1. Renseigner et liquider : L'indemnisation comme travail nécessaire mais dévalorisé

On vient de le voir, l'architecture de Pôle emploi est révélatrice des ambitions de l'exécutif, en matière de politique de l'emploi, en 2008. La fusion entendait faire des droits des demandeurs d'emploi – allocations chômage et formations – une contrepartie de leurs devoirs – une recherche active d'emploi. Les architectes de la fusion ont imaginé que la coordination de l'indemnisation et du placement serait réalisée par le référent unique et prendrait donc place au moment des entretiens mensuels de suivi. Cette fusion des métiers devait permettre la gestion cohérente de toutes les composantes du dossier du demandeur d'emploi en plaçant tous les « leviers » dans une même main. Mais les conséquences de la crise économique et l'inadaptation du plan de formation des agents viennent rappeler que l'indemnisation n'est pas une activité annexe. Elle est la première ressource des demandeurs d'emploi indemnisés et, partant, l'assise de leur recherche d'emploi. L'analyse que nous venons de mener nous permet de comprendre la dimension pratique de l'activité d'indemnisation. Il s'agit d'un « acte d'institution »[500] qui reconnaît la légitimité d'un individu à bénéficier de la mutualisation du risque chômage mais un acte concentré sur les premières semaines d'inscription. L'indemnisation s'appuie sur le contrôle des pièces justifiant d'un passé professionnel. L'opération exige donc une organisation du travail qui permette à des experts de la règlementation d'agir vite, sans être forcés de parer au plus pressé. Le placement est lui une activité de contrôle plus approfondi, s'étalant sur un temps plus long, qui vise à évaluer la conformité du comportement d'un individu avec les profils valorisés sur le marché du travail. Il vise également à évaluer la conformité du demandeur d'emploi avec la figure du chômeur actif, décrite par le droit du travail. L'indemnisation et le placement sont délégués au groupe des agents de Pôle emploi, envisagé comme un collectif homogène, alors qu'il ne l'est pas. Les processus de constitution des collectifs de travail –

[499] Everett C. Hughes, *Le regard sociologique. Essais choisis*, *op. cit.* p. 61-69.
[500] Pierre Bourdieu, « Les rites comme actes d'institution », *op. cit.*

notamment la délégation des tâches – permettent de mieux comprendre les formes actuelles de l'organisation de Pôle emploi.

La qualité du calcul des droits est primordiale pour les conditions de travail

Comme le rappelle E. Hughes ce n'est pas le caractère annexe ou inutile d'une tâche qui préside à sa délégation[501]. Il peut s'agir d'un acte central pour la bonne marche d'un collectif de travail. Au sein des agences Pôle emploi observées, les deux composantes de l'indemnisation – le calcul et le contrôle formel – sont envisagées comme nécessaires. Le revenu de remplacement facilite les relations avec les demandeurs d'emploi indemnisés. À l'inverse, les agents craignent l'irritabilité des bénéficiaires des allocations chômage, lorsque celles-ci ne sont pas versées et voient de ce fait l'indemnisation comme une variable centrale de leurs conditions de travail.

> Lors d'une formation à l'entretien d'inscription unique, une conseillère issue de l'ANPE explique à la formatrice :
>
> « *Moi, ça m'inquiète l'entretien unique. Je ne vois pas comment il est possible de faire un projet personnalisé de retour à l'emploi cohérent si jamais le demandeur il ne sait pas s'il va être payé ou non, c'est la base quand même. Là, ça ne va pas, quand les gens repartent de leur inscription indemnisation, aujourd'hui, ils sont contents. Un demandeur il peut pas se figurer sa recherche d'emploi s'il sait pas combien il va toucher. Ca pose problème, quand même.* »[502]
>
> Les éléments permettant d'évaluer la bonne marche du traitement et de la liquidation des dossiers sont scrutés, comme en témoigne cette séquence tirée d'une réunion d'équipe :
>
> « Responsable d'équipe (issue des Assedic) : *En ce qui concerne les dossiers en instance [les dossiers pour lesquels il faut effectuer un calcul de droit], on est presque à J* [traité le jour même]. *C'est bien pour l'ambiance à l'accueil. Et puis ça fait plaisir de partir en vacances en laissant les chiffres comme ça.* »[503]

L'indicateur « délai de traitement des demandes d'allocation », fabriqué par l'encadrement en partant du « nombre de dossiers en instance de décision », constitue une donnée permettant de prévoir l'ambiance de travail à l'accueil pour les jours à venir. Il est donc important pour cette responsable d'équipe d'informer ses subordonnés du niveau de l'indicateur. Tous ses subordonnés sont concernés car tous interviennent à l'accueil, quelle que soit leur institution

[501] Everett C. Hughes, *Le regard sociologique. Essais choisis*, *op. cit.* p. 69-73

[502] Karima, conseillère à l'emploi, 40 ans, Bac+4 en sociologie, observation, printemps 2011

[503] Observation, printemps 2011, Carnet p.153/154.

d'origine[504]. Lorsque l'ambiance est délétère à l'accueil, c'est toute la marche de l'agence qui tend à se gripper :

> « Corine débarque dans le bureau du service administratif et prévient Christian, son collègue : *"À l'accueil, ça chauffe. Il y a pas mal de réclamations concernant des indemnités. Les mecs ils ont pas été payées..."* »[505]

Le message latent de la conseillère est le suivant : il ne faut surtout pas passer dans le hall d'accueil, car on risque de se retrouver interpellé de toute part. Les demandeurs d'emploi s'impatientent et interpellent tous ceux qui passent à leur portée. La personne effectuant la réclamation bloque la file d'attente, amenant les suivants à s'adresser à toute personne donnant l'air d'être membre de l'établissement[506]. Ce type de blocage ne permet pas de traiter, par ailleurs, les personnes qui se présentent sur rendez-vous et ne parviennent pas à atteindre le guichet pour se faire connaître. Les conseillers qui attendent un demandeur d'emploi dans un bureau peuvent de ce fait attendre en vain une personne qui est pourtant présente dans l'agence, mais qui n'a pas pu s'annoncer à l'accueil, du fait du blocage de la file d'attente. Les plannings peuvent ainsi être bousculés. Enfin, les tensions les plus élevées peuvent amener à la sollicitation d'un supérieur pour traiter le cas, voire à un remplacement du conseiller interpelé lorsque celui-ci ne parvient plus à gérer l'énervement. Les répercussions de ces situations sur l'ensemble de l'organisation du travail sont importantes, déréglant les anticipations des uns et des autres et la planification de l'activité. Ces tensions stimulent l'humour noir des conseillers :

> « Au cours d'un repas, un agent âgé engagé néanmoins en CDD s'adresse à un jeune recruté quelques jour auparavant.
>
> Vincent : *"Moi je te dis, quand tu va à Jules Guesde* [le site indemnisation] *: Mets, une veste !! Parce que sinon, au bout de deux phrases le gars il va demander à voir ton supérieur. Mets une veste !!"*
>
> Une collègue, titulaire pour sa part, rebondit :
>
> Nathalie : *"Moi, ce que je fais, c'est que je pars quelques minutes et je reviens avec n'importe qui. Tout de suite ça détend l'atmosphère. Il se sent soudain considéré !"* »[507]

[504] Dans le rapport de la Dares sur l'accompagnement des chômeurs, établi avant même la fusion, les auteurs pointent déjà le fait que, dans les guichets uniques issus de la loi de cohésion sociale de 2008, l'activité d'accueil est périlleuse à organiser, dans la mesure où la très grande majorité des requêtes portent sur des questions relatives à l'indemnisation. Bernard Balzani, Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et Annie Gouzien, *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, *op. cit.* p.123.

[505] Observation, été 2012, carnet p.136/234.

[506] Dans le cadre de notre enquête, l'observation des situations de « blocage du convoyeur » étaient délicates dans la mesure où la familiarité avec les agents laissait supposer que je travaillais dans l'agence. Lorsque la position que j'occupais était inaccessible, derrière le guichet, ma présence pouvait contribuer à l'hostilité du public, laissant soupçonner une oisiveté latente des conseillers de Pôle emploi. Lorsque ma position était accessible, dans le hall d'accueil, je pouvais être moi-même sollicité pour donner des renseignements sur des sujets que je ne maîtrisais pas toujours, prenant le risque de décevoir ou d'énerver la personne.

[507] Observation, printemps 2011, carnet p.10/153.

Evoquant la discussion précédente avec un conseiller d'une autre agence, ce dernier fanfaronne :

Ghazi : « *J'ai remarqué que même si tu ne vas chercher personne, que tu sors fumer ta clope derrière et que tu reviens, le gars déjà il est plus calme.* »[508]

Le calcul des droits et le versement des allocations sont reconnus par l'ensemble du collectif de travail comme nécessaire. En revanche, l'intrusion de ces questions financières et réglementaires au cœur de l'activité de placement est mal perçue par les conseillers issus de l'ANPE.

La séquence d'observation reproduite ci-après se déroule à l'accueil d'une agence qui n'est pas « mixte ». Il y a un local réservé aux questions d'indemnisation et d'inscription, rue Jules Guesde, et un autre réservé aux questions de placement, rue Marc Sangnier, les deux locaux sont distants de 30 minutes en métro :

« Une femme vient se plaindre à l'accueil de l'agence rue Marc Sangnier car on lui réclame un trop perçu. Elle prétend que c'est faux et souhaite régulariser cette histoire avant le 19 avril, date avant laquelle elle doit payer. Or, elle n'a pas réussi à obtenir un rendez-vous rue Jules Guesde avant le 21 avril. Cela pose problème. Le ton monte assez vite avec la conseillère car la dame pense qu'il y a deux Pôle emploi, un « gentil », où elle s'est rendue et un « méchant », qui lui envoie des réclamations de trop perçu de son Allocation spécifique de solidarité. Nathalie, conseillère provenant de l'ANPE, essaie de lui expliquer que c'est le même Pôle emploi mais qu'ils ne font pas la même chose et que c'est là-bas qu'elle doit prendre rendez-vous et pas ici. »[509]

Du fait de la distinction des sites, très peu d'agents présents dans le local de la rue Marc Sangnier sont disponibles pour résoudre le problème de cette dame. Un seul en fait. Mais le poste de travail de l'agent ex-Assedic qui est de permanence au local de la rue Marc Sangnier n'est pas branché à la totalité du système d'information relatif à l'indemnisation. L'agent n'a pas accès à toutes les applications informatiques issues des Assedic, notamment l'outil de prise de rendez-vous. Plus généralement, cette non-mixité des sites conduit les agents issus de l'ANPE à stigmatiser l'activité réalisée au sein du site indemnisation :

« Dominique fulmine à la lecture d'un mail : *"Les gens qui écrivent pour les problèmes d'indemnisation ça use. En prenant une voix nasillarde : "J'ai fait une erreur dans mon actualisation, pourriez-vous vérifier et modifier…" Putain ! C'est le genre de boulots administratifs parasites que Jules Guesde, eux, ils n'ont pas.*" »[510]

Le terme Jules Guesde, renvoie à l'activité effectuée au sein du site indemnisation et surtout aux agents issus des Assedic qui y effectuent leur travail administratif. Ils ne font pas de suivi personnel ou d'entretien et aucun demandeur d'emploi ne dispose de leurs coordonnées. La conseillère pointe le fait qu'en tant que conseillère à l'emploi, c'est sur sa boîte mail qu'arrivent les questions relatives à l'indemnisation.

[508] Observation, été 2012, carnet p.53/234.

[509] Observation à l'accueil, printemps 2011, carnet p. 18/153.

[510] Observation au service-entreprises, Printemps 2011, carnet p. 4/153.

Mais l'activité de liquidation est dévalorisée

Malgré la reconnaissance de l'importance du travail administratif d'indemnisation, la division technique du travail est investie moralement. Les conseillers à l'emploi (placement) cherchent à se distinguer des liquidateurs (indemnisation) pour mettre entre eux une barrière. Ils les considèrent comme de simples agents de saisie qui se borneraient à respecter la règlementation, bridés dans leur autonomie.

> À l'issue d'une pause cigarette où nous évoquons la fusion, une ancienne conseillère ANPE me donne son avis sur la confrontation des groupes professionnels :
>
> « Odile : *"Malgré ce que dit Charpy* [directeur de Pôle emploi à l'époque], *les agents Assedic, ce sont des aides comptables. Ils recrutaient des bacheliers aux Assedic, tu le savais ça ? Ce sont des aides comptables. À l'ANPE, ce n'est pas pour rien si on a toujours recruté à Bac+2. On fait un métier de consultant ! Tout ça pour être moins payés qu'eux.*" »[511]

Les agents issus des Assedic ressentent cette stigmatisation mais ils éprouvent des difficultés à la combatte, car il leur est très difficile pour eux de faire la preuve de leur compétence. Les conseillers issus de l'ANPE ne participant pas au traitement des demandes d'allocation, ils ne peuvent toucher du doigt les difficultés de la tâche.

> Sur un site internet consacré à la fusion, une personne se présentant comme un ancien conseiller Assedic déplore :
>
> « *Quant aux conseillers ex-ANPE, ils ont longtemps considéré leurs collègues de l'indemnisation comme des " comptables ", ignorant les difficultés d'appréhension des règles d'indemnisation et les contrôles afférents. Il était évident que ce n'est pas en quelques jours que l'on peut maitriser ce métier* »[512].

Le caractère codifié et automatique de leurs interventions est en effet dévalorisé par les agents issus du placement. Le caractère supposé répétitif et clos – pour ne pas dire aliénant – de cette activité de catégorisation administrative est particulièrement repoussé par les spécialistes du placement.

> « Golda est au téléphone avec un demandeur d'emploi. Les créateurs d'entreprise ont la possibilité de recevoir la moitié de leurs indemnités en une fois, pour constituer le capital de leur entreprise. Avec force détail technique, Golda explique à son interlocuteur comment il pourrait bénéficier de cette procédure. Lorsqu'elle raccroche, je lui fais part de ma surprise quant à cette maîtrise de la réglementation.

[511] Observation, printemps 2011. Odile est une conseillère d'une cinquantaine d'année entrée à l'ANPE en 1980, de retour d'Algérie, où elle était institutrice. Certains de ses collègues l'appellent « Pied Rouge ».

[512] Commentaire au billet : « "Double compétence: La fin d'un mythe ? Chez Pôle emploi, les agents ne sont plus censés savoir tout faire" *Les Echos* 28 juillet 2011 », posté par *Chandernagor*, le 29/07/2011 à 08h45 sur le blog, *La fusion pour les nuls.*

> Golda m'explique : « *Je me suis formée à l'indemnisation sur le tas, toute seule, en étant curieuse, en demandant aux collègues. C'est pour pouvoir répondre aux questions des demandeurs d'emploi lorsque je suis d'accueil. Parce que tu envoies les gens bouler une fois, deux fois, au bout d'un moment tu te rends compte qu'ils reviennent, toujours plus vite et plus énervés. Mais, par contre, je n'en parle pas à mes chefs. Je veux pas qu'elles sachent et que ça devienne officiel. En tout cas pas tout de suite. Ca voudrait dire pouvoir liquider et ça, ça ne m'intéresse pas du tout mais alors pas du tout, du tout. Passer huit heures dans une salle à traiter des dossiers de demande d'allocation comme Xav' l'autre jour, brrr. C'est hors de question. Plutôt mourir.*" conclut-elle. »[513]

Ce caractère répétitif et clos du travail d'indemnisation est un point de vue propre aux agents issus de l'ANPE. Le travail de liquidation des dossiers constitue en fait une activité complexe de déchiffrage et de classement de preuves d'un passé professionnel et dont l'enjeu central est la réduction des erreurs[514]. Néanmoins, une division morale du travail latente s'insinue au cœur des collectifs. Les agents issus de l'ANPE font preuve d'un mépris latent, masqué mais bien réel, pour leurs collègues et leurs activités, dont ils jugent les pratiques limitées d'un point de vue intellectuel.

3.2. Le caractère impur du contrôle de la recherche d'emploi

Ce rapport distant à la règle se manifeste le plus clairement à propos du volet « contrôle » de l'activité d'indemnisation. C'est en la matière que la division morale du travail s'avère la plus approfondie. La fusion avait pour ambition de confier aux conseillers à l'emploi un mandat de contrôle et de sanction. Il s'agit là d'une activité de « police », au sens propre du terme, qui consiste à rapporter la situation des individus aux obligations mentionnées dans le code du travail à la rubrique : droits et devoirs du demandeur d'emploi. Les déviants sont passibles de sanctions en matière d'indemnisation puisque leur revenu de remplacement peut être réduit ou suspendu en cas de « récidive ». Les conseillers à l'emploi se montrent réfractaires à l'exécution de ce mandat.

Observée au sein d'autres administrations comme les services déconcentrés du ministère du Travail[515], la dévalorisation de l'activité de contrôle se rencontre également chez les conseillers issus de l'ANPE. Dans un article de D. Demazière sur le suivi des chômeurs de longue durée daté de 1996, on remarque que la mise à distance de cette pratique du contrôle fait partie de la construction professionnelle des conseillers ANPE, contre la figure de l'agent

[513] Golda est une conseillère Pôle emploi, 39 ans, entrée à l'ANPE en 2005. Observation, été 2012 (Carnet p. 87/234)

[514] En cela, elle ressemble beaucoup à l'activité décrite dans Jérôme Denis, « Le travail de l'écrit en coulisses de la relation de service », *Activités*, 2011, vol. 8, n° 2, p. 32-53.

[515] Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, et Emmanuel Pierru, *Le contrôle des chômeurs*, *op. cit.*

Assedic[516]. Les conseillers y sont d'autant plus réfractaires qu'ils jugent la pratique de l'interrogatoire parfois contre-productive, le demandeur pouvant être tenté de dissimuler des informations importantes, comme le travail au noir, s'il a le sentiment d'être en face d'un contrôleur. Travailler au noir constitue pourtant la trace d'une activité et d'une compétence professionnelle valorisable. L'activité de contrôle de la recherche d'emploi est envisagée par les conseillers à l'emploi que nous avons rencontrés comme un « sale boulot », dont ils se défaussent ou qu'ils délèguent. Si la littérature sur le sujet envisage un progressif durcissement de la condition des chômeurs, nos observations de terrain ne vont pas tout à fait dans ce sens[517]. L'activité de contrôle n'est pas déniée, en soi, par les conseillers. Ils sont conscients du pouvoir qu'ils ont. Frédéric, conseiller à l'emploi de longue date, nous explique : « *Il faut voir s'il y a une problématique. Mais c'est pas toujours le cas. Parfois, c'est juste le marché du travail qui fait qu'ils ne trouvent pas. Je suis pas dans le contrôle pur. Sauf si le mec, il arrive les mains dans les poches bien sûr* »[518]. L'activité de contrôle « pur » apparaît pour beaucoup de conseillers à l'emploi comme un travail de flicage indigne. On peut observer sur ces questions un investissement moral des conseillers qui cherchent par eux-mêmes à diviser le travail entre ce qui tient de leur mandat et ce qui n'y correspond pas.

La mise à distance du « sale boulot » conduit à se défausser vers d'autres mécanismes de sanction, l'encadrement ou les machines. Nous avons rencontré ainsi un Directeur d'agence qui tenait à recevoir personnellement, un après-midi par semaine, les chômeurs suspects, qui étaient alors tenus de produire les preuves de leurs démarches. Le tôlé suscité par cette pratique – auprès de ses confrères et de sa hiérarchie – révèle cependant son caractère marginal et extrême[519]. Les Directeurs d'agence n'ont pas vocation à recevoir les demandeurs d'emploi, ils sont mandatés pour saisir les services départementaux du ministère du Travail en cas de soupçon. En règle générale, c'est surtout la machine qui se voit attribuer le sale boulot. Les absences aux ateliers et aux entretiens déclenchent en effet de façon automatique l'envoi d'un avertissement avant radiation. L'intervention des conseillers consiste alors à sauver des eaux les plus méritants, en interprétant les règles pour qualifier telle ou telle situation d'absence légitime ou non.

> Dans l'extrait d'observation suivant, Christian, un conseiller, saisit *a posteriori* la liste des présents à un atelier d'aide à la recherche d'emploi. Les participants venaient de plusieurs agences du bassin et, de ce fait, il doit prévenir ses collègues d'autres agences en cas d'absence. Pour comprendre cet extrait, il faut savoir

[516] Un conseiller engage ainsi le demandeur d'emploi qu'il reçoit « Allez-y, vous pouvez me parler, ce n'est pas l'Assedic ici. » Didier Demazière, « Des réponses langagières à l'exclusion. Les interactions entre chômeurs de longue durée et agents de l'ANPE », *op. cit.*

[517] Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, et Emmanuel Pierru, *Le contrôle des chômeurs*, *op. cit.*

[518] Observation été 2012, carnet p.11/234.

[519] Lorsqu'une conseillère d'une autre agence a appris l'existence de cette pratique, elle en a averti la Direction départementale qui est intervenue pour recadrer le Directeur d'agence en question.

qu'une « GL », pour « gestion de la liste », est un courrier intitulé « avertissement avant radiation » :

Christian : « *Lui il a noté un mauvais identifiant sur la feuille de présence. Je vais mettre son nom en entier… Voilà. Il a été convoqué le 22 août. Il n'a pas d'excuse. Dans le planning il n'y a pas moyen de le retrouver puisque ses identifiants ont été mal codifiés. Si je passe par son nom… Bon, passons, il n'est pas venu. Ils verront s'ils font une GL. Avant, j'imprimais des GL, je les remplissais, et je les envoyais par courrier à l'agence de* [la commune du demandeur]. *Je leur laissais la décision de la déchirer ou pas. Je le fais plus parce que ça coûte déjà le timbre, j'envoie plutôt un mail. Je connais la fille qui travaille au service administratif là-bas, Kadera, parce que c'est nous qui l'avons formée. Si le mec pour deux ateliers il va à un seul, pas de GL. S'il rate un atelier mais qu'il est accompagné* [par un prestataire externe], *pas de GL. C'est vraiment du cas par cas. Il faut juste qu'ils comprennent que c'était pas cool de prendre une place et de pas venir. Quand on a trois mois de retard sur la saisie des listes de présence aux ateliers, comme ça peut arriver, je ne fais pas de GL… Tu imagines ça veut dire que la personne devrait rembourser trois mois d'indemnisation.* »[520]

Le conseiller en question développe une matrice personnelle de catégorisation des situations qui rendent légitime la sanction. Il juge en l'occurrence que le demandeur d'emploi ne mérite pas d'être sanctionné puisque, d'après le logiciel, il n'est allé qu'à un seul atelier au lieu de deux. Il ne craint pas de prévenir sa collègue de cette absence puisque, l'ayant formé, il a le sentiment de lui avoir inculqué cette matrice.

Cette façon d'intervenir pour sauver plutôt que pour sanctionner négativement semble envisagée de manière particulièrement valorisante par les conseillers. L'hypothèse est renforcée par le fait que les radiations pour cause de « sanction », c'est-à-dire suite à une décision, ont baissé au cours de l'année 2011, tandis que les radiations automatiques augmentaient[521]. Ainsi, ce n'est pas en vérifiant des preuves que les conseillers à l'emploi sanctionnent les chômeurs mais bien plutôt en leurs fixant des rendez-vous. Le rendez-vous n'est pas une sanction en lui-même mais, en augmentant la fréquence des sollicitations, ils cherchent à vérifier les dispositions du demandeur d'emploi à se conformer, même contre son gré, au fonctionnement de l'institution.

Les propos d'une conseillère, après un entretien, laissent penser que les conseillers se défaussent sur les dispositifs techniques de radiation automatique pour sanctionner les demandeurs d'emploi réfractaires :

Naomie : « *J'ai fait exprès de lui donner un rendez-vous à lui, parce que c'est un gros boulet. Il a fait 5 candidatures en un mois, il a l'impression d'avoir postulé à 15 000 offres. Avec la lettre de motivation qu'il a, il y avait peu de chance qu'il soit pris de toute façon. Là, je vais voir s'il me fait un retour* [Elle lui a remis plusieurs offres d'emploi, à défaut d'un atelier qu'elle n'a pas réussi à lui faire accepter]. *C'est pour voir s'il est autonome.* »[522]

[520] Observation, été 2012, carnet p. 134/234.

[521] Collectif les Autres Chiffres Du Chômage, « Les flux d'entrée et de sortie du chômage : moins de retours vers l'emploi, plus de sorties "administratives" », *op. cit.*

[522] Observation Eté 2012, carnet p.190/234.

Au vue des jugements de Naomie, la lettre de la loi légitimerait une procédure de radiation. Mais, sous ses airs de « mère fouettarde », elle ne sanctionne pas directement le demandeur. Elle passe par un média – la prescription, la convocation, l'injonction – pour ne pas avoir à faire ce travail de sanction par elle-même. Si le chômeur se conforme aux attentes de sa conseillère, il sera conservé dans les listes.

Il s'agit là d'un élément structurant de la forme qu'a prise Pôle emploi après la fusion. Le volet explicitement coercitif de la politique d'activation des dépenses de chômage n'est que peu investi par les conseillers à l'emploi lors des entretiens. La sanction est déléguée à leur hiérarchie et au système d'information qui enregistre automatiquement les absences à rendez-vous. En revanche, à travers le jeu sur les sollicitations, le volet « enrôlement » de ces mêmes injonctions au contrôle est davantage investi.

3.3. Des pratiques de contrôle plus latentes

Les conseillers à l'emploi ont un pouvoir de sanction administrative indirecte – la saisine des services déconcentrés du ministère du Travail. L'observation suggère qu'ils mobilisent très peu ce pouvoir et préfèrent un contrôle plus implicite, et également plus normatif, en soumettant la personnalité des demandeurs d'emploi à des épreuves de jugement.

Au cours de l'année 2011, les systèmes d'information fusionnent et une minorité d'agents sont finalement formés au poste de conseiller « double-compétent » – successeur du « conseiller unique ». Dans ce nouveau contexte, les conseillers à la « double casquette » revendiquent l'intérêt des informations relatives à l'indemnisation pour comprendre la situation des demandeurs d'emploi.

Je discute avec Xavier à l'occasion d'une pause cigarette :
« Xavier fait de la liquidation, mais aussi du placement. Par exemple, il lui arrive de faire un point indemnisation, de pouvoir répondre pendant les entretiens de SMP. Je lui demande s'il y a des entretiens consacrés uniquement à l'indemnisation. Il me dit non, il n'y a qu'une partie de l'entretien unique d'inscription. En revanche ça peut arriver de traiter ces questions pendant un entretien normal. Même, dit-il, cela lui offre des pistes d'analyse différentes et supplémentaires dans son approche du profil professionnel. »[523]

L'aspect administratif des déclarations des demandeurs d'emploi peut conforter les conseillers dans leur jugement sur un cas.

« À propos de la liquidation, David explique :
"Ça m'amène quand même une connaissance garantie du passé professionnel du demandeur d'emploi, ce que je n'avais pas auparavant. Quand j'intervenais dans un guichet unique, il y avait souvent des discussions avec des collègues de l'indemnisation qui

[523] Observation, été 2012, carnet p.9/234.

me disaient : "Mais pourquoi tu as fais ça alors que ce Monsieur il a telles et telles caractéristiques". Je devais avouer que j'étais pas au courant, que la personne m'avait menti. Aujourd'hui, il y a une garantie de la déclaration, garantie de ce qui arrive vraiment aux demandeurs d'emploi. Par exemple le motif du licenciement, ne peut être passé sous silence, etc. Cela change la nature des entretiens, il y a autre chose qui se joue que quand c'est simplement déclaratif." »[524]

Pour certains conseillers doublement compétents, le traitement du cas du demandeur d'emploi est enrichi par les informations supplémentaires apportées par les logiciels d'indemnisation. Cet extrait d'observation lors des minutes qui précèdent un entretien le souligne :

« Toutes ces informations dans le dossier d'indemnisation de la personne nous les lisons ensemble à l'écran avec Joseph, sans parler. Il réagit soudain : "*Elle a travaillé un jour en mai ! Waouh !*"

Joseph recherche des offres correspondant aux caractéristiques de la dame à 10 km autour de chez elle. Ça ne lui convient pas car le ROME de la personne est selon lui mal codé : *"Je ne comprends pas pourquoi. C'est parce qu'apparemment elle n'a pas les diplômes de son ROME en fait. Elle n'est donc pas auxiliaire de vie sociale auprès des enfants."*

Il consulte une offre. 23h, deux enfants, à domicile. Il regarde ensuite sa formation : elle a un bac pro et un BEP carrières sociales.

Joseph : *"Je ne comprends pas pourquoi elle trouve pas de boulot… Il y a des offres pourtant, elle a des diplômes, ça m'étonne toujours les gens qui n'ont pas une journée de boulot. Quand tu es vraiment dans la merde, que tu veux vraiment bosser, tu trouves toujours des petites choses, même si c'est pas long et pas bien payé. Même une semaine…*

JMP : *C'est pour ça que tu es allé sous Aladin* [Le logiciel indemnisation] *?*

Joseph : *Oui et puis là, regarde* [Il me montre le carré indemnisation de la synthèse du dossier, il y a écrit Indemnité Journalière de Référence : 0 euros...] *Je me demande toujours avant l'entretien comment est-ce que les gens font pour vivre. Cela fait un an qu'elle est à zéro… Après, elle a vingt ans, on peut toujours se demander si elle n'est pas chez ses parents… Bon il est 8:38, elle ne viendra pas. Next !"* Crie-t-il pour finir. »[525]

Les informations récoltées par les conseillers au titre de l'aide au retour à l'emploi, peuvent devenir des « savoirs coupables »[526] qui renforcent leur capacité de placement mais entrent en contradiction avec le mandat de police qui leur est confié. En effet, lorsque les demandeurs d'emploi contreviennent à leurs devoirs, ils s'exposent à des sanctions en matière d'indemnisation. Dans ces cas-là, les informations en question sont utilisées plus comme des leviers supplémentaires, pour « activer » la personne, que comme des raisons de sanctionner.

« J'observe le premier entretien de suivi entre Dominique et un homme de 34 ans, enregistré comme agent de manutention, bénéficiaire du RSA. Ils se voient pour la première fois.

David : *"Ça remonte à quand votre dernier emploi ?*

Demandeur d'Emploi : *Ca remonte à trois ans...*

[524] Observation, été 2012, carnet p.50/234.

[525] Observation, été 2012, carnet p.170/234.

[526] Everett C. Hughes, *Le regard sociologique. Essais choisis*, *op. cit.* p. 101.

David : *Trois ans ! Mais vous avez fait quoi depuis tout ce temps ?*
DE : *Je vais pas mentir, j'ai chômé.*
David : *Vous avez quand même bossé au black un peu ?*
DE : *Ouais, ben ouais.*
David : *Mauvaise idée.*
DE : *Pourquoi, c'est interdit ?*
David : *Il y a deux dangers. D'une part, il peut y avoir des contrôles de la CAF avec des pénalités. On ne vous demande plus simplement de rembourser, on vous demande de rendre plus.*
DE : *Ah bon ? Mais tellement je crois c'est normal je l'ai dit à des flics que je bossais au noir."* […]
Après le départ du demandeur d'emploi, nous revenons sur cet entretien.
JMP : *Et s'il faisait l'idiot tout en bossant vraiment et de manière régulière au black.*
David m'explique : *Il y a plein de gens qui jouent au mec un peu bête, mais là ce n'est pas le cas, celui-là il n'est vraiment pas malin. Annoncer comme ça à son conseiller qu'il bosse au black, il faut vraiment pas être sérieux ni méfiant. Ce mec a bossé, c'est clair. Mais il y a quand même plein d'éléments qui prouvent aussi ou, en tout cas, qui permettent d'avancer qu'il n'est pas tout à fait dans le boulot. Il y a plusieurs hypothèses, la tienne ok. Mais il y en a d'autres. Il faut pas être angélique, il y a des gens qui vivent sans travailler. Je vais tester ses réactions à ce monsieur, voir ce que ça donne. Certes, c'est clair, il a appris qu'on finançait des permis et il ne vient que pour ça mais, ça peut être un levier pour dire d'accord, si vous trouvez un taf, je peux faire quelque chose pour votre permis.* […] *Mon avis c'est que c'est un mec qui souhaite se remettre dans le droit chemin et, du coup, je vais le bouger un peu, c'est ce que je fais avec ces profils. Parce qu'ils n'ont plus l'habitude du stress. Je lui financerai rien sans rien de sa part ça c'est clair."* »[527]

L'opportunisme du demandeur d'emploi – soupçonné de venir à Pôle emploi pour bénéficier du permis de conduire – est mobilisé comme un levier d'action. Le conseiller dispose d'informations compromettantes sur ce monsieur et compte s'en servir pour le « bouger un peu ».

C'est un constat important relevé lors de nos observations. Le contrôle de la recherche d'emploi effectué par les conseillers à l'emploi ne vise pas à sanctionner les fraudes à l'assurance chômage, comme le voudrait la loi. Les sanctions administratives sont utilisées en dernier recours, pour sanctionner les demandeurs qui, du point de vue du collectif de travail, ne jouent pas le jeu de l'institution. Avant cela, le contrôle et l'encadrement de la recherche d'emploi sont mobilisés pour conformer les demandeurs d'emploi au personnage implicitement défini par leur mandat : une position claire sur le marché du travail, l'objectif de retrouver un emploi, l'expérience de difficultés qui en appelle à leurs connaissances du marché du travail, de la formation ou du placement.

Nora, une conseillère en CDD, est occupée à envoyer des offres d'emploi à la chaîne aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas été vus depuis deux mois.

« Nora passe assez peu de temps pour vérifier la conformité entre les offres et les profils des demandeurs d'emploi. Elle semble un peu gênée d'envoyer des offres de manière aussi automatique.

[527] Observation, été 2012, carnet p.130/234.

Nora demande à Thiphaine, une conseillère plus ancienne qui lui fait face dans le bureau : "*Est ce qu'il risque des sanctions s'il refuse ces offres d'emploi ?*

Thiphaine : *Non, parce que l'employeur ne peut jamais apporter la preuve qu'il a reçu ou pas le demandeur d'emploi. En revanche, lorsque l'on a un demandeur d'emploi qui ne se comporte pas… dans un grand esprit de collaboration avec son conseiller, on va dire… On monte un dossier, on lui envoie des offres pour voir comment il réagit et après, ça nous sert de prétexte pour alimenter le dossier.*" »[528]

Ainsi la fusion juridique advient, mais ce projet d'articulation du suivi et du contrôle échoue en partie, du fait du refus des conseillers à l'emploi d'investir l'activité de police lorsqu'elle ne sert pas leur intérêt professionnel : placer. Le projet politique de la fusion est redessiné par les agents de premier niveau. Les pratiques concrètes qui se mettent en place à la suite de la fusion laissent entrevoir un échec de ce projet du fait de l'importance qu'a prise l'activité de liquidation au cours de l'année 2009. Le projet échoue également du fait de la réticence des conseillers à revêtir le costume de contrôleur au cours des années suivantes. Deux métiers distincts se stabilisent, loin du projet de constituer une masse d'experts polyvalents.-

[528] Observation en *backoffice*, été 2012, carnet p. 40/234.

Conclusion du chapitre III

Alors que le pointage physique et administratif des demandeurs d'emploi disparait en 1984, la politique de l'emploi renoue, dès la décennie suivante, avec le contrôle de la recherche d'emploi dans le cadre d'une nouvelle articulation de l'indemnisation et du placement. Le contrôle de la recherche d'emploi, partie intégrante du mandat des conseillers à l'emploi sans avoir été toujours effectivement réalisé, est progressivement assumé par les services d'indemnisation. Les frontières entre les interventions relatives aux organismes d'indemnisation et de placement sont rendues plus poreuses encore, à mesure que l'assurance chômage investit dans des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi. En 2009, les organismes sont réunis par décret pour confier effectivement le contrôle aux responsables du placement. La fusion de l'ANPE et des Assedic, s'inscrit en partie dans la continuité de cette histoire longue de la politique de l'emploi. Le projet repose, en effet, sur l'hypothèse d'une plus grande efficacité de la recherche d'emploi lorsqu'elle est étroitement encadrée. C'est en ce sens qu'est imaginée la création d'un corps d'experts hybrides qui soit en mesure d'aider les chômeurs, de les suivre et de les sanctionner au besoin. Néanmoins, cette réforme institutionnelle surprend les acteurs de la politique de l'emploi en remettant en cause des compromis anciens tels que le pouvoir des partenaires sociaux dans la gestion et la distribution des fonds de l'assurance chômage.

La catégorie « chômeur » évolue sur cette période. Aux critères traditionnels de disponibilité et de sobriété se substitue progressivement une évaluation du comportement du chômeur sur le marché du travail. Les sanctions évoluent également dans la mesure où ce n'est plus l'éviction en dehors du dispositif d'aide financière qui est en suspens : le retour dans le dispositif constitue toujours l'horizon tandis que la sanction devient temporaire, incitative. L'enjeu est de convaincre les demandeurs d'emploi de se comporter « comme si » ils étaient sur un marché frictionnel, malgré la faiblesse de l'offre d'emploi. De plus, « être chômeur » comme statut social individuel – catégorie juridique attachée à des droits reconnus par la loi et appliquée par des agents de service public – tend à se détacher de la catégorie macro-économique de chômage. En effet, là où la conception statistique se fonde sur le désir de travailler, les fourches caudines de Pôle emploi s'attachent avant tout à évaluer la conformité du comportement du demandeur d'emploi avec les procédures de l'institution : est-il conforme aux modes de sélections en usage à l'entrée de l'emploi et de la formation ? L'identification des métiers en tension par l'assurance chômage à compter du PARE contribue également au passage d'une analyse de l'économie en termes de déséquilibres globaux, entre l'offre et la demande de travail, à la recherche de voies de déversement pour les demandeurs d'emploi surnuméraires, à travers des mécanismes d'incitations individuels à la formation. Ces développements interrogent ainsi les liens entre l'identification d'un

problème social global que serait le chômage et l'intervention publique locale auprès de chacun des chômeurs : quels sont les outils mis en œuvre par l'État pour passer d'une échelle à une autre ?

Au regard de notre problématique, l'analyse de la fusion est particulièrement intéressante. D'abord, elle s'appuie sur une théorie économique du chômage, à travers la notion « d'activation ». Ensuite, elle mobilise, pour assurer la mise en œuvre de la réforme, toute la panoplie du *New public management* : réduction des doublons, indicateurs de performance ou participation des consultants. Enfin, elle prescrit une transformation du travail des agents du service public. Or, l'étude que nous avons menée suggère un large décalage entre le projet initial et sa concrétisation. Les dispositifs quantitatifs de mesure de l'activité de l'institution se sont révélés creux et le programme de formation des agents a été mis en défaut à la fois par la crise économique mais aussi par la modestie des enseignements. Pour finir, la mise en œuvre de la politique d'activation a en partie échoué face à la division morale du travail retirant le contrôle formel de la recherche d'emploi au dehors des entretiens de suivi. En partie seulement, car le mandat d'encadrement de la recherche d'emploi est investi par les conseillers qui s'attachent à un jugement global de la personne. Cette forme plus informelle du contrôle ne découle pas de la fusion, elle est latente au sein du groupe des conseillers à l'emploi et renforcé par la personnalisation et la mensualisation instituée en 2005.

Ces différents constats font écho aux analyses des réformes contemporaines de l'État proposées par F. Dreyfus. Celle-ci interprète les reconfigurations actuelles des administrations comme une tentative de politisation de ces institutions contre l'autonomie bureaucratique[529]. Sans remettre en cause le caractère explicite de la volonté politique de transformation d'une administration, le cas de la fusion de l'ANPE et des Assedic tend à souligner en négatif les conditions de félicité d'une telle reprise en main. La naissance de Pôle emploi est marquée par la disjonction entre les ambitions politiques et la réalité des organisations fusionnées, notamment les réalités gestionnaires.

[529] Françoise Dreyfus, *L'invention de la bureaucratie*, *op. cit.* p. 201.

Conclusion de la première partie :

Dans cette première partie, nous nous sommes attachés à retracer la généalogie de Pôle emploi. Le chapitre I a montré comment, en 1967, l'ANPE nait d'une réflexion statistique et politique sur la notion de demandeur d'emploi, sur les façons de mesurer ce phénomène et sur les moyens de répondre à cette demande. Dès sa naissance, l'opérateur public de placement est l'objet d'une injonction à compter, pour le compte de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Le chapitre II a été l'occasion de montrer comment ces dispositifs de décompte de l'action de l'ANPE sont mis à la disposition des échelons intermédiaires de l'établissement, entre 1990 et 2007, pour permettre une évaluation de la productivité de l'Agence. Le mouvement de contractualisation entre l'État et ses administrations constitue un agent puissant de cette mise en gestion de l'établissement. Les dispositifs de mesure visent à apporter la preuve de la réalisation d'une activité, conçue comme un ensemble de prestations, réalisées pour le compte de l'État. Les indicateurs statistiques émergent ainsi à partir du moment où intervenir sur le volume d'emploi n'est plus un objectif politique. Le chapitre III, prenant pour objet la fusion de l'ANPE et des Assedic, a permis d'étudier les reconfigurations des politiques publiques de l'emploi, qui ont donné sa forme actuelle à l'opérateur public de placement et aujourd'hui d'indemnisation, Pôle emploi. Lors de la première année d'existence de l'établissement, l'organisation du travail est redéfinie par le jeu des acteurs mandatés pour appliquer quotidiennement la politique de l'emploi, les conseillers de Pôle emploi. Les injonctions politiques adossées à des indicateurs de performance apparaissent ainsi malléables lorsqu'elles se confrontent à la réalité quotidienne du travail. Les indicateurs de pilotage conçus par l'État pour suivre la fusion n'ont eu que peu d'effet sur l'organisation et les pratiques des conseillers, ce qui interroge les modes de déclinaison et d'imposition des politiques publiques. Les indicateurs de productivité n'ont pas de performativité intrinsèque. Ils « agissent » lorsque des acteurs les investissent et les légitiment. La quantophrénie ne peut être le seul angle d'analyse et la seule variable explicative des pratiques des acteurs. Certaines reconfigurations de la politique de l'emploi ne se jouent pas dans les ministères mais au contact des publics avec lesquels interagissent les agents de l'État.

La sociologie de la quantification a montré tout l'intérêt qu'il y avait à étudier à la fois les catégories mobilisées dans les opérations d'élaboration des grands agrégats statistiques et celles mobilisées dans les opérations de traduction effectuées lors de la rencontre entre les

enquêteurs et les enquêtés[530]. Or, dans le cadre des transformations contemporaines de l'administration, les données quantifiées sont transformées en indicateur de la productivité des agents de premier niveau de l'institution, intervenant auprès des bénéficiaires, alors même que c'est à cet endroit-là que les registres sont alimentés. De ce fait, pour prendre la mesure du cadrage des politiques actuelles de lutte contre le chômage, il est fécond d'entreprendre une sociologie du travail des individus mandatés pour réaliser les objectifs quantitatifs déterminés par le politique. De ce fait, si les politiques publiques doivent être interrogées à travers les valeurs et les normes incorporées aux outils statistiques qui les éclairent – ce que nous avons tenté de faire jusqu'à présent – ces politiques et leurs instruments peuvent également être analysés au prisme des configurations concrètes de leur mise en œuvre[531]. **S**i l'on veut parler d'activation et de gestionnarisation, puisque ces mouvements naissent avec l'ANPE, il faut aller s'intéresser aux façons de coder, aux codeurs et à leurs interprètes, les gestionnaires et les conseillers de Pôle emploi. La première partie de la thèse s'est intéressée au cadrage théorique des politiques de l'emploi et à leur instrumentation quantitative. La seconde partie analyse les dispositifs de quantification « mobilisés », au sens propre, à l'intérieur de Pôle emploi. La troisième partie aura pour objet l'interaction spécifique entre les conseillers de Pôle emploi et leur public, demandeurs d'emploi et employeurs.

[530] Frédérique Houseaux et Céline Bessière, « Suivre des enquêteurs », *Genèses*, 1997, vol. 29, n° 1, p. 100-114.
[531] Laurent Thévenot, « L'économie du codage social », *op. cit.*

Deuxième partie : La nécessité de connaître. « Gouverner à distance » en s'appuyant sur des indicateurs de productivité

« *On peut trouver, dans ce qu'on traite d'ordinaire comme incertitudes ou erreurs de la chaîne de codification, des informations précieuses sur son fonctionnement.* »

Alain Desrosières et Laurent Thévenot, Les catégories socioprofessionnelles, La Découverte, Paris, 1988 p. 35.

A travers la notion de *convention*, entendue comme négociation collective des catégories statistiques, les approches constructivistes de la quantification soulignent que le codage et la catégorisation du réel précèdent l'acte de mesure lui-même[532]. Lorsqu'elles interrogent la notion d'efficacité, ces réflexions invitent à rechercher les valeurs incorporées aux instruments de mesure[533] et, lorsqu'elles étudient la mesure du rendement dans le monde public, elles suggèrent de surcroit la spécificité de l'évaluation par la puissance publique de sa propre action : l'activité des agents publics ne donne pas lieu à un chiffre d'affaire[534]. De ce fait, l'État ne peut, comme le ferait une institution marchande, orienter son activité en fonction des prix de marché et des comportements des consommateurs. La conception d'outils de mesure, pour objectiver le réel, peut être interprétée comme une façon de pallier l'absence de prix. Mais, en définissant ce qu'il est bon de compter, la fabrication de tels instruments engage une conception de ce qu'il est « bon » que l'État fasse. En somme, les outils de mesure de l'efficacité de l'État incorporent une définition du « bon travail » de ses agents. Cette deuxième partie analyse la constitution d'outils de mesure en tant que pratique, c'est-à-dire comme une activité de travail reliant différents types d'acteurs qui ont leurs contraintes et leurs logiques propres.

Le développement contemporain de la mesure dans les administrations, conjugué à l'informatisation du travail, interroge le fondement rationnel-légal de l'État[535]. Mais comment interpréter ces transformations ? L'idée que quelque chose s'est passé dans les administrations

[532] Alain Desrosières, *La politique des grands nombres*, *op. cit.*

[533] François Vatin, « L'esprit d'ingénieur », *op. cit.*

[534] Bernard Grall, *Économie de forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des ponts et chaussées (1831–1891).*, *op. cit.* ; François Vatin, « L'esprit d'ingénieur », *op. cit.*.

[535] Les mécanismes juridiques et règlementaires de coordination semblent être dépassés. Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking*, *op. cit.* p. 13.

est largement partagée dans la littérature[536]. Pour autant, peu de travaux s'accordent sur le nom à donner à ces transformations : faut-il parler de marchandisation, de néolibéralisme, de managérialisme ? Ces différents qualificatifs ne désignent pas des phénomènes semblables.

Les travaux classiques de A. Berle et G. Means, ainsi que les analyses historiques de A. Chandler, décrivent l'ascendant que les *managers* sont parvenus à prendre sur les propriétaires, dans l'organisation des firmes au XIXe et dans le premier XXe siècle[537]. À l'inverse, l'économie des entreprises souligne l'émergence depuis les années 1960 de la valorisation boursière – la *share holder value* – dans la stratégie des firmes. Inspirée par les travaux de M. Jensen et W. Meckling[538], la théorie de l'agence, a été élaborée pour penser l'optimisation des relations de pouvoir lorsque la direction et la propriété des entreprises sont dissociées. Le gouvernement des entreprises a une histoire complexe et il nous paraît problématique d'utiliser indistinctement les termes de « marchandisation », de « managérialisation » ou de « néo-libéralisation » pour embrasser l'ensemble des transformations contemporaines des administrations. Le monde privé n'est pas univoque. Des stratégies fondées sur la valorisation marchande, sur la valorisation des cadres dirigeants ou sur la valorisation de la cotation boursière n'ont pas la même signification et surtout pas les mêmes effets sur l'organisation du travail. Ainsi, il n'existe pas de modèle privé qui soit « prêt à importer ». De ce fait, l'analyse des réformes administratives contemporaines ne peut se résumer à l'importation des « principes de fonctionnement issus du privé »[539]. D'une part, il est impossible d'appliquer telles quelles les méthodes de gestion des grandes entreprises à la délivrance de services publics dépourvus de prix. D'autre part, les méthodes de gestion en question sont plurielles et sont susceptibles d'équiper des stratégies opposées.

Pour des raisons de circonscription du terrain et d'efficacité du propos, les travaux canoniques sur ce qu'il convient d'appeler le *New public management* peuvent réduire les reconfigurations de l'État sur l'évolution des mandats confiés aux administrations par leurs tutelles[540]. L'activité des agents opérationnels résulterait des orientations prises par leurs cadres dirigeants. La traduction d'une réforme au sein d'une administration précéderait sa mise en œuvre. À l'inverse, des travaux plus ethnographiques portant sur ce qui se passe au guichet peuvent être tentés par une description détaillée de la déprofessionnalisation du travail

[536] Suivant le sillon creusé par Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire*, *op. cit.*

[537] Adolf Augustus Berle et Gardiner Coit Means, *The modern corporation and private property*, New York, États-Unis, Macmillan Co., 1932 ; Alfred D. Chandler, *˜La œMain visible des managers : une analyse historique*, Paris, Economica, 1977.

[538] Michael C. Jensen et William H. Meckling, « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, 1976, vol. 3, n° 4, p. 305-360.

[539] Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking*, *op. cit.*

[540] François-Xavier Merrien, « La Nouvelle Gestion publique », *op. cit.*

administratif[541]. Les injonctions transmises aux agents opérationnels par leur hiérarchie découleraient des orientations formulées par les tutelles. Ces deux types d'analyse prennent le risque de mettre de côté l'activité spécifique des acteurs intermédiaires qui mettent en forme les prescriptions descendantes afin de les faire appliquer par leurs subalternes. Elles peuvent passer sous silence les arbitrages qu'ils effectuent entre différentes injonctions alternatives ou contradictoires. Elles peuvent ignorer la sélection qu'ils opèrent parmi les informations qu'ils font remonter aux cadres supérieurs de l'institution. Nous proposons, dans le cas de Pôle emploi, de peupler d'acteurs la boîte noire de la hiérarchie intermédiaire. Ce que Ph. Bezes appelle « les activités administratives constituantes[542] ». Ces acteurs de l'entre-deux apparaissent déterminants dans la mise en place des politiques publiques. Ils participent de leurs réussites, de leurs échecs, de leur institutionnalisation ou de leur oubli, car ils traduisent en décisions concrètes les orientations des tutelles. Ils informent en retour les directions sur les routines, les résistances et, plus banalement, les difficultés des agents de terrain. Ils sélectionnent avec plus ou moins de liberté les opérations à mettre en œuvre. Des instruments de mesure évaluent leur efficacité et ils les mobilisent à leur tour pour évaluer leurs subordonnés. L'analyse proposée ici ne porte pas seulement sur les mécanismes d'imposition d'une orientation politique à une administration. Elle porte également et surtout sur l'ensemble des dispositifs de conviction et d'enrôlement des acteurs qui relient l'édiction d'une politique publique à sa mise en œuvre concrète auprès de ses bénéficiaires. Les acteurs intermédiaires constituent un rouage essentiel de la postérité des décisions politiques, dans leur parcours le long de la chaîne de commandement. Pour entrer au cœur de cette boîte noire administrative, il nous a paru intéressant d'étudier la production et l'utilisation des outils de mesure qui décrivent l'activité de Pôle emploi.

En s'intéressant aux acteurs qui défendent un cadrage gestionnaire du souci de soi de l'organisation, cette partie s'organise autour des notions de conformité et de travail de conformation. Nous entendons par là que *mettre en forme* constitue un acte réflexif visant à présenter sa propre activité dans le langage de celui qui juge et évalue. La notion de conformation peut être tout d'abord envisagée comme une forme de normalisation des actes. Se conformer signifie alors respecter un cadre prescrit, relatif à des consignes strictes. Ce versant normalisé de l'activité de travail semble cependant en disparition[543]. Cette approche est d'autant plus inappropriée que les formes de surveillance du travail sont de moins en moins directes et de plus en plus médiates : elles passent par des dispositifs techniques. Plus sûrement, donc, la conformation peut être considérée comme une pratique de mise en scène

[541] Jean-Marc Weller, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*

[542] Philippe Bezes et Odile Join-Lambert, « Comment se font les administrations », *op. cit.*

[543] Catherine Paradeise et Pascale Porcher, « Le contrat ou la confiance dans la relation salariale », *Travail et emploi*, 1990, vol. 46, n° 4, p. 5-14.

du travail. Il s'agit d'une opération de traduction qui peut porter sur la représentation de l'action mais aussi sur son contenu. La mise en forme, la conformité ou la conformation, permet le dialogue entre des espaces et des temps distincts, ainsi qu'entre des échelles d'observation différentes (local et global). Dans le cas des outils de mesure, la conformation produit des objets frontières, susceptibles de traverser les zones de contact entre les mots et les nombres[544]. Ainsi, c'est parce que les acteurs se conforment en partie aux cadres d'un dispositif informationnel, qu'ils peuvent échanger et dialoguer sans pour autant que leurs principes ou leurs représentations s'en retrouvent nécessairement affectées. De ce fait, cette partie étudie les opérations de conformation des personnes et des choses constituants Pôle emploi, au sens où ils donnent une écorce et une sève à l'institution, un contenant et du contenu.

Le chapitre suivant montre comment sont produits les équipements de l'action des conseillers de Pôle emploi et de leur encadrement. La définition du travail incorporée aux fonctions de la machine devient un enjeu de lutte dans l'organisation (IV). La constitution de ces outils de mesure et leur intégration au sein d'un système d'information enrôle les acteurs dans un jeu de lutte pour la connaissance et la reconnaissance du travail. La mesure de la productivité de l'institution en temps réel est confiée à un groupe de travailleurs, les contrôleurs de gestion. Cousins des statisticiens publics, ils encadrent les échanges au sein de Pôle emploi en objectivant le réel (V). Nous montrons que l'importance de la mesure dans l'activité de ces contrôleurs de gestion fait grandir une tension entre la nécessité de connaître le travail et la tentation de le prescrire. À leur corps défendant, ils sont appelés à prendre des décisions d'ordre politique (VI).

[544] Alain Desrosières, « De Cournot à l'évaluation des politiques publiques », *op. cit.*

Chapitre IV
Le dessein des compteurs, le dessin de l'ordinateur

« *Problem Occurs Between Chair And Keyboard.* »
Proverbe d'informaticien.

Malgré la généralisation des procédures d'évaluation quantifiée de l'action publique[545], la mesure de l'activité des agents de l'État ne résulte pas d'une génération spontanée. Cette opération occupe des travailleurs qui construisent des compteurs, entretiennent les infrastructures qui les raccordent et les bases de données qui les agrègent. Nous avons vu qu'en l'absence de prix, le gestionnaire public détermine la mission, le sens et l'objet de l'intervention des agents publics. L'utilité du travail dans un service public est difficile à déterminer car la consommation n'est pas mesurée par une grandeur externe. La répartition de l'argent public découle alors de la réponse à la question : quel est le service le plus *utile* ? Dans ce contexte, le calcul économique et la rationalisation de l'activité ne sont pas impossibles, mais ne peuvent s'appuyer sur le chiffre d'affaires comme indicateur de consommation. Certes, la mesure de la demande sociale au guichet peut constituer un indicateur de l'utilité ou de la désutilité du service, mais, comme l'a montré V. Dubois à propos des caisses d'allocations familiales[546], l'intervention publique peut avoir un très grand nombre de finalités. Le fonctionnaire en charge d'un service public doit formuler des choix et définir de lui-même les critères de l'utilité de son administration : le service doit-il garantir l'égalité, favoriser ses concitoyens les plus en difficulté ou orienter leurs conduites vers les services les moins chers à produire ? Cette question n'appelle pas de réponse univoque, elle relève d'un choix. Les procédures d'informatisation des administrations publiques relèvent d'un cadre similaire. Dans la mesure où la production d'outils techniques représente un coût, l'équipement de l'activité des agents découle de choix politiques, assumés ou non. Les acteurs qui participent à la conception d'un outil informatique doivent déterminer

[545] Albert Ogien, « La valeur sociale du chiffre », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, n° 5, n° 1, p. 19-40.

[546] Vincent Dubois, « Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales », *Lien social et Politiques*, 1998, n° 40, p. 67-74.

les opérations qui méritent d'être équipées et celles qui ne le méritent pas. Ils sont obligés d'écrire noir sur blanc une description du bon travail.

> « Dans la phase d'ingénierie technique qui se trouve être en fait de l'ingénierie sociale des choix très nombreux de paramétrage des tâches sont alors laissés souvent à la discrétion de l'équipe projet. Cette équipe formée d'informaticiens venant souvent de cabinets extérieurs, de cadres supérieurs et d'utilisateurs clés va régler des questions importantes et définir finalement à travers une multitude de choix le niveau de différenciation et d'intégration des unités dans l'entreprise ou dans le groupe. Ce qu'on n'est pas arrivé à changer par le dialogue social et avec les spécialistes des ressources humaines et la Direction générale elle-même, on imagine naïvement le régler par l'introduction d'un système d'information intégré. Cette capacité nouvelle d'intégration ne dispense pas d'une confrontation des acteurs à certains choix ; au contraire car, par sa puissance, il multiplie les choix à faire dans un projet. »[547].

Nous avons vu comment les interlocuteurs du ministère du Budget, au sein de la Direction générale de l'ANPE, ont diffusé entre 1980 et 2000 un souci gestionnaire jusque dans les agences locales. Dans ce processus, nous avons décrit le rôle du logiciel nommé « Système informatique d'aide à la décision », imposé comme une assistance au « pilotage » auprès des directeurs de site. Ce logiciel met les indicateurs de productivité à disposition de l'encadrement de proximité dans des tableaux représentant l'activité de l'agence. Intitulés « tableaux de bord », ils affichent des données constituées comme des indicateurs de « performance ». Le logiciel donne également accès aux données départementales de l'établissement pour permettre aux Directeurs locaux de se comparer à des agences dont l'environnement est équivalent. Les dispositifs de mesure du travail utilisés à l'ANPE sont alimentés en temps réel par l'intervention quotidienne des conseillers sur des registres informatiques[548]. Les dossiers des demandeurs d'emploi et des employeurs sont, en effet, conservés et mis à jour dans des logiciels. Ces applications structurent l'activité des opérateurs de la base et, en retour, leur utilisation détermine le contenu des données enregistrées. L'outil informatique constitue, en cela, un « instrument de politique publique » qui incorpore des rapports de pouvoir dans un dispositif reliant un prescripteur de politique publique à son destinataire[549].

La conception des outils informatiques incorpore ainsi des normes et des valeurs dans des instruments, une définition du travail et de sa valeur. Ces définitions ne sont pas données

---

[547] Rolande Marciniak et Frantz Rowe, *Systèmes d'information, dynamique et organisation*, Paris, France, Economica, 2009. p. 137.

[548] Il s'agit d'un choix comme le montre l'exemple de l'Education nationale qui préfère une évaluation *a posteriori* de son action. Georges Felouzis, « Les indicateurs de performances des lycées, une analyse critique », *Éducation & formations*, 2004, vol. 70, p. 83. À l'inverse des services d'urgences hospitalières eux aussi mesurés en temps réel. Nicolas Belorgey, *L'hôpital sous pression*, *op. cit.* pp. 79-88.

[549] Pour P. Lascoumes et P. Le Galès, un instrument de politique publique est précisément « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. » Patrick Le Galès, « Chapitre 6 », *op. cit.* p. 237.

d'avance et sont l'objet de débats et de controverses – témoignant de l'« espace de délibération dans lequel s'accomplit aujourd'hui la rationalisation des organisations »[550]. Le caractère incertain de ces instruments encourage les acteurs à s'investir et à défendre leur propre position par le truchement des fonctionnalités de l'outil. Etudiant une politique d'informatisation lancée en France dans les années 1960, P.-Y. Baudot propose une approche des outils informatiques que nous faisons nôtre :

> « L'hypothèse défendue ici est que cette configuration [de réforme] repose sur une grande incertitude quant aux effets modernisateurs de l'instrument. Cela encourage en effet une pluralité d'investissements largement divergents. Si chacun des groupes en présence s'efforce d'orienter et de verrouiller le processus de modernisation en s'appuyant sur les rendements croissants escomptés, l'instrument n'exclut *a priori* aucune position dans la configuration et n'interdit aucune évolution pour l'avenir. Ce faisant, des logiques incompatibles peuvent s'y agréger jusqu'à ce que des transformations au sein de la configuration réformatrice modifient la valeur des liens en son sein, excluant ou déplaçant certains des acteurs qui la composent. »[551]

La production des outils est un moment de lutte – voilé ou non – pour la définition du sens de l'activité de Pôle emploi et de ses agents. L'étude de la conception des outils informatiques constitue, pour nous, une méthode de dévoilement des routines, des pratiques et des stratégies des acteurs. Cette approche nous offre un fil conducteur pour comprendre le fonctionnement d'une institution et les soubassements théoriques de son fonctionnement. En tirant ce fil, nous proposons dans ce chapitre une sociologie compréhensive de l'acte de mise en informatique.

Le processus de développement des logiciels est une arène de lutte entre les différents acteurs qui disposent de la légitimité pour définir la mission de l'institution. Cette lutte se joue, sur notre terrain, autour de l'identification de l'utilisateur idéal (1). La définition du travail des agents constitue l'enjeu du développement de l'équipement du travail par l'outil informatique. Nous décrivons comment des connaissances sur le travail des agents sont formatées, agrégées et représentées pour être incorporées à des fonctionnalités informatiques. Les développeurs construisent ainsi une figure gestionnaire du conseiller Pôle emploi et de son « manager »[552] (2). Nous montrons, enfin, comment les logiciels incorporent une vision mécaniste de l'intervention publique sur le marché du travail. Les outils sont constitués pour

[550] Denis Segrestin, « Les ERP entre le retour à l'ordre et l'invention du possible », *Sciences de la société*, 2004, n° 61, p. 3-16.

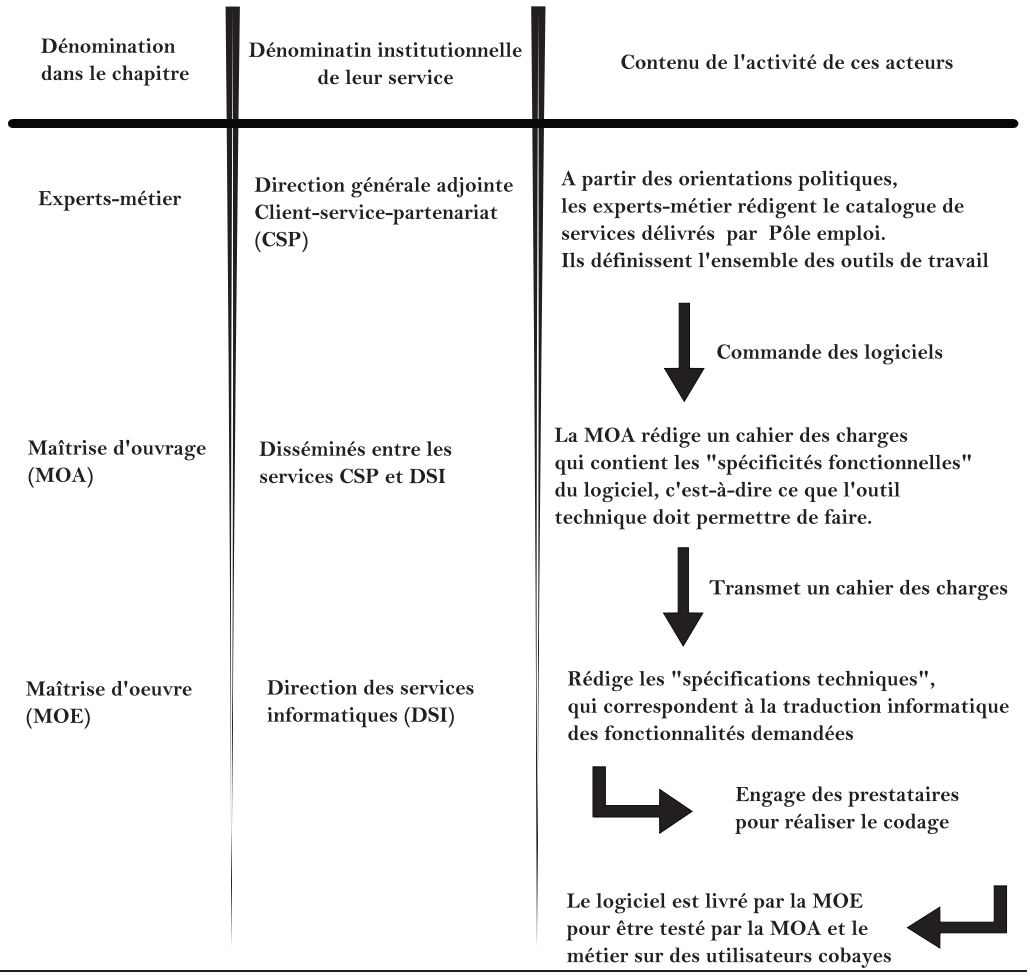
[551] Pierre-Yves Baudot, « L'incertitude des instruments », *Revue française de science politique*, 2011, Vol. 61, n° 1, p. 79-103. p. 80.

[552] Dans la suite du chapitre, nous utilisons le terme de « manager » sans guillemet et en italique pour désigner les personnes qui occupent une position de direction à un échelon hiérarchique donné. Il existe quatre niveaux de *management* : le Directeur général, les Directeurs régionaux, les Directeurs départementaux et les Directeurs d'agence. Suivant la taille des divisions, des niveaux intermédiaires de direction peuvent venir s'intercaler, instituant des Directeurs régionaux délégués ou des Directeurs départementaux délégués. Les Directeurs délégués sont identifiés comme *managers* mais officient dans une proximité très forte avec leur supérieur, comme le ferait un substitut ou un suppléant. Comme leur titre l'indique, ils sont délégués.

fluidifier la rencontre de l'offre et de la demande, déléguant ainsi aux conseillers tout le travail de mise en forme et de mise en équivalence de ces deux positions de marché (3).

Encadré iv.1 : Précisions méthodologiques et sémantiques.

Nous n'avons pas eu la chance d'observer la production de logiciels en acte. Notre enquête a été effectuée au moyen d'entretiens, réalisés avec des personnes ayant la charge de développer des outils informatiques. Deux types d'acteurs ont été privilégiés : les « experts-métiers » qui définissent le travail d'un conseiller de Pôle emploi et les membres de la maîtrise d'ouvrage (MOA) qui écrivent le cahier des charges du logiciel. Les codeurs ou maîtres d'œuvre (MOE) n'ont pas pu être rencontrés. Le travail des « experts-métier » et des maîtres d'ouvrage (MOA[553]) consiste à doter le logiciel de fonctionnalités qui correspondent aux situations de travail des conseillers de Pôle emploi. Ces acteurs sont reliés par une chaîne qui recoupe des apports hiérarchiques. Les « experts-métier » commandent un logiciel à la maîtrise d'ouvrage (MOA) qui coordonne la production, exécutée par la maîtrise d'œuvre (MOE). Les « experts-métier » et la maîtrise d'ouvrage (MOA) mettent des mots sur des aspects techniques de la production informatique et réciproquement. Ils constituent de ce fait des informateurs intelligibles dans un univers où il n'est pas toujours facile d'expliquer les choses simplement. Les relations entre ces acteurs peuvent être représentées de la façon suivante :



Il pourra être nécessaire de se rapporter à ce schéma dans le courant du chapitre pour mieux comprendre le jeu institutionnel reliant les acteurs.

[553] La terminologie est française. Les anglo-saxons qualifient la MOÀ de *client*.

Nous utilisons indistinctement les vocables de logiciels, applications et outils informatiques ou techniques pour désigner les dispositifs informatiques de soutien à la pratique professionnelle, sans reprendre la terminologie des acteurs proposant des distinctions plus fines. Nous respectons simplement le grand partage entre programmes immatériels (*software*) et matériel informatique (*hardware*). Pour plus de clarté nous parlons de développeurs pour qualifier les « experts-métier » et la maîtrise d'ouvrage (MOA) car, sans être tous des informaticiens, chacun participe à des degrés divers à la définition des instruments informatiques utilisés par les agents. Nous précisons leur fonction lorsque leurs comportements sont déterminés par leur position spécifique.

Nos entretiens avec les développeurs se sont étalés de 2008 à 2012, c'est-à-dire avant et après la naissance de Pôle emploi. Si la fusion a reconfiguré en profondeur les conditions de développement des logiciels, nous ne nous attardons pas sur ce contexte pour faciliter la compréhension. Nous évoquons simplement la fusion lorsque les éléments avancés s'expliquent directement par le rapprochement des services de développement des deux institutions.

Encadré iv. 2. : Description du système d'information de l'ANPE et de Pôle emploi d'un point de vue gestionnaire

En s'inspirant des travaux gestionnaires spécialisés dans l'étude des systèmes d'information[554], on peut définir un système d'information comme : « un système d'acteurs sociaux qui mémorise et transforme des représentations via des technologies et des modes opératoires. » De ce point de vue, le système d'information de Pôle emploi est le produit de deux mouvements concomitants. Il résulte d'abord de la sédimentation historique des différentes applications qui ont été, depuis Gide 1 bis en 1981, mis à la disposition des agents de l'ANPE pour qu'il puisse effectuer leur travail et en référer à leur hiérarchie. Il résulte ensuite de la mise en communication de ces applications entre elles, une « urbanisation »[555] fournissant une représentation de l'institution et de son activité à des fins de décision[556].

À l'ANPE/Pôle emploi, la mise en système des applications informatiques fonctionne par le branchement de différentes applications aux mêmes bases de données. Il s'agit en ce sens d'une architecture applicative « fédéraliste »[557]. Cela suppose que l'information soit encodée de manière à ce que chaque application soit en mesure de traiter l'information et de la restituer. Cela suppose également que les bases de données soient mises à jour le plus fréquemment possible, afin que les informations partagées soient de bonne qualités[558]. Cette architecture est commandée par la mission régalienne de l'ANPE/Pôle emploi consistant à compter les chômeurs. En effet, les informations traitées par les statisticiens de l'INSEE ne doivent pas faire l'objet de modification après leur enregistrement. Le système d'information de l'ANPE peut être présenté selon quatre fonctions[559] : collecte, conservation, transformation et diffusion.

La Collecte des informations

La collecte d'information est effectuée à partir du travail des conseillers sur les registres d'inscription de l'offre (SAGE), de la demande d'emploi (GIDE), ainsi que sur le logiciel de suivi de la participation des demandeurs d'emplois aux prestations fournies par l'Agence et Pôle emploi (prestamesure). Il existe en fait une soixantaine

[554] Rolande Marciniak et Frantz Rowe, *Systèmes d'information, dynamique et organisation*, *op. cit.* p. 8.

[555] Christophe Longépé, René Colletti, et Gérard Balantzian, *Le projet d'urbanisation du S.I.: démarche pratique avec cas concret*, Paris, France, Dunod, 2003.

[556] Robert Reix, *Systèmes d'information et management des organisations*, Paris, Vuibert, 2004.

[557] Marc Bidan, *Intégration du système d'information et gestion*, Onnaing, E-theque, 2005.

[558] Humbert Lesca et Élisabeth Lesca, *Gestion de l'information: qualité de l'information et performances de l'entreprise*, Paris, Litec, 1995.

[559] Daniel Guinier, *Sécurité et qualité des systèmes d'information*, Paris, 1992.

d'applications utilisées par les agents, elles constituent « l'architecture métier »[560] de l'ANPE/Pôle emploi. La collecte d'information avant la fusion était partagée avec l'Unedic pour le fichier des demandeurs d'emploi, ce qui créait des conflits en matière de mise à jour des données. La base de données des employeurs est empruntée à l'INSEE avec une possibilité pour les conseillers de créer une fiche, pour les établissements qui ne sont pas connus du système.

La conservation des données

Les différentes applications « métiers » transmettent chaque jour ou chaque semaine à un ensemble de serveurs situés en Seine-et-Marne les informations mises à jour. Ces informations sont stockées et conservées pendant 5 ans, par un « entrepôt de données » (*Datawarehouse*).

La transformation des informations

La modification des données inscrites dans les registres par les conseillers est effectuée par deux opérations différentes. La première est automatisée à travers l'application SIAD, construite par l'ANPE, qui fonctionne en allant chercher dans les bases de données constituées à partir des registres, les données relatives à l'intervention auprès des offreurs et des demandeurs. Il y a bien là une transformation de l'information dans la mesure où ce qui est inscrit en tant qu'information sur le DE ou l'employeur, est mobilisé en tant que trace de l'activité de travail, donc en tant que service délivré par l'institution. De plus, les informations successives concernant des échelons identiques (département, agence) ou les informations concomitantes sur des échelons équivalents (comparaison des départements entre eux ou des agences locales entre elles) sont comparées par la machine pour donner à voir des évolutions, avec des flèches vertes ou rouge en fonction de l'objectif fixé. Ces informations sont mises en forme dans des tableaux préformatés à destination des Directeurs d'Agence. Le traitement et la transformation des données sont effectués par le SIAD au moyen du logiciel SAS à partir duquel est construite l'application. La seconde opération consiste à aller chercher manuellement dans les bases de données les informations nécessaires à la constitution de tableaux statistiques à analyser, appelés tableau de bord. Si ces opérations sont médiatisées, à travers l'application Bristol qui va chercher dans le SIAD les données nécessaires, le paramétrage est avant une compétence experte, qui rend l'opération plus dépendante de la compétence de celui qui utilise Bristol, tandis que le SIAD propose des tableaux standardisés.

Au niveau opérationnel, la transformation des informations est effectuée par l'Infocentre opérationnel (IOP). Il a été développé pour répondre à deux commandes distinctes. Tout d'abord, la Direction générale souhaite rendre les conseillers autonomes dans le choix des demandeurs d'emploi à convoquer par les requêtes qu'ils effectuent sur la base de données. Ensuite, la loi de cohésion sociale de janvier 2005 institue un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi. Du fait de cette contrainte - IOP doit permettre la gestion d'un « portefeuille clientèle » : les Directeurs d'agence doivent pouvoir répartir les chômeurs qui s'inscrivent entre les conseillers. IOP est conçu comme un dispositif de traduction. Offrant la possibilité de classer, trier et filtrer les chômeurs en fonction de leurs caractéristiques, l'outil permet de réagir aux mauvais chiffres – affichés par les tableaux de bords – en actions concrètes : la sélection pour convocation des demandeurs d'emploi prioritaires. IOP est donc un moyen d'identifier des façons de « rétablir les chiffres ».

La diffusion des informations

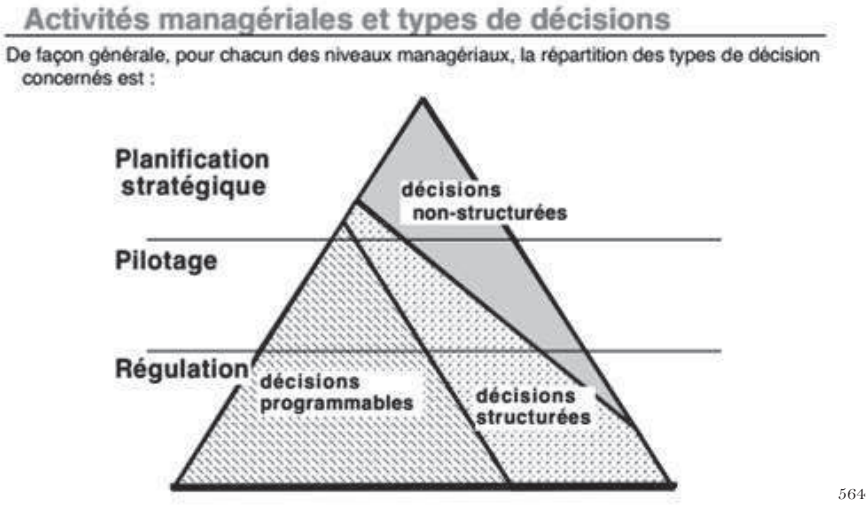
La diffusion des données est fondamentalement liée aux modes de transformation des données (Bristol, SIAD et IOP). Ainsi, les circuits de diffusion des informations transformées évoluent. Bristol est utilisé par les contrôleurs de gestion des Directions régionales pour évaluer les Directeurs départementaux et les Directeurs d'agence locale. Il circule donc par courriel ou sur papier pour construire des analyses rédigées par les contrôleurs de gestion. Ces analyses servent de support pour des réunions de travail ou des entretiens d'évaluation d'un subordonné (Directeur départemental ou d'agence locale) avec son supérieur hiérarchique (Directeur régional ou départemental). Les données d'IOP circulent au sein des agences, soit par e-mail, soit sur papier. Elles

[560] Rolande Marciniak et Frantz Rowe, *Systèmes d'information, dynamique et organisation*, *op. cit.* p. 7.

servent aux Directeurs d'agence et aux chefs d'équipe pour organiser le travail des agents. Elles servent aux agents pour organiser leur travail. Elles sont mobilisées en réunion d'agence pour présenter les résultats collectifs.

L'accès aux informations contenues dans le système est strictement attaché à la position dans l'organisation. L'utilisation d'un ordinateur ayant toujours pour préalable l'identification personnelle de l'utilisateur, par un mot de passe, les gestionnaires du système d'information ont fabriqué un annuaire « d'habilitation » appariant chaque salarié de Pôle emploi à certains logiciels spécifiques. De ce fait, à la différence des dispositifs de suivi des services de probation en Belgique[561], le Directeur général ou les Directeurs régionaux n'ont pas accès à l'IOP ou aux outils de suivi nominal de l'activité. À l'inverse, les agents ne sont pas habilités pour utiliser le SIAD. Ce sont donc 4500 *managers* et assimilés et 35 000 agents qui sont habilités à l'utilisation d'IOP.

On peut distinguer trois niveaux d'utilisation de ce système d'information[562], qui peuvent être recoupés avec les trois niveaux de décision de H. Simon[563], décisions programmables, structurées et non structurées :



[564]

La gestion stratégique :

Elle est effectuée par le Directeur général et les éléments gravitant à proximité. Nous montrons dans les trois chapitres de cette partie qu'il existe une division théorique du travail « politique » de définition des objectifs stratégiques, dans le cadre duquel les *managers* orientent et les contrôleurs de gestions fournissent des données pour aider à ces décisions. Nous verrons que cette division théorique est transgressée pour des raisons métrologiques. Les contrôleurs de gestion, soucieux de la mesurabilité et de la comparabilité des données, interviennent sur les choix politiques. Précisions également qu'à tous les échelons (national, régional et départemental) le même jeu entre gestionnaire et décideur se rejoue avec néanmoins des marges de manœuvre de plus en plus faibles à mesure que l'on se rapproche du terrain. Dans les agences, la distinction entre gestion et décision est encore plus ambigüe dans la mesure où c'est la même personne, le Directeur de l'agence locale, qui doit à la fois se comporter en contrôleur de gestion et en *manager*, et ce à l'aide du SIAD.

Le pilotage ou contrôle de gestion :

Il est effectué à l'ANPE et à Pôle emploi par les contrôleurs de gestion comme nous le verrons dans les chapitre V et VI. Précisons pour le moment que le terme contrôleur de gestion est une facilité de langage que nous utilisons pour qualifier des acteurs qui au

[561] Alexia Jonckheere, « L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique », *Déviance et Société*, 2013, Vol. 37, n° 3, p. 345-357.

[562] Robert N. Anthony, *The management control function*, Boston, Harvard Business School Press, 1988.

[563] Herbert Simon, *Le nouveau management : la décision par les ordinateurs*, Paris, Économica, 1980.

[564] Cours d'introduction aux Systèmes informatique d'aide à la décision Bernard Espinasse, professeur à l'université Aix Marseille 2009.

fil de l'histoire ont été nommés de façon différente, initialement animateurs du réseau, et aujourd'hui responsable pilotage performance.

La gestion opérationnelle :

Il y a eu infusion, au sens de V. Saga et R. Zmud[565], de ces trois types de décisions – stratégique, de contrôle et opérationnel dans les outils d'aide à la décision. Cette infusion ne s'est pas développée du bas vers le haut, elle émane de membres de la Direction générale, qui sont parvenus à imposer à la ligne de commandement des outils de pilotage (sur ce point voire notre chapitre II). L'enjeu de ce travail de conviction était de faire en sorte que les gestionnaires opérationnels de l'institution, prennent leurs décisions en s'appuyant sur les données fournies par le système d'information. Cette infusion a eu lieu par un travail explicite et implicite d'adaptation du logiciel SIAD aux contraintes des Directeurs d'agence et inversement d'adaptation des Directeurs à de nouveaux enjeux liés à la problématique du résultat.

Nous dirons peu de choses, ici, de la gouvernance du système d'information[566] dans la mesure où sa constitution à l'ANPE et les modifications qu'elle a connues à l'occasion de la fusion nécessiteraient à elles seules une thèse de sociologie des organisations. Pour le dire rapidement, la gouvernance du système d'information était à l'ANPE une activité effectuée par la maîtrise d'ouvrage du contrôle de gestion. Il y avait donc une alliance à trois (haut management-métier-contrôle de gestion). À l'occasion de la fusion, pour des raisons démographiques et diplomatiques, le pouvoir est passé du côté des maîtres d'œuvre. Les experts-métiers, appartenant à la maîtrise d'ouvrage, se sont sentis dépossédés de ce pouvoir. Nous présentons dans le cœur du chapitre les conflits, inscrits dans cette structure organisationnelle, auxquels ont donné lieu la production des outils informatiques peuplant le système d'information et leur résolution[567]. L'objectif de ce chapitre est de montrer à plusieurs échelles les conflits de métier[568] qui peuvent se tisser autour des instruments informatiques développés dans une organisation.

1. Développer un logiciel : un investissement de forme

Le paradoxe énoncé par R. Solow, pour qui les ordinateurs se voient partout sauf dans les statistiques de productivité[569], est représentatif d'une approche de l'informatique au prisme de ses résultats. Mais, implicitement, ces propos suggéraient de penser l'informatique indépendamment des gains de productivité qu'elle laisse espérer[570]. Dans cette veine, nous proposons de nous intéresser aux effets des ordinateurs, non pas sur le rendement, mais sur l'organisation du travail. À propos du travail dans les services publics, L. Demailly note, par exemple, « *l'informatique est un outil de gestion qui offre d'importantes potentialités de*

[565] Vikki Saga et Robert Zmud, « Introduction de logiciels de gestion dans des petites entreprises liées à une profession libérale », *Systèmes d'Information et Management*, 1996, vol. 1, n° 1.

[566] Entendue comme l'équilibre des pouvoirs entre les parties prenantes, commanditaires et développeurs. Sur ce point, voir Rolande Marciniak et Frantz Rowe, *Systèmes d'information, dynamique et organisation*, *op. cit.* p. 18.

[567] Rolande Marciniak, « Les mesures de l'efficacité des projets informatiques: modélisation et validations » Doctorat en sciences de gestion, IAE Aix-en-Provence, 1991.

[568] Patrick Besson, « Les ERP à l'épreuve de l'organisation », *Systèmes d'information et management*, 1999, vol. 4, n° 4, p. 21-51.

[569] « You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics », Robert M. Solow, « We'd better watch out » *New York Times Book Review*, 12 juillet 1987.

[570] La relation entre investissement en technologie de l'information et productivité est depuis communément acceptée dans les sciences économiques. Néanmoins, la corrélation ne fonctionne pas au niveau de chaque entreprise, comme en témoignent la littérature en science de gestion :Christina Soh et M. Lynne Markus, « How IT creates business value: a process theory synthesis », Citeseer, 1995.

simplification et de montée en puissance du travail administratif. […] *Elle est l'occasion de clarifications des rapports entre postes et de décloisonnements.* »[571] Il s'agit ici d'une approche d'évaluation *ex ante* : l'informatique promet de modifier les architectures administratives. Or les évaluations *ex post* ont été longues à émerger dans les entreprises et demeurent toujours problématiques et souvent difficilement quantifiables. Par ailleurs, la désignation de l'autorité légitime pour « décloisonner » et « clarifier » pose souvent problème dans les organisations. Selon F. Pavé, la production de logiciels est en cela un processus « hyper-fonctionnaliste »[572]. La conception de logiciels revient, selon lui, à prévoir des relations entre les êtres humains dans un langage logique, c'est-à-dire un langage dans lequel une situation unique ne tolère qu'une seule signification. L'informatique repose, de ce point de vue, sur une modélisation des interactions sociales, réduites à des opérations logiques types, postulant ainsi les catégories des acteurs en fermant, par exemple, une liste de choix alternatifs, là où les travailleurs ont l'habitude de combiner des solutions[573]. Dans cette perspective, l'informatisation de l'activité des conseillers de Pôle emploi constitue un phénomène digne d'intérêt en ce qu'il suppose, de la part du développeur et de son donneur d'ordre, une forme de sociologie – positive ou normative – du travail des utilisateurs. À l'occasion d'une montée en généralité au sujet des progiciels de gestion intégrés (PGI), D. Segrestin analyse les contradictions de cette sociologie profane :

> « La mise en place des ERP **[*Enterprise ressource planning* que l'on pourrait traduire par outils de gestion intégrés]** suscite une sorte de retour général de la firme sur elle-même. [Elle] est l'occasion de la constitution des groupes de travail inter-fonctions. Ceux-ci ont pour mission centrale de *tracer* l'activité de l'entreprise et d'en clarifier autant que possible le cours. Au-delà de l'objectif explicite (identifier les processus suffisamment consensuels et robustes pour faire l'objet d'un encodage dans l'ERP), la revue de processus n'est en l'occurrence pas loin de fournir au *management* les circonstances d'une reprise en main des organisations. »[574]

L'introduction des progiciels de gestion intégrée permet un « retour de l'entreprise sur elle-même » qui est normatif à deux titres. D'une part, il commande aux concepteurs d'explorer les « recoins » et les « zones d'incertitude »[575] de l'organisation. D'autre part, il suppose de prescrire les rouages de son fonctionnement. Les logiciels développés à l'ANPE modélisent l'activité en identifiant des situations de travail types et des opérations standards pour y

---

[571] Lise Demailly, « Simplifier ou complexifier? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique », *Sociologie du travail*, 1992, vol. 34, n° 4, p. 429-450.

[572] Francis Pavé, *L'illusion informaticienne*, Paris, France, Éd. l'Harmattan, 1989.

[573] C'est le cas, par exemple, des registres d'inscription du projet professionnel des demandeurs d'emploi, qui se proposent de coder une distance maximal que le demandeur d'emploi est prêt à parcourir et un nombre d'heure qu'il est prêt à accepter, empêchant de ce fait d'inscrire les préférences du type : « *Je veux bien faire 40 minutes de trajet mais pas pour une demi journée* », discours rencontré durant notre étude.

[574] Denis Segrestin, « Les nouveaux horizons de la régulation en organisation : le cas des progiciels de gestion intégrés », *in La théorie de la régulation de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte., Paris, 2003, p. 61-76.

[575] Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, France, Editions du Seuil, 1977. p. 67.

répondre. Pour prendre un exemple simple, le dossier électronique des demandeurs d'emploi contient des cases libres intitulées « nom » et « prénom » conçues pour inscrire l'identité des individus. Il contient également une case spécifique pour les personnes utilisant le patronyme de leur conjoint. Il propose enfin trois genres : « monsieur », « madame » ou « mademoiselle »[576]. Les logiciels proposent ainsi une *nomenclature* qui croise des situations types et des actes possibles[577]. Dans cette perspective, *informatiser* suppose de *connaître* et de *prescrire* le travail. Une question reste en suspens : la modélisation de l'activité professionnelle ainsi instituée est-elle connue de l'utilisateur ? En s'intéressant à l'assistance informatique par téléphone, M. Boutet décrit des techniciens informatiques percevant le logiciel ou l'ordinateur selon un plan connu, qu'ils sont capables de cartographier, à l'inverse de l'utilisateur qui avance à tâtons, en terre inconnue, explorant un espace jamais totalement domestiqué[578]. Un paradoxe demeure : l'utilisateur au travail maîtrise des pratiques professionnelles auxquelles le développeur ne peut tout à fait accéder, alors même que son travail consiste à les équiper. Les travailleurs peuvent explorer dans le cours de leur activité des contrées qui n'avaient pas été envisagées, sous cet angle, par leurs concepteurs. Le caractère plastique des objets est ici central, comme l'analyse N. Dodier à propos du rapport des opérateurs de l'industrie à leur machine :

> « La machine n'est pas pour eux une boîte noire, mais une boîte « grise », à l'intérieur de laquelle ils tracent des surfaces et des chemins d'accès. Inversement les utilisateurs qui s'en tiennent aux commandes prévues pour les *actants* imaginés par les concepteurs, et aux *scripts* déposés dans les objets […], en restent à un éventail d'intervention limité, et sont relativement misérables dans les arènes des habiletés. Ils prennent l'objet technique comme une boîte noire, mise au point par d'autres, et refermée sur elle–même, hors d'atteinte. L'effort pour accéder toujours plus au cœur de la machine trouve une illustration frappante dans le cas des *hackers* étudiés par Turkle. Pour les *hackers*, les logiciels commerciaux sont considérés comme périphériques par rapport à l'objet. La communication avec le « cœur de la machine » est réalisée lorsque l'usager travaille directement en langage machine. »[579]

Dans notre cas, la plasticité des objets informatiques ne constitue pas un détournement de leur fonction première qui relèverait d'un comportement déviant. Pour forcer le trait, les appropriations des outils informatiques observés sur nos terrains participent d'un certain type d'« adaptations secondaires » évoquées par E. Goffman pour décrire la façon dont, en se

[576] Ils contreviennent de ce fait à la circulaire n°5575/SG du 21 février 2012 du Premier Ministre. Ce dernier exemple montre comment les situations identifiées par les développeurs informatiques sont, comme les formulaires administratifs, tissées de valeurs.

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

[578] Manuel Boutet, « L'ordinateur à l'état sauvage. Une approche écologique », *in Sociologie du travail et activité*, Toulouse, Octarès éd., 2006, p. 29-45.

[579] Nicolas Dodier, « Les arènes des habiletés techniques », *in Les objets dans l'action: de la maison au laboratoire*, Paris, EHESS, 1993, p. 115-139.p. 128. Les termes en italique le sont dans le texte original.

constituant une identité clandestine, les reclus « exploitent le système » des institutions fermées[580]. Dans notre cas, on dira plutôt que les conseillers *travaillent l'institution*, les scripts auxquels ils font face étant dépourvus de caractère mortifère ou aliénant[581]. Le fait que ces outils puissent être appropriés à distance de leur vocation originale leur donne justement la possibilité de prendre sens aux yeux des conseillers et de jouer un rôle dans le travail. En ce sens, les logiciels étudiés peuvent être envisagés comme des « objets frontières », « suffisamment ambigus et polysémiques pour circuler d'un monde à un autre avec des interprétations et des usages en partie différents »[582]. 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 d'une activité professionnelle. Nous nous intéressons, tout d'abord, au processus de construction du « besoin » d'un nouveau logiciel informatique (1.1), avant d'analyser la prise en compte de l'utilisateur final dans le processus de production du logiciel (1.2). Ce faisant, nous montrons à quelles conditions cette activité peut être appréhendée comme un investissement de forme, au sens que lui donne Laurent Thévenot[583].

1.1. L'agrégation des « besoins » est un compromis issu du rapport de force entre les parties prenantes

La chaîne de production informatique que nous avons étudiée peut être décrite comme un processus descendant. Pôle emploi est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle technique du ministère du Travail[584] qui négocie avec la Direction générale de Pôle emploi pour élaborer les services délivrés par les conseillers. Le Directeur général, ou l'un de ses directeurs adjoints, transmet une maquette des différents services à un service de la Direction générale dénommé Client-service-partenariat (CSP) où évoluent des « experts-métier ». Ces derniers s'acquittent de manière générale du « travail d'organisation »[585] : ils écrivent la façon dont le travail des conseillers doit se dérouler et construisent des outils de travail – formulaires, référentiels, procédures – parmi lesquels se trouvent les logiciels informatiques. Pour mettre à jour des logiciels existants ou créer de nouveaux logiciels, ils

[580] Erving Goffman, *Asiles : études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, France, Éditions de Minuit, 1968. pp. 98-99.

[581] *Ibid.* p.265. *Working the system* a été traduit par exploiter le système.

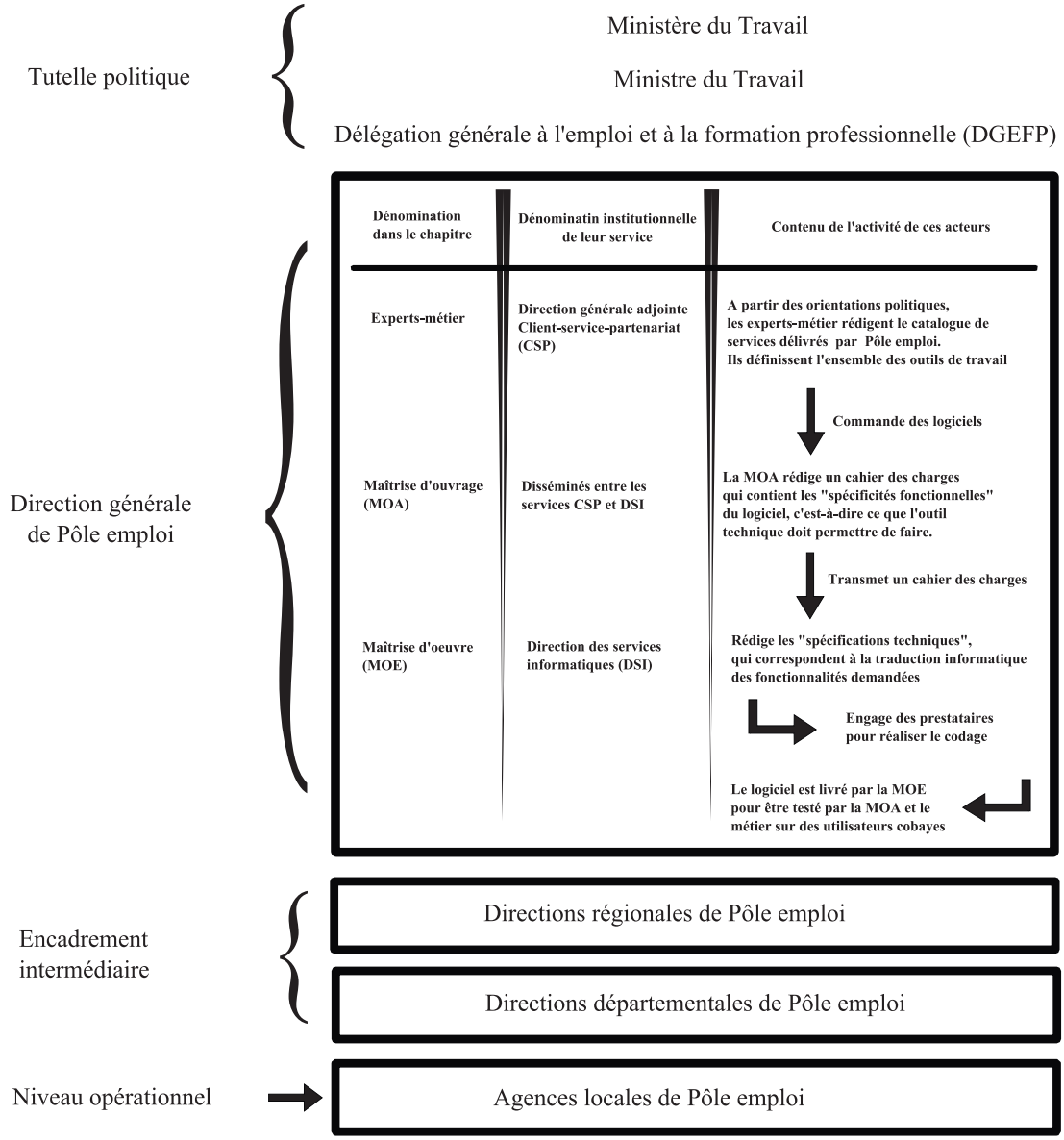
[582] Alain Desrosières, « De Cournot à l'évaluation des politiques publiques », *op. cit.* p. 40.

[583] Laurent Thévenot, « Les investissements de forme », *in Conventions économiques*, Presses universitaires de France., 1986, vol.29, p. 21-71.

[584] Cette tutelle est exercée par le ministre lui-même ou par la Délégation générale à l'emploi et à la formation Professionnelle (DGEFP) suivant les périodes. La tutelle budgétaire est assurée, comme pour toutes les administrations, par le ministère du Budget.

[585] Gilbert de Terssac et Karine Lalande, *Du train à vapeur au TGV: sociologie du travail d'organisation*, Paris, France, Presses universitaires de France, 2002.

traduisent en fonctionnalités informatiques le catalogue des services à délivrer. Le service CSP informe ensuite les maîtrises d'ouvrage (MOA) de chaque logiciel des évolutions à mettre en œuvre. Pour représenter ce jeu, il convient de rajouter au schéma précédent (*cf.* encadré IV.1) les acteurs politiques au-dessus et les échelons subordonnés en dessous :



Toute évolution informatique à Pôle emploi ne résulte pas d'une décision du ministre du Travail. Un logiciel est produit ou mis à jour lorsqu'un acteur légitime – quelqu'un en position de Direction au sein du ministère du Travail ou à la Direction générale – constate un décalage entre ce que font les agents et ce qu'ils devraient faire. De manière idéale-typique, nous proposons de classer les sources de la conception de logiciels à Pôle emploi de la manière suivante.

Source juridique. Tout d'abord, le changement d'un outil informatique peut être lié à une évolution législative ou règlementaire. À titre d'exemple, en 2008, le Président de la République annonce un « Plan espoir pour les banlieues », dans le cadre duquel les résidents

de certains espaces deviennent un public prioritaire des aides au retour à l'emploi. Les développeurs de l'ANPE reçoivent pour mission de positionner géographiquement les chômeurs à l'intérieur ou à l'extérieur des zones urbaines sensibles (ZUS). Un outil est élaboré pour faire le lien entre l'adresse d'inscription du demandeur d'emploi et la cartographie de ces espaces spécifiques. Les conseillers peuvent isoler dans leurs fichiers les demandeurs dont l'adresse est située en ZUS. Il devient possible de les sélectionner pour traiter leurs cas en priorité, en leur fournissant des formations, des aides ou des offres d'emploi. Ainsi, comme on pourrait l'observer en étudiant la construction d'un formulaire administratif, la loi ne s'applique pas parce qu'elle est proclamée. Elle modifie l'intervention de l'État à partir du moment où les catégories qu'elles mobilisent sont incorporées à des outils d'intervention auprès de la population ciblée.

Source organisationnelle. Les modifications de l'organisation du travail, prescrites par la Direction générale, constituent une deuxième source d'évolution des logiciels. En 2011, par exemple, l'inscription des demandeurs d'emploi est unifiée. Les deux entretiens successifs – un entretien avec un expert de l'assurance chômage, puis un autre avec un expert du placement – sont remplacés par un entretien unique au cours duquel un même conseiller enregistre la demande d'allocation chômage, puis établit le projet professionnel du demandeur d'emploi[586]. Issu de l'ANPE ou de l'Assedic, le conseiller réalisant l'inscription est fatalement moins compétent dans une des composantes de ce nouvel entretien : l'indemnisation ou le placement. Les « experts-métier » sont mandatés pour construire un registre d'inscription unique, facile d'utilisation, à destination de conseillers qui ne maîtrisent pas tout le champ de l'entretien. Ils construisent un logiciel où les champs libres des logiciels antérieurs sont remplacés par des volets déroulant qui ferment les choix. Dans le nouvel outil, le nombre de codifications que le conseiller doit connaître par cœur est réduit, mais la nouvelle mouture du registre d'inscription rend plus difficile l'adaptation aux situations qui n'ont pas été prévues par les développeurs[587].

Source professionnelle. Les conseillers eux-mêmes constatent parfois des décalages entre leurs pratiques et leurs outils. Les agents de la base sont régulièrement sollicités pour exprimer leurs souhaits, en matière informatique, dans des groupes de paroles. La procédure est très cadrée. La proposition est diffusée sur l'intranet et une première sélection s'opère entre les agents qui répondent à ces sollicitations et ceux qui n'y répondent pas. Une deuxième sélection s'opère entre les personnes libérées par leur supérieur pour participer à ces

[586] L'Entretien d'inscription et de diagnostic (EID) remplace l'Inscription du demandeur d'emploi (IDE) et le PPAE, Projet personnalisé d'accès à l'emploi.

[587] C'est le cas par, exemples, de l'inscription des personnes qui appartiennent à deux cases qui sont règlementairement exclusives dans les conventions d'assurance chômage. Les personnes en reprises d'étude cherchant à bénéficier d'une allocation chômage, les ressortissant étrangers hors-Schengen cherchant à s'insérer sur le marché du travail.

réunions et les autres. Ce double écrémage conduit à tirer l'échantillon vers la position de cadre résidant en Ile-de-France.

> « Entre deux dossiers, David, issu de l'ANPE, me raconte une anecdote :
> *"En 2006, j'ai été mobilisé par un groupe de travail, à Paris, pour savoir si après SAGE 2* [registre des offres]*, il fallait pas passer à un véritable outil de gestion de la relation client ou passer à SAGE 3. Sur les 13 personnes qui étaient autour de la table, il n'y avait que deux conseillers… Sinon le reste c'était des gens des services informatiques, de la Direction régionale, ou des Directeurs d'agence, en gros des gens des structures. Sur 13 personnes… Ça m'avait scotché ! Et eux, ils étaient scotchés de ce que l'on racontait sur le boulot…*" »[588]

Les développeurs entretiennent un rapport ambivalent à ces commandes venues d'en bas. D'un côté, elles ont une grande valeur car elles leur offrent un accès aux recoins du métier de conseiller. De l'autre, ils accueillent ces demandes avec beaucoup de circonspection, prenant grand soin de ne pas creuser des pistes qui s'écarteraient trop des deux autres sources évoquées plus haut.

> « *L'expression des besoins des utilisateurs c'est un peu la liste au Père Noël* [rire]. *Tout le monde ne veut pas la même chose, donc, on regarde déjà ce qui converge, ce qui est le plus anecdotique comme besoin, voilà quoi.* »
>
> Fanny, chef de projet à la Direction « Client, service et partenariat », entretien 2011.

Le verbe « converger » revient fréquemment dans le discours des développeurs. À l'issue des groupes de travail, les « experts-métier » effectuent un tri parmi les doléances exprimées. Ils sélectionnent les fonctionnalités potentielles, imaginées par les parties prenantes, en vertu de leur conformité avec les demandes provenant de la Direction ou de la tutelle politique.

Les trois types de sollicitations – politique, organisationnelle et professionnelle – constituent autant de commandes passées aux développeurs. Pour ces derniers, la construction ou la mise à jour d'un outil informatique revient à déterminer ce que le logiciel doit permettre de faire et les utilisateurs auxquels il s'adresse. Les développeurs qualifient cette première étape « d'expression de besoin ». L'opération consiste à écrire noir sur blanc un « besoin » du travailleur qu'il s'agirait d'équiper. L'identification de ces éléments conduit à la rédaction d'un cahier des charges. Lorsqu'une commande est passée, les développeurs amorcent une chaîne de production menant jusqu'à l'installation du logiciel sur la totalité des ordinateurs des neuf cents agences de l'établissement. Pour comprendre ces relations de production, prenons l'exemple d'un logiciel en particulier, l'infocentre opérationnel (IOP). IOP est conçu pour produire, à partir des registres, des listes de demandeurs et d'offres d'emploi en fonction de leurs caractéristiques. Les développeurs désignent l'outil comme un « requêteur ». Il

[588] Observation, été 2012, carnet p.51/234.

permet, par exemple, de classer des personnes en fonction de leur date d'inscription, de leur qualification et plus généralement selon toutes les caractéristiques enregistrées dans les dossiers.

Une développeuse, membre de la maîtrise d'ouvrage (MOA) de l'infocentre opérationnel (IOP) présente les relations qu'elle entretient avec les « experts-métier » comme s'il s'agissait d'un rapport fournisseur/client :

« *Nous, on construit l'infocentre opérationnel en tant que maîtrise d'ouvrage. Là, on travaille avec des correspondants "métiers" qui sont aussi à la Direction générale, qui vont nous passer des commandes, soit parce qu'ils ont eu des directives sur les orientations de l'ANPE, soit parce qu'il y a eu des remontées d'utilisateurs ou, nous-mêmes, on a fait des écoutes de remontées d'utilisateurs qui ont eu un besoin précis. Eux, ils vont réfléchir à une commande et on va se rencontrer pour répondre à ce besoin. On va se dire : "Il y a peut–être besoin d'une nouvelle requête pour traiter d'un sujet en particulier". Forcément, ce besoin, il correspond à des axes du métier particuliers, que l'on va identifier pour pouvoir identifier quel est l'objectif et en fonction de cet objectif, on va définir des requêtes, ce que l'on veut afficher et aussi qu'est-ce que l'on veut proposer en termes d'information.* »

Geneviève, maîtrise d'ouvrage de l'infocentre opérationnel, 2008

Sous le vocable « axe du métier », la développeuse désigne une composante du travail des conseillers. Il peut s'agir du traitement des offres d'emploi, du traitement des demandeurs d'emploi ou bien encore de la réception de ces derniers à l'accueil. Au sein de cette composante, une activité est jugée « en décalage » avec la version du logiciel en usage. Cette évolution est ensuite traduite sous la forme d'un « besoin » de l'utilisateur, avant d'être reformulée comme « fonction de l'outil ».

Le travail de conception consiste, pour les développeurs, à rendre compatible trois éléments : le travail du conseiller, le besoin de l'utilisateur et la fonctionnalité du logiciel. Suite à ce travail de cadrage, la maîtrise d'ouvrage (MOA) rédige des « spécifications fonctionnelles », décrivant les nouvelles fonctionnalités du logiciel. Dans le cas de l'ANPE puis de Pôle emploi, la maîtrise d'ouvrage est distincte d'un logiciel à l'autre mais la maîtrise d'œuvre (MOE) est commune pour tous les logiciels. La chaîne logistique se présente ainsi sous la forme de tuyaux d'orgue qui aboutissent à une maîtrise d'œuvre unique, la Direction des services informatiques (DSI). Les mêmes acteurs doivent répondre aux commandes des différentes maîtrises d'ouvrage et n'ont pas toujours le temps de satisfaire tous leurs commanditaires.

Un ancien membre de la Direction des services informatiques nous explique les réactions de la Maîtrise d'œuvre face à la multiplicité des commandes descendantes :

« *On ne fait pas toujours ce qu'on veut. C'est-à-dire qu'auparavant, les maîtrises d'ouvrage ne se parlaient pas. Les maîtrises d'œuvre recevaient des commandes de leur propre maîtrise d'ouvrage et tout le monde se marchait un peu dessus, parce que la commande qui avait été faite, par exemple à la maîtrise d'œuvre du système informatique d'aide à la décision* [SIAD], *impactait notre logiciel de traitement de l'offre* [SAGE]. *La*

commande qui avait été faite à la maîtrise d'œuvre du logiciel de traitement des offres impactait SIAD et les équipes derrière ne peuvent pas tout prendre en compte. C'est vrai que moi, avant, j'étais côté maîtrise d'œuvre et c'était un peu fatiguant. J'étais en bas, on arrivait, on recevait les demandes et on se disait : "Peut–être qu'il faut qu'ils se parlent un peu plus, là-haut. Il faut qu'ils priorisent. Si c'est la télécandidature qui doit être priorisée par le SIAD, tant pis pour les évolutions métiers SAGE [logiciel de traitement de l'offre] *qui sont peut-être moins importantes ou vice et versa, mais qu'au moins il y ait un travail de priorisation à un échelon supérieur". Parce que nous, de toute façon, on devait le refaire en bas ce travail d'arbitrage. Ben, voilà on nous demande ça, ça et ça, le périmètre est trop large, on peut pas tenir la charge, donc : "Priorisez !" »*

Samir, ancien membre de la maîtrise d'œuvre, 2008

Bien qu'en bout de chaîne, la maîtrise d'œuvre (MOE) joue un rôle important dans la conception des outils. La MOE traduit les fonctions du logiciel dans un langage technique mais son intervention ne se résume pas à appliquer les choix effectués en amont. Les différents logiciels étant interdépendants, il n'est pas possible de les faire tous évoluer en même temps, au risque de rendre ces évolutions incompatibles. De plus, lorsque les projets demandent une quantité de travail importante, la maîtrise d'œuvre engage des sous-traitants pour l'aider à effectuer le codage. De ce fait, le volume des évolutions commandées est convertible en monnaie sonnante et trébuchante. Les membres de la maîtrise d'œuvre (MOE) arbitrent en vertu d'arguments consubstantiellement budgétaires et techniques. Ils favorisent certaines orientations aux dépens d'autres.

L'enquêté précédent, aujourd'hui passé à la maîtrise d'ouvrage, nous explique comment les commandes passées à la MOE prennent en compte ces arbitrages spécifiques :

« Donc si tu dis à la maîtrise d'œuvre : "Ma mise en prod' elle est le 20 octobre" et que tu leur donnes un périmètre énorme, ils vont faire leur rétro-planning et te dire : "C'est pas possible, je tiens pas les charges avec l'équipe que j'ai, je peux pas tenir le 20 octobre avec tout ce que vous me demandez". Donc, du coup, on retravaille le périmètre. Donc là, avec le métier, il faut prioriser : "Qu'est-ce que vous voulez voir sortir en premier ?" Tout ce travail d'écrémage du périmètre, on le fait avec le métier et après, quand on s'est mis d'accord, c'est parti. Les équipes de développement développent. Mais, on bouge plus la date de production, à partir du moment où ils se sont engagés sur le périmètre. Bon, il y a toujours des revirements de dernière minute, mais normalement, ils se doivent de le tenir. Parce qu'après c'est casse-pieds. Nous on va travailler sur les "notes métiers" que l'on va diffuser au réseau à propos des évolutions, alors quand t'annonces quelque chose et que la maîtrise d'œuvre te dit au dernier moment : "Ah ben non je serais en retard d'un mois et demi avant la mise en prod', je peux pas le faire." Là, à ces échéances-là, tu es toujours au pied du mur. Tu vas pas leur taper dessus pour qu'ils le fassent. »

Samir, Maîtrise d'ouvrage d'un logiciel de traitement des offres d'emploi, 2008

La relation de subordination entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre apparaît ainsi controversée. La maîtrise d'ouvrage se perçoit comme le commanditaire mais elle est soumise aux arbitrages de son fournisseur, la maîtrise d'œuvre. Ces arbitrages budgétaires et

techniques peuvent amener les maîtres d'ouvrage et le métier à réduire leurs ambitions initiales. Ils doivent parfois en rabattre. Ce pouvoir de blocage suscite le soupçon des acteurs de l'amont de la chaîne qui peuvent y voir de la mauvaise volonté si ce n'est une remise en cause de leur position de prescripteur.

Membre de la Maîtrise d'ouvrage des logiciels destinés aux *managers*, une développeuse s'emporte :

« *J'ai découvert que ceux qui avaient le pouvoir, c'était pas nous* [la maîtrise d'ouvrage et le métier], *c'était la maîtrise d'œuvre !* [...] *Parce que je pense que c'est comme les médecins, il y a des choses qu'ils ne nous disent pas, des choses qu'ils nous disent dans leur jargon et que l'on ne comprend pas et, du coup, ils ont déjà le pouvoir du langage. Et s'ils vous expliquent dans leur jargon des choses absolument catastrophiques qui vont mettre en danger le projet… On n'a pas les moyens nous, nous c'est tous les autres, de vérifier qu'ils disent vrai ou pas. Et puis c'est le poids qu'ont pris les systèmes d'information, pas qu'à Pôle emploi, partout. Voilà.* [...] *On devrait être client de la maîtrise d'œuvre. Ils devraient nous livrer ce qu'on a demandé. Et nous, on devrait vérifier qu'ils nous ont livré ce qu'on a demandé.* [...] *Alors le métier, par exemple, nous demande des choses. Nous on va vérifier que c'est à peu près possible et après la maîtrise d'œuvre va dire : "Ah ben oui, mais ça coûte tant. Tant de journée, tant de machin." Ou même carrément : "C'est pas possible." Là, comment on vérifie ? Alors, hein ? On ne vérifie pas, on ne peut pas vérifier.* »

Christine, Maîtrise d'ouvrage Système informatique d'aide à la décision (SIAD), 2011

Les griefs de notre enquêtée résultent en partie des réagencements du travail de conception opérés à l'occasion de la fusion. À l'ANPE, la MOÀ et la MOE travaillaient géographiquement à proximité, dans des bureaux proches les uns des autres. Aux Assedic, la MOÀ était quasi inexistante et c'est la Direction des services informatiques (DSI), théoriquement maîtrise d'œuvre, qui prenait en fait en charge la totalité du processus de développement des logiciels : métier – MOÀ – MOE. De ce fait, lorsque les deux entités ont fusionné, la MOE de l'ANPE a été intégrée à la DSI issue des Assedic. La maîtrise d'œuvre est ainsi majoritairement issue des Assedic et peu habituée à ne pas maîtriser la totalité du processus de production. À titre d'exemple, des personnes issues de la MOÀ de l'ANPE, ayant intégré la DSI de Pôle emploi ont reçu le doux attribut de « suppos du métier ». La cristallisation de ces oppositions autour des origines institutionnelles révèle néanmoins les soubassements conflictuels du développement des logiciels informatiques.

Le déroulement d'un projet informatique apparaît tissé de relations de pouvoir, dans le cadre desquelles chacun cherche à déléguer ses contraintes à ses interlocuteurs. En creux, ce constat amène à penser que les commandes qui prennent en compte les obligations de la maîtrise d'œuvre – en termes de budget, de compétences techniques et d'agenda – ont plus de chances d'être traitées rapidement et conformément au projet initial. Le métier et la maîtrise d'ouvrage ont intérêt à demander des choses que la maîtrise d'œuvre sait faire vite et bien. Ce travail de conformation est à la fois qualitatif – il porte sur les façons de faire – et quantitatif – il porte sur le volume de travail demandé. La constitution de la commande revêt ainsi un

caractère exploratoire, qui consiste à comprendre les représentations et les anticipations des intervenants avals.

Une « experte-métier » supervisant le développement d'un logiciel de rapprochement de l'offre et de la demande, nous explique son souhait de prendre ses distances avec le schéma typique descendant Métier–MOA–MOE, afin de garantir l'ajustement des commandes qu'elle passe :

« *De toute façon on a toujours travaillé, effectivement, très étroitement avec notre MOA. Parce que bon ils ont une culture du métier assez forte, donc très souvent, quand on commence, on déroule directement le cahier des charges parce qu'on... Ca permet de gagner du temps. Lorsque l'on fait notre expression de besoin, on a beau faire des choses magnifiques, on sait très bien qu'il y aura des limites parce que même s'il y a des choses que l'on peut pousser, il y en a certaines qui… de toute façon... Comme on ne connait pas les techniques... Enfin, théoriquement, y a pas de limite technique. On peut tout faire. Mais après, il y a la question du budget et du temps. Quand même, comme on est rationnel, on sait très bien qu'en demandant trop de choses ça va être très compliqué et très cher et qu'il faut mieux trouver autre chose ou, au moins, être alerté dès le début en disant : "Attention là on pousse le bouchon trop loin et ça fait perdre du temps." Du coup, il vaut mieux trouver une autre solution qui passera plus rapidement. Donc, c'est pour ça que, dès le début, on travaille ensemble. Parce que dès le départ, on a ce point de vue là. On a toujours poussé au maximum en ce sens.* »

Aline, chef de projet « métier » du système de rapprochement, 2012.

Sans aller jusqu'au bout de la logique, ce qui supposerait d'intégrer la maîtrise d'œuvre (MOE) dès la conception du logiciel, prendre en compte les contraintes du fournisseur permet à cette développeuse de gagner du temps. La réflexion « Théoriquement, il n'y a pas de limite », mérite que l'on s'y arrête. Elle est significative de la vision des producteurs de logiciels que nous avons rencontrés. Elle ne signifie pas qu'ils peuvent tout se permettre. Au contraire, cette phrase signifie que toute commande a un prix, en termes de jours-hommes, et qu'il faut avoir en tête la convertibilité entre ambition et monnaie lorsqu'une décision est prise.

Le respect des catégories utilisées par les autres acteurs facilite l'ajustement entre la commande et le produit livré. La culture technique de la maîtrise d'ouvrage (MOA) peut, par exemple, contribuer à concevoir un projet raisonnable d'un point de vue technique. Deux arguments semblent susceptibles de remettre en cause une commande provenant de l'amont : le manque de budget et la complexité technique. Mais, en retour, ils sont convertibles et peuvent être mis en équivalence : il est possible de convaincre un fournisseur récalcitrant en mettant de l'argent sur la table.

« JMP : Vous vous souvenez un peu des grands trucs sur lesquels ça a bloqué, avec la maîtrise d'œuvre ?

À l'époque, on n'avait pas trop de problème d'argent. On a connu une époque un peu bénie sur ce programme. Donc, c'est vrai qu'à chaque fois, puisque le Directeur adjoint auquel je suis rattaché [Direction générale adjointe Client-Service-Partenariat] *était directeur du programme, quand on avait effectivement des demandes, à l'époque, des choses*

que l'on n'avait pas vues au départ, que l'on voulait et que l'on savait et bien on en parlait et ça passait en arbitrage au Comité de Direction. C'était le Directeur adjoint du service ou son assistante qui allaient présenter cela à Christian Charpy [Directeur général de l'ANPE puis de Pôle emploi]. *On a eu presque tout ce que l'on avait argumenté. À l'époque, sur tout ce programme-là qui a été un programme un peu phare, il y avait énormément de moyens, non pas un chèque en blanc, mais on a obtenu quasiment tout ce que l'on a voulu faire. Même en termes de déploiement, on a eu des visites de consultants qui ont travaillé avec nous, on a eu de beaux moyens. Ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.* [...] *Le Directeur adjoint du service il faisait le tampon entre nous et le Directeur général. Lui, il avait plus de facilité. Charpy était pas non plus quelqu'un de tendre. Il voulait des arguments et il fallait quand même argumenter. Nous on portait les arguments, mon chef demandait : "Pourquoi, comment ?" Et après, il allait porter tout ça devant Charpy. J'ai pas le souvenir qu'il y ait des choses qui ne soient pas passées. Mais on s'autocensure beaucoup avant. On avait toutes les alertes justement de la MOÀ et de la MOE et même quand on voulait, on n'est pas totalement idiot, on ne prenait pas de position de principe en disant : "On veut absolument ça". On avait également une équipe d'utilisateurs, issus du terrain, qui tenait bien la route, qui était capable de dire pourquoi il préférait cela ou autre chose.* »

Aline, chef de projet « métier » du système de rapprochement, 2012.

Face à certains blocages du chaînage arrière, l'intervention d'alliés tenant les cordons de la bourse permet de lever un grand nombre d'obstacles techniques dont pourraient arguer les artisans du bout de la chaîne. On observe, en retour, que du point de vue de cette développeuse, l'accès à de telles ressources ne libère pas de toutes contraintes. Bien au contraire, pour légitimer les demandes de crédits auprès du Directeur général, elle conforme les commandes de son service avec la stratégie de l'établissement et avec ce qu'elle sait réalisable par les codeurs.

L'outil technique est ainsi progressivement sculpté par les rapports de force entre les différentes parties prenantes. Le processus de production que nous avons étudié se structure ainsi autour d'une tension forte. D'un côté, tout au long du processus de conception, depuis la définition d'une politique de l'emploi au codage d'un logiciel, chaque intervenant est susceptible de bloquer la commande provenant de l'amont. De l'autre, les commanditaires savent que le respect des usages et des représentations des « fournisseurs » favorise la livraison de leur commande. À chacune de ces étapes de traduction, des négociations, des choix et des arbitrages entre évolutions alternatives ont lieu. Ce jeu favorise certaines définitions situées du travail des agents, des missions de l'institution et plus généralement de la lutte contre le chômage. En cela, le développement d'applications informatiques destinées à équiper le travail des conseillers constitue un investissement de forme, dans la mesure où il rigidifie dans un objet des conventions de coordination situées[589].

[589] Laurent Thévenot, « Les investissements de forme », *op. cit.*

1.2. Coller aux pratiques des utilisateurs : quelles définitions pour quelle découpe ?

Le développement des logiciels sur notre terrain est structuré par deux contraintes, la technique et le budget, jugées consubstantielles par nos enquêtés. L'échec du logiciel Géode[590] constitue un bon exemple de la façon dont la pression politique peut conduire à passer outre les alertes des techniciens. Il existe une troisième contrainte à prendre en compte par les développeurs : l'utilisateur du logiciel. Pour illustrer cette idée, les réflexions inspirées par la refonte des catégories socioprofessionnelles à la fin des années 1970 nous semblent éclairantes. L. Thévenot souligne, en effet, qu'il est dangereux de produire une nomenclature censée représenter le réel – ici le quotidien de l'activité de travail – sans se conformer *a minima* aux catégories utilisées par les acteurs. Le risque, dans le cas contraire, serait de ne rien représenter du tout et de produire des instruments inertes[591]. Appliquée au travail des ingénieurs informatiques, cette mise en garde signifie que, pour équiper véritablement le travail des conseillers, les développeurs ne peuvent pas se contenter de modéliser le travail comme eux-mêmes ou leurs prescripteurs l'entendent. Ils doivent s'assurer de la conformité du logiciel avec les pratiques des conseillers. En d'autres termes, ils doivent saisir les représentations des travailleurs afin de rendre possible une traduction entre la grammaire professionnelle et la grammaire du logiciel.

> Dans l'extrait suivant, une développeuse nous explique l'échec d'un logiciel d'habillage[592]. Intitulé Duo, il devait rapprocher la navigation sur les ordinateurs de l'ANPE de la navigation sur Internet. Contre toute attente, les agents préfèrent s'en tenir au vieil habillage, intitulé Appui, dont l'ergonomie rappelle le minitel :
>
> « [Le fait de préférer Appui à Duo] *c'est le cas de 90 % des utilisateurs aujourd'hui. Comme on a un peu foiré le lancement de DUO… Quand on l'a lancé, apparemment, il y avait des anomalies qui étaient vraiment embêtantes pour les agents : les impressions sortaient pas, il y avait des déconnexions intempestives.* [...] *C'est à dire qu'un agent, quand il était en train de régir un acte professionnel et qu'il était déconnecté, ben… il était marron. Il avait plus qu'à se reconnecter et à recommencer l'acte depuis le début. Donc, comme en plus on a laissé APPUI à côté, une situation comme ça incite forcément les utilisateurs à revenir vers leur ancien outil, celui qu'ils connaissent, celui qui fonctionne.* »
>
> Ouahiba, Maîtrise d'ouvrage d'un logiciel de traitement des offres d'emploi, 2008
>
> L'introduction d'un outil informatique dans une situation de travail ne présage pas de son utilisation. L'échec de l'habillage DUO résulte du décalage entre les

[590] *cf.* encadré IV. 2.

[591] Laurent Thévenot, « L'économie du codage social », *op. cit.*

[592] Un logiciel « d'habillage » met en forme la façon dont les informations sont présentées à l'écran et la façon de se déplacer d'un écran à un autre. Il ne modifie pas les calculs effectués par l'ordinateur mais l'apparence des données affichées à l'écran. Ce type de logiciel est aussi appelé « Interface Homme Machine ».

défauts du logiciel et les contraintes professionnelles des agents : inscrire ou mettre à jour le profil du demandeur d'emploi en moins de trente minutes.

Si la livraison s'effectue avant que le logiciel ne soit adapté à la réalité du travail des agents, les développeurs prennent le risque d'avoir travaillé pour rien. Selon cette même enquêtée, il est impératif de se conformer aux usages pour une raison plus profonde : il ne suffit pas de produire des choses qui fonctionnent, encore faut-il qu'elles aient un sens, ce qui n'est pas toujours le cas.

« *Il y a toujours un risque, quand tu ne fais pas participer les utilisateurs finaux au développement, c'est de faire des évolutions qui n'ont aucun intérêt pour l'utilisateur et ça c'est arrivé souvent… C'est moins vrai aujourd'hui, parce qu'ils sont plus impliqués, les choses évoluent. Mais des fois, ils rigolaient dans le réseau quand on leur faisait des évolutions. C'est sûr que quand c'est quelqu'un qui a jamais mis les pieds dans le réseau ou qui l'a quitté depuis vingt ans, qui va dire tout seul dans son bureau : "Tiens, on va mettre telle chose en place, on va faire comme ça, comme ça, sans en parler à personne." Ben, l'utilisateur final, il va te répondre que c'est nul et que ça sert à rien. Et, en général, ils vont être unanimes. Tous ceux qui utilisent le logiciel en fin de course, ils vont dire : "Ça c'est nul". Donc, c'est pas terrible.* »

Ouahiba, Maîtrise d'ouvrage logiciel de traitement des offres d'emploi, 2008

Le développement d'un logiciel pour équiper des situations de travail suppose d'articuler « l'expression de besoin », une image de l'outil venant d'en haut, et les catégories des agents. Cette impérieuse nécessité de faire participer des représentants du groupe des utilisateurs au développement des outils renforce l'importance de la phase de tests du logiciel. Cette phase arrive en fin de chaîne mais elle peut conduire à tout reprendre à zéro. Les développeurs sont incités à prendre en compte le point de vue des utilisateurs le plus tôt possible. Néanmoins, cette vision peut être biaisée lorsque la variété du groupe des utilisateurs consultés ne reflète pas celle de l'ensemble des utilisateurs concernés.

Les logiciels développés au sein de Pôle emploi n'ont pas un destinataire unique et s'adressent à des acteurs aux statuts multiples. Même lorsqu'il touche un public restreint, un logiciel est toujours raccordé avec d'autres applications qui ont, à leur tour, des utilisateurs variés. Les développeurs s'attachent à rendre leurs logiciels compatibles avec les autres logiciels.

« *Donc en fait le gros problème c'est que y a 30 % de ton temps, quand tu travailles à la maintenance d'une application informatique à l'ANPE, surtout une application cœur de métier, c'est la coordination, la synchronisation avec les autres applications. C'est à dire que nous en aucun cas on peut décider seuls d'une mise en production. Parce que, que ce soit le SIAD* [Système informatique d'aide à la décision], *l'IOP* [infocentre opérationnel], *S@D* [Service à distance], *Appui ou Duo, si les autres ne sont pas là en même temps, le système d'information ne fonctionne plus. Donc il faut qu'on se mette d'accord ensemble sur une date de production. Faut qu'on donne le "Go !" ensemble.* »

Samir, Maîtrise d'ouvrage d'un logiciel de traitement des offres d'emploi, 2008.

Pour les développeurs, la conception d'un logiciel repose sur la « convergence » entre les besoins attribués aux différentes parties prenantes, mais aussi entre les évolutions et entre les logiciels. Chaque développeur doit élaborer des modifications compatibles avec celles de ses collègues, de ses commanditaires ou de ses fournisseurs. C'est par ce biais, selon nous, que le cadrage du travail des conseillers se trouve une nouvelle fois renforcé. Parmi les multiples acteurs auxquels s'adressent les logiciels, on trouve l'encadrement des conseillers – Directeurs d'agence, Directeurs départementaux, Directeurs régionaux. De ce fait, quel que soit l'utilisateur final, le développement des outils prend en compte la figure du cadre *manager* : un encadrant cherchant à optimiser les indicateurs statistiques de productivité[593]. Pour les développeurs, l'usage des logiciels comme instruments de mesure fait partie du cahier des charges. Pourtant, dans une organisation, les données mobilisées par l'encadrement supérieur pour élaborer des stratégies sont rarement identiques à celles que les travailleurs de la base utilisent au quotidien, ni à celles qu'utilisent l'encadrement intermédiaire[594]. Une question se pose alors aux développeurs : comment transformer un registre en instrument de mesure et quelles unités de compte utiliser le cas échéant ?

> Deux maîtres d'ouvrage d'un logiciel de traitement de l'offre – le logiciel SAGE – nous racontent comment le registre des entreprises est modifié pour servir de compteur. En partant de la description d'une pratique traditionnelle des conseillers, consistant à se déplacer chez un employeur pour lui soumettre des CV sélectionnés à l'avance, ils nous décrivent un processus de mise en mesure du travail. Suite à une commande du service « métier », la pratique professionnelle est appelée à être mesurée sous le vocable « recherche d'offre ciblée » (ROC) :
>
> Samir : « *À la base, c'est juste une démarche des conseillers. Maintenant, SAGE s'est adapté et va pouvoir restituer ces offres-là et ces MER-là* [Mises en relation[595]].
>
> Ouahiba : *Souvent, il y a une pratique des agents et ensuite la Direction générale aime bien avoir des compteurs...*
>
> Samir coupe[596] : …*Valorise ce travail-là, c'est quelque chose qui est fait, mais il y a aucun moyen de quantifier ce travail-là. Donc, aujourd'hui, on nous demande de plus en plus des comptes et il faut s'évaluer.*

[593] Sur la constitution de cette figure du *manager* au sein de l'ANPE entre 1979 et 2006, voir notre chapitre II : « Un cas de mise en gestion précoce dans l'administration ? L'émergence de la fonction de contrôle de gestion à l'ANPE (1979-2008) ».

[594] Sur la nécessaire adaptation des grandeurs mesurées à l'échelle d'intervention, voir le récit homérique des « katangais » dans Francis Pavé, *L'illusion informaticienne*, *op. cit.* p. 100-152

[595] La mise en relation consiste à remettre une offre d'emploi, avec les coordonnées de l'employeur, à un demandeur d'emploi. Lorsque cette mise en relation débouche sur une embauche, la mise en relation est requalifiée en « mise en relation positive » ou « MER + ». Les MER et les MER + sont décomptées par le système d'information pour approcher l'activité de placement de Pôle emploi.

[596] Ouahiba est plus âgée et plus expérimentée que Samir. Elle est informaticienne de formation, au contraire de Samir, ancien agent ANPE féru de développement informatique. Au cours de l'entretien, une partition des rôles s'instaure. Ouahiba dispose du discours technique légitime tandis que Samir colle davantage à la politique de l'établissement.

JMP : C'est quoi exactement ce qu'il a fallu modifier pour pouvoir compter ?

Samir : *On a créé un nouveau type d'offre d'emploi... Bah, forcément ! Pour pouvoir restituer ce résultat-là. C'est-à-dire qu'auparavant, il y avait un employeur qui recrutait un demandeur d'emploi mais sans offre d'emploi enregistrée. Parfois, l'employeur va sélectionner trois quatre profils proposés par l'agent, mais il va quand même déposer une offre d'emploi pour recevoir d'autres candidats. On va pouvoir, sur cette offre-là, identifier les demandeurs d'emploi qui auront fait l'objet d'une démarche proactive du conseiller et qui ont été proposés aux employeurs, même si le candidat a pas été retenu mais qu'il a été proposé.* [...] *Donc, il y a des mises en relation* [MER] *qui seront précisées comme issues de la recherche d'offre ciblée* [ROC]. [...] *Quand on va mettre en place l'offre ROC, on va leur dire : "Attention, nouvelle typologie de MER, nouvelle typologie d'offre."* […] *Par exemple, quand on met en place les MER ROC, on va dire : "Ben, sur SAGE, on fait rien pour les comptabiliser mais, par contre, à la charge du métier d'aller voir le SIAD pour leur dire : "Attention sur SAGE on va mettre en place une nouvelle typologie d'offres, une nouvelle typologie de mises en relation, on aimerait pouvoir les comptabiliser donc mettez-nous en place des requêtes sur telles ou telles choses". Après, c'est plus au métier de centraliser les demandes.* »

Samir et Ouahiba, maîtrise d'ouvrage d'un logiciel de traitement des offres d'emploi, 2008.

La mise en mesure du travail enrôle la maîtrise d'ouvrage concevant le registre, mais ce sont les donneurs d'ordre du service métier qui coordonnent l'évolution des différentes applications pour raccorder le compteur au système d'information. La « convergence » n'est pas fortuite, elle résulte du travail de Samir et Ouahiba. La procédure spécifique de rapprochement de l'offre et de la demande, la ROC, n'était jusque-là pas distinguée des autres modes d'intermédiation dans les tableaux de bord. À la suite du travail de Samir et Ouahiba nait « l'offre ROC » sur laquelle il est possible d'effectuer des « MER ROC » pour « mise en relation dans le cadre d'une recherche d'offre ciblée ». Lorsqu'une embauche est conclue à la suite d'une visite d'un conseiller en entreprise, le système d'information peut dorénavant comptabiliser une « MER+ ROC ». Le décompte devient possible à condition que les développeurs du Système informatique d'aide à la décision (SIAD) incorporent la nouvelle typologie d'offres. La productivité du démarchage des entreprises devient mesurable et peut être représentée dans des tableaux statistiques. L'opération constitue un recodage de la nomenclature des actes des conseillers : elle rompt l'équivalence entre des pratiques jugées de valeurs différentes par la Direction de l'institution. Le travail effectué par les conseillers dans le cadre de leurs relations avec les employeurs est rattrapé par l'outil informatique pour venir alimenter les tableaux de bord de leurs supérieurs.

À travers les processus de « convergence » entre équipement des pratiques des conseillers et équipement des pratiques de leur encadrement, se joue une forme de cadrage du travail des conseillers dans la grammaire de leurs supérieurs. Les catégories manipulées par les agents de premier niveau sont continuellement mises en compatibilité avec les logiciels utilisés par les *managers* pour suivre quotidiennement les données quantitatives. Par ce mécanisme de convergence entre logiciels et entre différentes figures d'utilisateurs, les développeurs conçoivent un poste de travail conforme avec le travail prescrit par la Direction. L'outil ne se conforme jamais tout à fait au travail réel mais davantage au travail tel que les développeurs

et les prescripteurs institutionnels leur ayant transmis le cahier des charges se le représentent. D'une certaine manière, les acteurs qui peuplent le service intitulé « métier » n'exercent jamais vraiment le métier en question. Ils portent la parole des agents de terrain et, ce faisant, la transforme.

La définition des fonctionnalités d'un logiciel est un processus d'arbitrage successif entre différentes options. La sélection doit être suffisamment proche de l'activité concrète des agents pour garantir l'utilisation de l'outil, tout en respectant la définition de la mission de l'institution défendue par la Direction générale. De ce fait, les logiciels mis à la disposition des conseillers s'appuient sur une figure tout à fait spécifique de l'agent de Pôle emploi. Certains logiciels sont conçus pour aider les conseillers à prendre des décisions face aux demandeurs d'emploi ou aux employeurs. D'autres ont pour but d'éclairer la planification de l'activité de l'établissement et l'évaluation longitudinale des résultats qui en découlent. De ce fait, le jugement sur les chômeurs, la mesure du travail des conseillers, l'évaluation des *managers,* et par les *managers*, ne sont jamais tout à fait immédiats. L'évaluation opère par le truchement d'applications informatiques qui équipent le jugement, d'une part, et l'encadrent, d'autre part. En effet, le processus de développement mobilise une définition particulière du chômage, une définition de la mission de l'institution Pôle emploi et une « figure du conseiller ». Toutes les pratiques des conseillers ne sont pas envisagées par la machine et inversement toutes les fonctions des logiciels ne correspondent pas à des actes réellement effectués par les agents. Dès la création du logiciel, un écart s'insinue entre les pratiques réelles et les actes équipés. Cet écart est comblé par l'encadrement relatif des pratiques des agents – ils réapprennent à travailler à mesure que les logiciels changent – mais aussi par le détournement des outils.

Les développeurs de logiciels à Pôle emploi se coordonnent en portant la parole de trois acteurs : l'utilisateur, le budget et la technique. Les outils terminés peuvent être interprétés comme des compromis entre ces trois contraintes. Sur la base de ce compromis se constitue une figure de l'utilisateur « idéal », conforme aux capacités de l'outil. L'analyse du processus de développement permet ainsi de mieux comprendre les standards promus de façon implicite par *l'infrastructure informationnelle*[597]. Deux types d'actes nous semblent représentatifs de ces processus de cadrages du travail : les actes de gestion (2) et le rapprochement de l'offre et de la demande (3).

[597] Geoffrey C. Bowker et Susan L. Star, « Building Information Infrastructures for Social Worlds - The Role of Classifications and Standards », *op. cit.*

Encadré iv.3 : L'échec de Géode – De la politique dans les tuyaux.

Dans notre analyse, nous privilégions une approche de la technique comme enchevêtrement de matière domestiquée et de choix politiques. Néanmoins, lorsque l'on rencontre des développeurs, il reste difficile d'avoir une pleine compréhension des aspects les plus hermétiques de leur champ d'expertise. Une voie d'accès possible aux espaces logiques refermés par le jargon consiste à étudier les déboires rencontrés par les ingénieurs dans le travail de conception des objets technologiques[598]. Ces « échecs » sont l'objet de controverses au cours desquelles les boîtes noires sont rouvertes par les acteurs. Ainsi, au fil de notre étude, nous avons pris la mesure d'un échec représentatif de notre approche de l'activité de développement informatique. En 1997, la Direction générale de l'ANPE a souhaité développer un méta-logiciel, unique, qui équiperait les conseillers dans la totalité de leur travail. L'enjeu était de deux ordres. Le premier, pratique, consistait à faciliter le travail des conseillers qui devaient, à l'époque, passer sans cesse d'un logiciel à un autre. Le second, plus instrumental, consistait à rendre l'ANPE indépendante de l'assurance chômage en matière de développement informatique. En effet, depuis 1981, le logiciel d'inscription des demandeurs d'emploi (Gide) était produit et maintenu par l'Unedic[599]. L'ANPE considérait ne pas avoir suffisamment de pouvoir sur Gide, alors même qu'il était central pour l'alimentation de son système d'information. Le logiciel unique n'a jamais vu le jour, malgré plusieurs années de travail et d'importantes dépenses. Le récit de l'échec de cette méta-application, nommée Géode, permet de comprendre plus en détail les enjeux du processus de production d'un logiciel.

Le projet « Géode » a pour vocation de remplacer la pléthore de logiciels utilisés quotidiennement par les conseillers pour traiter l'offre et la demande d'emploi – 60 logiciels en 2006. Produire ce méta-logiciel unique suppose de concevoir un registre des demandeurs d'emploi géré par les seuls informaticiens de l'ANPE. L'ambition commande également de reprendre dans Géode les fonctions des logiciels existants comme le logiciel de traitement des offres, SAGE. Pendant l'élaboration du projet, les différents logiciels sont maintenus en état de marche, sans être mis à jour. Or, s'il ne suit pas les évolutions du travail, un logiciel d'appui à l'activité de travail tend à devenir obsolète. Les logiciels utilisés par les conseillers s'éloignent ainsi progressivement de la réalité du travail qu'ils sont censés équiper. Cette situation empire à mesure que le projet Géode tarde à voir le jour. Ce retard est le revers de l'ampleur du projet, le logiciel ne parvenant pas à gérer de front la totalité des opérations qui lui sont attribuées. Pour délester le logiciel unique, trop volumineux, la Direction de l'ANPE réduit ses ambitions et accepte que certaines fonctions soient gérées par d'autres applications. La fonction de requêtage notamment – qui vise à construire des listes de demandeurs d'emploi – est jugée trop lente et retirée du projet pour faire l'objet d'un logiciel *ad hoc*[600]. Graduellement, une kyrielle de fonctions sont retirées du projet et il apparaît de plus en plus certain qu'il n'y aura pas un mais plusieurs logiciels sur les ordinateurs des conseillers ANPE. Le système doit donc à nouveau permettre le passage d'un logiciel à un autre, comme dans la situation initiale. Pour ce faire, le vieil habillage Appui, datant de 1990, est conservé. Le logiciel unique est ainsi de moins en moins unique. Les conseillers doivent revenir à une page d'accueil pour passer d'un logiciel à un autre. Géode est testé auprès d'utilisateurs dans des agences cobayes. Les développeurs rapportent que les conseillers sont particulièrement désarçonnés par le fonctionnement de la machine. Ils ne la comprennent pas et rendent des verdicts peu encourageants. Malgré l'échec de la phase de test, des formateurs sont nommés dans les Directions

[598] Bruno Latour, *Aramis ou L'amour des techniques*, *op. cit.* p. 12-18.

[599] La naissance de GIDE avait pour objectif de « débiaiser » le calcul de la Demande d'emploi en fin de mois par l'INSEE. Sur l'effet Gide, voir Elisabeth Martin-Le Goff et Olivier Marchand, « L'emploi en 1985 : les signes d'une amélioration », *Economie et statistique*, 1986, vol. 187, n° 1, p. 47-57. Sur le maintien de biais, voir Claude Thélot, « La mesure de l'évolution récente du chômage », *Economie et statistique*, 1987, vol. 205, n° 1, p. 39-48.

[600] Ce logiciel est nommé infocentre opérationnel (IOP), il est l'objet de la sous-section 2.2 de ce chapitre.

régionales pour préparer la phase suivante : l'installation du logiciel sur tous les ordinateurs de tous les conseillers de toutes les agences de France. Lorsque Christian Charpy, dernier Directeur général de l'ANPE, est nommé en 2005, il décide d'arrêter le projet.

Le projet Géode témoigne de la partie immergée de l'iceberg qu'est le développement informatique. Il n'y a pas de concordance intrinsèque entre une commande initiale et la programmation concrète. Les liens entre le cahier des charges et le produit fini résultent d'un processus de coordination complexe dont rien ne garantit la réussite. Dans le cas de Géode, les difficultés pratiques ont été palliées par des ponts techniques de plus en plus alambiqués entre les différents logiciels externalisées et le logiciel central. Mais, de ce fait, Géode était de plus en plus lent et, donc, de moins en moins adapté au travail des conseillers face aux demandeurs d'emploi. Autre leçon de ce cas d'école : la cohérence de l'architecture technique ne présage en rien de la performativité du logiciel. L'appropriation de l'outil par les utilisateurs constitue un processus aussi déterminant que sa conception. Si nous reprenons la distinction évoquée en introduction entre la carte d'État-major et le territoire inconnu, la complexité du lien tissé entre les différentes fonctionnalités rendait difficile d'accès les recoins de l'outil. Il existe en cela un lien fort entre la cohérence technique et l'ergonomie.

Tous les acteurs ne partagent pas le même point de vue sur les raisons de cet échec.

Pour un ancien responsable du contrôle de gestion de l'Unedic, l'échec de Géode est de nature politique. Selon lui, il y a là un exemple typique des dysfonctionnements propres à l'ANPE : une pression politique aussi forte que les moyens sont faibles. Le projet Géode aurait échoué car les moyens alloués n'auraient pas été à la mesure du projet.

Pour un responsable du contrôle de gestion de l'ANPE de l'époque, l'échec est d'ordre philosophique. L'ambition du logiciel était, de son point de vue, de joindre dans un même outil la base de données des offres d'emploi et la base de données des demandeurs d'emploi pour les « apparier », les marier automatiquement. Or, à ses yeux, le rapprochement de l'offre et de la demande n'est pas une affaire de matrice imbriquée mais une affaire professionnelle. Faire coïncider le profil d'un individu avec un poste vacant est un métier. Dans cette perspective, le temps passé par le conseiller à renseigner les bases de données, pour obtenir des dossiers d'offre et de demande compatibles, ne se justifiait pas. Ce temps mettait en péril la productivité du travail des agents. C'est, dit-il, l'argument qui l'a emporté auprès des instances politiques lorsque le projet a été abandonné : le temps de travail des agents était grevé par la saisie.

Pour les développeurs rencontrés, même lorsqu'ils ont intégré la Direction générale après les faits, le « moment Géode » constitue un mythe fondateur. Il incarne toutes les erreurs à ne pas commettre en termes de méthode, mais présage réciproquement de toutes les ambitions techniques actuelles. La plupart des applications utilisées aujourd'hui ont été imaginées pour être une fonction du projet Géode et développées depuis son échec.

2. Les outils informatiques modélisent le travail des conseillers et de leur encadrement dans une perspective gestionnaire : ils équipent l'optimisation

À l'ANPE, au cours des années 1990, le dialogue budgétaire mené avec le ministère du Budget est reproduit en interne pour déléguer aux échelons intermédiaires de l'institution – Directions régionales et départementales – la contrainte budgétaire. Intitulée « dialogue de gestion », la procédure conduit chaque responsable à négocier ses ressources avec son supérieur hiérarchique direct. En échange d'une plus grande autonomie en matière de décision, les financements sont répartis au prorata des résultats enregistrés par les indicateurs de performance. De telles transformations du travail de commandement reposent sur la

diffusion et le partage de l'information[601]. La délégation de la responsabilité est soutenue par des outils qui mettent à disposition les indicateurs statistiques, sous la forme de « tableaux de bord », jusqu'au plus près des chômeurs reçus. L'équipement technique de l'acte de gestion concerne l'encadrement de proximité – Directeurs d'agences et chefs d'équipe – (2.1) et les conseillers (2.2). Les appropriations de ces logiciels témoignent de la capacité de l'outil à rendre le travail planifiable (2.3).

2.1. Les logiciels de gestion à destination de l'encadrement de proximité

Le développement d'un logiciel de gestion à destination des Directeurs d'agence est un enjeu considérable pour la Direction générale de l'ANPE à la fin des années 1990. Depuis 1994, des contrôleurs de gestion sont affectés auprès de chacun des Directeurs nationaux, régionaux et départementaux. Dans les agences locales, en revanche, il n'est pas pensable d'affecter un assistant qui ne ferait que traiter les données du système d'information. Cela représenterait près de 1000 personnes s'ils étaient recrutés et l'investissement en termes de temps serait trop lourd s'ils étaient pris au sein de l'encadrement de proximité. La mise à disposition de tableaux statistiques numériques apparaît alors comme le moyen le plus économique pour renforcer le suivi des indicateurs dans les agences. Des travaux en sociologie du travail sur ce type d'outils ont décrit comment les outils de ce type conduisent à déléguer la résolution des contradictions de l'organisation au plus près de la base[602]. Au chapitre II, nous avons également montré comment des modes de réflexion gestionnaires infusaient au cœur des agences locales par l'entremise du Système informatique d'aide à la décision (SIAD). Sans nier le fait que le logiciel exerce un contrôle bien réel sur l'encadrement de proximité et sur les conseillers[603], nous souhaitons cependant, dans cette section, mettre l'accent sur le pouvoir « rhétorique » de ces dispositifs de mesure de la productivité. Nous envisageons la notion de rhétorique comme une tentative de conviction et d'enrôlement dans une façon de penser le monde[604]. Nous nous intéressons, ici, aux visions du monde inscrites dans la machine plutôt qu'à la capacité de contrôle qu'elle institue. Nous ne revenons pas sur le développement du Système informatique d'aide à la décision (SIAD),

[601] Alain Rallet et Emmanuelle Walkowiak, « Technologie de l'information et de la communication, organisation du travail et évolution des qualifications », *Sciences de la société*, 2004, n° 63, p. 95-112.

[602] Nous empruntons cette approche à D. Segrestin pour qui « […] Les conflits en cause ne trouvent d'issue qu'au plus près du terrain, du fait de la mise en présence de "solutions" concurrentes et au gré des équilibres précaires et contingents que les acteurs du jeu sont en état de négocier. » Denis Segrestin, « 4. Les nouveaux horizons de la régulation en organisation », *op. cit.*

[603] Michel Berry, « Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *Texte de synthèse au rapport collectif pour la DGRST*, 1983, p. 1-49.

[604] Ou plus simplement comme « des techniques visant à rendre un argument convaincant et persuasif » Bruce G. Carruthers et Wendy N. Espeland, « Accounting for Rationality », *op. cit.*. p. 35

décrit précédemment[605]. Nous analysons le « script déposé »[606] dans le logiciel en prenant pour objet d'analyse sa rencontre avec les outils informatiques issus de l'assurance chômage, le système d'information décisionnel (SID), lors de la naissance de Pôle emploi. La confrontation témoigne du fait que les modélisations de l'établissement incorporées aux outils étaient divergentes.

La différence majeure entre SID (Unedic) et SIAD (ANPE) semble fondée sur la différence de destinataires des deux logiciels. SID est destiné aux Directions régionales pour lesquelles le degré d'agrégation des données est important. SIAD s'adresse aux *managers* des agences locales.

La responsable de l'information aux utilisateurs des deux logiciels, issue de l'ANPE, présente cette différence :

« *Donc, je vous avais dit que SIAD c'était la philosophie, enfin, la direction qui avait été prise… C'était de mettre à disposition quelque chose de pas très compliqué et qui réponde aux besoins des managers locaux, des managers en général et des locaux en particuliers. Voilà. Au-delà de la philosophie de l'outil de chaque organisme, à l'ANPE dans les années 1980, on a mis en place la déconcentration, ça voulait dire qu'on rendait les managers locaux responsables de leur budget. Aux Assedic, autant que j'ai pu le savoir, l'antenne locale est un lieu d'exécution. Le pouvoir financier était un cran au-dessus. Donc déjà, ça, ça colore beaucoup. On ne donne pas un outil semblable à quelqu'un qui est exécutant ou à quelqu'un qui pilote. J'y avais encore jamais pensé, vous me faites réfléchir. Et donc, d'où le choix de donner aux managers locaux un outil qui leur corresponde, qui leur permette de gérer leurs boutiques, qui corresponde à leur fonction de pilote d'une agence. D'où le choix, côté Assedic, de ne rien donner au local puisque de toute façon le local ne pense pas.* […] *Le niveau intermédiaire c'est celui qui pensait pour le local.* […] *Deuxio, ils ont absolument pas développé et communiqué sur le portail, en plus il y avait une volonté, c'est pas qu'ils ont pas communiqué, c'est que nous on avait mis le paquet la première fois et la deuxième fois sur les managers. D'accord ? On voulait leur donner un outil clé en main pour qu'ils soient pilotes de leurs boutiques. La position de l'Unedic c'était pas du tout ça, c'était : les régions font pour le compte de l'Unedic. Le manager, le responsable d'antenne, c'est un exécutant.* »

Christine, Maîtrise d'ouvrage SIAD, entretien 2011.

Son discours fait écho au point de vue de son chef de service qui, avant même la fusion, voyait d'un mauvais œil les outils produits par l'Assurance chômage.

« *Quand on est dans un domaine un peu sensible comme ça, là il faut être très politique. Politique au sens établissement et stratégie. Enfin, vous l'avez compris. Enfin, si on n'est pas en lien avec les besoins des utilisateurs on passe à côté. Ce sera pas utilisé. C'est le cas de nos collègues de l'Unedic. Ils ont fait les choses tout seul, ils ont fait un truc de stateux. Un manager c'est pas un stateux. C'est un mec qui dirige une équipe, qui a des objectifs à atteindre… Il faut de la stat bien sûr mais… bon. Il faut aussi, c'est une autre consigne je pense, il faut avoir été manager soi-même. Pour les équipes MOA, ici, je veille à ce que tous*

[605] *Cf.* Chapitre II : « Un cas de mise en gestion précoce dans l'administration ? L'émergence de la fonction de contrôle de gestion à l'ANPE (1979-2008) ».

[606] Nicolas Dodier, « Les arènes des habiletés techniques », *op. cit.* p. 128.

ceux qui viennent ici aient eu des expériences de managers. Qu'ils sentent. Pour que la connaissance métier ne soit pas que théorique. Une fois qu'on a vu les manques d'information, les excès d'information, on est mieux à même de, je crois, de travailler avec des gens. »

Gérard, Maîtrise d'ouvrage du SIAD, 2008.

La constitution de la figure de l'utilisateur varie entre les deux outils, structurant leur forme. Les logiciels d'aide à la décision n'ont pas été construits pour des acteurs équivalents car les décisions n'étaient pas prises au même niveau dans les deux institutions. Le logiciel SID (Assedic) a été fabriqué pour des spécialistes d'un usage de la statistique à des fins de conseil auprès d'un décideur, le Directeur régional des Assedic. Pour ces acteurs, l'enjeu consistait davantage à fournir des données financières et physiques stables, décrivant la situation, plutôt que de participer directement à la décision. Dans le cas du SIAD, les utilisateurs identifiés étaient les Directeurs d'agence, des responsables de petites structures planifiant l'activité de leurs agents afin d'atteindre les objectifs négociés avec les Directions départementales. Le logiciel SIAD met à disposition des données de « pilotage », c'est-à-dire des données articulant simultanément la décision et son évaluation.

Dans les représentations des concepteurs, les tableaux de données délivrés par le logiciel SIAD sont conçus pour éclairer les décisions et non pour les rendre automatiques. Les utilisateurs doivent, pour ce faire, être en mesure d'exploiter le système d'information. Il s'agit là d'une question fondamentale de la sociologie de la quantification : la diffusion de nomenclatures de classement n'acquiert un sens qu'à la condition qu'elles soient appropriées par les acteurs classés, qu'ils détournent l'outil ou s'y socialisent, comme le rappelle L. Thévenot à propos de la catégorisation de la population[607]. La production d'un outil informatique enchaîne ainsi deux processus successifs. D'une part, le logiciel est conçu de manière plus ou moins conforme aux catégories mobilisées par les Directeurs d'agence. D'autre part, les utilisateurs s'approprient plus ou moins le logiciel. Dans le cas du SIAD, les développeurs nous ont expliqué qu'au-delà de l'investissement dans la forme du logiciel, ils se sont attachés à convaincre les Directeurs d'agence d'utiliser le logiciel. « *On a mis le paquet sur les managers* », nous confie une de nos enquêtés ayant rejoint l'équipe de développement pour répondre à cette volonté de convaincre. Ancienne documentaliste, elle a été recrutée pour expliquer le fonctionnement de l'outil aux Directeurs d'agence. « *Je suis traductrice* », dit-elle spontanément. Son travail consiste à produire des fiches explicatives, un dictionnaire en ligne. Elle maintient également une foire aux questions et assure une *hotline*, afin que les Directeurs locaux puissent trouver des réponses à leurs questions lorsqu'ils dégagent du temps pour « piloter » leurs agences. Devant une telle débauche de *lobbying*, il

[607] Laurent Thévenot, « L'économie du codage social », *op. cit.*

est légitime de se demander si l'effet du logiciel – le fait qu'il modifie les pratiques des individus – tient seulement dans ses qualités propres ou du fait du travail de légitimation de l'activité de pilotage par les développeurs. Les travaux des sociologues américains B. Carruthers et W. Espeland, qui montrent comment l'utilisation de la comptabilité à partie double a d'abord eu pour effet de modifier les conceptions du présent et de l'avenir dans l'activité économique, nous invitent à creuser la seconde hypothèse[608]. En reprenant l'intuition de M. Weber, selon laquelle l'émergence de la comptabilité à partie double aurait accéléré le développement du capitalisme, ils ajoutent que l'outil a également contribué à produire des individus réfléchissant comme des capitalistes. La comptabilité à partie double aurait institué une vision du monde fondée sur l'investissement. Les auteurs désignent cette composante comme le « travail rhétorique des outils de gestion ». En d'autres termes, les dispositifs de rationalisation défendent des conceptions des hommes et des choses, un partage entre ce qui a de la valeur et ce qui n'en a pas, susceptibles d'influencer leurs utilisateurs. Ces outils ne s'imposent pas mécaniquement du fait d'une plus grande efficacité. Ils s'imposent car la description du réel qu'ils proposent se diffuse et convainc de plus en plus d'acteurs. Il est de moins en moins coûteux d'utiliser l'outil et de plus en plus marginalisant de ne pas le faire. De plus, la marginalisation est quasiment impossible lorsque l'utilisation de l'outil est obligatoire pour réaliser les activités composant le travail. En effet, une utilisation détournée est « tracée » et peut faire l'objet de critiques de la part des supérieurs hiérarchiques. Progressivement, les individus se conforment aux « scripts déposés » dans l'outil de gestion. Vis-à-vis de ces questions, la rencontre entre SID et SIAD est un évènement intéressant car il permet de tester l'hypothèse, en observant la concurrence de deux outils de gestion. On constate alors que la part de rhétorique est loin d'être absente des luttes mais qu'elle ne suffit pas à imposer l'utilisation d'un outil de gestion sur un autre.

Un contrôleur de gestion, issu de l'Unedic, nous explique le travail mis en œuvre pendant l'année précédant la fusion, pour imposer l'outil de son institution, SID :

« *Il y avait une grande différence entre les deux institutions, il y avait SIAD à l'ANPE, c'était la mise à disposition d'une bibliothèque de tableaux, avec des requêtes possibles… Enfin, vous avez dû le voir fonctionner, une logique d'agrégats, avec le logiciel SAS sous-jacent, avec des bases détaillées. Alors que côté Unédic et assurance chômage, c'était SID, Système d'information décisionnel, qui était plus récent mais qui, par contre, avait une ambition beaucoup plus analytique, qui était pas de distribuer des bibliothèques de tableaux aux régions mais de donner les moyens à au moins un expert en région de faire toutes les interrogations qu'il souhaitait. Ce qui est un peu différent comme approche. Alors, à l'époque, on a eu de part et d'autre un peu de frayeur, car chacun était attaché à son expertise, à ses outils, c'était assez structurant sur la manière dont on avait travaillé. À l'époque… Aujourd'hui j'en souris, c'était un peu naïf, mais ça partait d'un bon fond… À l'époque, donc, j'ai fait réaliser un film sur SID, avec les différents acteurs, l'intérêt qu'il*

[608] Bruce G. Carruthers et Wendy N. Espeland, « Accounting for Rationality », *op. cit.*

avait pour eux, pour un coordinateur de réseau en région, au niveau central, pour la discussion avec les partenaires sociaux. J'avais fait un film sur SID que j'ai adressé à mes homologues ANPE et je me suis débrouillé pour qu'il arrive au plus haut niveau. Et puis il y a eu une démonstration, assez formelle, un jour, SIAD versus SID, entre les deux encadrements Unédic et ANPE, avec beaucoup d'inquiétude de part et d'autre sur le plantage fatal. Et puis, finalement, assez rapidement, on s'est bien rendu compte qu'il fallait les deux. D'abord, parce que les systèmes d'information étaient pas assez rapides pour offrir autre chose sur le champ complet Assedic et puis parce que l'on avait besoin des deux. Il y avait le besoin analytique, de pouvoir faire des simulations, des chiffrages, une descente vraiment explicative sur des phénomènes et on avait besoin aussi de cadrer ce que l'on appelle la production, on va dire, au niveau opérationnel, d'avoir des tableaux un peu gigogne, au niveau régional, départemental et local. On s'est aperçu que l'on avait besoin des deux, et qu'en plus le système d'information serait assez lent, si on devait fusionner tout ça. »

Gérard, contrôleur de gestion Unedic puis Pôle emploi, entretien, 2012.

La concurrence vise à conserver son expertise et le pouvoir qui en découle, au sein de l'institution nouvelle. L'encadrement de l'Unédic produit un ensemble d'outils rhétoriques et pédagogiques afin de convaincre le futur directeur que le SID est l'outil dont Pôle emploi a besoin. Dans un contexte où deux corps professionnels souhaitent s'imposer en imposant leur instrument de mesure, l'ajustement des deux outils à des situations de travail distinctes convainc chacun des groupes de sceller une trêve.

Les habitudes, les compétences et les positions d'expertise, fondées sur l'utilisation de logiciels distincts, conduisent chacun des groupes de gestionnaires à défendre une expansion impérialiste de son outil. Pour des raisons à la fois techniques et productives, une telle expansion est abandonnée. Elle aurait donné vie à une application trop lente pour pouvoir réellement jouer son rôle. Elle n'aurait pas pu s'ajuster aux pratiques du nouvel organisme : à la fois une statistique économétrique de prévision dans les Directions régionales, comme le permettait le SID et des données de gestion en temps réel répondant aux inquiétudes des *managers* de proximité, dans les agences locales. L'outil porte ainsi une définition du travail et de la place de chacun des utilisateurs. Dans les Assedic, le directeur d'antenne locale ne prenait pas de décisions engageant la politique de l'établissement. La légitimité de son action résidait justement dans l'application du cadre réglementaire de la convention signée par les partenaires sociaux et ratifiée par l'État. La traduction de la politique en actions concrète se situe de ce fait à un niveau éloigné du terrain. Dans le cas de l'ANPE, à l'inverse, les *managers* étaient placés dans une position d'arbitres entre des dépenses alternatives en termes de temps-agent. Ainsi, le système automatique d'aide à la décision (SIAD) fournit aux Directeurs d'agence des informations sur le rendement de leurs agents. C'est l'élément déterminant à retenir ici : le SIAD ne constitue pas un outil d'aide à l'analyse mais un outil fournissant aux responsables locaux des analyses clé en main pour qu'ils tranchent. En mobilisant cette différence entre l'activité des *managers* locaux des deux organismes, les

contrôleurs de gestion de l'ANPE et des Assedic parviennent à légitimer le maintien de leur instrument.

2.2. Les logiciels de gestion à destination des conseillers – lorsque l'agent optimise le temps-agent.

À l'ANPE, puis à Pôle emploi, l'équipement de l'acte de gestion concerne l'encadrement – Directeurs d'agence locale, chefs d'équipe – et les conseillers recevant des chômeurs. La Direction générale a le souci de leur fournir des données de cadrage de leurs actes. Au milieu des années 2000, le service « métier » formule le souhait de voir les conseillers interroger la liste des demandeurs d'emploi et des offres afin de pouvoir les trier, les filtrer et les classer. Entre deux rendez-vous, ils doivent pouvoir organiser leur travail en fonction des caractéristiques des différents dossiers et des priorités du moment : sortir la liste des demandeurs inscrits depuis plus de douze mois, isoler les demandeurs d'emploi disposant d'un CAP de maçonnerie ou bien encore ceux qui résident en Zone urbaine sensible (ZUS). Un logiciel intitulé « infocentre opérationnel » (IOP) est développé à cet effet. Geneviève, développeuse sur IOP, exprime ainsi l'objectif du projet : « *L'idée d'un infocentre, c'est de pouvoir mettre à disposition de l'utilisateur un certain nombre d'informations et de pouvoir faire des requêtes dessus*. » Le logiciel doit permettre de fabriquer des groupes de demandeurs d'emploi, ou d'offres d'emploi, équivalents pour cibler la consommation des ressources humaines, le temps des agents. Le nouveau logiciel est voué à remplacer deux façons traditionnelles de produire des listes à des fins de gestion : l'usage du papier et la programmation.

Les sorties papier. Les conseillers organisaient leur temps de travail en étudiant des impressions papier de la liste des demandes et des offres d'emploi. Les noms et les postes vacants étaient imprimés et classés en fonction de grands critères préenregistrés. Les développeurs appellent ces listes des «états », car elles proposent la photographie d'une base de données à un instant donné :

> « *T'avais un peu le pendant concernant le suivi par les agents. Elles étaient sorties sur des grandes feuilles papier. À l'époque, elles étaient bleues et jaunes ; maintenant, elles sont vertes et rouges. Ces états, on essaie de les faire reprendre par l'infocentre, qui est beaucoup plus ergonomique. On est beaucoup plus dans la dématérialisation, tout ce qui est papier c'est quand même complètement obsolète. C'est quand même bien plus agréable pour l'agent.* »
>
> Ouahiba, Maîtrise d'ouvrage d'un logiciel de traitement des offres d'emploi, 2008

Ces « états » étaient traités à la main. Ainsi, dans ce cas, l'informatique ne représente pas un saut qualitatif de nature, entre un monde sans calcul et le monde de la gestion. Néanmoins,

la lourdeur de l'opération cantonnait l'acte de gestion à des moments et des lieux spécifiques qui se prêtent à la manipulation de masses importantes de documents papiers, à étudier dans leur ensemble.

La programmation. Lorsque le développement de l'infocentre a été lancé, les conseillers disposaient déjà d'un logiciel de requêtage dans les agences, mais celui–ci ne comprenait que le langage informatique. La fabrication de listes d'offres ou de demandes imposait à l'utilisateur de maîtriser quelques notions de programmation comme s'en étonne la même développeuse : « *En agence, ils écrivaient carrément les requêtes sous SQL, c'est-à-dire qu'ils devaient taper : "select" / "étoile", etc.*[609].» La maîtrise de ce langage SQL était l'objet d'une formation spécifique comme nous explique cet ancien conseiller, ayant intégré ensuite une maîtrise d'ouvrage.

> « *C'était intéressant, mais c'était très, très long, enfin quand tu avais pas une culture informatique un peu poussée. Mais une fois que tu as fait les quatre premières requêtes, que t'as compris le système, que tu en fais souvent ça va. C'est vrai que si t'en fais tous les six mois, il faut s'y remettre…* » »
>
> Samir, Maîtrise d'ouvrage d'un logiciel de traitement des offres d'emploi, 2008

La technicité de l'outil conférait un avantage aux initiés qui acquéraient de la valeur sur le marché du travail interne de l'ANPE. Le requêtage était devenu une spécialité maîtrisée par certains conseillers ou chefs d'équipe se positionnant comme des experts locaux.

> « *QMF, c'est un outil en langage SQL, qui te permet de chercher, par des requêtes dans des fichiers, ce dont tu as besoin. Ça te permet de savoir exactement où tu en es. Donc, je suis parti là–dessus et lorsque je suis devenu animateur d'équipe, lorsque je suis allé sur la première agence où j'étais animateur d'équipe, j'ai dit à la Directrice d'agence : "Je prends la direction d'équipe, je vais avoir ma formation", mais comme on changeait à ce moment-là de niveau de service, ça n'avait pas été très développé dans cette agence le requêtage et donc je suis arrivé avec ça, non pas comme conseiller mais comme animateurs d'équipe. J'ai dit à ma directrice : "Je me mets là-dessus, et on bosse". Après, c'est devenu mon dada, faire en sorte de ne pas fliquer les collègues, mais les éclairer…* »
>
> Christophe, animateur d'équipe à Paris, 2011.

Le travail sur les listes permettait une planification de l'activité, en fonction des objectifs chiffrés. Les experts dans l'utilisation de ce requêteur produisaient des arguments pour organiser l'activité de leurs collègues ou de leurs subordonnés. Il existait donc des outils de gestion à disposition des conseillers avant la naissance de l'infocentre opérationnel (IOP). En soi, l'élaboration d'IOP n'est donc pas une révolution managériale. Néanmoins, le requêtage dans QMF était dépendant de la maîtrise du langage de programmation, conférant à la planification du travail au niveau local un caractère confidentiel. Le développement de

[609] Ouahiba, MOÀ SAGE [Outil de gestion des offres], Entretien, 2008.

l'infocentre opérationnel (IOP) a pour objectif de lever l'obstacle et de démocratiser en quelque sorte l'acte de gestion.

Un cahier des charges de l'infocentre opérationnel (IOP) est rédigé en 2005. Les développeurs y définissent les opérations que le conseiller doit pouvoir effectuer au moyen du logiciel. La première version de l'application échoue et ce, pour deux raisons. D'une part, le test du prototype dans une agence cobaye est peu concluant : les utilisateurs trouvent le temps de réponse de la machine très long. D'autre part, pendant le processus de développement, une loi vient modifier la définition du métier de conseiller ANPE. La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 institue de nouvelles règles de suivi des chômeurs, le suivi mensuel personnalisé (SMP). Dans le cadre de ce suivi, les demandeurs d'emploi doivent impérativement être reçus tous les mois dans leur agence par un conseiller personnel attitré. Auparavant, ils devaient l'être tous les six mois par un conseiller disponible. Cette contrainte est traduite par le métier dans le cahier des charges sous la forme d'une fonctionnalité nouvelle de l'outil : IOP doit équiper une « *gestion de portefeuille client, sur le modèle de la banque* »[610]. Les conseillers doivent avoir les moyens d'intervenir sur un ensemble de dossiers personnellement affectés pour les traiter « *de façon autonome* »[611]. La traduction de la loi par les développeurs consiste, par ailleurs, à démultiplier la figure initiale de l'utilisateur. En plus des conseillers, le service « métier » souhaite mettre IOP à disposition des Directeurs d'agence et des chefs d'équipe. Ces derniers doivent pouvoir utiliser le logiciel pour répartir les chômeurs et les offres d'emploi entre les conseillers. Ils doivent également pouvoir utiliser l'outil pour suivre finement les résultats de leurs équipes. L'encadrement de proximité doit disposer des moyens d'identifier des problèmes et de « *rétablir des chiffres* »[612]. La production de l'infocentre répond donc à des intérêts divers qu'il s'agit d'agréger.

> La chef de projet du développement de l'Infocentre opérationnel explique la résolution de l'enchevêtrement des prescriptions qui lui parvenaient.
>
> « *Tout ça a fait qu'on a convergé pour pouvoir finalement se dire il faut qu'on parte avec une nouvelle équipe, pour mettre en place un outil au plus vite, tout en respectant les objectifs premiers d'IOP, mais en intégrant ces nouvelles dimensions. Donc on a sorti une première version en trois mois et, donc, IOP dans sa forme actuelle est mis en production depuis octobre 2006. Et donc la gestion de portefeuille est hébergée par IOP.* »
>
> Geneviève, maîtrise d'ouvrage de l'infocentre opérationnel, 2008

Les développeurs imbriquent les évolutions destinées aux conseillers et les évolutions conçues pour les Directeurs d'agence. L'activité des conseillers est retranscrite dans un langage compatible avec le travail de leur encadrement. Cette « convergence » structure de

[610] Geneviève, Maîtrise d'ouvrage de l'IOP, entretien, 2008.
[611] *Ibid*.
[612] *Ibid*.

manière importante les usages du logiciel. L'infocentre est construit pour être mobilisé en amont du traitement du dossier du demandeur d'emploi ou de l'employeur, afin de répondre à la question : Que faire ? Qui traiter ?

La chef de projet de la maîtrise d'ouvrage de l'infocentre (IOP) nous explique, par exemple, comment préenregistrer des requêtes pour identifier les offres d'emploi à l'abandon. Nous sommes devant un ordinateur et elle manipule le logiciel :

« *Donc, on va faire un filtre. Je choisis l'ancienneté et je vais remplir une valeur, donc nous on s'intéresse aux offres de plus de 15 jours. Ah oui et on a dit des offres sans MER* [mise en relation] *donc je vais choisir un filtre qui correspond. Donc là, on a un indicateur "offre sans MER". Je sélectionne et ce sont effectivement les offres qui sont sans MER et je lance la requête. Donc là, il y a douze offres dans cette agence qui ont plus de 15 jours d'ancienneté et qui n'ont eu encore aucune mise en relation. Donc là, quelque part cela pose question et il y a une action à faire. Donc soit on va être dans le préventif, même si là, étant donné les niveaux d'ancienneté des offres c'est presque dans le correctif.* [Elle égrène l'ancienneté des différentes offres affichées à l'écran.] *Là : 26 jours, on est vraiment à la limite. Celle-ci : 30 jours et plus. Là : 50 jours, là on est vraiment dans le rouge cramoisi. Bon après il peut y avoir des spécificités, peut-être que…* [Elle clique sur la ligne et ouvre la fiche de l'offre pour s'enquérir de ses caractéristiques.] *Ouais… On est sur un emploi plutôt très qualifié. Effectivement, ça peut être plus difficile à placer. Il y a un certain nombre d'informations qui peuvent pondérer le jugement. Ceci étant, j'ai cette information-là, je vais pouvoir enregistrer cette requête et régulièrement, je vais pouvoir être amenée à la lancer pour vérifier régulièrement cette situation-là. Pour cela, on va enregistrer cette requête dans un espace qui s'appelle "mes requêtes enregistrées" où l'on va avoir un certain nombre de requêtes qui peuvent être construites. Donc, si dans une semaine ou dans trois jours ou même demain j'ai envie de la relancer au lieu d'aller directement dans le portefeuille et de recommencer les filtres etc. Je reviendrai directement ici et je vais lancer la requête et tout a été enregistré, le paramétrage et tout a été actualisé.* »

Geneviève, maîtrise d'ouvrage de l'infocentre opérationnel, 2008

Du point de vue des développeurs, IOP permet d'articuler les caractéristiques de chaque dossier avec les critères d'évaluation de l'activité des agences. En d'autres termes, il est attendu des Directeurs d'agence qu'ils croisent les indicateurs du système informatique d'aide à la décision (SIAD) et les données de l'infocentre opérationnel (IOP). L'infocentre est ainsi conçu comme un outil d'organisation de l'activité, repérant des gisements[613] de productivité au cœur des dossiers : les personnes qui n'ont pas été reçues sont identifiées, comme les offres qui n'ont pas été transmises.

La développeuse de l'infocentre propose de distinguer les usages du Système informatique d'aide à la décision – à destination des directeurs d'agence – et de l'infocentre opérationnel – à destination des conseillers et des directeurs d'agence, en ces termes :

[613] Nous entendons par gisement de productivité un ensemble d'éléments susceptibles d'être rapidement valorisé, dans la nomenclature de décompte de l'activité de l'ANPE ou de Pôle emploi.

« *Dans IOP on va être plutôt dans des choses du type : je sais par le SIAD que j'ai une situation qui n'est pas très bonne sur un indicateur. Comment je repère sur IOP les axes d'intervention et les situations qu'il faut améliorer ou carrément anticiper ? L'idée c'est de pas attendre d'être dans le rouge pour faire une action. Je prends un exemple : dans le SIAD, on a un indicateur qui permet de savoir le taux d'offres qui ont plus d'un mois sans mise en relation. Ça va donner un taux. Le directeur va savoir si c'est bon ou si c'est pas bon, si c'est pas bon, l'idée c'est de se dire : "Ben repérons celles qui ont plus d'un mois sans mise en relation pour faire une action au plus vite parce que là, en termes d'indicateur, on n'est pas bon mais surtout en termes de service pour le client employeur on est vraiment plus que pas bon". Donc ça, c'est plutôt correctif mais l'idée c'est de dire : "Plutôt que d'attendre que ce ne soit pas bon je mets en place dans IOP des requêtes pour surveiller automatiquement les offres qui sont, par exemple, entre 15 et 30 jours d'ancienneté et sur lesquelles on n'a toujours pas de mise en relation". Donc la situation commence à être un peu préoccupante, mais j'anticipe.* »

Geneviève, maîtrise d'ouvrage de l'infocentre opérationnel, 2008

Le dialogue, entre des applications dont les destinataires n'ont pas le même statut, semble primordial pour mettre en cohérence les décisions de l'encadrement et le travail des agents. Les catégories de qualification utilisées dans les dossiers des demandeurs d'emploi et des employeurs ne sont pas créées par l'infocentre opérationnel (IOP) qui est alimenté par d'autres logiciels : les registres électroniques des employeurs (SAGE) et des demandeurs d'emploi (GIDE). Pour être alimentés en informations, les outils de gestion sont ainsi dépendants des catégories mobilisées dans SAGE et GIDE. En revanche, les développeurs des logiciels de traitement de l'offre (SAGE) et de la demande (GIDE) doivent adapter leurs logiciels aux commandes des développeurs des outils de gestion qui cherchent à imposer de nouvelles catégories. La mise en forme gestionnaire des registres est renforcée par cette subordination des registres aux outils de gestion.

Ouahiba et Samir, chefs de projet dans la maîtrise d'ouvrage du logiciel de traitement des offres d'emploi (SAGE), me présentent les différentes informations enregistrées dans les fiches d'inscription des établissements – les entreprises pourvoyeuses d'offre :

« Ouahiba : *Cette case-là : "dernière offre déposée en ligne" c'est pour cibler les employeurs qui utilisent ou qui n'utilisent pas les services à distance, ce qui permet de faire la promotion des services à distance auprès de ceux qui les utilisent pas. C'est une date qui s'inscrit. Ca permet d'alerter sur les utilisations des services à distance. En fait, à l'ANPE, on n'a pas d'outil de GRC – Gestion de relation clientèle – et les employeurs ce sont nos clients et donc, comme une entreprise à but lucratif, on est censé faire un minimum de suivi clientèle. Donc SAGE* [logiciel de traitement des offres] *reprend les fonctionnalités de base de la GRC, donc c'est vrai qu'autour de l'établissement on a la fiche et on peut enrichir, modifier, tout ce qui est relation entreprise. Comme disait Samir, on peut mettre toutes les actions qui ont été entreprises et réalisées auprès d'une entreprise, enfin c'est très large.*

Samir : *Un contact, un coup de fil, une prospection, un courrier, une invitation à un forum, un appel à formation.*

Ouahiba : *Après t'as tous les plans d'action, les plans d'actions c'est tout…ça peut être quoi l'intitulé d'un plan d'action…*

Samir : *"Augmenter les parts de marché sur tel ou tel secteur d'activité."*

Ouahiba : *Et on comptabilise les offres et les relations entreprises justement qui ont été saisies dans le cadre de ce plan d'action. Ca c'est très important pour les agents. Par exemple, en 2008, si on leur dit : "Vous faites une grosse action vers les entreprises du transport." Ben, après, c'est pour pouvoir dire grâce à cette action-là j'ai pu obtenir 150 offres.* »

Samir et Ouahiba, Maîtrise d'ouvrage traitement des offres d'emploi, 2008

Cet extrait d'entretien témoigne de quelques glissements par le truchement desquels le travail des agents se trouve encadré par les modes d'évaluation gestionnaires de leur encadrement. Les fiches établissements gérées par l'application SAGE rattachent toutes les offres déposées par un même employeur au même dossier. Il s'agit là d'une forme d'identification administrative des entreprises ayant recours à l'ANPE/Pôle emploi. Une fois agrégées, ces informations peuvent être triées et classées. Elles permettent d'interroger le comportement des entreprises. À des fins de marketing, l'utilisation effective de l'ANPE par les entreprises est comparée à la façon dont la Direction de l'ANPE souhaiterait que les entreprises utilisent ses services. Muni de cette information, il devient possible d'intervenir auprès des employeurs pour leur proposer tel ou tel service de l'Agence. C'est en ce sens que l'on peut comprendre la référence de Ouahiba à la GRC, la gestion de relation clientèle. L'enjeu est de permettre aux conseillers de proposer des services correspondant aux attentes de ces entreprises et inversement de mettre en œuvre des programmes qui correspondent aux attentes de la hiérarchie de l'ANPE/Pôle emploi. Ouahiba explique « C'est très important pour les agents. » Elle désigne par là, selon nous, le fait que lorsque les conseillers sont invités par leur directeur à contacter les entreprises qui n'utilisent pas le « dépôt d'offre en ligne », il est déterminant pour eux de pouvoir isoler rapidement les entreprises susceptibles d'être contactées. Or, quel est l'enjeu de cette prospection de client pour l'ANPE ? L'utilisation par les entreprises des « services à distance » constitue, du point de vue de la Direction, un gisement de productivité. En effet, le dépôt d'offre en ligne consiste à déléguer à l'employeur le travail d'enregistrement de son offre, libérant le temps de travail du conseiller[614].

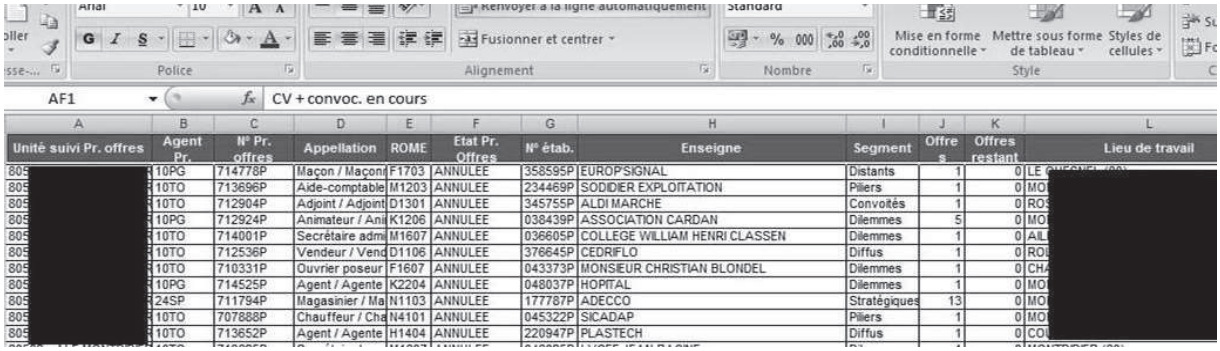
Conformément aux transformations du fonctionnement interne de l'établissement décrit dans les chapitres précédents, ces outils informatiques participent à la mesure du travail et de son rendement. En équipant les actes professionnels et leur décompte dans un but d'évaluation de la *productivité*, les développeurs de l'ANPE/Pôle emploi se retrouvent en position de définir la valeur économique de l'intervention publique, c'est-à-dire la valeur du

[614] À titre d'exemple, notons que dans le cadre du « European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services », sorte de *benchmarking* qualitatif, les Pays-Bas ont récemment présenté aux services publics de l'emploi estoniens un plan complet d'automatisation du *matching* (appariement) permettant de réduire de 100 à 30 le nombre d'agences publiques pour l'emploi, et de diminuer le budget de l'institution de moitié. Ces « gains de productivité » seront obtenus en s'appuyant quasi-exclusivement sur des services en ligne se présentant comme un réseau social où interviendraient des coachs à distance. « PES to PES dialogue - Support for transfer visit: PES and E-services », *DG Employment, Social Affairs and Inclusion.* Amsterdam, 19 Septembre 2011.

travail de ses agents sur le marché du travail[615]. L'informatisation et la rationalisation fondée sur le papier ne sont pas de nature différente, elles se succèdent et se renforcent. Le calcul sur papier et le classement dans des registres avaient rendu possible une révolution dans la gestion des organisations[616]. La multiplication des écrits du travail a permis l'émergence du dénombrement des actes, pierre angulaire du travail de comptabilité. La raison graphique, associée aux écrits, encadre l'échange d'informations entre destinateur et destinataire, l'informatisation le modélise.

2.3. L'appropriation de l'infocentre opérationnel par les utilisateurs

Du point de vue de sa forme, l'infocentre opérationnel a un fonctionnement assez simple. Lorsque l'agent rentre son matricule, il accède à la liste de tous les conseillers de son agence locale. Après avoir cliqué sur son nom, il peut choisir entre différentes opérations à traiter : les offres d'emploi dont il s'occupe, les demandeurs d'emploi qu'il suit, les candidatures sur lesquelles il doit statuer. Il peut trier ces éléments en fonction de leurs caractéristiques. Ces tableaux peuvent être exportés sous format Excel et ressemblent alors à ceci :



Unité suivi Pr. offres	Agent Pr.	N° Pr. offres	Appellation	ROME	Etat Pr. Offres	N° établ.	Enseigne	Segment	Offres	Offres restant	Lieu de travail
[redacted]	10PG	714778P	Maçon / Maçon	F1703	ANNULEE	358595P	EUROPSIGNAL	Distants	1	0	LE [redacted]
	10TO	713696P	Aide-comptable	M1203	ANNULEE	234469P	SODIDIER EXPLOITATION	Piliers	1	0	MO
	10TO	712904P	Adjoint / Adjoint	D1301	ANNULEE	345755P	ALDI MARCHE	Convoités	1	0	RO
	10PG	712924P	Animateur / Ani	K1206	ANNULEE	038439P	ASSOCIATION CARDAN	Dilemmes	5	0	MO
	10TO	714001P	Secrétaire adm	M1607	ANNULEE	036605P	COLLEGE WILLIAM HENRI CLASSEN	Dilemmes	1	0	AIL
	10TO	712536P	Vendeur / Vend	D1106	ANNULEE	376645P	CEDRIFLO	Diffus	1	0	RO
	10TO	710331P	Ouvrier poseur	F1607	ANNULEE	043373P	MONSIEUR CHRISTIAN BLONDEL	Dilemmes	1	0	CH
	10PG	714525P	Agent / Agente	K2204	ANNULEE	048037P	HOPITAL	Dilemmes	1	0	MO
	24SP	711794P	Magasinier / Ma	N1103	ANNULEE	177787P	ADECCO	Stratégiques	13	0	MO
	10TO	707888P	Chauffeur / Cha	N4101	ANNULEE	045322P	SICADAP	Piliers	1	0	MO
	10TO	713652P	Agent / Agente	H1404	ANNULEE	220947P	PLASTECH	Diffus	1	0	CO

De façon assez conforme à son script originel, IOP est utilisé par l'encadrement pour construire ce qu'ils appellent des « plans d'action », c'est-à-dire un ensemble d'opérations cohérentes et coordonnées à une procédure d'évaluation[617]. Il s'agit d'identifier les chômeurs susceptibles de correspondre à une prestation disponible. Un volume de places en prestation est acheté par la Direction régionale et ensuite les agences peuvent/doivent remplir ces formations. Il ne doit plus en rester à la fin de l'année car, dans le cas contraire, l'enveloppe risque d'être réduite l'année suivante. Il y a donc un appel d'air pour « positionner des demandeurs » sur telle ou telle prestation.

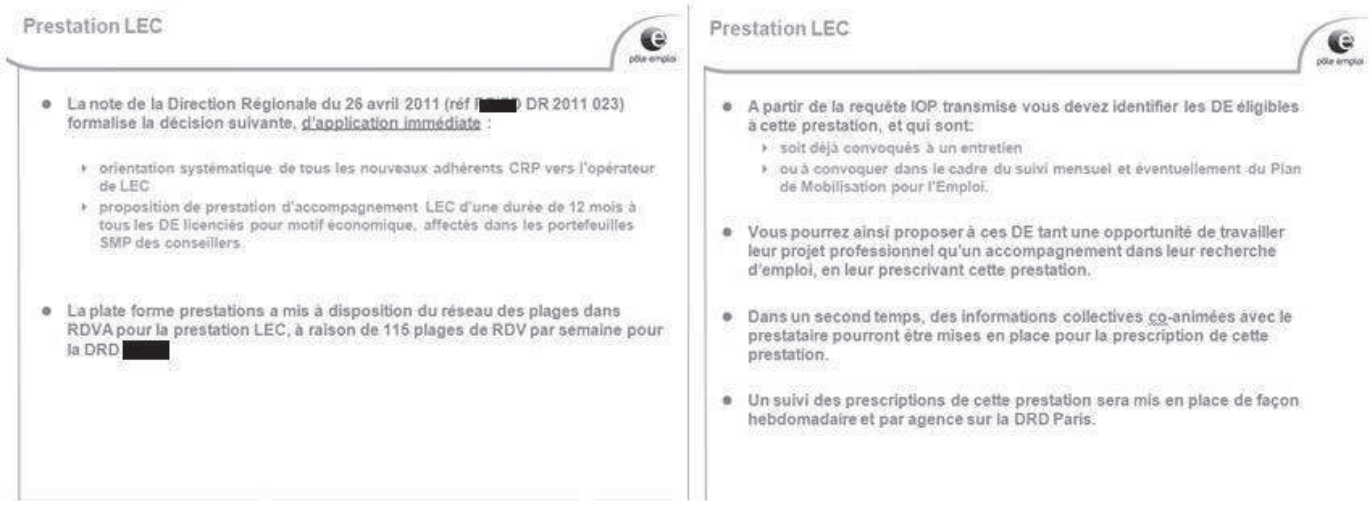
> Dans la scène suivante, lors d'une réunion d'équipe, l'encadrement de proximité explique comment les conseillers vont devoir suivre un plan d'action construit par

[615] Il s'agit par là de passer d'une économie spontanée à une économie métrologisée. Voir sur ce point le manifeste du groupe mesure reproduit dans François Vatin, *Évaluer et valoriser*, *op. cit.* p. 255 et suivantes.

[616] Delphine Gardey, *Écrire, calculer, classer: comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines, 1800-1940*, Paris, France, Éd. La Découverte, 2008. p.6

[617] Isabelle Bruno, « La déroute du "benchmarking social" », *op. cit.*

la Direction départementale en s'appuyant sur l'infocentre opérationnel (IOP). Le Power point de la réunion indique qu'une prestation dédiée aux licenciés économiques – intitulée LEC – est mise en place :



Prestation LEC

- La note de la Direction Régionale du 26 avril 2011 (réf [redacted] DR 2011 023) formalise la décision suivante, d'application immédiate :
  - orientation systématique de tous les nouveaux adhérents CRP vers l'opérateur de LEC
  - proposition de prestation d'accompagnement LEC d'une durée de 12 mois à tous les DE licenciés pour motif économique, affectés dans les portefeuilles SMP des conseillers
- La plate forme prestations a mis à disposition du réseau des plages dans RDVA pour la prestation LEC, à raison de 115 plages de RDV par semaine pour la DRD [redacted]

Prestation LEC

- A partir de la requête IOP transmise vous devez identifier les DE éligibles à cette prestation, et qui sont:
  - soit déjà convoqués à un entretien
  - ou à convoquer dans le cadre du suivi mensuel et éventuellement du Plan de Mobilisation pour l'Emploi.
- Vous pourrez ainsi proposer à ces DE tant une opportunité de travailler leur projet professionnel qu'un accompagnement dans leur recherche d'emploi, en leur prescrivant cette prestation.
- Dans un second temps, des informations collectives co-animées avec le prestataire pourront être mises en place pour la prescription de cette prestation.
- Un suivi des prescriptions de cette prestation sera mis en place de façon hebdomadaire et par agence sur la DRD Paris.

« La directrice d'agence présente les choses de la manière suivante :

Directrice d'agence : *La prestation LEC ça vous dit quelque chose ? Est-ce que vous avez des retours sur le sujet ? La Direction départementale a fait des extractions IOP avec les demandeurs d'emploi éligibles. Ca représente à peu près quarante DE* [Demandeurs d'emploi] *quand même dans nos fichiers. C'est une prestation qui est intéressante, qui est susceptible de vider nos portefeuilles.*

Quentin (conseiller) : *Quelle est la particularité de cette prestation ?*

Chef d'équipe : *C'est pour les licenciés économiques des entreprises de moins de 1000 salariés. Ceci ne nous empêche pas de toper une personne. Un rendez-vous par personne plus de l'accompagnement par la suite. C'est un avantage pour nos portefeuilles et pour le demandeur d'emploi. Mais ça suppose de parvenir à toper les DE. Ça, c'est pour le stock. Pour ce qui concerne le flux, soyez vigilants, ceux qui font de l'inscription, quand un DE s'inscrit après un licenciement économique et qu'il provient d'une structure de moins de 1000 salariés.*

Directrice d'agence : *Attention ça va être rapide le remplissage parce que cette prestation est intéressante. Donc dépêchez-vous d'intervenir.*

Bénédicte (conseillère) : *C'est dans* [le logiciel] *« rendez-vous agence » qu'on les inscrit ?*

Directrice d'agence : *Oui et pensez-y dès le début de la semaine.*

Chef d'équipe : *Il n'ya plus que 16 places.* »[618]

La Direction départementale utilise l'infocentre opérationnel pour identifier les demandeurs d'emploi correspondant aux critères de la prestation. La liste est transmise à l'agence observée avec la consigne : il faut traiter ces personnes en priorité. Le verbe « Toper » utilisé par la chef d'équipe signifie, ici, repérer une personne, l'attraper puis l'envoyer dans le dispositif.

Des études historiques menées sur la politique de l'emploi ont souligné l'émergence, au début des années 1980, de la notion de « public cible » au sein de l'ANPE, permettant d'être efficace à moindre coût[619]. Dès la fin des années 1990, des travaux constataient un tri des

[618] Observation réunion de service printemps 2011, carnet p.98/154.

[619] Martine Théveniaut-Muller, *Le pointage ou le placement*, *op. cit.* p. 157 et sq.

chômeurs qui résultait de cette catégorisation de l'action publique[620]. Ainsi, sans apporter de révolution sur le fond, le logiciel IOP équipe et optimise la constitution de ces « public-cibles » en automatisant la sélection des chômeurs par les conseillers sur la base des caractéristiques enregistrées au moment de leur inscription. Afin de légitimer ce tri, l'opération est traduite par la directrice comme suit : en intervenant rapidement sur les dossiers de ces personnes, nous n'aurons plus à les voir pendant un certain temps. Cette idée vise à rendre la sélection compatible avec l'optimisation par les conseillers de leur propre temps. Le logiciel ne promeut pas une hiérarchie des publics, il équipe la fabrication de la liste des personnes prioritaires. Surtout, il permet à chacun des conseillers de trier individuellement les demandeurs d'emploi – faire des extractions – selon les critères d'éligibilité à une prestation. L'outil IOP est saisi par les agents pour optimiser leur temps.

> Une conseillère nous explique son usage d'IOP :
> Béatrice : « *Deux chiffres sont importants sur la première page de IOP, c'est les deux types de portefeuilles : actifs* [les personnes à recevoir] *et inactifs* [personnes à ne pas recevoir]. *Ici c'est 128 pour 70. Là il y a un souci : ils sont sept ou huit à être sortis de la liste active car ils sont partis en prestation. Mais du coup, ça me fait sept ou huit personnes de plus à recevoir en mai alors que mon planning est déjà plein. En plus ça va forcément être urgent… Mais je ne peux pas voir tout le monde. Donc, ce que je fais, c'est que je filtre. Je demande parmi tous ces gens : Qui n'a pas d'espace emploi* [Espace personnel sur le site Pôle-emploi.fr] *? Je prends que ceux qui n'en ont pas. Si je les convoque pour un atelier "formation aux services à distance"* [Qui explique comment construire un espace personnel sur Pôle-emploi.fr] *ça me permet de faire sauter une échéance. Ensuite, parmi ceux-ci, je regarde ceux qui sont à convoquer urgemment. J'imprime, sinon j'ai pas de trace de cette liste puisque c'est mis à jour tous les jours. Donc, si je croise mes deux listes, mes priorités aujourd'hui c'est ces quatre personnes-là. Dans "gestion des échéances" tu peux sortir tous les gens à convoquer. Où tous les gens selon un code ROME, l'équipe, l'âge, etc. 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. Ah… en fait c'est plus que trois puisque la première est déjà convoquée. Le but, en croisant les deux sorties de tableaux c'est de voir les gens à convoquer qui n'ont pas d'espace emploi et que je peux donc faire sortir tout en leur proposant une échéance qui sera validée comme un entretien.* »[621]
>
> La conseillère doit recevoir 128 personnes au mois de mai mais n'a pas assez de créneau pour le faire. En croisant deux types de classement – « prochaine échéance » et « dispose d'un espace emploi » – elle identifie quatre personnes à convoquer au titre d'une prestation plutôt que d'un entretien de face à face.

IOP permet d'identifier les cibles prioritaires de l'intervention. Il organise le travail en fonction des variables que l'utilisateur souhaite privilégier mais il ne les propose pas lui-même. Il fournit également une mesure de l'importance qui peut être accordée à chacune de ces interventions. En effet, le planning prescrit le travail des conseillers par journée ou demi-

[620] Yolande Benarrosh, « «Tri des chômeurs », *op. cit.*

[621] Observation printemps 2011, carnet p. 77/154.

journée. Dès lors, une fois la liste produite, le conseiller dispose d'un programme : un nombre d'opérations à effectuer et un temps donné pour le faire.

> Une conseillère se coordonne avec un collègue qui occupe le même poste de travail – le service de traitement des offres – ce qui suppose une certaine répartition des tâches. Je suis avec Imène qui travaille cet après–midi au service-entreprises, c'est-à-dire qu'elle doit s'occuper de tout ce qui relève des offres d'emploi.
>
> « Imène (Femme) demande à Camille (homme) : "*Combien il y a d'offres à traiter ?* Elle va dans IOP puis clique sur Traitement des offres en TCD (télécandidatures – il s'agit de candidatures de demandeurs d'emploi renseignées en ligne). Il y a en tout 59 offres à traiter et 409 candidatures. Il y a 35 offres qui ont été déposées sur internet par des employeurs qu'il faut valider avant de les diffuser. 23 sont en attente de décision dans le tableau personnel d'Imène. Elle imprime le tableau des offres à valider. Elle sort aussi deux stylos et un stabilo jaune.
>
> Camille : *Je me mets aux télécandidatures.*
>
> Imène : *Ok, moi je fais les offres à valider."*
>
> Pour chaque offre traitée elle surligne en jaune et note la date à laquelle il faudra contacter l'employeur pour savoir s'il a retenu un candidat. »[622]

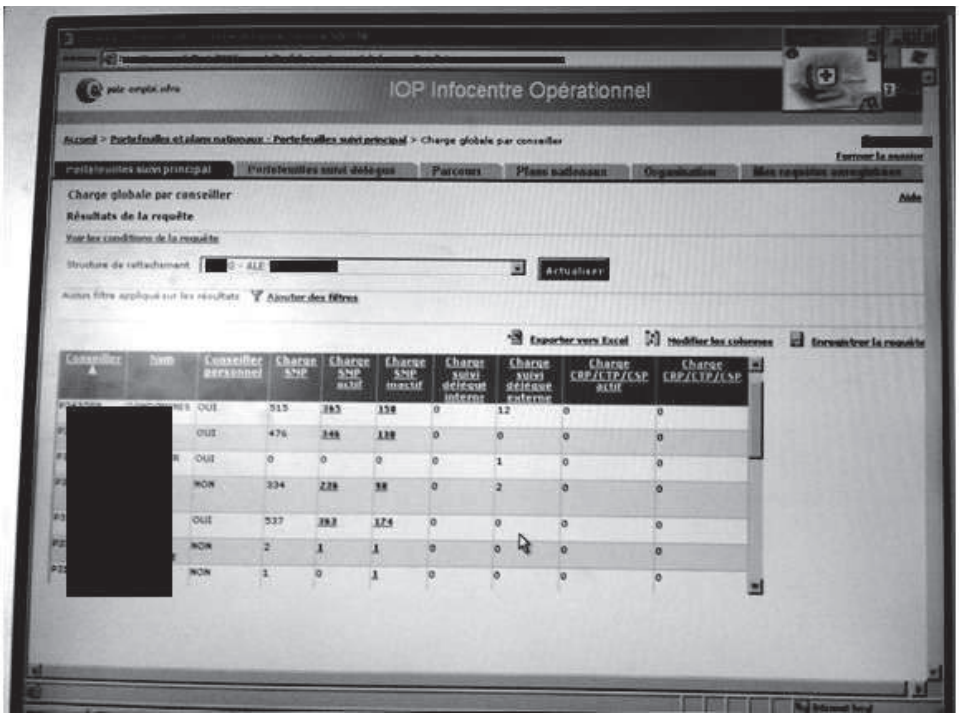
IOP constitue un outil de planification du travail mettant en regard un volume et, implicitement, un temps pour l'écouler. Quand le même stock est traité collectivement, on peut observer des situations de concurrence ou des situations de complainte éthique, sur le thème « *Tu n'en as fait que deux en une heure et moi quinze*. » ou bien « *T'es un malin Nolan, tu dis à la directrice que tu t'occupes de traiter les candidatures et puis comme nous on bosse, ça baisse, et elle croit que c'est toi qui as tout fait !!* » L'outil rend le travail commensurable, comme l'épaisseur d'un dossier dans une caisse d'allocation familiale permet d'évaluer le travail qu'il représente[623]. IOP permet de circonscrire un volume de travail à s'affecter et de mesurer l'accomplissement de la tâche, son efficacité.

Quand le volume à traiter est trop important pour le temps imparti, l'outil fournit aux conseillers une preuve de la démesure des injonctions qui leur sont adressées, de constater leur impuissance et de construire des arguments de défense vis-à-vis de la pression du flux.

> « Après avoir reçu une jeune fille suivie par un opérateur privé de placement, je demande au conseiller que j'observe si cela ne l'embête pas trop de voir des gens partir à la concurrence. Il me propose, en réponse, une analyse de tableau :
>
> Louis (Conseiller) : *"La mission locale, ils ont des portefeuilles de 100 demandeurs d'emploi, alors que chez Ingeus* [Opérateur privé de placement] *c'est royal, ils sont 60… Est-ce que Thomas* [Un autre conseiller] *t'a montré ce qu'on avait, nous ?*
>
> Moi : *Non pas du tout.*
>
> Louis : *Et ben tu vas dans IOP et tu regardes la charge globale par conseiller."*
>
> Louis ouvre le logiciel IOP (Info centre opérationnel) et égrène les portefeuilles de ses collègues en lisant le nombre de demandeurs d'emploi dans chaque portefeuille.

[622] Observation printemps 2011, carnet p. 86/154.

[623] Jean-Marc Weller, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *op. cit.*



Louis : *Tu as les portefeuilles de tout le monde sur cette page. Il y en a un qui est à 336* [demandeurs]*, un autre à 406, il y en a un à 423, un autre à 503, Moi je suis à… attention roulement de tambours… 445 ! Il y en a un autre à 437, il y en a un à 515, un à 476, et un 334. Le plus petit portefeuille c'est... C'est celui d'Ochine qui est pourtant chef d'équipe. Mais ça c'est parce qu'il a tous les RSÀ : il a 202 demandeurs dans son portefeuille. Mais il ne reçoit personne. Ils nous disent* [la hiérarchie] *: "Ce ne sont pas des vrais chiffres puisque les deux tiers seulement sont des demandeurs actifs". Sauf qu'en fait, quand tu regardes bien, les gens qui sont en portefeuille inactif, ils te sollicitent tout autant que les membres du portefeuille actif. On a discuté, ils ont fini par accepter que c'était 10 % de notre activité qui était mobilisée par les inactifs. Mais c'est pas 10 %, c'est beaucoup plus."* »[624]

L'infocentre opérationnel n'a pas de performativité intrinsèque en matière de gestion des chômeurs et des offres d'emploi. Il permet d'isoler les personnes qui n'ont pas été reçues, les offres qui n'ont pas été transmises, c'est à dire les dossiers qui permettent de faire du chiffre – ou plutôt ceux avec lesquels du chiffre reste à faire. Les travaux sur l'émergence des progiciels de gestion intégrés soulignent une tendance lourde. Alors qu'elle promettait d'équiper un réseau horizontal d'acteurs focalisés sur des projets successifs ou simultanés[625], l'informatique de gestion favorise au contraire une recentralisation des entreprises autour des directives de la Direction, renforcée par une capacité de contrôle renouvelée[626]. Les acteurs du centre investissent le caractère panoptique des systèmes d'information pour garantir des gains de structure en standardisant les pratiques de la périphérie. De telles conclusions découlent, selon nous, de travaux sur des cas où les logiciels sont achetés à des sociétés extérieures puis

[624] Observation, été 2012, Carnet p. 57/234.

[625] Laure Lemaire et Gérard Valenduc, « Entre rigidité et malléabilité. Le double visage des ERP », *Sciences de la société*, 2004, n° 61, p. 53-70.

[626] Denis Segrestin, « Les ERP entre le retour à l'ordre et l'invention du possible », *op. cit.*

intégrés au sein de l'organisation. Notre enquête sur le travail de conception de ces outils nous amène à penser que la tension entre équiper un pouvoir vertical et équiper une coordination horizontale des acteurs se joue dès le cahier des charges. La constitution de la figure de l'utilisateur, qui est déjà une stylisation de l'agent ou du chef au travail, peut entrer en contradiction avec les usages que la hiérarchie entend faire des données enregistrées. De tels outils favorisent en partie la mise en œuvre d'un « contrôle programmé »[627], notamment parce que, dès leur origine, le travail de convention des catégories utilisées est effectué par des collectifs où des rapports de force sont déjà à l'œuvre. C'est ainsi que, à travers les instruments, une définition précise de l'efficacité de l'institution se diffuse, de la Direction de l'organisation jusqu'à ses espaces déconcentrés. C'est ce que nous allons observer maintenant à partir de l'étude de la mise en informatique du rapprochement de l'offre et de la demande.

3. Les logiciels équipent une perspective adéquationniste et automatiste du marché du travail

En 1846, l'économiste belge Gustave de Molinari imagine des bourses du travail qui apparieraient mécaniquement la demande de travail et son offre[628]. L'idée est de faire circuler les ouvriers entre centres industriels, par voie ferroviaire, au gré des fluctuations de salaires affichées automatiquement sur des cadrans[629]. Ce n'est pas une utopie récente que de souhaiter apparier l'offre et la demande de manière mécanique. À bien des égards, la définition du marché du travail incorporée aux logiciels des agents participe de la même idée. Les rédacteurs de l'offre de service de Pôle emploi définissent le chômage comme un phénomène *frictionnel* : le chômage est provoqué par le temps s'écoulant entre deux emplois ; et *transitionnel* : le chômage est dû au décalage entre les qualités de l'individu et les compétences recherchées sur le marché du travail. Les autres formes de non-emploi sont appréhendées comme directement ou indirectement volontaires. L'informatisation de l'intervention des conseillers sur le marché du travail se fonde sur une automatisation des procédures d'appariement. Cette section est consacrée à l'analyse du « Système de rapprochement » (SDR) qui joue un rôle central dans la mise en œuvre de cette philosophie mécaniste. Nous montrons comment le logiciel est construit dans un dialogue avec le Répertoire opérationnel des métiers et de l'emploi (ROME), selon une logique adéquationniste (3.1), avant d'analyser le cadrage de l'offre et de la demande qu'appelle cette approche du marché du travail (3.2) et l'utilisation qui en est faite effectivement dans les agences (3.3).

[627] Marie Boitier, « Les ERP. Un outil au service du contrôle des entreprises ? », *Sciences de la société*, 2004, n° 61, p. 91-106.

[628] Gustave de Molinari, *Etudes économiques*, Paris, France, Capelle, 1846.

[629] César Centi, « Les leçons d'un échec », *op. cit.*.

3.1. Le SDR dans les pas du ROME

Le système de rapprochement (SDR) est livré en 2009. Sa naissance découle de deux sources. D'une part, il est développé après l'abandon de la méta-application Géode, qui devait être structurée autour d'un dispositif d'appariement automatique. D'autre part, il est élaboré conjointement à la refonte du référentiel de classification des offres et des demandes, le Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME). Nous avons proposé plus haut[630] une analyse de la composante « adéquationniste » de la première version du répertoire. Il nous semble important de souligner quelques caractéristiques de la troisième mouture du ROME, après les versions de 1976 et 1991, afin de comprendre ce qui est en jeu dans l'informatisation de la nomenclature. La version 3 de ROME (ROME V3) est produite entre 2001 et 2007. La méthodologie du nouveau ROME est semblable à la méthodologie décrite dans notre premier chapitre. Des conseillers et des cadres de l'ANPE sont réunis dans des groupes de travail pour plancher sur différents secteurs d'activité. Ils réalisent des études de poste, en collaboration avec les organisations professionnelles d'un secteur. Les premières fiches constituées sont testées auprès de ces mêmes organisations professionnelles ainsi qu'auprès d'agents intervenant en agence. Le processus est mené en partenariat avec un cabinet de conseil intitulé Didaction. Dans la nouvelle formule du ROME, les « fiches-métier » sont construites en distinguant les compétences attachées au travailleur et les activités qu'il effectue sur son poste de travail. En s'appuyant sur ces compétences et activités, des remembrements sont effectués pour réunir des fiches et pour construire des passerelles entre fiches, afin de représenter les mobilités professionnelles envisageables.

> Un participant au groupe « métiers du bâtiment » lors de la constitution du ROME, nous présente le protocole qu'ils ont suivi :
>
> « *Moi, j'ai travaillé, par exemple, sur le bâtiment. Ils* [La fédération des employeurs du bâtiment] *nous ont prêté la "BNVC" : la banque nationale de veille des compétences, où eux ils fonctionnent par filière. C'est-à-dire qu'ils vont avoir le plaquiste, le plâtrier… Ils vont avoir le maçon. Ils raisonnent un peu dans des couloirs pour aller vers des CQP, des qualifications professionnelles, des choses comme ça. Nous, ben, voilà, l'exemple que je cherchais tiens. Nous le plâtrier, le plaquiste, le poseur de faux plafonds, tous ces gens-là vont être dans la même fiche parce qu'ils déclinent les mêmes compétences de base. Les professionnels vont vouloir les séparer, pour des raisons de qualification, de filière de formation. Nous on les regroupe pour justement jouer sur la mobilité professionnelle quand ils se retrouvent au chômage.* »
>
> Quentin, Responsable de plateforme de vocation, entretien 2010.

Tout comme dans le premier ROME, la nomenclature est conçue à distance des critères scolaires de qualification professionnelle afin de construire un classement à partir du contenu

[630] *Cf.* Chapitre I, *supra.*

du travail. On retrouve également l'accent mis sur ce que partagent différents postes et non sur la spécificité de chaque métier. L'objectif est de maximiser les pistes proposées aux demandeurs d'emploi et donc le nombre d'offres d'emploi à lui remettre. La conception du nouveau ROME et son informatisation sont pensées de concert. Au sein du service « métier », la même personne supervise le projet ROME et le projet « Système de rapprochement ». Il s'agit d'un trait spécifique de cette nouvelle version : elle incorpore des ambitions informatiques dès la rédaction des « fiches métiers ».

> « *L'idée de l'ANPE, à l'époque, c'est de plus avoir une entrée, je dirais bête et méchante, par rapport au code métier. Donc maintenant, on a une entrée par les compétences. C'est la grande nouveauté. C'est-à-dire que nous, en termes de pratiques, on a des fiches qui ont évolué en fonction de la réalité du terrain et des métiers. Mais, sur un plan opérationnel, on peut aller rechercher des offres par rapport aux compétences qui sont déclinées. Parce qu'avant, elles n'étaient pas déclinées, donc on avait une entrée restrictive sur le code métier. Maintenant, quelqu'un qui sait abaisser une verticale, qui sait faire du traçage, on peut aller – par rapport aux compétences énoncées – aller chercher des offres qui correspondent à ça. Quelqu'un qui a cinq ou six compétences bien spécifiées, on peut aller chercher des métiers qu'il n'aurait pas forcément imaginés s'il faisait une recherche par métier. C'est la grande innovation, l'entrée par les compétences.* »
>
> Quentin, Responsable de plateforme de vocation, entretien 2010.

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

> La chef de projet « métier » du ROME V3 et du système de rapprochement explique ainsi le fonctionnement de ces matrices :
>
> « *Aujourd'hui, quand vous prenez les fiches ROME, elles ont des affinités entre elles, hormis quelques exceptions parce que par exemple les médecins, bon... Donc, on a mis les choses ensemble, on a fait les groupes, on a dit : "Ça c'est très proche, tout ce qui est très proche, ça forme un groupe et dans le SDR ça matchera à 90 %." Il y avait en plus quelques synonymes qui matchaient à 100 % : conducteur et chauffeur de bus, etc. Entre deux groupes d'une même fiche, on a dit c'est 70 %. Et puis après, quand je pars dans les mobilités, on dit : "Telles fiches c'est proche ou un peu plus éloigné, c'est 40 et 30 %."* »
>
> Aline, chef de projet ROME V3 et Système de rapprochement au sein de la Direction Client-Service-Partenariat, entretien, 2012.

La création du SDR repose sur deux opérations distinctes. La première, propre à la constitution du référentiel des emplois, revient à évaluer la proximité des fiches entre elles. La

procédure d'identification consiste, en l'occurrence, à mobiliser l'expérience des conseillers montés du terrain pour participer au projet. La seconde, propre à l'informatisation du répertoire, consiste à pondérer le poids de cette proximité. Il s'agit de construire un « score » sur une base 100, traduisant la distance entre deux emplois. Ainsi, le ROME V3 a, en partie, structuré la forme du système de rapprochement (SDR) et réciproquement. Le ROME a lui-même évolué du fait de la forme que souhaitait faire prendre l'équipe de développeurs à l'outil d'appariement.

> « *Donc ça a le mérite de clarifier les choses cette nouvelle fiche ROME, mais en même temps, ça précise euh… le domaine des compétences. Alors il était question, mais là je m'aperçois que ça n'apparaît plus, parce que ça a été trop dur à informatiser. Il était question que l'on sépare les compétences en deux. Parce que nous on avait conçu les documents de travail comme ça, il y avait les connaissances techniques liées à l'apprentissage, et les connaissances liées à l'action.* »
>
> Quentin, directeur de site, ancien membre de l'équipe de constitution du ROME V3, entretien 2010.

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

> La chef de projet commune aux dossiers SDR et ROME V3 nous explique l'intérêt d'une recherche indépendante des intitulés de métiers :
>
> « *Bah je sais pas moi, lorsque quelqu'un va taper le mot lapin, il aura à la fois les éleveurs et puis les cuisiniers qui font de la terrine de lapin.*
>
> JMP : D'accord en fait c'est par mot-clé.
>
> *Oui, voilà c'est ça par mot-clé. Mais un conseiller normalement constitué, aujourd'hui, il ne tape pas lapin. Il le fait peut-être pour s'amuser, pour voir ce que ça donne, mais pour romer quelqu'un il ne va pas faire ça.* »
>
> Aline, chef de projet ROME et Système de rapprochement au sein de la Direction Client-Service-Partenariat, entretien, 2012.

« Romer » quelqu'un est un néologisme propre au jargon des conseillers qui signifie identifier le code ROME exprimant le mieux les compétences d'un individu. Il s'agit d'une opération de construction – ou plutôt de représentation – de la position de marché d'un individu, à travers le code enregistré dans son dossier d'inscription. L'expression « romer quelqu'un » est significative de la façon dont l'institution Pôle emploi repose sur la mise en forme des personnes sollicitant ses services, offreurs comme demandeurs. Les développeurs du nouveau ROME souhaitent ainsi que l'intitulé de métier, pour un demandeur d'emploi ou pour une offre d'emploi, ne soit pas le seul critère de catégorisation professionnelle. Une conseillère à l'emploi nous expliquera ainsi avoir placé une comptable Suédoise

expatriée dans un salon de massage scandinave, en tapant simplement le mot « suédois » dans le moteur de recherche du Système de rapprochement.

La naissance du système de rapprochement accomplit l'ambition que porte le code ROME depuis sa naissance en 1976 : mettre en équivalence spontanée des postes de travail disponibles et des personnes à la recherche d'un emploi. Cette ambition a été poursuivie au prix d'une conformation entre les façons de coder les emplois et les façons de les apparier informatiquement. Cette conformation n'était qu'imparfaite dans les premières versions du répertoire, elle constitue le fondement de la nouvelle version.

3.2. L'identification des positions et leur appariement

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

L'identification des employeurs. En ce qui concerne la liste des employeurs, l'identification des offreurs d'emploi est déléguée à une autre administration. Depuis l'informatisation de la base de données des offres en 1994[631], la liste des entreprises est fournie par l'INSEE, et non plus par les connaissances des agents locaux sur les employeurs :

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

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

La principale difficulté de l'identification des emplois vacants réside dans l'affiliation d'une offre d'emploi à un employeur. Une autre difficulté réside dans l'identification de l'individu qui dépose une offre, puisque plusieurs personnes, sans lien entre elles, peuvent,

[631] Stéphane Callens, « De la prospection à la relation du suivi », *in Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs: des repères pour l'évaluation*, Paris, PUF, 1995, p. 192.

dans une même entreprise, déposer simultanément une offre. Les outils utilisés pour la saisie des offres demandent au conseiller de reconstruire la chaîne suivante : Etablissement – recruteur déposant – poste ouvert au recrutement. Dans les situations de travail observées, les conseillers peinent à renseigner ces données qui sont difficiles à obtenir dans des termes comparables ou équivalents. Toutes les entreprises ne fonctionnent pas sur le même modèle et tous les employeurs ne sont pas toujours aussi disponibles que l'organisation du travail de Pôle emploi ne le prévoit. Ainsi, le contexte du dépôt de l'offre apparaît déterminant pour la constitution d'un appariement au moyen du SDR[632].

L'identification des demandeurs d'emploi. L'identification des demandeurs d'emploi est réalisée au moment de leur inscription. Entre 1995 et 2009, lorsqu'ils s'inscrivaient au chômage, les demandeurs d'emploi étaient reçus par les Assedic pour le calcul de leurs droits, puis, par l'ANPE pour ce qui est de la recherche d'emploi. Pendant les deux ans suivant la fusion, ces deux inscriptions étaient réalisées à la suite par deux conseillers distincts. Depuis 2011, elle est effectuée par un seul conseiller. La mise en conformité du logiciel de rapprochement consiste donc à coller avec ces moments en mobilisant une figure du conseiller au travail :

> « *Si par exemple* [le demandeur d'emploi maîtrise] *cinq activités de bases et cinq spécifiques, tout va être coché dans son dossier. Et on pourra le retrouver parce qu'il l'a déclaré et qu'on a tracé qu'il savait délimiter des réservations pour le positionnement de regard et de cheminée.* [...] *Mais les gens, des fois, faut les cuisiner. Là, c'est plus facile de les cuisiner, quand on leur dit qu'est-ce que vous savez faire ? Ils disent : "Je suis maçon, je suis ouvrier de la route". Mais si on leur cite tout ça : "Ah, ça je sais faire !" On coche. "Ça je sais faire", on coche. "Ah non ça je sais pas faire." Ah ? Ben, on coche pas.* »
>
> Quentin, membre de l'équipe de constitution du ROME V3, entretien 2010.

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

Les caractéristiques d'une offre d'emploi ou d'un demandeur ne se résument pas à la formulation du métier. Sont également pris en compte le lieu de travail ou de résidence, le type de contrat proposé ou recherché, le salaire ou bien encore le niveau de qualification.

[632] Nous étudions spécifiquement ce moment du dépôt de l'offre aux chapitres VII : « Les catégories de la qualification professionnelle. Evaluer les qualités des chômeurs et des employeurs dans le cadre d'une identification économique » ainsi qu'au chapitre VIII : « À distance de la gestion du chômage, la concurrence sur le marché du placement. »

Chacun de ces critères est pondéré et contribue au score final représenté sur cent. Le score est maximal lorsqu'une offre d'emploi correspond au métier recherché, dans le bassin d'emploi visé, selon le type de contrat souhaité, avec le salaire demandé, le dernier diplôme obtenu, etc. Il décline si le métier n'est qu'un métier proche, si l'établissement est éloigné de l'adresse renseignée, si le salaire est plus bas ou bien encore s'il s'agit uniquement d'un CDD alors que le critère mentionné est un CDI.

> « *Il fallait donc que l'on dise, nous, pour chaque critère, comment est-ce que l'on voulait qu'il fonctionne. Approché, exact… Si approché avec une matrice, avec une échelle etc. Il fallait dire si un critère pouvait être éliminatoire ou pas. Est-ce que si je l'ai pas je le remonte, est-ce que si je l'ai je le remonte pas ? Pour combien de pourcent est-ce qu'il compte ? Les comportements c'est-à-dire le type de rapprochement, et bien sûr les poids.* »
>
> Aline, chef de projet ROME et SDR, Direction Client-Service-Partenariat, entretien, 2012.

À l'issue de délibérations auxquelles nous n'avons pas eu accès, les « experts-métier » décident que, par défaut, le poids du ROME est fixé à 50 % du score, le lieu de travail à 25 % et les autres critères à 10 et 5 %. L'adéquation entre l'emploi recherché et la désignation du poste de travail est explicite bien que les conseillers aient la possibilité de modifier manuellement ces pondérations[633].

Une fois le demandeur d'emploi inscrit, les lieux et les moments de l'appariement varient. L'indétermination de la figure de l'utilisateur final complique le travail des développeurs du Système de rapprochement. Le SDR doit permettre la recherche d'offres en ligne par n'importe-qui. Il doit, ensuite, permettre la recherche d'offres par les conseillers lorsqu'ils travaillent à distance sur le dossier d'un demandeur d'emploi. Il doit, enfin, faciliter le conseil en orientation professionnelle pendant les entretiens mensuels. Du point de vue des concepteurs, ces trois utilisateurs – internaute, placeur et conseiller – déterminent trois types de pondération de la proximité entre les fiches. Il faut d'abord distinguer l'usage du logiciel par les internautes et par les conseillers :

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

[633] Manipulation à laquelle nous n'avons jamais assisté, malgré tout.

donne formateur." Sauf que peut-être à l'endroit où il a cherché, il y en a pas des offres de maçon, donc, il a pas trouvé. Il a eu que formateur. Mais il a pas forcément pensé qu'il fallait qu'il élargisse son rayon, parce qu'il s'est restreint à 5 km autour de chez lui et qu'il habite en rase campagne et puis voilà. »

Aline, chef de projet ROME et SDR, Direction Client-Service-Partenariat, entretien, 2012.

On retrouve dans cet extrait un enjeu souligné plus haut : concevoir un logiciel représente la moitié du chemin, encore faut-il que les utilisateurs comprennent le fonctionnement de la machine.

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

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

Aline, chef de projet ROME et SDR au sein de la Direction Client-Service-Partenariat, entretien, 2012.

Les mobilités professionnelles proposées dans le référentiel ROME sont beaucoup plus larges que celles qui sont incorporées dans le système de rapprochement (SDR). Aux yeux des développeurs, il apparaît justifiable de proposer à une secrétaire de direction d'occuper un emploi de bureau non qualifié à des fins alimentaires. Mais, ce type de propositions ne peut pas être automatisé. Par ailleurs, les mobilités professionnelles prises en compte sont « au moins » horizontales, afin de ne pas proposer aux demandeurs d'emploi une relégation professionnelle. La raison de cette asymétrie n'est pas uniquement morale, elle se fonde sur l'importance de légitimer l'outil auprès des utilisateurs. La chef de projet « métier » du SDR explique ainsi que les développeurs ont dû progressivement se défaire des trajectoires professionnelles proposées automatiquement par le SDR. Bien plus, ils ont dû interroger des

« experts-métier » pour sélectionner les mobilités légitimes et les mobilités illégitimes. La production d'un outil de rapprochement automatique devient alors un travail de débat, c'est-à-dire un travail de *convention* :

> « *Au début, on prenait l'outil de gestion du ROME qui prenait des mobilités et qui les transformait en matrice. En recherche demandeur et en recherche d'offre, il y avait la même matrice. On s'est rendu compte qu'en fait il y avait des choses très logiques dans un sens et moins dans l'autre. On a donc différencié les deux ce qui est pas le cas côté internaute. Pour l'instant. Vu qu'ils traitent moins de mobilités ça se justifie moins. Mais du coup, ça nous oblige à faire le tri à la main et ça c'est une maintenance assez importante. Parce que là, c'est un travail "métier". Et donc, à chaque fois que l'on ajoute une actualisation, on les réintègre dans les groupes d'affinité, en disant : "Telle fiche je la matche avec quoi et ensuite au sein des mobilités, je regarde ce que le fait d'avoir rajouté cette fiche fait bouger dans les fiches et si éventuellement je l'utilise dans la matrice d'affinité du SDR". Là, c'est vraiment fait à la main. Je la mets, je la mets pas. Là, c'est les « experts-métiers » qui font ça. Il y a des gens qui discutent quoi. Il faut aussi voir la restitution. Il faut pas que ça pose trop de question. Il faut pas que ça apparaisse bizarre et que ça ait un effet négatif en disant : "Ça me restitue n'importe quoi donc je m'en sers plus."* »
>
> Aline, chef de projet ROME et Système de rapprochement au sein de la Direction Client-Service-Partenariat, entretien, 2012.

Au cours du travail de conception, nous l'avons déjà souligné, il est important de prendre en compte les catégories des utilisateurs. L'application ne peut avoir d'effet sur le travail des conseillers qu'à la double condition de se conformer aux intérêts du travailleur en acte et de convaincre le travailleur de l'apport de la machine. La livraison du SDR est ainsi allée de paire avec un large plan de formation au système de rapprochement. Un conseiller par agence a été formé au fonctionnement du SDR. Un support de présentation lui a été remis, sous format Powerpoint, pour présenter l'outil à ses collègues en réunion. Une preuve de l'importance de ce dispositif d'enrôlement est que le directeur général de Pôle emploi était informé de la proportion des sites où le système avait été présenté[634].

3.3. L'appropriation du SDR par les conseillers

Lorsqu'un conseiller recherche une offre d'auxiliaire de vie sur Limoges, le système de rapprochement lui propose ce tableau :

[634] Information fournie par la chef du projet SDR lors d'une réunion de présentation du logiciel au siège de Pôle emploi, dans le cadre d'une étude pour le compte d'un cabinet de consultant sur les pratiques de mises en relation des conseillers.

Score	Appellation de l'offre	N° offre	Lieu de travail	Nature du contrat	Durée
100%	Auxiliaire de vie	164645R	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	35h00
100%	Auxiliaire de vie	164532R	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	10h00
100%	Auxiliaire de vie	164549R	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	30h00
100%	Auxiliaire de vie	766966C	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	25h00
100%	Auxiliaire de vie	154163R	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	20h00
94%	Aide à domicile	158120R	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	20h00
94%	Aide à domicile	163969R	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	35h00
94%	Aide à domicile	159568R	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	25h00
94%	Aide à domicile	163778R	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	35h00
94%	Auxiliaire puériculteur/Auxiliaire puéricultrice	940803N	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	36h00
73%	Auxiliaire de vie	767081C	87 - LIMOGES	CONTRAT TRAVAIL	30h00

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

Score	Nom Prénom	Identifiant	Tél	Commune	Rome 1 Rome 2
100%	C[redacted]	3702266C	06 09 [redacted]	75 - PARIS 14E ARRONDISSEMENT	Responsable d'atelier de maintenance Chef de service maintenance
100%	R[redacted]D	1028415T	06 15 [redacted]	78 - MONTIGNY-LE BRETONNEUX	Chef de service maintenance Responsable du service après-vente
94%	A[redacted] M[redacted]	0334365R	06 06 [redacted]	94 - VITRY-SUR-SEINE	Ingénieur de maintenance
94%	A[redacted]	0086140H	06 93 [redacted]	78 - MONTIGNY-LE-BRETONNEUX	Ingénieur de maintenance
94%	K[redacted]	0935037V	01 48 [redacted]	93 - VILLEPINTE	Ingénieur de maintenance
78%	L[redacted]PE	3131449Z	01 40 [redacted]	75 - PARIS 14E ARRONDISSEMENT	Chef de service maintenance

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

> Dans la scène suivante, je suis dans un bureau en *back office*. Le conseiller, Claude, est au téléphone avec un employeur recherchant un menuisier-aluminium. Claude reprend une offre déposée par ce même employeur il y a trois mois pour la recopier.
>
> « Claude : "*Est-ce que ce descriptif vous convient ?* [Il lit le descriptif de l'ancienne offre de menuisier alu] *Il y avait un salaire mensuel, je passe en horaires c'est cela ? Est-ce que vous souhaitez une présélection ? Non, on vous envoie les candidats directement ? D'accord, très bien au revoir !*" Claude va sur "enregistrer une offre d'emploi" puis sur "dupliquer l'offre". Dans la case salaire horaire il notre |10,5 à 12 €|. En passant sur l'expérience demandée il lit "Cinq ans d'expérience" et s'exclame : "*Waouh !! Bon je laisse quand même.*"
>
> Pour le début du contrat il note 15 septembre 2012.
>
> Sans attendre, Claude recherche des candidatures. Il va dans le SDR (système de rapprochement) et met 15 km pour la distance. Il tombe sur une longue liste de personnes. Les deux premiers sont à 100 %. Il clique sur "mise en relation" dans le dossier du premier de la liste puis "mise en relation" dans le dossier du second. »[635]

> Le conseiller ne s'embarrasse pas d'enquêtes ou d'évaluations de la qualité des demandeurs d'emploi autre que l'évaluation proposée par le logiciel. Sa seule intervention consiste à choisir le périmètre géographique de la prospection de candidat. Néanmoins, dans la mesure où il y a plus de deux candidats notés 100 %,

[635] Observation, été 2012, carnet p.101/234.

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

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

Un conseiller construit une offre d'esthéticienne après l'appel d'une employeur. Je suis avec Henri, conseiller ANPE-Pôle emploi depuis 2006. Son après-midi est consacrée à de la "Rappro" (rapprochement). Il s'agit d'un poste de travail où le conseiller part de l'offre d'emploi pour chercher des demandeurs d'emploi adaptés. Dans le cas présent il vient de recevoir une offre d'esthéticien/ne :

« Henri, dont la voix est très aigüe, exagère encore sa diction pour se donner une voix de femme lorsqu'il lit tout haut : "*Esthéticien. Souriant et ponctuel*" [rire de ses collègues]. Puis il renseigne les critères de rapprochement dans le moteur de recherche : l'expérience souhaitée, le salaire, le diplôme etc.

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

Henri vérifie les conclusions d'entretien des personnes qu'il rapproche : « *Là il y a diplôme de massage qui est précisé, c'est pas tout à fait ça mais bon… c'est proche. Argh ! Mais je me retrouve avec des gens sans le CAP, je vais mettre : "CAP exigé."* »[636]

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

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

Dans la longue scène suivante Fabienne, conseillère, tente d'objectiver la situation d'une demandeuse d'emploi :

[636] Observation, printemps 2011, carnet p.142/154.

« La personne rentre et Fabienne dit : *"Eh bien justement on parlait des gens qui avaient un BTS communication. Asseyez-vous !"*

Les conclusions du dernier entretien que je vois à l'écran précisent : "Peu d'offres dans votre domaine."

Fabienne : *"Alors, vous en êtes ou ?*

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

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

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

Fabienne : *Et finalement il a licencié ?*

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

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

Madame D : *Et bien écoutez je me pose la même question… Du coup, je souhaitais faire un bilan de compétence, ou des tests, quelque chose dans ce goût-là…"*

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

Fabienne : *"Des bilans de compétence, on n'en fait plus car on a plus d'argent. Ça, c'est dit. C'est comme dans la communication ! Est-ce que vous avez du droit individuel à la formation ?*

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

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

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

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

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

Fabienne : *Voilà.*

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

Fabienne se tourne vers moi : *Lorsque l'on a inscrite Madame, ça a été très compliqué à faire, car elle avait vraiment un emploi spécifique, elle s'occupait d'organiser de À à Z des séminaires pour des entreprises. Ce n'était ni tout à fait de la communication ni tout à fait de l'événementiel.* »

Pour voir, Fabienne tape événementiel dans l'outil de recherche par mot clé du ROME. Elle tombe sur trois métiers dont l'un se nomme "régisseur dans l'événementiel". Lorsque l'on jette un œil aux compétences demandées dans la

fiche, la dame les possède toutes et la fiche convient en fait parfaitement. Fabienne ne se démonte pas : elle clique sur rechercher des offres sur un rayon de 50 km.
Fabienne précise : « *N'ayez pas peur, c'est juste pour voir.* »
Il y a trois offres qui sont toutes scorées à 63 %. Il y a quelque chose au siège d'une entreprise de fabrication automobile, dans la communication. C'est un emploi qui consiste à organiser et réaliser les films et les plaquettes internes de l'entreprise. Il y a une offre de commercial dans l'agroalimentaire dans un département rural de la région.
Fabienne : « *C'est pas vraiment des postes de communication.* […] *Je vous dis donc au revoir et à la prochaine fois !* »[637]

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

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

L'identification de l'offre et de la demande par le système de rapprochement repose sur un ensemble de médiations qui incorporent à la technique une théorie du marché du travail. Tout est fait pour que, dès l'inscription, les caractéristiques du demandeur d'emploi correspondent à des offres d'emploi. Les versions du système de rapprochement se succèdent depuis 2009, intégrant toujours plus de paramètres et une pondération considérée comme toujours plus pertinente. Le but ultime de ce projet est de ne plus avoir à traiter, par le jugement, les correspondances repérées par l'outil de rapprochement : « *Que le 100 % soit un vrai 100 %* » explique la responsable du projet SDR. Malgré cela, les conseillers continuent de consulter, dans les dossiers des demandeurs d'emploi, les descriptions littéraires de la situation de la

[637] Observation, été 2012, carnet p. 212/234.

personne lors de son dernier entretien. Cette utilisation du SDR est qualifiée par ses concepteurs « d'inappropriée »[638]. Ils reprochent aux conseillers de ne pas effectuer leur travail comme le logiciel le prévoit. Pour autant, l'outil de rapprochement n'est pas un frein au jugement mais un appui. Les conseillers expérimentés savent « faire parler » les codes, les mettre en résonnance avec les textes qualitatifs et avec leur connaissance du marché du travail. Ce rôle d'interprète s'inscrit dans un contexte où le conseiller est mis en position de distinguer les appelés des élus. Le sous-emploi persistant et les politiques d'activation des dépenses de chômage concrétisées par des dispositifs de formation ou de préservation du capital humain, font du travail de conseiller un travail de sélectionneur. De ce fait, les dossiers informatiques et ce qu'ils contiennent constituent des ressources pour le tri et des éléments de justification des décisions prises. Leur travail quotidien suppose de s'approprier suffisamment les outils pour être capables d'ajuster les caractéristiques de leurs usagers aux cases prévus. Il suppose de sélectionner les caractéristiques du chômeur ou de l'employeur pouvant être valorisées par les règlements, par le marché des prestations ou bien le marché du travail. En ce sens, à distance des ambitions des développeurs, les outils alimentent la controverse plutôt qu'ils ne les résolvent.

[638] Source : Intervention de la chef du projet SDR lors d'une réunion de présentation du SDR au siège de Pôle emploi, au cours d'une étude pour le compte d'un cabinet de consultants sur les pratiques de mises en relation des conseillers.

Conclusion du chapitre IV

Les développeurs des outils informatiques utilisés par les salariés de Pôle emploi jonglent avec les ressources budgétaires dont ils disposent, avec les exigences de leurs supérieurs et les blocages techniques, opérationnels ou « culturels » qui sourdent au cours du processus d'équipement de l'activité de travail. Spectateurs et acteurs de ces situations, ils participent à construire une figure de l'utilisateur idéal apte à optimiser les fonctionnalités des applications. L'enjeu est important car les utilisateurs potentiels sont nombreux et hétérogènes, que ce soit du point de vue de leur profession comme de leurs compétences informatiques. À chaque fois que les développeurs conçoivent un outil nouveau, le cadre de l'activité des agents de la base est redéfini. Ce cadrage de l'activité n'empêche pas, bien sûr, son « débordement »[639]. L'ajustement de l'outil à la politique aurait peu d'effet s'il n'était pas complété par un travail rhétorique visant à convaincre l'utilisateur que le logiciel évolue pour le meilleur. La technique n'est pas produite *ex nihilo* pour fonctionner de façon autonome. Dès leur conception, les outils informatiques sont investis par les acteurs, qui luttent pour imposer leur vision du monde. Certains acteurs sortent perdants de ces luttes.

Une telle approche nous permet de distinguer les différentes opérations présidant à la mise en informatique d'une politique publique. Il s'agit, tout d'abord, de formuler une action à équiper, en vertu de théories ou de valeurs, selon une modélisation du monde en somme. La production concrète suppose ensuite de parvenir à imposer cette représentation aux différentes parties prenantes, susceptibles de s'y opposer, en se faisant le porte-parole de trois éléments légitimes : le budget, l'utilisateur et la technique. Une fois créé, l'outil informatique n'est pas définitivement réifié puisque la mission potentielle qui lui est confiée ne s'actualise qu'à la condition d'une appropriation de l'outil par des utilisateurs. Cette formulation de la production informatique en trois temps – modélisation, traduction matérielle, appropriation – n'épuise pas l'ensemble des contingences techniques, des aléas sociaux et des configurations sociotechniques qui imposent des retours en arrière ou conduisent à des échecs. Elle n'est pas non plus une présentation normative de la bonne façon de concevoir un logiciel. Nous envisageons cette approche comme une représentation analytique permettant de comprendre comment l'idée de « gouverner par les instruments »[640] peut performer le travail des agents de

[639] Michel Callon, « An Essay On Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology », *in The laws of the markets, Oxford: Blackwell*, 1998, p. 244-269. L'auteur reprend l'approche d'Erwing Goffman pour qui les cadres « tracent des frontières au sein desquelles les interactions prennent place plus ou moins indépendamment du contexte environnemental ». Le simple engagement (« *commitment* ») des individus ne suffirait pas à faire tenir l'interaction, qui dépendrait avant tout de dispositifs (« *devices »)* physiques et organisationnels mettant le monde extérieur entre parenthèse (« *in brackets* ») sans pour autant abolir tout lien avec celui-ci. Ce cadrage de l'interaction agirait comme une digue qui contiendrait les débordements (« *overflowing* »).

[640] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*

l'État. Cette mise en informatique du travail des agents publics transforme les activités des travailleurs en cases d'une nomenclature matricielle. Des actes prédéfinis, durcis et prescrits sont mis en équivalence avec des situations de travail elles-mêmes typifiées. Lorsqu'un demandeur d'emploi est maçon dans une région où il n'y a pas de poste vacant de maçon, le conseiller doit utiliser le système de rapprochement pour le convaincre de devenir formateur dans la section maçonnerie d'un lycée professionnel. En utilisant un autre logiciel, que nous n'avons pas présenté pour des raisons de clarté du propos, il peut également lui proposer de déménager dans le bassin d'emploi voisin où les offres de maçon foisonnent. Ainsi, la production des registres « décomptant » l'activité laisse entrevoir le nœud de pressions qui tout à la fois cadre et équipe le travail des conseillers Pôle emploi.

Dans le processus de rationalisation du suivi des demandeurs d'emploi[641], l'informatique joue un rôle à plusieurs titres. Elle favorise le contrôle des exécutants, soit à travers la vérification de leurs actes détaillés – procédure d'échantillonnage de la qualité – soit à travers la vérification du volume du travail effectué – *management* par objectif. Elle conduit par ailleurs à ce que les catégories utilisées dans l'action se conforment aux définitions promues par l'encadrement supérieur. Les programmes informatiques se présentent ainsi comme des « prêts-à-penser ou à exécuter »[642] peu inspirés par la réalité concrète du travail. Mais, nous l'avons souligné, ils sont aussi des objets plastiques, appropriés de manières diverses. Ils ne hiérarchisent les activités et les personnes que dans les situations où ils entrent en résonnance avec la pression exercée par l'encadrement ou avec la pression exercée par le flux de travail à abattre. La rationalisation de l'activité des agents repose sur la confection de quasi-produits – formations, ateliers, mises en relations – conçus pour s'adapter à des situations typiques de travail que le conseiller a pour mission d'identifier. Les conseillers sont saisis, au cours de leur activité, par un réseau de circulation d'informations qui rend leur travail visible auprès de leur encadrement, tout en allongeant simultanément leur capacité d'accès à un catalogue de prestations standardisées. Après avoir présenté l'architecture informationnelle de Pôle emploi, ses tensions et ses bricolages, les deux chapitres suivants portent sur l'utilisation de cette architecture de mesure de la productivité par les gestionnaires. Nous verrons que les outils alimentent des jeux de preuve et de justification du travail accompli (Chapitre V), de normalisation du travail (Chapitre VI), d'identification et de prospection de gisements de valeur sur le marché du travail (Partie 3).

[641] Sophie Divay, « Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs », *op. cit.*

[642] Francis Pavé, *L'illusion informaticienne*, *op. cit.*

Chapitre V
Interpréter le réel à travers des données
Les contrôleurs de gestion jouent sur les mots et sur les choses.

« *Nous devons envisager l'état présent de l'univers comme l'effet de son état antérieur et comme la cause de celui qui va suivre.* [L'esprit humain est] *à portée de comprendre dans les mêmes expressions analytiques les états passés et futurs du système du monde.* »

Pierre-Simon Laplace, *Essai philosophique sur les probabilités*, 1814

Dans le chapitre précédent, nous avons montré comment les actes effectués par les conseillers de Pôle emploi alimentent, en temps réel, des bases de données informatiques, mises à la disposition de l'encadrement pour mettre en forme et évaluer le fonctionnement de l'établissement. À lui seul, néanmoins, le système d'information ne mesure pas la productivité de l'institution. Le recodage et l'analyse des informations enregistrées au cours du travail des agents dans les registres constituent une condition préalable à l'acte de gestion. À l'ANPE, puis à Pôle emploi, l'examen des chiffres est confié à un groupe de travailleurs spécifiques dont nous proposons, ici, d'analyser l'activité. Pour des raisons de clarté, nous qualifions ces personnes de « contrôleurs de gestion » bien que, au gré des époques et des organigrammes, ils aient occupé des services aux appellations différentes. Les premiers acteurs en charge de l'analyse des données quantitatives opérationnelles étaient, en effet, concentrés au sein de la « Direction des études et des statistiques » jusqu'en 1980, affectés à la « Direction du réseau » de 1982 et 1994, puis membres de la « Direction nationale du contrôle de gestion » de l'ANPE à partir de 1994, avant d'intégrer la « Direction du pilotage de la performance du réseau » après la fusion de l'ANPE et des Assedic en 2009. Cette fonction de contrôle de l'activité à des fins de gestion est devenue incontournable au sein de la Direction générale de l'ANPE au cours des années 1990, avant d'essaimer au cœur des Directions régionales à l'orée des années 2000 (Chapitre II). Le travail de ces acteurs

constitue, pour nous, un traceur significatif des transformations de l'action publique en général et du traitement du chômage en particulier. Néanmoins, nous ne souhaitons pas préjuger des effets de l'activité des contrôleurs de gestion sur le travail des agents de la base mais, au contraire, étudier les liens qui se tissent depuis les tableaux de bord jusqu'aux conseillers à l'emploi.

L'émergence des fonctions du type « contrôle de gestion » dans les administrations suscite un intérêt ambigu de la part des chercheurs en sciences sociales, elle engendre notamment des analyses critiques[643], sans pour autant faire l'objet d'études systématiques. Les convergences contemporaines de la sociologie du travail, des organisations et de l'État, nous invitent pourtant à interroger l'influence des ambitions réformatrices sur le fonctionnement concret des établissements administratifs[644]. À partir du cas de Pôle emploi, nous analysons le rôle des procédures gestionnaires dans l'activité d'une administration. Plus précisément, ce chapitre analyse les modalités actuelles de la politique de l'emploi en plaçant la focale sur la dimension « constituante » du travail des contrôleurs de gestion de Pôle emploi, c'est-à-dire sur la façon dont ils contribuent à « donner forme », à réguler et à structurer le fonctionnement de Pôle emploi[645].

Le contrôle de gestion, en tant que pratique, est issu du monde privé mais ne concerne pas toutes les entreprises du secteur concurrentiel. Dans les manuels de science de gestion, le terme désigne un « *ensemble de techniques* […] *de contrôle à distance des comportements, sur la base d'indicateurs quantifiés, dans une optique contractuelle* »[646]. Reconstituer la genèse de cette conception du contrôle au sein des firmes n'est pas aisée. Pour ses théoriciens, le contrôle de gestion s'enracine dans « l'organisation scientifique du travail » de Fréderick W. Taylor qui se fondait déjà sur une surveillance à distance, à partir de données chiffrés, s'attachant à analyser les écarts à une norme[647]. La firme Dupont de Nemours, en élaborant le principe d'une entreprise multidivisionnelle articulant autonomie des divisions et surveillance par le centre, aurait également contribué à son éclosion[648]. Une généalogie aussi lointaine ne

[643] Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire*, *op. cit.* François-Xavier Merrien, « La Nouvelle Gestion publique », *op. cit.* Michel Chauvière, *Trop de gestion tue le social*, *op. cit.* Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking*, *op. cit.*

[644] Philippe Bezes, Didier Demazière, Thomas Le Bianic, Catherine Paradeise, Romuald Normand, Daniel Benamouzig, Frédéric Pierru, et Julia Evetts, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348.

[645] La notion de fonction constituante renvoie à des « activités articulées à des dispositifs, des assemblages de règles, de savoirs, de techniques et de pratiques, dont la propriété est de constituer les administrations qu'elles régulent, d'en être des rouages cardinaux et de contribuer à structurer leurs fonctionnements. » Philippe Bezes et Odile Join-Lambert, « Comment se font les administrations », *op. cit.* p. 135.

[646] Alain Burlaud et Claude J. Simon, *Le contrôle de gestion*, Paris, France, la Découverte, 2012. p.10.

[647] *Ibid.* p.6.

[648] Philippe Lorino, *Le contrôle de gestion stratégique: la gestion par les activités*, Paris, France, Dunod, 1992. p. 7.

doit cependant pas occulter deux évolutions récentes qui ont façonné les formes contemporaines du contrôle : l'appropriation de la théorie de l'agence dans les entreprises et la montée en charge des outils informatiques.

1. À partir des années 1960, les transformations des modes de propriété des firmes autour de la valeur actionnariale – ou *share holder value* – ont inspiré des travaux comme ceux de M. Jensen et W. Meckling[649], qui constituent le socle de la théorie de l'agence. Selon cette approche, les subordonnés – ou agents – intervenant à distance de leur supérieur – le principal – sont envisagés comme des homo-œconomicus maximisant leur intérêt et donc susceptibles d'être déloyaux s'ils ne sont pas soumis à un système d'incitations appropriées. Le contrôle de gestion s'inspire de cette approche en proposant au principal une simplification des éléments à contrôler, à travers le suivi d'un nombre réduit d'indicateurs physiques ou monétaires[650], alimentés par l'activité des exécutants. Il s'ensuit un allègement de l'activité de contrôle des activités des acteurs de base.

2. Au cours des années 1970, la démocratisation de systèmes d'information capables de centraliser et de traiter un volume important de données enregistrées au niveau des agents de la base ont rendu possible les volontés de contrôle à distance du centre sur la périphérie[651].

Ces évolutions favorisent l'émergence d'une conception positiviste du contrôle de gestion dans les sciences de gestion, qui imagine un commandement stratégique fondé sur des faits et des prises de décisions éclairées par une vision objective du réel[652]. Les transformations des pratiques de contrôle suscitent également l'apparition de travaux plus constructivistes tels que les *accounting studies* anglo-saxonnes, structurées autour de la revue *Accounting, Organizations and society*[653]. Dans cette veine, F.-R. Puyou propose dans sa thèse une sociologie approfondie des pratiques et des acteurs du contrôle de gestion dans les sociétés de groupe[654]. L'auteur montre comment, dans nombre de cas, les contrôleurs de gestion contribuent, à travers la diffusion de leurs outils, à mettre en scène les résultats des entreprises filiales auprès de leur maison mère, préservant ainsi les *managers* des sociétés périphériques de la pression des actionnaires centraux. À en juger par ces constats, les contrôleurs de gestion

[649] Michael C. Jensen et William H. Meckling, « Theory of the firm », *op. cit.* cité dans François-Régis Puyou, *Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés*, *op. cit.*

[650] Alain Burlaud et Claude J. Simon, *Le contrôle de gestion*, *op. cit.* p.20.

[651] Michel Volle, « Contrôle de gestion et système d'information », *op. cit.*

[652] Philippe Lorino, *Le contrôle de gestion stratégique*, *op. cit.* p. 4.

[653] Pour une analyse des évolutions de la ligne éditoriale de la revue depuis sa naissance, voir le mémoire d'habilitation à diriger des recherches de Fabrice Bardet, « La contre-révolution comptable. De l'histoire d'une revue critique de comptabilité et du projet d'une analyse des politiques de quantification ». Voir également le numéro spécial de la revue *Management accounting research* consacré à la comptabilité de gestion dans les administrations. Lisa Kurunmaki, Irvine Lapsley, et Peter Miller, « Accounting within and beyond the state », *Management accounting research*, 2011, vol. 22, n° 1, p. 1-5.

[654] François-Régis Puyou, *Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés*, *op. cit.*

des firmes semblent faire l'expérience de tensions entre l'optimisation de leur chiffre d'affaires sur le marché des biens ou des services et l'optimisation de la valeur de leur entreprise sur le marché des capitaux. Trancher entre ces deux ordres de valeur relève semble-t-il d'un choix, inscrit dans des outils et des pratiques, donnant un caractère « politique » à la fonction de contrôleur de gestion.

Dans la littérature sociologique[655], les travaux sur les contrôleurs de gestion du monde public sont peu nombreux. Pour autant, il nous semble périlleux de rabattre l'analyse du travail des contrôleurs de gestion des entreprises privées sur celle des contrôleurs de gestion des administrations. Nous avons souligné à plusieurs reprises la difficulté de trouver des preuves, sur notre terrain, de la double importation du *new public management*, depuis les États-Unis et depuis le monde privé. L'utilisation de termes anglo-saxons, de la part de nos enquêtés, relève selon nous davantage d'une tentative de légitimer leur action en mobilisant les catégories utilisées dans les entreprises à but lucratif que le signe d'une importation directe d'une ensemble de principes. Le travail des contrôleurs de gestion que nous avons étudié se caractérise par la gratuité des services délivrés par leur établissement, d'une part, et par le partage des données qu'ils analysent avec la production de statistiques officielles. Les contrôleurs de gestion de Pôle emploi utilisent des registres conçus pour « décrire l'État »[656]. Leurs marges de manœuvre vis-à-vis des dispositifs quantitatifs sont contraintes par le respect de l'intervention des statisticiens publics. A. Desrosières a montré comment les productions statistiques publiques étaient consubstantiellement liées aux catégories d'intervention des politiques publiques et réciproquement comment les productions statistiques pouvaient avoir des effets de rétroaction sur le corps social qu'elles sont censées représenter[657]. Etienne Pénissat a décrit avec finesse le contexte d'intervention des statisticiens publics, pris entre le feu d'une commande politique bien souvent éloignée des enjeux de connaissance et les exigences d'une éthique professionnelle proche de la médecine expérimentale[658]. Les tensions mises à jour par ces recherches ne sont pas sans se retrouver parmi nos enquêtés contrôleurs de gestion, qui invoquent de façon récurrente leur volonté d'objectivité et de neutralité. Ils manipulent des données susceptibles de faire l'objet d'interprétations, de décisions partisanes et plaident pour une protection des chaînes statistiques qui alimentent leur expertise. Les informations doivent être préservées le plus longtemps possible d'une intervention extérieure, comme on « blanchirait » la salle d'un laboratoire pour intervenir de façon maîtrisée sur la

[655] À l'exception notable d'une partie de la thèse de V. Boussard, consacrée à la gestion d'une Caisse d'allocation familiale

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

[657] Alain Desrosières, « De Cournot à l'évaluation des politiques publiques », *op. cit.*

[658] Etienne Pénissat, *L'État des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*, *op. cit.*

composition de son atmosphère[659]. Les contrôleurs de gestion publics apparaissent de ce point de vue comme des ingénieurs de la mesure, mus par un souci d'objectivité à visée gestionnaire : ils souhaitent observer le réel sans biais pour le modifier avec efficacité. Ils effectuent et analysent des relevés pour optimiser les ressources allouées à Pôle emploi par l'État et l'Unédic. Ce faisant, en choisissant les grandeurs dignes d'être optimisées, ils déterminent ce qui compte dans le travail des conseillers. « Ce qui compte » doit ici être compris dans un double sens : les contrôleurs de gestion désignent le dispositif métrologique qui mesure et les produits du travail qui ont de la valeur. La morale professionnelle des contrôleurs de gestion apparaît en cela comme une synthèse entre l'éthique des ingénieurs et les ambitions méthodologiques des statisticiens[660]. Une difficulté de notre étude des modalités modernes de gestion, réside dans le caractère instrumenté de cette pratique. Les travaux de M. Berry sur les outils de gestion montrent comment la technique incorpore et promeut des « abrégés du vrai » et des « abrégés du bon »[661]. Les dispositifs de gestion incorporent les valeurs des ingénieurs qui les entretiennent. Cela signifie-t-il pour autant que la politique des indicateurs de productivité soit donnée d'avance, au moment de leur conception ?

Ce chapitre se propose d'analyser la logique interne de l'activité quotidienne des contrôleurs de gestion de Pôle emploi en exposant ce qui anime et oblige ces professionnels de la mesure. La première section du chapitre consiste à décrire le cadre organisationnel et temporel d'intervention des contrôleurs de gestion de Pôle emploi, structuré autour de la négociation annuelle des objectifs (1). Nous nous attachons ensuite à mettre à plat les ressorts d'une pratique atavique des contrôleurs de gestion : la modélisation (2). Nous concluons ce chapitre en analysant les mécanismes par lesquels les contrôleurs de gestion sont enrôlés dans la définition des orientations politiques de Pôle emploi et, ce faisant, comment la politique se retrouve finalement au cœur de leurs pratiques (3). Dans les chapitres suivants, leurs interventions seront confrontées au travail des conseillers afin de comprendre en quoi le traitement contemporain du chômage et des chômeurs est affecté par la politique des indicateurs de productivité.

[659] Comme le montrent les travaux de Julien Barrier sur le financement par projet de la recherche, le coût de fonctionnement d'une véritable « salle blanche » est si élevé que la mise en œuvre d'une telle méthode d'investigation est déjà en soit une décision politique majeure. Julien Barrier, « La science en projets: régimes de financement et reconfigurations du travail des chercheurs académiques » Thèse de doctorat, Institut d'études politiques, Paris, France, 2010. p. 353.

[660] François Vatin, « L'esprit d'ingénieur », *op. cit.* Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *Courrier des statistiques*, 2003, vol. 105, n° 106, p. 51-63. Etienne Penissat, « Publier des « chiffres officiels » ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État », *op. cit.*

[661] Michel Berry, « Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *op. cit.*

1. Mesurer Pôle emploi en marge de la ligne managériale

Le contrôle de gestion, à l'ANPE, s'est d'abord constitué en tant que conseiller du prince, au sein de la Direction générale, avant d'infuser le long de la ligne de commandement. La naissance de Pôle emploi en 2009 n'a pas remis en cause cette fonction de conseil. Le mandat des contrôleurs repose sur une distinction entre l'activité « gestionnaire » des contrôleurs et l'activité « décisionnelle » des directeurs, comme le précise l'organigramme officiel de Pôle emploi :

> « Le contrôle de gestion :
> - Qualifie et valide les données issues du SI à des fins de pilotage ;
> - Définit et administre le référentiel des données et indicateurs d'activité ;
> - Elabore et met à disposition pour la ligne managériale des indicateurs et tableaux de bord, sur le suivi de l'activité et l'analyse de performance ;
> - Exprime ses besoins au Département MOA pour prise en compte dans les outils de pilotage ;
> - Elabore des analyses et des éléments d'aide à la décision sur la mesure de la performance »[662].

Ces attributions sont conformes au rôle du contrôle de gestion décrit dans les manuels : mesurer la réalisation d'objectifs précis fixés par des « décideurs »[663]. La première section du chapitre s'intéresse au contexte d'intervention des contrôleurs de gestion de Pôle emploi en étudiant les prescriptions qui visent à garantir la distinction entre décision et contrôle. L'activité quotidienne des contrôleurs s'organise autour du suivi des engagements chiffrés pris par la ligne de commandement dans le cadre d'un « contrat annuel de performance » (1.1). Ils cadrent ainsi les arguments utilisés pour justifier, défendre ou remettre en cause la répartition des différents types d'enveloppes budgétaires (1.2). Rattachés les uns aux autres par l'activité de production et d'analyse de données, les contrôleurs de gestion donnent à voir une ligne verticale spécifique qui n'est pas une ligne de commandement mais une ligne de connaissance de l'activité (1.3).

1.1. Le « dialogue de performance » : Une procédure de négociation des objectifs qui donne au contrôle de gestion un caractère nodal.

La légitimité des contrôleurs de gestion dans l'organisation de Pôle emploi repose sur un rituel institutionnel annuel conçu pour répartir les moyens et les engagements de chaque échelon hiérarchique. La procédure est apparue au cours des années 1990, lorsque la Direction générale de l'ANPE institua un mode de répartition interne du budget inspiré de ses propres

[662] Organigramme de Pôle emploi en date du 6 novembre 2009.

[663] Alain Burlaud et Claude J. Simon, *Le contrôle de gestion*, *op. cit.* p.15.

négociations avec la tutelle budgétaire[664]. Le principe a survécu à la fusion sous l'intitulé « dialogue de performance » et consiste à négocier le budget d'une année N entre les mois de juin et de décembre de l'année N-1, en partant d'une maquette initiale, augmentée au fur et à mesure des allers et retours entre la Direction générale, les Directions régionales et les échelons subordonnés. Conformément à la théorie du contrôle de gestion, la version finale du document fait l'objet d'un contrat qui met en cohérence différents objectifs dans le cadre d'une stratégie d'établissement[665]. Le « contrat annuel de performance » clôt le dialogue de performance et précise les objectifs que chaque directeur doit atteindre et le budget dont il dispose pour l'année N.

Pour tous les cadres de Pôle emploi, décisionnaires ou non, la procédure relève de l'« agenda institutionnel »[666], dont la temporalité s'impose. Etudiant les négociations budgétaires au niveau de l'État, A. Siné souligne que ces jeux de marchandage ne pourraient avoir lieu en l'absence d'un langage commun à toute la chaîne de négociation, la nomenclature budgétaire[667]. Dans le dialogue budgétaire interne de Pôle emploi, ce sont les indicateurs statistiques de mesure de l'activité, produits et analysés par les contrôleurs de gestion, qui tiennent le rôle de langage commun.

> « *Le dialogue de performance, il est cadré, il est maintenant dans une phase industrielle, c'est un timing très précis depuis fin juin, un dossier qui décrit les règles de construction budgétaire, quels sont les plans d'action, les déclinaisons de la stratégie régionale qui remonte à l'automne, qui après font l'objet d'une analyse par nos équipes, les budgets ici, les plans d'action ailleurs. Ensuite, une fois qu'on a fait toute l'analyse, il y a un rendu à la région et il y a un entretien entre le Directeur général et le Directeur régional, pour apprécier l'analyse du dossier, négocier les objectifs cibles et les moyens associés.* »
>
> Smaïl, contrôleur de gestion national, entretien, 2012.

Pour illustrer ce qui se joue au cours de ce dialogue, analysons la constitution du contrat annuel de performance 2011, négocié tout au long de l'année 2010[668]. Les documents préparatoires au « dialogue de performance 2011 », présente ainsi la temporalité de la procédure :

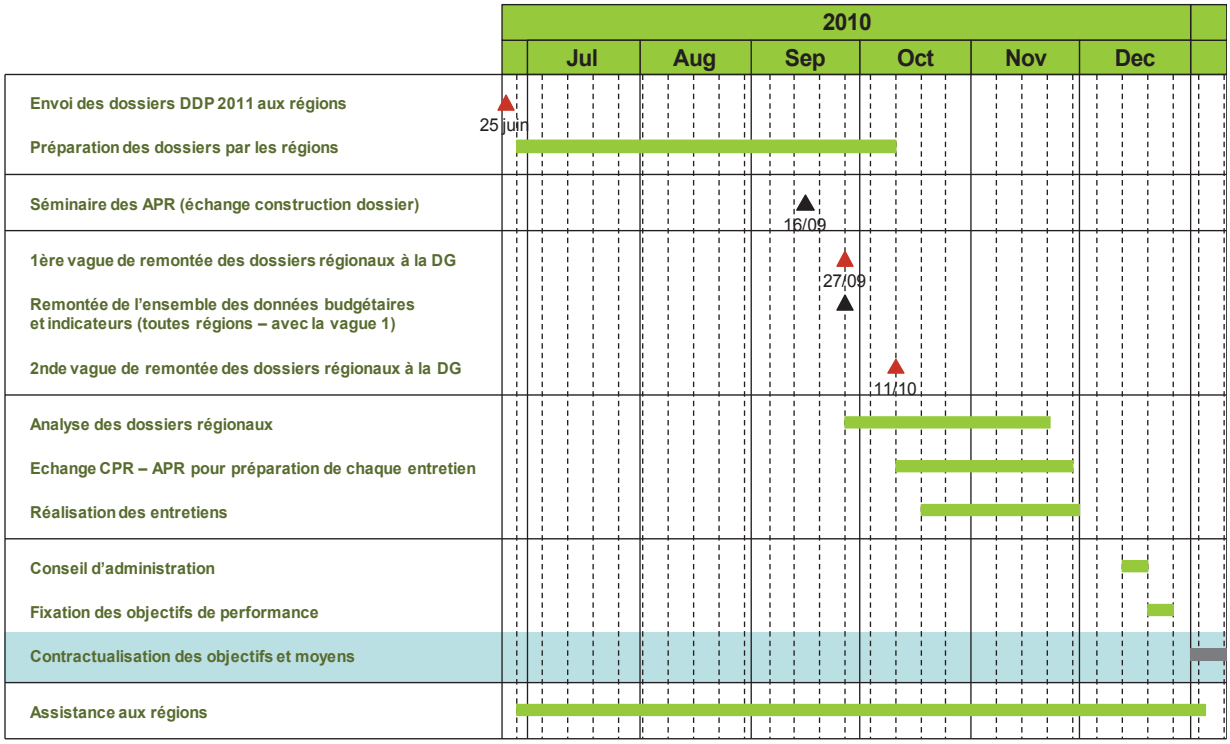
[664] Sur l'apparition du « Dialogue de gestion » dans les années 1990, *cf*. notre chapitre II, *supra*.

[665] Alain Burlaud et Claude J. Simon, *Le contrôle de gestion*, *op. cit.* p.12.

[666] Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire: l'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, France, Economica, 2006. pp. 181-182.

[667] *Ibid.* p. 179.

[668] Pour une analyse plus étoffée du document, cf. Annexe 2.



Sigles : DDP : Dialogue de performance.
DG : Direction générale.
APR : Personnes responsables du service « Appui-performance-réseau », qui accueillent les contrôleurs de gestion des Directions régionales.
CPR : Correspondants performance réseau. Il s'agit de contrôleurs de gestion de la Direction générale qui suivent spécifiquement un nombre réduit de région au sujet desquelles ils ont une expertise spécifique.

Juin 2010

Au mois de juin 2010, les vingt-six Directions régionales du contrôle de gestion sont réunies par le Directeur général de Pôle emploi et les contrôleurs de gestion nationaux pour leur remettre la maquette initiale du contrat. Intitulé « Dialogue de performance et élaboration budgétaire 2011 », le document est constitué de quatre volets : Une note d'orientation stratégique rédigée par le Directeur général, une description du contexte économique à venir, un cadre de réponse à remplir par les régions et un dossier technique rassemblant les annexes. Ce « canevas » est conçu pour structurer, tout au long de l'année, les échanges entre centre et périphérie, jusqu'aux engagements finaux de chacun. Le document présente, d'abord, la stratégie du Directeur général. Christian Charpy développe deux axes de sa politique : « Démontrer une amélioration significative de la qualité de service au client » et « Stabiliser l'organisation et le fonctionnement de Pôle emploi ». Il écrit :

> « S'il est vrai que le chômage mettra du temps à retrouver une trajectoire descendante, les créations d'emploi ont d'ores et déjà redémarré et il importe de capter

> pour les demandeurs d'emploi toutes les opportunités qui se présentent sur le marché du travail. »[669]

La suite du document expose aux Directions régionales comment amorcer la rédaction de leur « contrat de performance ». Elles doivent, par exemple, décrire leur propre stratégie en matière d'activité et les « décliner » dans des « plans d'action », conçus comme un ensemble d'initiatives cohérentes dont les buts sont mesurables. Certains de ces « plans d'action » sont librement consentis. D'autres sont imposés dans le cadre de la stratégie nationale de l'établissement. Pour ces deux types de plans d'action, les Directions régionales doivent proposer des objectifs qu'elles s'engagent à atteindre l'année suivante. Ces objectifs sont de deux ordres :

1. Des objectifs que nous appelons « organisationnels » qui ne font pas référence à des données quantitatives mais engagent en revanche la répartition du temps de travail des agents. Les orientations politiques sont traduites dans le langage du planning, selon une conception du travail des agents comme segmenté entre des opérations substituables les unes aux autres. Ces objectifs peuvent être formulés de façon consensuelle : « Assurer la maîtrise du suivi mensuel personnalisé » ou plus impérative : « optimiser l'utilisation des différents canaux de délivrance de services ».

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

Le document délivré en Juin se conclut par la présentation de l'ensemble des postes budgétaires, leur évolution passée et leur évolution souhaitée pour l'année suivante. Les modifications de l'organisation du travail sont sous-jacentes à cette section « financière », qui précise :

> « L'équilibre budgétaire devra ainsi être obtenu par redéploiement de ressources et mise à profit des synergies liées à la fusion, permettant d'optimiser les ressources et de baisser les coûts de fonctionnement. »

[669] Christian Charpy, dans une note de cinq pages datée du 25 juin 2010, intitulée « Ma stratégie pour l'établissement ».

La section budgétaire se clôt sur une invitation à la prospection de ressources financières supplémentaires, notamment auprès de l'union européenne[670] :

> « Concernant le recours au FSE dans le cadre de la programmation 2007-2013 sur le champ des prestations sous-traitées et des aides, il vous est demandé de poursuivre l'effort de collecte des financements correspondants. L'absence de financement prévisionnel ou de la baisse de prévisions de recette par rapport à 2009 et de prévisions 2010 est à justifier. »

Les Directions régionales sont appelées à augmenter leurs moyens par des gains de productivité des ressources humaines et par une extension de leurs ressources financières en captant des fonds en dehors de leur institution.

Juillet-septembre 2010

Durant l'été, les Directions régionales remplissent ce dossier. Chaque Directeur régional est censé rédiger une note d'orientation dont la traduction en objectifs quantifiables est confiée au contrôle de gestion régional. Les contrôleurs de gestion régionaux tiennent la montre, quand ce n'est pas la plume :

> « *Du 15 aux 31 juillet, M.* [Directeur régional] *voit bien que j'ai mis dans son agenda : "Vous voudriez bien nous écrire votre lettre d'orientation". C'est mi-juillet que j'écris ça.* »
>
> Bernard, contrôleur de gestion régionale, entretien, 2011.

> « *Avant, je lui disais* [au Directeur régional issu de l'assurance chômage, où il n'y avait pas de dialogue sur les objectifs] *: "Il faut faire l'exercice, na na na na na." Je le faisais, il validait et puis voilà, il lisait puis disait : "C'est pas ça que je veux". Alors je disais : "Qu'est-ce que vous voulez chef ?" Il disait pas ce qu'il voulait ! Il a la particularité de croire que s'il a dit les choses comme ça, en amont, on a compris, mais il devait voir qu'on avait pas compris parce qu'il disait que c'était pas ce qu'il voulait, donc on refaisait tout. Ca c'était la première année. La seconde année c'était déjà beaucoup plus claire parce que bon on était allé lui demander ce qu'il voulait et comment il voyait les choses avant.* »
>
> Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien, 2012.

Les contrôleurs de gestion régionaux s'attachent à ce que le directeur de leur niveau hiérarchique participe au travail de définition, au moins verbal, des objectifs retenus. Certains contrôleurs délèguent ensuite une partie du travail de rédaction à la chaine de commandement, en enrôlant les Directeurs départementaux dans la construction des plans d'action de toute la région :

[670] Sur l'attribution des aides européennes en matière de dépenses « sociales » et les effets de professionnalisation des agents administratifs qui en découle voir la thèse de Vincent Lebrou, « La professionnalisation à l'Europe des agents des collectivités et organisations locales en France et en Allemagne » Thèse de Doctorat en science politique, sous la direction de Niilo Kaupi, IEP de Strasbourg, Strasbourg, En cours.

« *Tous les Directeurs départementaux ont été impactés par la rédaction d'au moins une fiche action.* […] *Alors les fiches actions, allons voir dans…* [Il cherche dans son ordinateur] *"Cadre de réponse régional / Plan d'action n°1 : Développer l'activité des agences spécialisées et leur intégration dans le réseau. Aider chacun à accéder" machin etc. La région a écrit ça. Des contributeurs désignés ont écrit ça. On a fait le comité de lecture, on a concaténé* [le document final], *etc. Avec ici les indicateurs.* »

Bernard, contrôleur de gestion régionale, entretien, 2011.

La manœuvre consiste à faire intégrer le plus rapidement possible aux échelons subordonnés les contraintes de l'exercice afin de parvenir à élaborer des engagements crédibles aux yeux du siège. Plutôt que de déléguer la rédaction des « plans d'action », d'autres contrôleurs régionaux préfèrent procéder à un « recensement » des besoins des départements.

« *Donc, on fait ça entre juin et septembre et une fois qu'on a fait tout ce diagnostic et leurs propositions de comment eux agiraient, ce qu'ils proposent département par département. C'est à partir de là que je vais construire les plans régionaux du dialogue.* »

Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien, 2012.

Simultanément, les Directeurs d'agences locales, sachant que des tractations ont lieu à l'échelon supérieur, étudient les données de l'année passée pour rédiger le « diagnostic » de leur site. Ils construisent un compte-rendu de l'année précédente leur permettant d'imaginer les efforts qu'ils pourraient assumer l'année suivante et le niveau que pourraient atteindre les indicateurs un an plus tard, une fois que les engagements de la région et du département seront déterminés. Un contrôleur de gestion régional évoque les recommandations qu'il a fait passer aux Directeurs d'agences, pour la rédaction de leur contribution au dialogue de performance :

« *Je leur avais demandé de faire quelque chose de très light. C'était un recto-verso. L'idée c'est que je souhaitais que, dans la fiche de synthèse, il y ait uniquement les actions qui sont nommées. Quelles actions ils souhaitent mettre en place pour chaque processus, points forts – points faibles de l'agence, et puis environnement économique pour avoir le cadre… Ah si, il y avait aussi un point politique. Politique de l'agence, qui m'intéressait. Ça nous a permis de dire pour certaines agences : "Ecoutez, c'est dommage, vous avez bien travaillé vous mettez plein de choses en place, mais vous n'avez pas écrit la politique de votre agence. Quelle est la politique stratégique de votre agence ? Cette politique n'est pas écrite, alors comment est-ce que vous avez fait en agence pour donner la ligne de conduite, pour donner du sens à tout ce que vous allez faire ? Parce que nous on vous demande d'écrire cette ligne stratégique, pour que vous la présentiez à votre agence afin que vos collaborateurs voient le sens des actions pour lesquelles vous travaillez."* »

Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2011.[671]

[671] Fabrice est responsable du contrôle de gestion dans une petite région rurale, ce qui favorise un lien direct avec la douzaine de directeurs d'agence qu'il supervise. Une telle relation serait impensable dans les grandes

À l'issue de cette phase, les Directions régionales constituent un dossier de près de cent pages qui réunit une synthèse des orientations stratégiques retenues et les tableaux récapitulant les objectifs chiffrés.

Octobre – Novembre 2010

La séquence suivante consiste à confronter les positions des différents acteurs. Les contrôleurs de gestion nationaux reçoivent et analysent les dossiers de chaque région. Ils comparent les plans d'action et les objectifs proposés par les Directions régionales avec les chiffres dont ils disposent, afin de concevoir une répartition du budget.

> « *Quand on valide le budget d'une Direction régionale, le budget est construit dans une dynamique que l'on appelle le dialogue de performance et là il y a un arbitrage Direction régionale par Direction régionale et l'arbitrage, il peut être plus ou moins douloureux, mais il y en a un.* »
>
> Smaïl, contrôleur de gestion national, entretien, 2012.

Bien qu'hypothétiques, les objectifs de l'ensemble des régions sont appréhendés à la manière d'un budget, comme un jeu à somme nulle. C'est la raison pour laquelle les engagements d'une région sont qualifiés de « contribution », entendue comme contribution de la région à l'objectif national. Autrement dit, du point de vue des contrôleurs de gestion nationaux, lorsqu'une région propose des objectifs jugés timorés, ils doivent être compensés par des objectifs plus ambitieux dans une autre région. L'objectif national est lui considéré comme inamovible. Il y a ainsi une répartition simultanée du budget et des objectifs, conçus comme des efforts à fournir. À l'image des rapports entre ministère du Budget et ministères dépensiers dans le cadre du dialogue budgétaire de l'État[672], la Direction générale de Pôle emploi juge toujours les engagements des régions trop frileux. Prévenant ces refus, les Directions régionales sondent à l'avance les marges de manœuvre des échelons subordonnés – départementaux et locaux – afin de pouvoir formuler ultérieurement des corrections réalistes à leurs premiers engagements. Les Directions régionales préservent néanmoins leur crédibilité en formulant des engagements « raisonnables », c'est-à-dire des objectifs en deçà des exigences nationales, mais au-dessus de ce qu'elles sont réellement en mesure de réaliser[673]. En aparté des relations de commandement, les contrôleurs de gestion nationaux éclairent les contrôleurs de gestion régionaux sur les écarts qui persistent entre les positions avancées et les positions attendues :

régions qui accueillent 50 à 70 agences comme la région Rhône-Alpes ou la région Provence-Alpes-Côte-D'azur.

[672] Alexandre Siné, *L'ordre budgétaire*, *op. cit.* p. 178. Le mécanisme est inversé puisqu'il s'agit là d'objectifs à maximiser et non de budgets à minimiser.

[673] De telles stratégies s'observent également en matière de négociation budgétaire d'État. *Ibid.* p. 201 et sq.

« *Le 10 octobre – cette année en tout cas c'était le 10 octobre – : dernier délai envoi de la totalité du dossier, du cadre de réponse, le bouquin de 73 pages que l'on a écrit. Avec 12 fiches actions. Force, faiblesse, orientation du Directeur régional et tout le temps, les liasses budgétaires, les indicateurs du dialogue de performance qui ne sont pas envoyés en même temps que les liasses budgétaires, ils sont envoyés à part, et puis eux, ils concatènent tout cela, il y a des allers et retours, avec un correspondant qui n'est pas M. Queiroz* [Interlocuteur habituel au fil de l'année] *pour le coup mais Noël Boutoille, car c'est un autre correspondant dialogue de performance, plus large que le simple budget, qui est Porte-des-Lilas* [Adresse de la Direction générale de Pôle emploi à Paris]. *Il nous répond, il nous répond pas, alors je le relance, il fait l'interface. Il lit nos productions, des fois il m'appelle pour me dire qu'il y a quelque chose qui lui paraît bizarre, ce n'est pas suffisant, ce n'est pas suffisant comme ambition, c'est trop développé etc. Ou il y a pas le budget, etc... Il oriente quoi.* »

Bernard, contrôleur de gestion régionale, entretien, 2011.

Au fil du processus, la répartition du budget de l'institution entre Directions régionales s'articule de plus en plus clairement à la répartition des objectifs physiques. Lorsqu'une région accepte de revoir sa contribution à la hausse, elle s'attend à obtenir une part proportionnelle du budget.

« *On leur transmet des objectifs, eux il regarde la taille de la région pour nous demander un petit peu plus, un petit peu plus, nous on leur dit un petit peu moins, un petit peu moins, celui-là* [cet indicateur] *mais pas celui-là.* »

Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien, 2012.

La négociation du budget est d'autant plus importante que 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.

« *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.* »

Evelyne, contrôleuse de gestion régionale. Entretien, 2012.

« *On déploie actuellement un projet de refonte de notre système téléphonique avec une nouvelle offre de service, une profondeur de service différente, etc. À chaque fois, on va associer ce qui est mesure de la performance, parce que ben… C'est indispensable. Dans un contexte où l'on a perdu 1800 effectifs, dans un contexte où il faudra de toute façon encore maigrir, et où malheureusement le chômage va encore augmenter… ça nous offrira des gains d'efficience qui nous permettront d'être véritablement le pivot central du marché du travail.* »

Denis, responsable régional du service Marketing, entretien 2011.

La rigueur budgétaire qui structure le dialogue de performance 2010 renforce le poids de la mesure du travail et l'influence des acteurs ayant la charge de tenir les comptes, car elle engage un processus d'optimisation sans chiffre d'affaire.

À la fin de la période Octobre-Novembre, les contrôleurs de gestion régionaux, perçoivent plus clairement les exigences du siège et répartissent à leur tour objectifs et budgets entre Directions départementales qui font de même avec les agences locales. La fin de l'année civile approchant, le *manager* de chaque échelon remet à son supérieur le bilan de l'année écoulée, ce qui contribue à fonder, ou non, la crédibilité des engagements proposés pour l'année à venir.

Décembre 2010

Le contrôle de gestion national compare sa propre planification aux propositions des régions dans un document de synthèse remis au Directeur général. Ce dernier s'entretient avec l'ensemble des Directions régionales pour négocier les engagements, lors d'une rencontre où chaque camp est accompagné par ses contrôleurs de gestion. Le siège cherche à convaincre chaque Direction régionale de revoir sa copie pour l'ajuster à la politique d'ensemble de l'établissement et surtout à la répartition des moyens entre les régions. Pour les Directions régionales, l'enjeu est de disposer de bons arguments pour faire accepter un *statu quo*, tout en s'assurant de disposer de marges de manœuvre au cas où elle serait contrainte de faire des concessions. Lors de cette négociation, la Direction générale évoque les moyens supplémentaires qu'elle consentirait à allouer si la Direction régionale acceptait de revoir ses engagements à la hausse. Suite à ce premier *round* de négociation, chaque Directeur régional est reçu, seul, par le Directeur général de Pôle emploi pour son entretien annuel d'évaluation, au cours duquel le « contrat de performance » est signé. La rencontre a donc un caractère purement managérial, lié à l'évaluation d'un responsable. Mais la documentation du Directeur général, les éléments à charge en quelque sorte, sont rédigés par le contrôle de gestion national[674]. En face, les contrôleurs de gestion régionaux fournissent à leur Directeur régional des dossiers pour préparer cette rencontre, des éléments à décharge :

« *On rerédige un petit truc, une note, des choses qu'on appelle des antisèches. Parce qu'on a aussi des antisèches pour le Directeur régional, pour pas qu'il parte sec sur une question... C'est pas le nom officiel antisèche. Alors où c'est ?* [Il fouille dans son ordinateur] *"Préparation entretien DG-DR/Antisèche* [il rit]". *Ah si ! On lui fait sous forme de thèmes. "Incivilité-agression", par exemple. Au moment des entretiens avec le Directeur général, il y avait quelqu'un qui avait été pris en otage en région parisienne à*

[674] On a vu au chapitre II comment les contrôleurs de gestion nationaux avaient, au cours des années 1990, investi cette note d'éclaircissement pour dévaloriser les directeurs régionaux qui n'accordait pas suffisamment de place au contrôle de gestion régional.

Pôle emploi. On s'est dit ça va peut-être revenir dans la conversation. S'ils en causent, il fallait qu'il puisse dire comment ça évolue chez moi. Pas très bien d'ailleurs. C'est des petites fiches, il a 20 fiches qu'il regarde... »

Bernard, contrôleur de gestion régionale, entretien, 2011.

L'entretien d'évaluation détermine en partie les marges de manœuvre dont dispose le Directeur régional dans la négociation du « contrat de performance » et, donc, du budget qui lui sera alloué. Nous disposons de peu d'éléments pour objectiver le déroulement de ce dernier entretien de l'année, au cours duquel le « contrat annuel de performance » est signé. À en croire nos entretiens, la situation génère une tension importante, les contrôleurs de gestion régionaux préparant leur *manager* comme on prépare un boxeur.

Au cours d'un entretien, un contrôleur de gestion régional nous apprend que son Directeur régional est dans un train qui le mène à son entretien annuel d'évaluation avec le Directeur général :

« *Ce matin je travaille pour le patron qui était un peu fébrile dans le train et qui me demandait si, en termes de productivité, ont était meilleur ou moins bon que la France entière.* [...] *Alors, tout à l'heure, je lui ai envoyé un message* [il me montre un SMS sur son téléphone portable] *: "Tableau mis à jour. Productivité générale toujours meilleure sauf en léger retrait sur le Suivi Mensuel Personnalisé". C'est tout, il n'a pas besoin d'en savoir plus. Il m'a posé une autre question de ce type-là, tout à l'heure, puis il a répondu : "OK Thank you". C'est pas de la littérature, mais il a pas besoin de plus.* »

Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien, 2011

Il ressort de nos entretiens qu'à l'issue de cette entrevue, les objectifs « raisonnables » élaborés par les contrôleurs de gestion des différents échelons sont régulièrement remplacés par des objectifs qu'ils jugent intenables, car indépendants des capacités réelles des agences de la région. La contractualisation est ainsi préparée sur le fond comme sur la forme par les contrôleurs de gestion mais la ligne de commandement reprend la main sur le fil. Néanmoins, tout au long de ce processus, les contrôleurs de gestion de Pôle emploi aménagent un dialogue entre les *managers*, en mettant à leur disposition tout un ensemble d'arguments chiffrés pour se défendre ou attaquer. En mesurant les volumes de l'activité passée et les volumes plausibles à l'avenir, ils jettent les fondations de la répartition des ressources matérielles entre les différentes divisions de Pôle emploi. Le processus de négociation met au centre du jeu les arguments apportés par les outils de gestion. Ces outils de mesure sont produits et maintenus par les contrôleurs de gestion. Certes, les dotations budgétaires ne sont pas strictement proportionnelles au niveau des indicateurs statistiques. Les sanctions ne sont pas immédiates et les régions faisant mieux que prévu ne reçoivent pas de bonus. Néanmoins, la langue commune qu'ils fournissent à chacun des membres du jeu leur donne une influence importante sur la capacité de leur *manager* à réclamer des ressources.

1.2. Le contrôle de gestion comme opération distincte du *management*

Les contrôleurs de gestion assurent, on vient de le voir, la production et la circulation des arguments utilisés lors des négociations sur les budgets et les objectifs qui se tiennent chaque année de juin à décembre. La position qu'ils aspirent à occuper dans ce processus correspond à la description de leurs homologues – *management accounting et management control* – dans la littérature gestionnaire anglo-saxonne : la pierre angulaire d'une direction appuyée sur des faits impartiaux[675]. Ils conçoivent leur mandat, comme celui « d'animateurs du dialogue de performance », mandat qui se rapproche de la technostructure au sens d'H. Mintzberg : un groupe d'analystes qui planifient, organisent et contrôlent sans autorité formelle[676]. Cette position, en marge du groupe des décideurs est un souhait des contrôleurs de gestion rencontrés.

Les structures de l'organisation favorisent ce positionnement. Dans les organigrammes de Pôle emploi, chaque cadre disposant de l'autorité sur un échelon, du Directeur général au Directeur d'agence locale, est identifié comme *manager*. Ils représentent 6 % des effectifs de Pôle emploi[677]. Ils signent entre eux les « contrats de performance » dans lesquels ils s'engagent à atteindre des objectifs chiffrés et à mettre en place des « plans d'action » précis. À côté de cette ligne de commandement, les contrôleurs de gestion représentent 1,7 % des effectifs. À titre de comparaison, la Direction générale de Pôle emploi accueille près de mille personnes, dont une centaine est dévolue au « pilotage de la performance ». Au sein de chacune des vingt-six Directions régionales opère un service *ad hoc*, accueillant dix à vingt personnes suivant la taille de la région. Dans les Directions départementales, un ou deux chargés de missions effectuent le « pilotage de la performance » en alternance avec d'autres activités comme la gestion des ressources humaines ou le marketing, « entre la poire et le fromage » nous dira un ancien contrôleur départemental. Dans chacune des agences, le suivi des chiffres est effectué par « l'équipe locale de direction », composée du Directeur d'agence, de son adjoint et des différents chefs d'équipe qui s'appuient sur les applications informatiques pour la constitution des chiffres. Les contrôleurs de gestion sont présents ou représentés à tous les échelons hiérarchiques, depuis la Direction générale jusqu'aux agences.

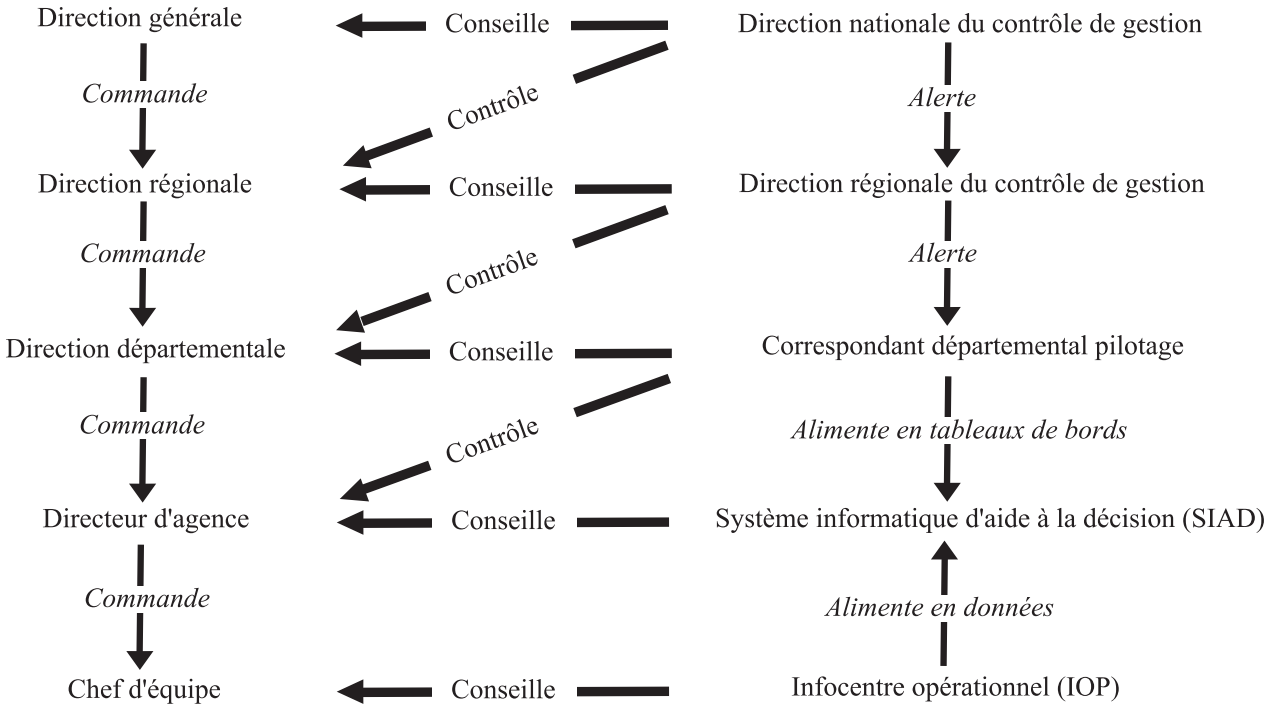
---

[675] Peter Miller et Ted O'Leary, « Accounting expertise and the politics of the product: Economic citizenship and modes of corporate governance », *Accounting, Organizations and Society*, 1993, vol. 18, n° 2–3, p. 187-206.

[676] "*The analysts ... serve the organization by affecting the work of others. These analysts are removed from the operating work flow - they may design it, plan it, change it, or train the people who do it, but they do not do it themselves. Thus the technostructure is effective only when it can use its analytical techniques to make the work of others more effective*." Henry Mintzberg, « Structure in 5's », *op. cit.* p. 15. La technostructure au sens de Mintzberg ne doit pas être confondue avec les analyses de J. K. Galbraith pour qui la technostructure incorpore la ligne de commandement.

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

Chaque contrôleur est subordonné au directeur du niveau auquel il intervient mais ils font tous partie d'un réseau structuré de « correspondants pilotage », ce qui leur confère une position à part vis-à-vis de la ligne de commandement. Ils sont les responsables de l'activité nommée « pilotage », que l'on pourrait définir comme la constitution de connaissance à des fins de décision et de planification. À l'occasion de la rédaction des contrats de performance, les contrôleurs de gestion des différents échelons entretiennent des relations privilégiées qui contribuent à instituer une ligne parallèle, en marge du *management*. Tout au long de l'année, les contrôleurs de gestion de chaque échelon suivent les indicateurs quantitatifs afin d'éclairer les échanges de la ligne de commandement, vers le haut et vers le bas. Vers le bas, les contrôleurs de niveau N observent les indicateurs représentant l'activité des directeurs de niveau N-1. Vers le haut, ils fabriquent des analyses pour justifier l'action du *manager* de niveau N, auprès du *manager* de niveau N+1. En résumé, l'organisation de la mesure de l'activité peut être représentée de la manière suivante :



Une activité de mesure objective de l'activité…

Le travail des contrôleurs de gestion consiste, d'abord, à suivre des indicateurs enregistrés par les échelons subordonnés de leur *manager* pour construire des rapports d'activité.

> « *Notre activité tourne principalement autour du suivi de l'activité, de la mise en place de tableaux de bord, une analyse et puis le contrôle de gestion, la compta analytique. Moi, c'est là que j'ai mon champ d'action, ici. J'ai précisément tout ce qui est pilotage activité, suivi des indicateurs, mise en place de tableaux de bord, analyse, soutiens aux agences, etc.* »
>
> Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien, 2012.

La constitution des rapports d'activité à destination des échelons supérieurs repose sur le suivi des différents échelons subordonnés. La production de ces « *reporting* » vers le haut, se double d'un travail de mise à disposition d'outils de gestion à destination des personnes qu'ils observent :

> « *Aujourd'hui, on fait essentiellement du tableau de bord, avec une déclinaison des indicateurs du niveau national jusqu'au niveau agence. On a beaucoup travaillé avec les agences pour leur délivrer des tableaux de bord qui soient en lien avec leur activité et qui leur soient utiles. On a travaillé par les processus, et au sein des processus on a élaboré des tableaux de bord… on va dire… chronologiques, par rapport aux axes métiers. Avec des données d'entrées, des données de sorties, on a essayé de mettre un certain nombre d'indicateurs qui couvrent l'ensemble, en tout cas le plus de tâches possibles liées aux processus. Au final on ne suivra qu'un ou deux indicateurs dans chaque processus, mais ça nous permet d'avoir un certain nombre de cadrages pour descendre de façon plus fine dans l'analyse.* »
>
> Fabien, contrôleur de gestion régional, entretien, 2012.
>
> La notion de « processus » est une conception de la production comme objet sécable – ou briques de base – qui s'est imposée avec le développement du contrôle de gestion[678].

Bien que les tableaux de bord soient remplis de données quantitatives, les contrôleurs de gestion ne les appréhendent pas à proprement parler comme des données statistiques :

> « *Les études et stats produisaient des études sur la demande d'emploi, la DEFM, les offres et mon service aussi. À un moment donné j'ai dit : "Qui a le plus de légitimité ?" C'est les études et stats qui publient les chiffres officiels, c'est lui qui sort les chiffres sur la demande, pas moi. Moi, j'en ai pas besoin si le collègue d'à côté produit la même chose. On a sabré énormément de choses. On a arrêté de publier des chiffres... En plus on n'a pas la technicité, on n'est pas statisticiens... On s'en fout de la demande d'emploi. Pour nous c'est un input. On communique pas là-dessus. Ça nous sert, on s'en fout pas, on sait qu'il y a tous les drames sociaux derrière, bien sûr...* »
>
> Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien 2012.
>
> « *On se contente en interne d'éléments qui sont sûrs à 99,99 % mais qui ont pas le même statut que les chiffres que l'on donne nationalement au titre des chiffres de l'emploi, où là c'est super verrouillé, mille fois, par des statisticiens à fond les balais, où c'est revalidé je ne sais combien de fois. Comme ça, c'est les chiffres officiels et puis on est sûr que y a pas d'écarts de chiffres significatifs et que les données soient sujettes à caution.* »
>
> Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien, 2012.

Les informations enregistrées par les outils de gestion et manipulées par les contrôleurs ne sont pas destinées à une audience externe à l'institution, à la différence de la comptabilité

[678] Philippe Lorino, *Le contrôle de gestion stratégique*, *op. cit.* p. 40-41.

traditionnelle et des études statistiques réalisées par l'établissement[679]. Elles n'ont pas le caractère juridique de la première ni le caractère scientifique des secondes. Pour autant, les contrôleurs de gestion aspirent à une position de neutralité vis-à-vis de la ligne managériale qu'ils éclairent :

> « *Non, je ne suis pas le manager. Moi je prends, je prépare tout cela, et je donne à mon directeur. S'il trouve qu'il y en a pas assez, c'est lui qui ira voir. Je ne suis pas… Le contrôle de gestion, le pilotage de la performance n'a pas de pouvoir hiérarchique sur quiconque. Sauf moi sur mon équipe, mais c'est tout. Je ne juge pas le travail de mes collègues.* […] *Nous, on ne juge pas. On est absolument… On est là pour éclairer, éclairer les décideurs, on n'est pas décideur. On refuse… Après c'est vrai que les chiffres orientent et appuient quand même la décision. Mais jamais on portera un discours… On tient absolument à rester neutre. On tient absolument à l'étiquette d'équité. Parce qu'on va tout aussi bien défendre le réseau que la direction.* »
>
> Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien, 2012.

Comme l'ont montré des travaux de science de gestion portant sur les contrôleurs de gestion dans le monde privé, les contrôleurs sont des « hommes de liaison »[680], dont la légitimité réside dans une position *a priori* sans intérêt vis-à-vis des personnes dont ils suivent l'activité. À l'image des statisticiens de l'INSEE, ils sont mobilisés pour assurer l'indépendance des chaînes d'information qu'ils entretiennent et utilisent.

… Appuyé sur la maîtrise d'un système d'information

Leur position institutionnelle spécifique est renforcée par la maîtrise d'informations qui concernent l'évaluation des *managers* qui les entourent. L'entretien d'un système d'information difficile d'accès entraîne des mécanismes de formation par les pairs qui renforce la fermeture du groupe vis-à-vis des autres membres de l'encadrement. Beaucoup des contrôleurs rencontrés dispensent des formations aux membres de leur service et des directions subordonnées.

> Lors d'un entretien, le directeur du contrôle de gestion d'une Direction régionale me présente l'un de ses subordonnés qui est passé dans le bureau pour évoquer un dossier.
>
> « *T'as été formé aussi à ça* [le logiciel SAS guide]. *C'est un travail... c'est ce qu'on expliquait les formations croisées SAS guide, parce que tu viens plutôt du placement, on a des montées en compétences qui se sont fait plus tôt cette année, prolongée en 2012, quand on a mis en place le plan de formation, ça s'étale sur deux ans, il y a des gens qui ne connaissent pas bristol. On a des formateurs, sur place, Stéphane est labellisé comme je vous expliquais ce matin, donc on monte une formation avec le centre de formation.* »
>
> Plus tôt dans la journée il m'avait en effet expliqué :

[679] François-Régis Puyou, *Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés*, *op. cit.* p. 15.

[680] Marc Bollecker, « Les contrôleurs de gestion : des hommes de liaison ? », *Direction et gestion*, 2001, n° 188-189.

« *Je prends des cours en SAS guide ou sur d'autres outils, qui me sont donnés par des collaborateurs. La petite brune que vous avez vue à l'entrée, elle me donne des exercices à faire et on travaille dessus une heure par semaine. Je pense que c'est assez important de reconnaître que l'on ne sait pas tout et de mobiliser les compétences des uns et des autres.* »

Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien, 2011

Ces différents contrôleurs de gestion ne sont pas rattachés les uns aux autres par une relation hiérarchique mais par le partage d'informations de même nature : la mesure de l'activité des agents de terrain. Leurs relations mutuelles se démarquent d'une tradition administrative descendante.

JMP : « Ces échanges avec votre correspondant à la Direction générale, ils portent sur les objectifs ?

Sur le texte. Quand on dit : "Vous allez voir ce que vous allez voir". Vous savez bien, quand on écrit 73 pages il y a un moment où on se laisse un peu aller. Il [Le correspondant du siège] *nous dit : "Attention, l'attention du Directeur général risque d'être attirée là-dessus, si vous avez des réponses gardez les sous le coude, au cas où il vous interroge." Si personne n'en parle, on passe. Il nous attire un peu l'attention sur des trucs qui pourraient attirer le DG.* »

Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien, 2011

JMP : « Vous ne passez pas par le Directeur régional quand vous contactez le contrôle de gestion régional ?

Smaïl [Directeur national du contrôle de gestion] : *La hiérarchie locale, ils peuvent être en copie mais si on organise une réunion avec les directeurs du pilotage, qui sont attachés aux directeurs régionaux... Il n'y a pas cette sensibilité. On est légitime à animer un réseau parce qu'exercer nos missions c'est les animer. C'est leur apporter* [aux *managers*] *l'information nécessaire pour l'exercice de leur métier ou solliciter de leur part, des informations... C'est pour ça que votre manière de modéliser la chose me va bien. On a un flux d'information dans les deux sens et personne ne peut faire son métier sans les deux flux d'information. La partie ascendante et la partie descendante.* [...] *Tout ça pour vous dire que le Directeur régional n'a aucun intérêt à rigidifier ce fonctionnement. Il a tout à gagner. Et franchement, je pense que dans une entreprise en réseau, ça doit être une pratique à mon avis qui nous est imposée par construction, par l'activité. Exercer notre mission, c'est animer un réseau. Animer un réseau ça signifie avoir une légitimité pleine et entière à pouvoir les solliciter quand on veut.* »

Smaïl, Direction nationale du contrôle de gestion, entretien, 2012

Le contrôle de gestion national traite directement des conséquences d'une modification de l'environnement avec les différents contrôleurs de gestion régionaux. Lorsqu'une entreprise importante ferme ses portes – PSÀ Aulnay par exemple – les conséquences de ce choc exogène sur les résultats prévus sont évoquées entre les deux correspondants pilotage, le national et le régional. Ce dernier en fait de même avec ses correspondants départementaux et ainsi de suite avec l'échelon local. Les contrôleurs de gestion constituent une sorte de hiérarchie parallèle, dont la légitimité repose sur le partage des données et sur leur analyse.

1.3. La main sur les ressources ?

En plus de la mesure du travail, le mandat des contrôleurs de gestion comporte un volet de suivi budgétaire qui semble parfois discordant – de notre point de vue – d'avec les fondements métrologiques de la mesure du travail dont ils s'acquittent par ailleurs. Pour autant, les contrôleurs de gestion revendiquent la composante budgétaire de leur activité car, d'une part, elle contribue à leur accorder l'attention des autres services et, d'autre part, elle durcit les discours qu'ils portent sur le réel en donnant un caractère contraint aux relevés physiques établis :

> « *Sur l'entrée en formation des demandeurs d'emploi, par exemple, on a aussi un objectif d'entrées en formation. Une fois qu'on a défini l'affaire, c'est eux qui mettent en musique* [Une autre direction intitulée Direction des services aux opérations ou DSO]. *J'ai envoyé un mail, il ne m'a pas encore répondu d'ailleurs machin, c'était hier, à Thierry Di Lenarda, c'est quelqu'un qui est là, à la DSO, il s'occupe d'acheter les formations auprès de la région, auprès des organismes de formation.* [… Il lit le mail] *"Thierry est d'accord sur la partie du budget, 28 000 000 d'euros pour 9000 entrées en formation, pour ce qui est de la saisonnalité des entrées en formation, je te laisse la main avec les instructions du* [Directeur régional adjoint]. *C'est-à-dire que, ici, je dis que j'en ai 9000 à faire, que j'ai un budget de 28 millions...* […] *C'est un objectif avec une contrainte budgétaire. Parce que moi, je suis garant de cela* [28 millions]. *Tous les autres ils s'en foutent de ça* [Rire]. *9000, ça lui fait plaisir, 28 millions ça ne lui fait pas plaisir. Il s'arrange donc avec la région* [Le conseil régional] *pour des achats.* »
>
> Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien, 2011

> « *Quand on parle de pilotage, on parle de chiffres. Suivre notre activité, en partie de manière quantitative, mais surtout de plus en plus en impact, Quels sont les taux de retour à l'emploi, le taux de satisfaction des offres, les délais, les machins, l'efficacité des formations en place, etc. Le budget, c'est : Et ben pour faire tout ça, j'ai besoin de sous. Je n'ai pas plus que ça. Donc, attention à ce que je dépense, où je le dépense, et comment je dépense. Donc c'est la question de l'optimisation et de la maîtrise des dépenses.* »
>
> Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien, 2012.

Les responsables des services de contrôle de gestion jugent ce volet budgétaire indissociable de l'analyse des indicateurs. Au sein de leurs services, les personnes en charge de l'un ou l'autre aspect sont néanmoins spécialisées.

> « *Je pense que ça doit être deux domaines qui ne doivent pas se tourner le dos. Ils doivent être associés. Bien sûr, on a chacun nos domaines de prédilection mais,* [elle se lève un instant] *c'est simple, tout ce qui est plans d'action, indicateurs de résultats, conduite de l'activité, c'est le pilotage. Tout ce qui est budget c'est le contrôle de gestion. Sauf qu'il y a des domaines qui sont totalement transverses donc, ils travaillent ensembles. Moi, c'était une volonté de ma part. Par exemple, en ce qui concerne les budgets d'intervention, les services aux clients demandeurs, que ce soit les prestations d'accompagnement ou les achats de formation, la donnée en termes de volumétrie c'est le pilotage qui va me la donner, mais tout ce qui est en termes de dépenses c'est le budget. Il y a donc un binôme qui travaille sur le pilotage de ça, et c'est une personne de chaque équipe.*

Il est hors de question de séparer les trucs. Je leur ai toujours dit qu'il y a des domaines et des chantiers qui les rapprocheraient. J'ai les données chiffrées d'un côté et la typologie des gens qui ont suivit ça vient du domaine pilotage, alors que le coût moyen et autre, c'est le côté budget. On fait une analyse conjointe de combien on a dépensé pour faire ça. Si on fait ça séparément, où est la logique quoi ? »

Evelyne contrôleuse de gestion régionale, entretien, 2012.

Un bon exemple de l'influence des questions budgétaires sur l'usage des indicateurs quantitatifs nous 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.

« *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."* »

Smaïl, Direction nationale du contrôle de gestion, entretien 2013.

À travers l'optimisation budgétaire, l'organisation du travail des conseillers est, *a minima*, interrogée voire prescrite. Des indicateurs physiques sont choisis pour prescrire des transformations du travail, en l'occurrence une communication fondée sur les courriers électroniques. L'influence de ces injonctions sur le travail des conseillers dépend du type de budget discuté. Le budget global de Pôle emploi représente 35 milliards d'euros pour l'année 2011. Quatre enveloppes suivies par les contrôleurs, concernent différemment le travail :

- Le budget d'indemnisation. Il représente 27,5 milliards d'euros. Bien qu'étant le poste le plus important, le jeu sur cette ressource est très réduit, à condition que le calcul des droits des allocataires soit juste. Dans la lignée des procédures internes aux Assedic, cette activité est encadrée par un très grand nombre de procédures-qualité. Les contrôleurs de gestion, pour leur part, suivent de près les indicateurs financiers relatifs aux indus.

- Le budget de fonctionnement correspond peu ou prou à l'intendance : loyer, stylos, chaises ou fontaine à eau. Il représente en 2011 un milliard d'euro. Ce poste de dépense fut l'objet d'âpres négociations pendant la fusion, car l'ambition du président de la République – fabriquer des guichets uniques sur tout le territoire – imposait un effort conséquent en matière immobilière, notamment dans les grandes agglomérations.

- Le budget concernant les effectifs employés. Il représente en 2011 2,6 milliards d'euros Le temps-agents est la monnaie en usage à Pôle emploi, « le nerf de la guerre » selon nos enquêtés. Les négociations portent sur les renforts en CDD et les recrutements en CDI, qui n'ont pas la même fonction au sein de l'institution. Ce volet budgétaire est le plus discuté et le plus contrôlé.

- Le budget d'intervention correspond au financement des mesures pour l'emploi. Il représente en 2011 1,5 milliard d'euros. Il concerne l'alimentation des agences en volume de « quasi-produits », susceptibles d'être fournis aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Cette enveloppe agrège les achats de formation, de délégation de suivi à des opérateurs privés de placement ou bien encore le financement d'accompagnement à la prise de poste. Pour les Directions régionales, la planification des dépenses relatives à cette enveloppe budgétaire sont sujettes à caution. En effet, les structures privées d'aide à la recherche d'emploi ne sont pas réparties uniformément sur le territoire français. De ce fait, l'ampleur de la délégation du suivi des chômeurs ne peut pas être le même dans toutes les régions. Il est nécessaire, pour les contrôleurs de gestion régionaux, de rapporter les objectifs fixés par la Direction générale aux capacités des sous-traitants et aux prix de facturation qu'ils proposent. De telles prévisions engagent une évaluation de la qualité des prestations sous-traitées. À titre d'exemple, au cours de l'année 2012, les objectifs en termes d'entrée en formation des demandeurs d'emploi ont augmenté sans que le budget global n'augment. Dans une Direction régionale où nous enquêtions, le responsable des achats de formation a demandé à son fournisseur de proposer des formations plus courtes. L'enjeu était de former davantage de demandeurs d'emploi en maintenant constant le nombre de jours de formation achetés[681].

Ces deux dernières enveloppes expliquent en partie le goût des contrôleurs de gestion pour la composante budgétaire de leur travail. En effet, ces deux enveloppes sont – depuis la déconcentration budgétaire des années 1990 – fongibles. Il est possible d'utiliser les fonds de rémunération du personnel pour financer l'achat de prestations externes, l'opération inverse

[681] Nous avons recueilli cette information en surprenant une conversation, dans un couloir avant un entretien. Le protocole d'enquête est donc particulièrement instable. Néanmoins, le fait qu'un contrôleur de gestion ait, d'abord, , évoqué cette alternative devant nous, que nous assistions à cette conversation, avant de voir un mémo annonçant la baisse du nombre de jours des différents types de formations payées par le Pôle emploi alors que nous étions dans une agence, nous pousse à considérer que notre description de l'arbitrage entre budget et nombre d'entrées en formation n'est pas tout à fait tirée par les cheveux. Ce d'autant plus que le nom du même responsable revenait à chaque étape.

étant impossible[682]. Par ce biais, c'est toute la politique de l'emploi qui se retrouve étalée sur la table dans ces procédures de répartitions des ressources monétaires.

> « *En ce moment, je sollicite le contrôle de gestion de la Direction générale pour qu'il m'apporte des éléments de compréhension de quelques dysfonctionnements qui sont propres à notre région, notamment parce qu'il a la vision globale et que je trouve que sous les aspects budgétaires… Autant sur les aspects indicateurs, pilotage de l'activité, il y a une transparence totale, inter-région, tandis que sous les aspects budgétaires on manque d'informations pour savoir de quelle manière on est hors normes et surtout pour savoir qui est parfaitement dans la norme et depuis quand, pour rechercher les bonnes pratiques de l'un et de l'autre.* »
>
> Franck, contrôleur de gestion régional, entretien 2011.

> « *Il peut arriver des bonnes ou des mauvaises choses. Des bonnes, on a une belle illustration cette année, on nous renforce de 100 millions d'euros pour le budget d'intervention, on nous donne 50 millions d'euros pour des prestations d'accompagnement et 50 millions d'euros pour des dépenses de formation. Du coup on les sollicite pour leur demander qu'est-ce qu'on en fait ? Comment on le répartit ? Comment est-ce que vous voyez ça ? Voilà.* »
>
> Smaïl, contrôleur de gestion national, entretien 2013.

Le mandat budgétaire des contrôleurs de gestion découle en grande partie des évolutions des politiques de l'emploi présentées dans les chapitres précédents. On a montré, en effet, qu'au fil des années 1990 l'intervention auprès des demandeurs d'emploi avait progressivement été appréhendée à partir de la notion de prestation. Ces évolutions ont rencontré les aspirations métrologiques des contrôleurs de gestion de l'ANPE, qui cherchaient à traduire l'intervention des conseillers en produits normalisés[683]. À l'issu de ce processus, après la naissance d'un marché des opérateurs privés de placement qu'il régule, Pôle emploi peut arbitrer entre s'occuper lui-même des demandeurs d'emploi inscrits ou le faire faire par des sous-traitants[684]. Ces éléments pourraient appuyer la thèse d'une prise de pouvoir des indicateurs financiers au sein de Pôle emploi et, par là même, des choix effectués par la ligne de commandement – les contrôleurs de gestion ne s'acquittant que de l'intendance du passage d'une enveloppe à une autre. Pour autant, nous maintenons notre proposition initiale selon laquelle l'entretien des indicateurs physiques prime, dans la mesure où c'est sur la base d'une comparaison des productivités relatives des sous-traitants et des conseillers de Pôle emploi, que ces choix sont effectués.

[682] Les comptables parlent de « fongibilité asymétrique ». Le procédé a été mis en place à l'ANPE avant la LOLF.

[683] Yolande Benarrosh, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE*, *op. cit.* p. 157-163.

[684] Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.*

2. De la production à la productivité : modéliser le fonctionnement d'une administration pour comparer la réalité à son étalon.

Les contrôleurs de gestion de Pôle emploi entretiennent le dialogue entre les *managers* en leur fournissant un langage commun de description du fonctionnement de l'institution. Dans leur activité quotidienne, ils traduisent en mots ce que les instruments donnent à voir de manière chiffrée. Cela suppose d'être en mesure de produire des analyses qui rapportent les données les unes aux autres, ou à d'autres types de connaissances, pour éclairer les décisions de ces *managers*. L'enjeu de ces conseils est de favoriser l'optimisation des ressources de l'échelon auquel ils officient. Leur champ d'intervention les conduit, ainsi, du décompte des actes à la mesure de la productivité. Nous montrons dans cette section qu'avant d'analyser les données, ils doivent comprendre à quoi ces informations font référence. Ainsi, on constate que contrôler la gestion suppose de (se) représenter le fonctionnement de l'institution mesurée (2.1). Muni d'une telle cartographie, ils tentent de reconstruire le passé et de prévoir l'avenir de l'institution en faisant varier les paramètres d'un modèle. Les scénarios ainsi construits s'inspirent des contraintes imposées par le contexte économique, par leur direction ou qui leur sont suggérées par leurs propres investigations (2.2). Pour mettre en lumière le passage de la production à la productivité, nous présentons deux instruments de modélisation, Opéra et Oscar, l'un pour cartographier, l'autre pour prévoir (2.3).

2.1. Se figurer l'institution en interprétant des décalages

L'accès au système d'information et sa maîtrise permet aux contrôleurs de gestion d'agréger et de répartir dans des tableaux les données enregistrées par les ordinateurs des conseillers. Par la mise en forme des chiffres, les tableaux figurent l'activité de Pôle emploi. Intitulés « tableaux de bord », ces objets mettent en scène l'organisation telle que les contrôleurs se la représentent.

La vision de l'institution autorisée par la fonction paraît parfois vertigineuse, comme en témoigne ce contrôleur de gestion national issu de la Direction des services informatiques de l'Unedic (DSI) :

« *Au niveau d'une direction des services informatiques, le contrôle de gestion, c'est déjà pas mal. Mais quand on prend le champ de Pôle emploi, ça devient vital que le contrôleur de gestion comprenne qu'il a une fenêtre de vue sur le modèle de l'entreprise à laquelle il s'attaque. Nous qui voyons Pôle emploi, on voit qu'il faut que l'on intègre le modèle de l'entreprise, comment il est fait, d'un point de vue activité, d'un point de vue finalité, d'un point de vue besoin de ressources, dépenses.* »

Smaïl, contrôleur de gestion national, entretien, 2013

En partant de cette « fenêtre de vue » sur l'activité de l'établissement, les contrôleurs analysent les tableaux en recherchant des informations qui dépareillent. La plupart des tableaux consultés par les Directeurs d'agence sont établis automatiquement par des logiciels. Aux échelons supérieurs, les tableaux sont chaque fois produits ou reproduits par les contrôleurs. Comme le formule F.-R. Puyou à propos des contrôleurs de gestion des firmes, les situations qui déclenchent des enquêtes sont de trois types : les questionnements récurrents, les incohérences et les écarts à l'attendu[685].

Les questionnements récurrents

Les contrôleurs de gestion ne regardent pas systématiquement tous les chiffres dont ils disposent. Leur curiosité est orientée de façon récurrente vers les indicateurs prioritaires des contrats de performance et le suivi des « plans d'action » qui y sont inscrits.

> Un contrôleur de gestion régional nous explique ses liens avec les contrôleurs de gestion de la Direction générale :
>
> « *Il peut y avoir des sollicitations* [de la part du contrôle de gestion de la Direction générale], *une demande d'information sur des points particuliers. Je suis leur correspondant privilégié et leur équipe c'est tous les responsables du pilotage de la performance dans chaque région. Donc, si effectivement ils s'intéressent à un écart très significatif* [avec les objectifs] *et surtout un écart qui perdure, ça va faire l'objet de discussions là-haut en comité de Direction générale. Ils vont se poser des questions et pour pouvoir répondre, il faut absolument qu'ils me sollicitent et que je ramène la matière pour expliquer le comment du pourquoi. Soit c'est lié au retard de la mise en place de plans d'action, soit des plans d'action mis en place mais qui ne sont pas spécifiquement performants, soit moi je remonte des informations de tout style, qui peuvent être des problèmes d'organisation structurels…* »
>
> Franck, contrôleur de gestion régional, entretien, 2012

En fonction des objectifs précisés dans les contrats, les indicateurs doivent atteindre pour chaque période un certain niveau. De ce fait, les contrôleurs de gestion peuvent comparer rapidement le niveau constaté et le niveau sur lequel s'était engagé un *manager*. L'interprétation de ces écarts engage alors des enquêtes sur le contexte de mise en œuvre des plans d'action. Le Pôle emploi idéal est rapporté à ce que les indicateurs révèlent de sa réalité, les « abrégés du vrai » sont comparés aux « abrégés du bon »[686].

[685] François-Régis Puyou, *Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés*, *op. cit.* p.95

[686] Michel Berry, « Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *op. cit.*

Les incohérences

Au cours de leur activité de production de connaissances, les contrôleurs manipulent différentes sources d'informations dont une part importante est disséminée dans des tableaux produits par d'autres contrôleurs de gestion – notamment les contrôleurs de gestion de l'échelon supérieur. Ces opérations de collecte sont l'occasion de vérifier que les données décrivant des réalités semblables sont cohérentes entre elles. Ils comparent les chiffres issus de sources comparables.

> Suite à une commande du Directeur régional, un contrôleur établit une comparaison entre sa région et la France entière en ce qui concerne la productivité des agents. Il repère alors un défaut des données fournies par la Direction générale du contrôle de gestion. La commande du directeur provoque alors d'autres enquêtes qui se succèdent en cascade et mobilisent d'autres contrôleurs. Notre enquêté se plonge dans les différents tableaux de bord auxquels il a accès et il observe :
>
> « *On a un certain nombre de processus, "prendre en charge le client", par exemple, qui se décline en deux processus, je vous passe les détails. Ça vous donne un ratio moyen de productivité pour la région. Ce processus dit DE1 est de 39,1 pour notre région et pour le national il est de 32. Déjà, bonne nouvelle pour mon patron, sur le DE1 on est bon. Pour le processus DE2, j'avais observé que la Direction générale nous avait fourni des objectifs en fort décroché. Donc, j'ai signalé cela par un message que j'ai envoyé pas plus tard que ce matin. J'ai fait une observation, à mon correspondant national* [Il lit le mail] *: "Il me semble que le décroché est important pour le processus DE2, près de 40 000 en moyenne chaque mois puis 15 000 en décembre. Comme c'est vrai pour toutes les régions ça permet de réfléchir si tout est faux de la même manière." Bon ça, c'est plus un trait d'humour. Sauf que ça décroche pour les régions mais cela ne décroche pas pour le national, ce qui est plus problématique.* [Il me montre le tableau] *Vous voyez, là ça décroche, pas qu'un peu même et là ça décroche pas.* »
>
> Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien, 2011
>
> Le contrôleur de gestion national, informé de cette erreur, fait tourner de nouveau la base de données qui alimente les tableaux suspects. La mise à jour produit une représentation nouvelle du réel.
>
> « *Parfois on s'aperçoit d'erreurs… Pour avoir testé, souvent formé des groupes de pilotes de la performance, pour valider leurs démarches et au final sortir les nouveaux indicateurs, les nouveaux tableaux, il peut y avoir des ratés. On peut donc être amené, parfois, à avoir ce contact avec la Direction générale.* »
>
> Franck, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

De façon récurrente, l'enquête puis le travail sur un tableau découle d'une erreur de calcul. Ce soin à débusquer les aberrations ne résulte pas seulement de l'imperfection des outils qu'il s'agirait d'abolir. La quête des incohérences relève au contraire d'une forme de gestion quotidienne des pannes qui est aussi l'occasion d'acquérir une plus grande maîtrise des complexités du système. À l'image des opérateurs de l'industrie pétrochimique qui

apprennent le fonctionnement des installations à travers ses déséquilibres, les contrôleurs de gestion apprivoisent le système par ses failles. Une fois identifiées les causes techniques de la panne, le souci pour les incohérences favorise l'ébauche d'une enquête sur les points de contact entre la réalité et le système d'information, qui peut amener à s'interroger sur le fonctionnement non plus du système d'information mais de l'organisation elle-même.

Les écarts à l'attendu

Les données apparaissant dans ces tableaux sont également rapportées aux chiffres que le contrôleur de gestion pourrait attendre, en vertu des connaissances dont ils disposent sur le fonctionnement de l'institution. Ils incorporent ces connaissances à des outils de prévision.

> « *On a la capacité de mettre en place des outils pour assurer la non dégradation de la productivité... Je vais prendre l'exemple de l'EID : On a mis en place l'EID, l'inscription unique, ça voulait dire changer les pratiques, rallonger les entretiens, rassurer le réseau et s'assurer qu'en même temps on ne dégraderait pas le suivi mensuel personnalisé et le recueil d'offre. On a... Peut-être parce qu'on avait les compétences pour le faire, on a créé un outil qui permettait de dire : "Pour faire l'EID, au vu du volume de flux de demandeurs, vous aurez besoin d'autant de plage et qu'est-ce que vous avez programmé, comment est-ce que vous allez planifier votre activité pendant le mois de formation, avant de démarrer, pendant les deux mois de tutorat et de mise en place, d'appropriation de l'EID, avant de revenir à un fonctionnement classique". C'était : sécuriser le reste de la production. En amont de chaque phase, on livrait l'outil au directeur de chaque site, on contrôlait la prévision de programmation d'organisation du site, en disant attention là il y a une alerte, ça ne va pas passer.* »
>
> Evelyne contrôleuse de gestion régionale, entretien, 2012.

Les valeurs attendues sont imaginées en se fondant sur les objectifs du « contrat de performance » ou sur l'expérience des années passées à observer le fonctionnement de l'institution. D'autres tableaux, d'autres séries de données, fournissent alors les arguments nécessaires à l'explication du décalage. Les contrôleurs de gestion produisent une description – positive – de Pôle emploi qui prend tout son sens lorsqu'elle est comparée avec le modèle – normatif – selon lequel l'institution devrait se comporter.

2.2. Modéliser l'établissement

Les contrôleurs de gestion disposent d'informations apportées par les registres administratifs utilisés par les conseillers. À travers le système d'information, ils se branchent en dérivation sur un flux de données utilisées simultanément par les statisticiens publics, occupés à mesurer les chiffres du chômage. Maîtriser les registres, leur fonctionnement et leurs usages, est une connaissance déterminante pour les professionnels de la mesure de Pôle emploi. Elle fonde leur capacité à dire ce qui se cache derrière le chiffre, à l'interpréter. D'après les matériaux dont nous disposons, les mécanismes administratifs en question ne sont

pas si simples à connaître. Nous appelons « cartographie » cette connaissance du contexte dans lequel les données sont alimentées. L'analogie est inspirée par l'idée selon laquelle le calcul d'un rendement suppose de savoir comment se répartissent les creux et les pleins dans l'activité – c'est-à-dire les actes consommant beaucoup de ressources et ceux qui en consomment moins – tout comme la cartographie sert à prévoir les coûts d'un transport[687]. Lors de l'élaboration du dossier de réponse au dialogue de performance puis du suivi du contrat, les contrôleurs de gestion produisent une représentation du fonctionnement de l'institution. Ils utilisent ou développent des outils pour mesurer les flux de services, le nombre d'individus contribuant à ces flux et les ressources budgétaires consommées à ce titre. La mise en rapport de ces données fait émerger l'institution telle qu'elle est observée par les outils de quantification. Les contrôleurs de gestion sont alors en mesure de construire un modèle théorique du fonctionnement de Pôle emploi en comparant des valeurs mesurées et des valeurs hypothétiques, fournies par un modèle.

Modéliser le passé

La construction de tableaux résulte souvent d'enquêtes sur des écarts à l'attendu, on vient de le voir. Le travail pour modéliser l'institution se fonde, en partie, sur l'incorporation des séries de données passées, ce que l'on pourrait appeler l'expérience du contrôleur, lui permettant de sélectionner les données sur lesquelles enquêter. Les contrôleurs décrivent ce qu'il se passe au sein de l'institution en regard des objectifs fixés à leur *manager*. Ces objectifs découlent, pour partie, de la contractualisation entre Pôle emploi, l'État et l'Unédic dans le cadre de la convention tripartite[688]. Dans ce cadre, les reconfigurations politiques peuvent modifier le choix des indicateurs jugés prioritaires – rehiérarchiser – voire amener à la production de nouveaux indicateurs.

> Un contrôleur de gestion régional me montre un tableau qu'il vient de produire pour ses échanges avec la Direction générale :
>
> « *Il y a un, deux, trois, quatre, cinq, six, sept nouveaux indicateurs, plus des nouveaux que l'on connaissait mais qu'on' utilisait pas comme indicateur central.* »
>
> Franck, contrôleur de gestion régional, entretien, 2012.

Les contrôleurs ne peuvent pas, dans de tels cas, mobiliser leur expérience pour évaluer la cohérence des séries passées. Afin de pallier cette ignorance, ils sont amenés à modéliser le passé, à le reconstruire. Lorsque les indicateurs prioritaires changent, le contrôle de gestion national fournit à ses correspondants les moyens de manipuler les séries mises sur le devant

[687] Bernard Grall, *Économie de forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des ponts et chaussées (1831–1891).*, *op. cit.*

[688] *cf*. chapitre III, *supra*.

de la scène. Si la convention tripartite signée en 2008 brillait par la formulation d'indicateurs qui n'existaient pas – les informations souhaitées n'étaient pas même enregistrées ou enregistrables – la convention signée en novembre 2011 s'appuie sur des données effectivement collectées dans les registres mais qui, jusqu'ici, n'avaient pas été agrégées pour alimenter les tableaux de bord. La création de nouveaux indicateurs et la modification de la hiérarchie des anciens suscitent, chez les contrôleurs de gestion, des questions nouvelles. Ils s'interrogent sur des informations passées à propos desquelles ils ne s'étaient jamais posé de question.

Une contrôleuse de gestion régionale raconte sa réaction à l'arrivée d'indicateurs nouveaux :

« *Cette fois-ci, il y a beaucoup de nouveaux objectifs. Donc on leur a demandé de nous livrer l'historique. Parce que… Comment est-ce que vous voulez que l'on propose un objectif sur un indicateur qui n'existait pas auparavant. Donc, ils nous livrent des historiques pour que l'on puisse se positionner. On leur transmet des objectifs, eux, ils regardent la taille de la région pour nous demander un petit peu plus ici, un petit peu plus là. Nous on leur dit un petit peu moins là, un petit peu moins ici, celui-là mais pas celui-là.* »

Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien 2012

Les données existaient dans le système d'information. Elles étaient collectées par les registres mais n'étaient pas sélectionnées pour apparaître dans les outils de gestion. Lors de la rédaction du dossier de réponse au dialogue de performance, cette contrôleuse s'est penchée sur des séries statistiques historiques, reconstruisant ainsi une image du passé de l'institution qu'elle ne maîtrisait pas.

L'enjeu de ces enquêtes à propos du passé est de connaitre les variations antérieures des courbes pour présager de leurs évolutions à venir. Les contrôleurs de gestion modélisent le passé à partir du récit qu'autorisent les séries historiques de l'indicateur mais aussi à partir de la façon dont fonctionne l'indicateur lui-même.

Face aux mêmes difficultés que l'enquêtée précédente, un contrôleur régional prend soin de décortiquer l'appareil de mesure, comme on ouvrirait un kaléidoscope :

« [Le recours à l'expertise du contrôle de gestion national ne se fait pas] *au niveau de l'analyse. De toute façon, il n'y a que nous qui puissions analyser nos propres résultats, puisque les résultats sont aussi beaucoup liés à la région, à ses publics, au fonctionnement des agences. Par contre, parfois, on sollicite la Direction générale sous des aspects purement modalités de calcul d'indicateurs. Notamment quand ils nous les changent, quand ils nous mettent en place de nouvelles choses. Il nous faut un moment pour comprendre de quoi on parle, pour être certains, parce qu'après nous aussi, quand on va décliner, il faut aussi que l'on explique.* »

Franck, contrôleur de gestion régional, entretien, 2012

Ce contrôleur n'est pas à la recherche d'un résultat donné mais à la recherche des règles et des contingences régissant la construction du chiffre. Il cherche à comprendre comment l'indicateur entre en rapport avec la réalité qu'il est censé représenter.

Pour donner un exemple de ce phénomène, la nouvelle convention tripartite signée en 2011 institue un indicateur intitulé « taux de persistance au chômage ». Il vise à calculer la durée de chômage des demandeurs d'emploi indépendamment des allers et retours rapides sur le marché du travail ou des désinscriptions intempestives. Les mois passés en dehors de l'institution sont réincorporés dans la durée de chômage à partir du moment où la personne se réinscrit. L'indicateur permet de formuler des constats du type : 61 % des personnes s'inscrivant à Pôle emploi sont inscrites trois mois plus tard, et 45 % le sont encore au bout de six mois[689]. L'analyse historique montre que, selon les régions, le taux de persistance varie, sans que cela puisse être corrélé au taux d'emploi local. Certaines Directions régionales ont ainsi découvert qu'elles étaient mal classées sans l'avoir jamais soupçonné. Le traitement des séries statistiques historiques d'un indicateur jamais traité jusque-là conduit à la constitution d'un modèle nouveau du fonctionnement de Pôle emploi, une modélisation du passé.

Modéliser l'avenir

Dans le cadre de l'élaboration des objectifs du « contrat de performance » les contrôleurs de gestion s'interrogent sur les fonctionnements hypothétiques de Pôle emploi pour l'année suivante. Cette identification du plausible conduit à modéliser l'avenir[690]. Afin d'éclairer le « dialogue de performance », les contrôleurs de gestion déterminent des scenarios alternatifs en fonctions des comportements possibles de l'environnement ou de l'institution elle-même.

Un contrôleur de gestion de la Direction générale nous explique comment ont été répartis les 2000 postes affectés à Pôle emploi par le président élu en 2012 :

« [Hier on a travaillé sur la répartition des 2000 postes]. *On a fait une V.1 issue du travail avec les collègues, avec des idées, des réactions, par rapport à leurs champs respectifs, le Directeur des ressources humaines il a quand même une vision… Les départements d'outre-mer, c'est un sujet chez nous. En théorie, le modèle fabrique des choses, après on sait que la réalité des DOM est tellement spécifique qu'il faut un peu tordre le modèle… Il y a certains thèmes sur lesquels le DRH a apporté un éclairage particulier. La collègue qui travaille sur les métiers* [Direction Client-service-partenariat] *a apporté un cadrage particulier que le modèle ne peut pas inventer. Pour*

[689] Source : FNA. Champ : Demandeurs d'emploi indemnisés ou non, ayant été inscrits entre avril 2008 et mars 2009, hors annexes 8 et 10, France entière.

[690] Albert Ogien propose une analyse de ces modélisations du futur en termes de lutte de pouvoir. De son point de vue « la description "scientifique" de l'avenir semble être actuellement devenue une caractéristique décisive de l'action publique. » Facilités par les capacités de calcul informatique et les progrès de la modélisation, cet attrait pour l'avenir est dû selon lui à la grande diffusion des statistiques courantes, les statistiques du présent, qui ne permettent pas aux gestionnaires « de se mettre en évidence. » Albert Ogien parle à cet égard de « style prévisionnel ». Albert Ogien, *L'esprit gestionnaire*, *op. cit.* p. 192

illustrer : le modèle travaille sur le chômage de longue durée et propose des choses mécaniques en fonction de leur répartition sur le territoire. Elle, elle nous a amené une dimension ZUS [Zone urbaine sensible]*, que l'on n'aurait pas pu avoir, non. Moi je ne peux pas l'inventer, les ZUS, c'est un truc que nous d'ailleurs... Quand on a pesé sur les 2000, il pesait pour 140 effectifs. Mais symboliquement, c'est fort. On est donc allé jusqu'au bout et le Directeur général l'a validé. Voilà un truc qui est sorti de la discussion…* »

Smaïl, contrôleur de gestion national, entretien, 2012.

Le modèle de répartition des effectifs utilise une fonction où les effectifs déjà présents dans les agences et la structure de la population sans emploi du territoire font office de variables explicatives. Le nombre de postes à affecter constitue la variable à expliquer. Le modèle tourne, à plusieurs reprises. À chaque résultat des échanges avec différents services de la Direction générale soulignent l'importance de consacrer des moyens – et donc de recruter davantage de conseillers pour se consacrer – à des publics qui n'étaient pas envisagés, à l'origine, par le modèle. De nouvelles hypothèses sont introduites pour « tordre le modèle » et prendre en compte l'importance des départements d'outre-mer ou des personnes résidant en ZUS dans l'organisation du travail des agents.

Les modèles économétriques, conjugués à l'expertise de professionnels spécialisés dans l'organisation du travail, permettent d'élaborer une modélisation de la réaction de Pôle emploi aux transformations de la structure de ses effectifs. Aussi, ce n'est pas tellement l'institution qui est l'objet de prévision mais les transformations de l'environnement. La modélisation permet d'imaginer les réactions de l'institution à des chocs extérieurs.

2.3. Deux modèles de comparaison : Opéra et Oscar

Afin de clore cette présentation des formes de modélisation produites par les contrôleurs de gestion de Pôle emploi, nous analysons deux outils de modélisation. Ces outils témoignent des connaissances valorisées par les contrôleurs dans leur activité. Le premier, baptisé « Opéra », est un outil de modélisation du présent soulignant l'importance de la cartographie pour la mesure : il faut être en mesure de connaître la topographie des activités pour relativiser les données. Le second, « Oscar », exprime ce que signifie modéliser l'avenir : représenter ce qui reste constant pour imaginer les conséquences, pour l'institution, des paramètres changeant.

Opéra

Opéra signifie « Outil de prévision environnemental et régional d'activité ». Il fournit une équation charges/ressources adaptée à un échelon administratif donné (région, département ou bassin d'emploi). Il est conçu l'année précédant la fusion à partir d'un outil de calcul utilisé au sein de l'assurance chômage. Opéra vise à mesurer l'importance de la charge subie par chaque échelon de Pôle emploi au cours d'une année. Il évalue la demande sociale pour

répartir équitablement les ressources. L'instrument consiste à raffiner et objectiver le parti pris selon lequel les régions où le chômage est plus fort devraient disposer d'effectifs plus importants. Routinier au sein de l'Unedic, ce calcul devient déterminant au cours du processus de fusion. Les cadres de chaque organisme maîtrisent peu les déterminants de l'activité de leurs homologues et se figurent mal les sollicitations auxquelles le nouvel opérateur devra répondre. Pôle emploi est conçu pour se couler dans un moule Jacobin, là où les Assedic étaient réparties sur le territoire indépendamment des frontières régionales nées de la décentralisation[691]. Même les contrôleurs de gestion de l'Assurance chômage les plus patentés disposent de données construites sur la base de circonscription incomparables avec la structure de Pôle emploi, empruntée à l'ANPE. Il n'est pas possible de se reposer sur une addition des sollicitations passées de l'ANPE et des Assedic. De plus, l'année précédant la fusion, les contrôleurs de gestion des deux entités préparent le dialogue de performance de la première année d'exercice de Pôle emploi. Les objectifs à atteindre pour 2009 doivent être déterminés dès avant la fusion et les contrôleurs de gestion ne peuvent attendre l'ouverture de Pôle emploi pour constater l'ampleur de l'activité à absorber. Les contrôleurs de gestion mobilisent l'outil de calcul pour répartir le budget à allouer, les effectifs à affecter et les objectifs à partager.

L'unité de référence de l'instrument est le temps de travail des agents de Pôle emploi. Ce temps-agent est conçu comme une dépense. L'outil évalue le temps de travail nécessaire pour absorber divers types de sollicitations, approchées par quatre variables :

- Le nombre d'entretiens d'inscription (Projet personnalisé d'accès à l'emploi dits PPAE).
- Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés.
- La demande d'emploi en fin de mois (DEFM, fournie par l'INSEE).
- Le nombre d'établissements déclarant une embauche.

Les concepteurs ont choisi ces informations pour leur caractère exogène, car ils souhaitaient utiliser des données peu sensibles à la pression de la ligne de commandement.

Le nombre d'entretiens d'inscription. Le nombre d'entretiens d'inscription évalue le temps de travail consommé par la gestion des flux d'entrée dans le chômage. À première vue, cet indicateur apparaît comme endogène à l'activité de l'établissement. Pour les contrôleurs de gestion ce n'est pas le cas. Les agents n'interviennent pas sur cette donnée qui leur est imposée par la loi. L'argument est le suivant : dans la mesure où les demandeurs d'emploi indemnisés sont tenus de s'inscrire, dans la mesure où les bénéficiaires de *minima* sociaux s'engagent par contrat à s'inscrire à Pôle emploi et dans la mesure où un très grand nombre de personnes n'ayant jamais travaillé mobilisent les services de placement pour être aidés, le

[691] Dans les régions Nord-Pas-de-Calais ou Rhône-Alpes, par exemple, il y avait deux sièges différents des Assedic.

nombre d'inscriptions s'impose à l'organisation du travail. Au travers de cet indicateur, les gestionnaires de Pôle emploi prennent en compte la diffusion de la figure du chômeur apparue dans le cadre de la convention keynésienne de plein emploi. Pour les contrôleurs de gestion, la grande majorité des personnes recherchant un emploi s'inscrivent à Pôle emploi et les déterminants du volume d'inscrits sont extérieurs à l'institution. La variable « nombre d'entretiens d'inscription » mesure le flux d'entrée dans le chômage. L'indépendance du chiffre est amplifiée par la mise en place des politiques d'activation des dépenses de chômage dans la mesure où l'ANPE/Pôle emploi est constitué comme un guichet délivrant des services d'aide à la mobilité professionnelle ou géographique, conduisant des personnes en emploi à s'inscrire pour bénéficier de dispositifs de formation.

Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés. Cette grandeur est utilisée pour pondérer le premier indicateur, nombre d'inscriptions, en fonction de l'hétérogénéité des populations s'inscrivant à Pôle emploi. La charge de travail induite par l'inscription d'une personne n'est pas la même si cette personne est indemnisée ou si elle ne l'est pas. Une personne n'ayant pas suffisamment de droits pour recevoir une allocation chômage consommera le temps de son entretien d'inscription. Une personne disposant de droits consommera le temps de cet entretien puis le temps nécessaire au calcul de son taux d'indemnisation et au versement de son allocation.

La demande d'emploi en fin de mois. La demande d'emploi en fin de mois (DEFM), fournie par l'INSEE, est mobilisée pour évaluer le nombre de demandeurs d'emploi qui doivent être reçus au titre du suivi mensuel personnalisé (SMP). La totalité des demandeurs d'emploi doit être reçue tous les mois par un conseiller attitré. La DEFM permet de prévoir la consommation du temps des conseillers au titre de la réception mensuelle des demandeurs d'emploi après leur inscription[692].

Le nombre d'établissements ayant déclaré une embauche. Le nombre d'établissement ayant déclaré une embauche permet enfin d'approcher la charge de travail consommée par la saisie des offres d'emploi déposées par les entreprises et le traitement effectué pour les alimenter en candidat.

À partir de ces données, l'outil Opéra approche la consommation du temps disponible des agents de Pôle emploi par différentes activités de travail. La convention d'équivalence entre le temps disponible des conseillers et le poids de la sollicitation s'appuie sur un étalon : l'entretien d'inscription (ou entretien PPAE[693]). Le PPAE vaut 1. Le PPAE puis le traitement

[692] Le suivi mensuel commence en fait trois mois après l'inscription.

[693] Le PPAE signifie « projet personnalisé d'accès à l'emploi » et remplace le PAP. Défini en 2005, dans le sillage de la loi de cohésion sociale, il correspond à l'enregistrement des caractéristiques du demandeur d'emploi

du dossier d'un demandeur d'emploi indemnisé vaut 1,6. L'entretien de suivi mensuel vaut 0,98. Le traitement d'une offre vaut 0,55. Le temps disponible pour réaliser ces actes est, lui, déterminé en additionnant le nombre d'agents en « équivalent-temps-plein » (ETP) : le temps disponible d'une personne travaillant quatre jours par semaines représente 0,80 fois le temps d'un agent à temps plein. Ces ordres de grandeur sont fournis par des enquêtes réalisées au préalable par l'ANPE et les Assedic sur la consommation du temps des agents. La comparaison de ces données pour chacune des 26 régions, permet de mesurer la répartition de la demande sociale totale entre les régions. La répartition des effectifs étant connue, le calcul permet d'évaluer l'équité de la répartition.

Opéra a pour but de répartir objectivement les ressources et peut être adapté à tous les échelons de Pôle emploi. Sa visée objective ne le préserve pas de l'investissement des *managers*, qui l'utilisent pour comparer leurs résultats à la part de la demande sociale que leur juridiction affronte. Ils comparent en quelques sortent le produit du travail de leurs agents au volume théorique d'activité modélisé par l'outil.

> Un Directeur départemental nous explique qu'il n'est jamais inquiété en ce qui concerne la collecte des offres, du fait de résultats bien plus élevés que le « poids » de son département dans l'activité de sa région.
>
> « *Nous on représente dans l'activité globale 6 à 7 % de la région. Pour les offres on est très, très au-dessus à cause des offres de saisonnier. La région compte beaucoup sur nous pour apporter le volume des objectifs quantitatifs.* »
>
> La charge globale subie par le département, d'après Opéra, est bien en-deçà des résultats que la Direction départementale parvient à générer en matière de récolte d'offres d'emploi, notamment du fait d'une activité saisonnière intense liée à la présence de stations de Ski. L'argument est mobilisé pour expliquer les raisons pour lesquelles il ne subit pas de pression particulière de sa hiérarchie sur l'indicateur « nombre d'offres collectées ». Ce n'est pas Opéra qui permet de mesurer cela mais c'est le fait de rapporter les données du modèle avec le réel de l'activité qui fonde cet argument de défense contre la pression. Selon ce même Directeur départemental, le calcul de la charge globale subie permet également d'objectiver le poids de chacun des départements de sa région. Opéra créé de fait une hiérarchie entre les différents directeurs lorsqu'il s'agit de négocier les décisions de la Direction régionale :
>
> « *Quand on n'est pas d'accord avec la Direction régionale, il y en a un de nous* [les directeurs départementaux] *qui intervient en comité de Direction régional, pour dire : "Je pense qu'il faut faire quelque chose, car ça va pas…" Après c'est vrai que quand le département* [X] *parle… ben voilà, ils ont 900 agents, ils représentent 30 % de la production. Moi avec à peine 10 %...* »
>
> William, directeur départemental, entretien 2012.

et de ses ambitions réelles, feintes ou imposées sur le marché du travail. Par métonymie, le terme PPAE en est venu à désigner l'entretien d'inscription au cours duquel ce projet est établi.

> Ce *manager* utilise les données d'Opéra comme un indicateur de la légitimité lui-même ou de ses pairs à porter la critique envers les décisions prises à l'échelon supérieur. Parce qu'il donne des gages d'objectivité, le modèle structure des échelles de valeurs au sein de la ligne de commandement.

La conception d'Opéra témoigne de la prise en compte, au creux des outils de gestion de Pôle emploi, de la tension soulignée dans les chapitres précédents entre la gestion administrative du chômage et le placement des demandeurs d'emploi[694]. Les dispositifs de répartition des ressources sont davantage structurés par la gestion du chômage de masse que par la pression des résultats. En effet, pour des raisons politiques, certains objectifs ne peuvent être sacrifiés et les indicateurs qui les supportent ne peuvent être « dégradés », c'est-à-dire, dans le langage des contrôleurs de gestion, que leur niveau ne peut pas baisser. C'est le cas de l'inscription et du paiement. À travers des outils comme Opéra, qui traduit le traitement du chômage comme le fait d'indemniser et de recevoir les demandeurs d'emploi, les contrôleurs de gestion s'attachent à ce que ces deux priorités cadrent les choix pris par la ligne de commandement. Ce faisant, la gestion administrative du chômage – l'inscription et l'allocation des demandeurs d'emploi – est comptabilisée comme une charge inhérente à l'activité de Pôle emploi. Cette activité d'enregistrement de la demande détermine l'affectation des effectifs. L'activité de placement – c'est-à-dire le fait que des demandeurs d'emploi signent des contrats de travail – n'est pas envisagée comme une charge temporelle, elle est appréhendée comme un résidu. D'une certaine manière, c'est ce résidu qui constitue la performance, comme on le verra dans les chapitres suivants. Le modèle postule la priorité de la gestion des flux de chômeurs sur le reste des activités des agents mais il n'est pas pour autant indépendant des questions de résultats et d'efficacité. La question de la répartition équitable des ressources se double, selon nous, d'une question épistémologique. La mesure objective de l'activité de l'institution élève l'homogénéité de la répartition des ressources au statut de condition *sine qua non* pour assurer la comparabilité et l'équivalence des résultats de telle ou telle division. L'hypothèse fondamentale de ces modèles est, en effet, l'idée selon laquelle les résultats sont corrélés aux effectifs disponibles. De ce fait, il n'est pas envisageable de comparer les résultats de différentes régions si leurs ressources ne sont pas comparables.

Opéra fournit aux contrôleurs de gestion un modèle pour évaluer les flux sollicitant les agents, indépendamment de leur intervention. Il propose un modèle pour comparer ces flux au temps disponible global, évalué en équivalent-temps-plein (ETP). Le modèle est actuellement

[694] Rappelons-le, cette tension nait du fait que le temps de travail des agents consacré au rapprochement de l'offre et de la demande est, de façon récurrente, grevé par la gestion de la file d'attente qui se presse pour s'inscrire.

en cours d'amendement. Suite à l'abandon de la fusion des métiers[695], toutes les heures de travail ne se valent pas d'un point de vue qualitatif. Une personne formée au placement ne peut pas être comptée de la même manière qu'une personne formée à l'indemnisation. Elles ne sont pas interchangeables car il n'est pas possible de les disposer de manière indistincte sur le planning d'une agence Pôle emploi. Certains contrôleurs de gestion mobilisent donc Opéra en rapportant la charge à des ressources humaines pondérées en fonction de la proportion des agents formés à l'une ou l'autre des activités, voire aux deux. Cette adaptation suppose de repartir à l'étape de la cartographie, pour effectuer un recensement de la répartition des compétences dans chaque agence locale[696].

Oscar

Oscar signifie « Outil de simulation de charge et d'affectation des ressources ». À première vue, notamment du fait de son nom, il s'agit d'un instrument très semblable à Opéra. La distinction est double. D'une part, l'outil évalue non pas la charge subie par une division de Pôle emploi à un instant *t* mais le produit de son activité rapporté à la charge qu'elle subit, sa productivité. D'autre part, il permet d'évaluer les conséquences d'une évolution de la demande sociale sur cette productivité. Oscar mesure la productivité du présent et prédit la productivité à venir. Il reprend les hypothèses d'Opéra en matière de déterminants de la charge : nombre d'entretiens d'inscription, nombre de demandeurs d'emploi indemnisés parmi les inscrits, demandes d'emploi en fin de mois, entreprises déclarant une embauche. Mais, ces variables exogènes sont converties dans la nomenclature du travail des agents, c'est-à-dire dans les termes des différentes activités de leur travail. Sont alors mesurées :

Variables Oscar (endogènes)	Traduit	Variables Opéra (exogènes)
Nombre d'inscriptions réalisées	<=	Variable conservée
Nombre de dossiers d'indemnisation traités	<=	Proportion des inscrits à indemniser
Nombre de demandeurs d'emploi reçus	<=	Demande d'emploi en fin de mois
Le nombre d'offres enregistrées	<=	Nb d'entreprises déclarant une embauche

[695] Nous avons montrés dans le chapitre III que la surcharge d'activité liée à la crise économique de 2008 avait amené la Direction de Pôle emploi à réaffecter les agents aux tâches dans lesquelles elles étaient les plus productives, mettant de ce fait un terme au projet de fusion des groupes professionnels de liquidateurs Assedic et de conseillers ANPE.

[696] Nous avons vu dans le chapitre III que cette cartographie n'est pas une opération purement administrative dans la mesure où les agents savent que, s'ils sont reconnus comme aptes à indemniser, ils risquent d'être mobilisés contre leur gré par le traitement des dossiers d'indemnisation, activité intitulée « liquidation ». On constate de ce fait des cas de sous-évaluation de la compétence en la matière.

Les quatre volumes d'activité de la colonne de gauche sont rapportés au temps de travail consommé pour la réalisation de ces quatre tâches. Le calcul du temps consacré à ces différentes tâches découle de chronométrages réalisés à l'occasion d'une enquête interne intitulée « budget-temps »[697]. Ce faisant, Oscar propose une définition de la productivité de Pôle emploi. Prenons un exemple théorique : En 2014, le Pôle emploi du département de la Haute-Loire effectue 40 000 inscriptions, parmi lesquelles 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés, tandis que 4 000 offres sont déposées et 200 000 demandeurs d'emploi sont reçus chaque mois en moyenne. En 2014 toujours, la proportion du temps des agents consacrée à l'inscription est de 30 %, le temps consacré à l'indemnisation de 25 %, la part consacrée au suivi mensuel est de 30 %, et la part consacrée au traitement des offres de 15 %. Sachant que les effectifs sont de 3200 agents :

- L'indice de productivité en matière d'inscription est de :
40 000 / (0,3x3200) = 41,6
- En matière de suivi mensuel personnalisé il est de :
200 000 / (0,3x3200) = 208,3
- En matière d'indemnisation de :
10 000/ (0,25x3200) = 12,5
- En ce qui concerne le traitement des offres, de :
4 000 / (0,15x3200) = 20,8[698]

Si le même calcul est effectué pour la Haute Loire et le Cantal, le contrôleur de gestion régional peut comparer les rendements relatifs des deux départements. On retrouve ici le sens de la question du Directeur régional qui était dans le train pour Paris dans les pages précédentes : « Suis-je efficace par rapport à mes confrères ? » Le contrôleur de gestion avec qui nous réalisions l'entretien répond : « Oui le national est à 32 et nous à 39 ». Oscar constitue en cela un outil de *benchmarking*, c'est-à-dire un outil de comparaison statistique à des fins de décision[699].

Oscar est un outil d'évaluation qui permet de connaître la productivité d'un échelon à propos de quatre « processus » considérés comme représentatifs de l'activité de l'institution. Grâce aux données d'Opéra les contrôleurs de gestion connaissent le lien existant entre la charge subie et les réalisations qu'une division est en mesure de fournir par rapport à cette

[697] La première enquête budget-temps réalisée par l'ANPE date de 1981, dans le cadre du projet Ange (Pour ANalyse de GEstion). Celles-ci ont été routinisées à l'occasion de l'institution des Directions régionales du contrôle de gestion en 1994. Sur ce point *cf.* Chapitre II, *supra.*

[698] Notons que le Directeur départemental en question est un directeur heureux dans la mesure où 25% de son temps est consacré à l'indemnisation tandis que 25% de ses effectifs y sont formés. Nous avons choisi cette hypothèse pour faciliter la compréhension. Dans les faits, Oscar fabrique deux effectifs distincts, l'un compétent en indemnisation et l'autre compétent dans le placement. La totalité du temps du premier effectif serait consacré à une seule tâche et le temps du second partagé entre trois au prorata de ce qu'elle représente parmi les activités de placement.

[699] Isabelle Bruno et Emmanuel Didier, *Benchmarking*, *op. cit.* p. 14.

charge. Une fois la productivité calculée, Oscar offre la possibilité de modéliser les mois à venir, au prix de quelques hypothèses sur le futur.

- Première hypothèse : Il n'y aura pas de recrutement, les ressources sont stables et contraintes.

- Deuxième hypothèse : la productivité est stable elle aussi.

- Troisième hypothèse, les charges que va subir la division au cours des prochains mois sont prévisibles. Il existe une saisonnalité des entrées au chômage et de l'évolution de la demande d'emploi en fin de mois, rapportée par les données historiques.

En posant ces hypothèses, Oscar peut prévoir la capacité d'une division à supporter les mois à venir. Il vérifie si les effectifs dont dispose une division suffisent pour atteindre les objectifs fixés par le contrat de performance, au vu de la productivité des agents et de la charge qu'ils vont subir. Certains mois la division n'aura pas suffisamment d'effectifs pour atteindre les objectifs. Sur d'autres périodes des ressources resteront inutilisées. Utilisé à l'échelle d'un département ou d'un bassin d'emploi, l'outil pourrait permettre de prévoir une « mutualisation » des ressources, en déplaçant des personnes d'une agence à une autre, en déplaçant des dossiers d'une agence à une autre ou en recrutant des salariés en contrat à durée déterminée. Au prix d'hypothèses très fortes sur le fonctionnement de Pôle emploi, de ses agents et du marché du travail, Oscar contribue à fournir aux contrôleurs de gestion une modélisation de l'avenir.

Oscar est élaboré en 2010 par la Direction générale de Pôle emploi avec l'aide de quatre Directions régionales du contrôle de gestion[700]. Ces dernières participent au choix des hypothèses du modèle et à ses premiers tests. En 2012, seules les quatre régions pionnières et la Direction nationale du contrôle de gestion ont accès aux données d'Oscar, bien que les données produites portent sur la France entière. Quatre critiques principales sont formulées par les contrôleurs de gestion à l'encontre d'Oscar et témoignent, selon nous, des valeurs associées à leur fonction. Tout d'abord, il n'est pas officiel et, de ce fait, les arguments fondés sur Oscar ont une faible légitimité. Ils ne sont pas encore reconnus dans toute la chaîne verticale des contrôleurs de gestion et entre contrôleurs de gestion de même niveau. Les données circulent au sein des Directions régionales ayant participé à l'élaboration de l'outil mais les constats qui en sont tirés sont peu audibles en dehors de la Direction régionale. Ensuite, il est remis en cause par certains contrôleurs de gestion. Ils considèrent la saisonnalité de la charge comme une variable connue, par expérience, tandis que la ressource est contrainte. Il leur semble facile de prévoir que certains pics d'activité excéderont les

[700] Pour des raisons d'anonymats de nos interlocuteurs nous ne précisons pas quelles sont ces régions. Nous n'avons pas rencontrés tous les concepteurs de l'outil.

capacités de l'institution, tandis qu'il leur paraît difficile de faire varier la ressource. C'est le cas pendant les mois d'été, par exemple, où le nombre d'absents complique la réalisation de l'activité : les ressources manquent. C'est le cas également à la rentrée de septembre où le nombre d'inscrits est plus important que les effectifs ne peuvent en absorber : la charge est trop lourde. Ainsi, il leur semble vain de prévoir un évènement inexorable auquel ils ne savent faire face qu'au prix d'une réduction de la qualité des autres activités ou qu'ils ne pourront surmonter du tout. Par ailleurs, le fait de savoir que certaines agences sont sur-dotées tandis que d'autres ne le sont pas suffisamment ne permet pas pour autant d'intervenir sur la répartition des ressources. Il est très difficile, selon eux, de demander à un conseiller d'être mobile sur un bassin d'emploi ou sur un département en fonction de la charge subie. La seule mutualisation envisageable concerne l'activité d'indemnisation et consiste à faire circuler les dossiers de demande d'allocation entre les agences. Mais, là encore, nos observations suggèrent que ce sont les dossiers les plus difficiles à traiter – donc les plus chronophages – qui sont transmis pour être mutualisés, menaçant l'équité de la manœuvre. Enfin, les contrôleurs de gestion considèrent qu'Oscar ne doit pas tomber dans de « mauvaises mains »[701]. De leur point de vue, les données prises en compte ne sont pas intangibles comme le sont celles d'Opéra mais des données sur lesquelles les *managers* de proximité, Directeurs départementaux et Directeurs d'agence, sont en mesure d'intervenir en exerçant des pressions sur leurs agents. De ce fait, une trop grande diffusion de l'outil réduirait sa capacité explicative et prédictive en le convertissant en outil de négociation. Il serait aisé de modifier les données pour qu'une agence ou un département apparaisse comme sous-doté du point de vue des effectifs. Les négociations budgétaires dans le cadre du dialogue de performance seraient alors biaisées, du point de vue des contrôleurs de gestion. Les contrôleurs essaient ainsi de « faire tenir » leur travail d'objectivation en contrôlant la diffusion de l'instrument. Contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, ils sont en fait bien conscients des effets de « rétroaction »[702] des dispositifs de quantification, c'est-à-dire de leur capacité à modifier les comportements individuels. Ils défendent en quelque sorte l'ordre établi au sein de l'institution en jouant sur les asymétries d'informations entre *managers* contrôlés et *managers* superviseurs.

[701] Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien, 2011.

[702] Alain Desrosières, « Est-il bon, est-il méchant? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 2012, vol. 7, n° 2, p. 261.

3. L'argument statistique : les contrôleurs de gestion entre conviction et normativité

Les contrôleurs de gestion interviennent auprès des *managers* en tant que porte-paroles des indicateurs et comme garants de leur suivi. Les *managers* s'engagent à réaliser les objectifs mais lorsque l'indicateur est en décalage par rapport aux engagements, ce sont les contrôleurs de gestion qui ont pour mission de sonner l'alarme. Pour H. Bouquin, les contrôleurs de gestion ont un rôle de signal d'alerte qui permet « *aux managers de niveau supérieur de se concentrer sur les questions stratégiques* […] *tout en gardant l'œil sur les actions déléguées* »[703]. Dans le champ lexical de la balistique que nos enquêtés affectionnent tant, les contrôleurs s'attachent à anticiper les « décrochages » des indicateurs pour que les *managers* « corrigent le tir ». Pour ce faire, ils travaillent à légitimer les arguments fondés sur la quantification de l'activité, ce qui leur permet d'objectiver le fonctionnement de l'établissement. L'exemple de la confidentialité d'Oscar montre qu'ils ne cherchent pas à légitimer les arguments quantitatifs à n'importe quel prix. Ils privilégient les dispositifs qui renforcent la « mesurabilité » de l'activité des *managers* observés. Pour autant, les arguments fondés sur la quantification ne convainquent pas *per se*. Une partie de l'intervention de ces contrôleurs revient au contraire à lutter pour justifier, auprès de leur *manager*, l'usage des tableaux de bord. Ce travail rhétorique les conduit à réduire l'éventail des possibles qui s'offrent à la ligne de commandement (3.1). De ce fait, ils sont enrôlés dans des controverses politiques auxquelles leur position de contrôleur neutre devait leur permettre d'échapper (3.2).

3.1. Légitimer la « grammaire » gestionnaire

Contrairement à nos attentes, les *managers* que nous avons rencontrés ne sont pas des fanatiques de la donnée chiffrée. Ils abhorrent les « tableaux de bord dignes d'un Boeing 747 »[704] et recherchent surtout des critères de décision univoques. Une partie du travail des contrôleurs de gestion consiste alors à légitimer, auprès de leur directeur, la pertinence de la mise en forme des chiffres. C'est ce que nous qualifions de volet « rhétorique » de leur activité, un travail explicite de conviction de leurs interlocuteurs. Un contrôleur de gestion régional rencontré inscrit par exemple la phrase suivante en en-tête des documents que son service transmet au Directeur régional :

> « La force du service réside dans sa capacité à répondre à un besoin avant qu'il n'existe et à donner aux bénéficiaires l'illusion de la paternité d'une idée qu'ils n'ont jamais eue. »

[703] Henri Bouquin, *Le contrôle de gestion: contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance*, Paris, France, Presses universitaires de France, 2004. p.22.

[704] Marc, Directeur d'agence, entretien 2006. La métaphore du pilotage prend ici toute sa hauteur.

Réciproquement, les *managers* reprochent aux contrôleurs de gestion le foisonnement des données produites et la trop grande précision de ces chiffres. Pour les membres de la ligne managériale, les excès de raffinement vont à l'encontre de l'acte de trancher. Une contrôleuse de gestion régionale explique :

> « *L'autre fois l'adjoint de mon directeur me dit : "Je veux tout sur une seule page". Je lui ai dit que c'était impossible. Mais il continuait. Ce que j'ai fait c'est que j'ai pris tout le tableau, je l'ai mis sous Excel et sur une seule page, il m'a dit : "Je ne vois rien. C'est écrit trop petit. " Je lui ai dit : "C'est normal..".* »
>
> Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien 2012.

Les *managers* commandent aux contrôleurs des tableaux agrégés, de grosses mailles, alors même que pour comprendre l'activité des agents, ces derniers utilisent des indicateurs plus nombreux qu'ils jugent fins. Par expérience, ils ont néanmoins conscience que produire un outil inadapté aux attentes de leur directeur reviendrait à travailler pour rien. Deux possibilités s'offrent à eux : convaincre ou en appeler à la ligne hiérarchique.

Convaincre le manager.

Avant toute chose, les contrôleurs cherchent à se mettre à la place du directeur, afin d'adapter la forme des tableaux à l'idée qu'ils se font du métier de *manager*.

> Un contrôleur de gestion explique ainsi à l'un de ses subordonnés les sujets qu'il souhaite aborder avec moi lors de l'entretien :
>
> « *On n'a pas encore parlé du dialogue de performance mais en revanche cet après-midi on va regarder : étude demande, formation, formation section trois, sortie quotidienne, classée au 16 décembre.* [Il tourne l'écran pour montrer à son subordonné et à moi-même d'où provient la liste des sujets qu'il égrène] *Alors moi, j'ai l'habitude d'aller voir tout de suite celui-là* [de tableau]*, je l'aime bien celui-là. Si j'étais Directeur régional c'est celui-là que j'irais voir, celui-là que je regarde en premier.* »
>
> Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien 2011

Les contrôleurs de gestion combinent l'analyse fine d'un grand nombre de données et leur résumé, par un nombre limité de chiffres, dans des documents papiers ou électroniques. Pour ce faire, ils isolent des liens de cause à effet entre les variations des indicateurs fins et les indicateurs aux traits plus gras. À ce titre, ils se positionnent comme les « katangais » étudiés par F. Pavé, les gestionnaires d'une usine qui constituaient des tableaux de bord clandestins – diffusés en sous-main dans la filiale – pour mieux ajuster leurs actions aux indicateurs imposés par la maison mère[705].

> Le même contrôleur de gestion régional nous explique comment il évalue la capacité de son service à s'ajuster aux besoins de la ligne de commandement :

[705] Francis Pavé, *L'illusion informaticienne*, *op. cit.* p. 100-152.

« *Le fait qu'on n'entende rien c'est plutôt bon signe. Les gens ne font pas de compliment, en tout cas c'est rare. C'est surement que ça sert. En tout cas, quand je suis aux réunions de la Direction régionale, les Directeurs départementaux ils ont tous le truc bleu* [Un tableau qu'il a construit avec les indicateurs du dialogue de performance, de couleur bleue, augmenté des indicateurs propres aux plans d'action régionaux, de couleur marron]. *Moi c'est ce que je vois. Ils ont les trois pages bleues et la page marron. S'ils ont ça sous le bras, ça suffit souvent. Et c'est d'une lecture relativement rapide. Il y en a qui aiment bien la notion d'indicateur pour voir tous les... parce qu'il a fallu qu'on concilie les besoins des uns et des autres. C'est un peu bizarre mais il y a des gens qui aiment bien avoir une vision systémique, comme ça, complète. Il y en a d'autres qui aiment avoir une vision comparée pour se comparer aux copains. Et puis il y en a qui aimeraient avoir les deux. C'est à dire l'ensemble des indicateurs sur une même page. Mais ça, ça devient... enfin si c'est possible, mais ça nous a pas paru ergonomiquement faisable.* »

Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien 2011

On perçoit mieux, dans ce discours, les arbitrages qui président à la mise en forme des données du contrôle de gestion. La réunion évoquée réunit les directeurs départementaux et leur *manager*, le Directeur régional. À l'occasion de ces réunions un point sur les indicateurs effectué. Pour pouvoir « performer » les pratiques de la ligne de commandement, les données sont présentées par les contrôleurs de gestion sous une forme appropriée à ces utilisateurs. Mais, ce faisant, les données évoluent en passant d'un support à un autre. En l'occurrence, le passage par les mains des Directeurs départementaux réduit le nombre d'indicateurs représentés et donc l'information disponible. Mais, à travers cette réduction, le cadrage du contrôle de gestion se retrouve en retour légitimée : les Directeurs départementaux utilisent les tableaux. Dans la mesure où cette réunion est susceptible de mettre en mauvaise posture les Directeurs départementaux dont les chiffres seraient moins bons, l'utilisation de ces données pour se défendre est lourde de sens : ils utilisent ce tableau pour savoir à quelle sauce ils vont être mangés et pour faire en sorte de ne pas être au menu.

Une contrôleuse de gestion m'explique comment, du fait de la fusion, elle a dû imposer son travail à son Directeur régional. Issu des Assedic, il ne voyait pas l'intérêt d'une machinerie aussi lourde que le « dialogue de performance » :

« *Si on veut faire ça, il faut être crédible. Le seul juge, c'est la pertinence de ce que l'on fait. Donc là je peux parler un peu plus de ce que l'on fait nous, au quotidien et de notre rôle. Moi, je peux le dire parce que j'ai un directeur issu de l'assurance chômage. Ils étaient bien directeur de leur institution, il y avait bien l'Unedic, mais l'Unedic ne donnait pas de directive, il fallait appliquer la règlementation, point. 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. Mais bon, il fallait le faire et il me l'avait fait faire, presque seule, en chambre comme on dit. Il pilotait un peu comme il pilotait avant, mais on a mis en place un pilotage opérationnel, donc c'est des analyses que l'on peut faire sur des résultats, rechercher comment est produite l'information, comment on fait et c'est la pertinence de ce que l'on a produit et de ce que l'on fait, aussi bien sur le pilotage opérationnel que sur tous les plans d'action, les résultats ou le pilotage du budget et de comment on a mobilisé les ressources sur les actions envers les demandeurs d'emploi… C'est par la crédibilité de ce*

que l'on fait que l'on est devenu beaucoup plus écoutés et ce de plus en plus en plus en amont. »

Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien 2012.

L'enjeu pour cette contrôleuse et pour le service qu'elle dirige était d'amener le Directeur régional à prendre des décisions fondées sur le niveau des indicateurs quantifiés. Il s'agissait aussi de faire en sorte que le suivi de ces décisions soit possible au travers des indicateurs. De son point de vue, les choix stratégiques doivent avoir un versant métrologique au risque, dans le cas contraire, de ne pas pouvoir être justifiés auprès de la Direction générale. C'est le sens de la référence à « l'amont » de la décision apparaissant à la fin de l'extrait. Elle souhaite que le versant métrologique du suivi des décisions soit envisagé dès la formulation des choix alternatifs.

Imposer en s'appuyant sur les rapports hiérarchiques

Le caractère rhétorique de l'activité des contrôleurs de gestion est renforcé par leur capacité à rappeler à l'ordre les *managers* observés qui feraient peu de cas du chiffre. Un contrôleur de gestion régional explique ainsi comment le recours à la ligne hiérarchique officielle, le Directeur régional, est un moyen de sensibiliser les Directions départementales au suivi des indicateurs et à leur mise en conformité avec les objectifs déterminés par le contrat de performance :

« *Je pense qu'à un moment donné, nous on a notre rôle d'alerte. On alerte notre direction sur des résultats qui ne sont pas à la hauteur de ce qui était attendu. C'est vrai que, si on apprend qu'il y a des plans d'action qui sont en train d'être mis en place, ça permet d'atténuer un petit peu l'alerte, de dire : "Il y a des choses qui sont en train de se mettre en place, il va y avoir un certain temps avant que ça porte ses fruits". On va dire : "Il y a des choses qui sont lancées." Si on n'a pas l'information, au bout de 3-4 alertes, au bout de quatre mois le directeur il va taper sur la table, il va dire : "Cela fait quatre fois que l'on fait une alerte…"* »

Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012.

À travers ces « alertes » qui mobilisent la ligne managériale, les contrôleurs de gestion donnent du poids au volet rhétorique de leur tâche, c'est-à-dire à leur travail de conviction des acteurs qu'ils observent ou qu'ils conseillent. Le Directeur régional est enrôlé dans la légitimation du suivi quantifié de l'activité par ce principe d'alerte, appelant les Directeurs départementaux à « réagir ». « Réagir » signifie non seulement modifier les façons de travailler dans les agences locales, mais également « démontrer »[706] une réaction : la réaction doit être constatable dans les indicateurs de productivité. Chacun des directeurs, en partant de la base, comprend à travers ces mécanismes d'alerte que plutôt que de se faire rappeler à l'ordre, il vaut mieux faire en sorte que les chiffres ne soient pas trop mauvais ou au moins

[706] Nous reprenons le mot du Directeur général ouvrant le dialogue de performance 2011, « démontrer une amélioration significative de la qualité de service au client ».

que ces mauvais chiffres soient justifiés. En retour, les *managers* qui utilisent les outils du contrôle de gestion pour évaluer leurs subordonnés ne peuvent se permettre de voir les indicateurs remis en cause. À partir du moment où ils parviennent à convaincre leur directeur de la pertinence d'un *management* appuyé sur des données chiffrées, les contrôleurs ne peuvent plus se permettre de bricoler. Ils s'engagent à produire des énoncés objectifs.

> Un ancien agent du contrôle de gestion national évoque le retour de bâton dont il avait fait l'expérience après avoir fait une erreur dans un tableau présenté par le Directeur général devant les Directions régionales :
>
> « *Par contre je sais que quand ça se passait mal, le retour était direct sur nous. Quand la présentation se passait mal.*
>
> JMP : Ca veut dire quoi mal se passer ?
>
> *Un directeur régional qui dit : "Le chiffre est faux parce que le SIAD* [système informatique d'aide à la décision] *est en panne, parce que ceci cela." Souvent, le SIAD était en panne. Parfois il y avait aussi des erreurs, une fois il y avait deux régions dont les chiffres avaient été inversés. Je bas ma coulpe, c'était moi. Rhône ALPES et PACA. PACA a hurlé parce que les chiffres étaient faux. Et donc, après, si tu veux, ça met en doute tout ce que dit le Directeur général, quand il fait son exposé avec ça. Il n'est pas content.* »
>
> Camille, ancien contrôleur de gestion national, Entretien 2011

À la suite des travaux de Carruthers et Espeland sur la comptabilité, on perçoit ici la double dimension rhétorique des outils de gestion[707]. D'une part, ils modifient les façons de penser des individus. À la manière de la raison graphique pensée par J. Goody, les conceptions des acteurs sont modifiées par l'utilisation de l'outil gestionnaire qui met en problème la réalité en rapportant les choix plausibles à des volumes de demande sociale et des effectifs disponibles. Le tableau de bord agit, en retour, comme un dispositif qui sélectionne les activités les plus pertinentes au regard de la politique menée au niveau national ou local[708]. Ces tableaux donnent à voir le cadre de légitimité de l'intervention des *managers*. D'autre part, l'efficacité de l'outil de gestion repose sur une forme de prosélytisme encourageant l'usage de l'outil. Les contrôleurs de gestion évaluent leur réussite au fait que les subordonnés de leur *manager* (de niveau N-1) et leur *manager* (de niveau N) utilisent leurs productions. Dans le cas inverse, ils sont prêts à en référer à ces mêmes *managers* pour s'assurer que les acteurs contrôlés prennent en compte le fait qu'ils sont observés. Ce travail rhétorique

[707] Bruce G. Carruthers et Wendy N. Espeland, « Accounting for Rationality », *op. cit.*

[708] Pour une analyse des activités privilégiées par la politique de l'emploi, voir le chapitre III sur la politique de l'emploi. La réception fréquente des demandeurs d'emploi et leur participation à des formations sont au cœur de ce projet. Pour une analyse de la traduction de ces politiques dans des outils informatiques, voir le chapitre IV sur les développeurs de l'ANPE et de Pôle emploi. La mise en équivalence mécanique de l'offre et de la demande ainsi que l'optimisation du temps de travail des agents sont ici privilégiés. L'application de la politique de l'emploi par les conseillers évoluant dans les agences locales, sera l'objet de la troisième partie de la thèse.

participe à la coordination des actions de chacun, dans la mesure où la plupart des acteurs se fondent ensuite sur un même cadrage du réel : les indicateurs statistiques jugés pertinents.

Ce travail de conviction – discret ou explicite – témoigne du fait que les contrôleurs de gestion tournent à leur avantage le statut d'« investissements de forme »[709] des tableaux de bord. En imposant l'utilisation d'un outil et d'une grammaire aux *managers*, les contrôleurs de gestion sont mieux à même de décrypter, dans les tableaux de bord ultérieurs, les effets des décisions prises. C'est le sens que l'on peut donner à la phrase de cette contrôleuse de gestion régionale qui se félicitait plus haut d'être prise en compte dans les décisions « de plus en plus en amont » de la décision ». Nous montrons maintenant en quoi cette prise en compte du contrôle de gestion en amont se concrétise par le cadrage des possibles.

3.2. Contraindre des choix et justifier des orientations : la politisation des contrôleurs de gestion

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. L'optimisation n'est pas une pure opération mathématique, elle est au contraire encadrée par les hypothèses repliées dans les modèles. Ce faisant, lorsque leur travail rhétorique a fait son œuvre, ils contraignent le champ des possibles de leur *manager*[710]. Ils encadrent les choix des acteurs en vertu des scenarios qu'ils proposent et dont les hypothèses sont discutables. En cela, ils effectuent un travail *politique*, en structurant des choix.

Nous l'avons décrit, les contrôleurs de gestion maîtrisent les séries temporelles passées et en tirent des jugements quant à l'avenir. Ces connaissances leurs confèrent une forme d'ascendant sur leurs interlocuteurs, eu égard à la temporalité des décisions.

> Une contrôleuse de gestion régionale explique comment elle est intervenue auprès de son Directeur régional pour faire accélérer un plan de recrutement :
>
> « *Bah oui par exemple, un truc simple. Dès aujourd'hui je leur dit : "Il y a le potentiel de recruter treize". Il y en a un qui dit : "Il faut pas tous les recruter en même temps, on va faire plusieurs vagues à partir du mois juin". Moi j'ai répondu : "Attendez, mais la charge elle est au mois de juin. Le temps de les former, ils seront pas opérationnels avant septembre. On les recrute en avril, on les forme un mois, ils sont opérationnels en mai, période où tout le monde solde des congés. Ils sont opérationnels au mois de juin pour la sortie des étudiants et ils sont prêts pour l'été quand les autres vont être en vacances." Voilà. Décision : "Vous le faites de suite !"* [Rire] *Bah oui, quand on parlait de la crédibilité*

[709] Laurent Thévenot, « Les investissements de forme », *op. cit.*

[710] 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.

du truc et autre, moi quand on me dit : "Pas tout de suite, ceci, cela…" Moi je réponds : "Non, tout de suite !" »

Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien 2012.

La contrôleuse de gestion réduit l'éventail des choix de son directeur régional en vertu d'un argumentaire fondé sur les données quantifiées dont elle est garante. Le plan de recrutement « au plus tôt » pour lequel elle plaide se justifie si l'on prend en compte les données qu'elle a en tête :

- L'été, les indicateurs relatifs à la réception mensuels des demandeurs d'emploi sont difficiles à alimenter. Un grand nombre de conseillers étant en congés.
- Le nombre d'inscription augmente à la fin du mois de juin et au début du mois de septembre car les jeunes diplômés et les saisonniers s'inscrivent, mobilisant une part importante des conseillers. Si une trop grande proportion des effectifs n'est pas disponible, l'indicateur de délai moyen entre l'inscription téléphonique et l'inscription physique peut dépasser le niveau fixé par les objectifs nationaux de la convention tripartite : cinq jours.
- Le nombre de dossiers d'indemnisation à traiter augmentent à partir du mois de septembre. Si d'importants effectifs ne sont pas affectés à ce surcroît d'activité, l'indicateur de délai de paiement peut augmenter lui aussi au-delà des engagements pris par la région.
- Le « contrat de performance » arrivant à échéance fin décembre, les conseillers des agences peuvent être mobilisés au cours de l'automne, par leur Directeur d'agence, leur Directeur départemental ou leur Directeur régional, pour ajuster les résultats aux objectifs convenus.

Pour toutes ces raisons, formulées dans le langage des indicateurs de productivité, la réalisation des objectifs au rythme prévu par le contrat de performance est mise en péril à partir du mois de juillet. C'est en ce sens que l'on peut lire l'intervention de la contrôleuse de gestion. Elle contraint son Directeur régional à trancher au plus tôt.

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 explique comment il participe à l'arbitrage effectué par son directeur entre le raisonnable et le légitime. Alors que la Direction générale demande à chaque région de faire entrer en formation plus de demandeurs d'emploi que les objectifs ne le prévoyaient, la Direction régionale en question n'est même pas certaine d'atteindre les objectifs initiaux :

« *Sur les entrées en formation par exemple, moi je savais qu'on allait pas y arriver. Et là-dessus, la DG annonce 15 000 ouvertures complémentaires, sans budget d'ailleurs. Enfin ça, c'est un autre débat. Notre région pèse à peu près 10 %, c'est le poids Opéra. Le patron 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 avec le DG..." Il propose 1000. Je lui dis : "Vous allez vous faire tuer." La DG avait entendu mon raisonnement parce que*

parallèlement j'avais essayé de travailler avec Noel 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. 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 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.* »

Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien 2011

Le contrôleur de gestion régional, poussé par son directeur, 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. Ce faisant, il met un doigt dans la mécanique des choix et participe à justifier des orientations.

La grammaire gestionnaire diffusée par les contrôleurs de gestion est une langue commune avec ses règles et ses usages. En proposant un « abrégé du vrai » et un « abrégé du bon » [711], elle réduit les possibles et met à disposition de la ligne de commandement un panel des choix raisonnables. Ils ne sont cependant pas toujours écoutés et travaillent à faire accepter les arguments gestionnaires structurés par les énoncés que les indicateurs et les modèles rapportent comme réels. 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 ». Comme le souligne A. Desrosières, les données chiffrées ont un destinataire qui n'est pas statisticien. L'utilité des données se trouve alors à mi-chemin entre la simplicité de leur lecture et le raffinement de leur élaboration[712].

[711] Michel Berry, « Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *op. cit.*

[712] Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *op. cit.*

Conclusion du chapitre V

Les contrôleurs de gestion ménagent un processus de discussion entre échelons hiérarchiques de Pôle emploi, à l'image des négociations budgétaires tenues dans les grandes administrations. Ce dialogue repose sur des indicateurs de productivité jouant le rôle de mètre étalon de la répartition budgétaire. La procédure conforte les professionnels de la mesure, leurs instruments et les analyses qu'ils produisent, en leur assurant une socialisation quotidienne aux modes d'évaluation privilégiés par l'échelon supérieur. Ils interviennent en qualité d'intermédiaires, entretenant des relations bilatérales avec les acteurs du dessus – les contrôleurs de gestion de l'échelon supérieur leur font des confidences – et avec les acteurs du niveau auquel ils évoluent – le *manager* de même échelon leur délègue la traduction métrologique de leur stratégie. Comme dans les groupes d'entreprise, ce collectif d'acteurs médians gère les incertitudes et les incohérences de « l'intention de domination » du siège en ajustant régulièrement l'image des divisions périphériques aux définitions de l'efficacité – successives ou simultanées – imposées par le centre[713]. Leur croyance dans le bienfondé de cette position est renforcée par une forme d'adhésion aux visions du monde promues par les contrôleurs du niveau hiérarchique supérieur, enracinée dans la maîtrise du système d'information et dans une socialisation professionnelle spécifique. Pour leur échelon, ils constituent ainsi tout à la fois un cheval de Troie et un émissaire bienveillant.

Le quotidien de ce groupe professionnel s'organise autour de l'activité de prévision. Les contrôleurs de gestion découpent le travail des agents pour connaître le temps nécessaire à la délivrance de différents services. Munis de cette carte, ils prévoient les dépenses qu'engendreraient des choix alternatifs et proposent à leur encadrement d'arbitrer entre différents scénarios. La maintenance des modèles d'évaluation et de prévision conduit ces ingénieurs à investir le caractère politique de leur fonction. En proposant des sentiers alternatifs, ils promeuvent un cadrage des investissements plausibles et des dépendances de sentiers souhaitables. Cette participation aux prises de décision leur semble nécessaire, dans la mesure où le caractère mesurable des choix retenus fonde leur capacité future à légitimer leur fonction et le bilan de leur *manager*. Comme nous l'avons souligné, les contrats de performance appellent à améliorer la qualité des services rendus et à « démontrer » cette amélioration. Ils interviennent donc, en partie, pour faire reconnaître l'argument statistique et être associés « le plus en amont possible » aux décisions prises par leur encadrement, loin de la position de surplomb accordée par la lettre de leur mission. À mesure que leurs arguments sont entendus, ils sont en fait contraints d'influencer les décisions prises.

[713] François-Régis Puyou, *Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés*, *op. cit.* p.225.

Chapitre VI
L'ombre sur la mesure
Résoudre les controverses, par le protocole ou par l'enquête.

« *Les acteurs sont contraints,* nolens volens*, de privilégier leurs registres d'exploration. Ils auraient beau vouloir ouvrir simultanément plusieurs registres, étoffer la palette de leurs démarches, ils n'en ont ni le temps, ni les moyens. Ils n'en ont pas le temps parce qu'ils doivent s'arrêter "en temps voulu". On ne peut pas reporter indéfiniment une décision d'aptitude, on ne peut pas passer son temps à rechercher du plomb.* »

Nicolas Dodier, *L'expertise médicale: essai de sociologie sur l'exercice du jugement*, Editions Métailié, 1993. p. 30.

Le postulat implicite, qui légitime l'intervention des contrôleurs de gestion et qui traverse la description que nous en proposons, repose sur le « réalisme » des indicateurs statistiques utilisés au Pôle emploi. Nous entendons par « réalisme » l'idée selon laquelle le système d'information « mesure des objets dont le statut de réalité est garanti »[714]. Dans le chapitre IV, consacré aux logiciels, nous avons décrit les compromis et les contraintes qui président à la production des outils informatiques en charge de la mesure. Les compteurs sont tissés de politique dès leur naissance et proposent une mise en problème de la réalité. Ils portent une vision spécifique de l'activité de Pôle emploi, des théories du chômage et une modélisation du travail des conseillers. Par ailleurs, les extraits d'entretiens analysés dans le chapitre précédent, témoignent d'une inquiétude récurrente des contrôleurs de gestion : et si les chiffres étaient faux ? Que cette crainte soit justifiée ou non, il convient d'étudier cette question du point de vue d'une sociologie du travail de la mesure : comment les contrôleurs de gestion se prémunissent-ils contre un décalage entre les chiffres enregistrés et le travail réalisé par les agents ? Il s'agit de comprendre par quelles opérations nos enquêtés s'assurent du fait que les données qu'ils utilisent peuvent être analysées de manière rigoureuse, qu'elles peuvent être comparables et faire l'objet de séries temporelles. Le présent chapitre répond à cette question en s'inspirant des travaux de J.-M. Weller sur les

[714] Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *op. cit.* p. 54

rouages de l'administration[715]. En reprenant l'opposition latourienne entre la science chaude et la science froide[716], J.-M. Weller propose de distinguer, d'une part, le produit de l'activité dans une administration, qui peut être envisagée comme la froide intervention de l'État et, d'autre part, l'administration dans son fonctionnement quotidien où, de façon incessante, les rouages sont constamment travaillés, réchauffés, tordus. En d'autres termes, les acteurs qui peuplent les administrations mobilisent des moyens informels pour produire des artefacts formels. En partant de cette analogie entre la science et l'administration, nous montrons que l'objectivité des données quantifiées ne permet pas d'expliquer, en tant que telle, le pouvoir du système d'information sur le travail. Les données produites par les contrôleurs de gestion performent le travail*, à condition* qu'au préalable ils aient « réchauffé » les rouages de la machine administrative. Nous entendons par « réchauffement » l'intervention d'un contrôleur, en personne ou indirectement, auprès des échelons inférieurs et supérieurs dans le but de récolter des informations ou pour défendre une mode d'organisation du travail. Autrement dit, suggérer qu'un contrôleur de gestion réchauffe les rouages bureaucratiques signifie, selon nous, qu'il traverse l'écran de son ordinateur. Un tel réchauffement lui permet de comprendre le contexte d'enregistrement des données, les contingences présidant à la mesure et les « biais » éventuels qui se nichent au cœur des relevés. Nous expliquons dans ce chapitre pourquoi les contrôleurs sont pris en tension entre la volonté de connaître le travail quotidien des conseillers et la tentation de le prescrire. Ce faisant, nous montrons comment les contrôleurs de gestion abandonnent leur serment d'objectivité pour intervenir sur l'organisation du travail des conseillers de Pôle emploi. Après le dessin de la carte, nous en venons ainsi à l'aménagement du territoire.

Les récits des contrôleurs de gestion à propos de leur travail témoignent d'un continuel aller-retour entre l'exploration de l'activité concrète des agents de terrain et la mise à plat de ces actes dans des agrégats chiffrés. Une tension parcourt leurs pratiques : ils oscillent entre une curiosité pour le quotidien des conseillers et la défense d'une standardisation du travail, c'est-à-dire le cadrage des moments d'enregistrement. Dans un cas comme dans l'autre, ils sont amenés à dépasser leur fonction de superviseurs neutres pour intervenir sur la marche ordinaire des rouages de l'administration. La prescription du travail*,* comme les enquêtes exploratoires, vise à comprendre les variables qu'ils ont la tâche d'analyser. Ils édictent pour cela des mises en procédure du travail vouées à fonctionner comme un protocole d'enquête. L'enjeu de la conformation du travail par des procédures est de permettre à leur *manager* d'atteindre ses objectifs ou, dans le cas contraire, d'être en mesure d'identifier les causes des échecs. Nous montrons que les modes de décompte et de lecture de ces agrégats conduisent à

[715] Jean-Marc Weller, « Une controverse au guichet: vers une magistrature sociale ? », *op. cit.*

[716] Bruno Latour, *Petites leçons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, 1993. p. 130-141.

un décalage entre, d'un côté, le travail tel qu'il est réalisé et, de l'autre, la représentation que le système d'information en livre (1). Les contrôleurs de gestion court-circuitent fréquemment le processus de production et d'enregistrement automatique des chiffres par des enquêtes et des recommandations visant à prédire la variation des courbes (2). Lorsque ces enquêtes qualitatives échouent, ou lorsque la pression de la ligne de commandement augmente, la tentation est forte de prescrire les modes d'enregistrement des résultats (3). Ce souci pour les conventions de codage utilisées par les acteurs évalués trouve son pendant dans le soin, pris par les conseillers à l'emploi et leur encadrement, de mettre en scène leur travail dans les systèmes d'information (4).

1. Quand les conseillers contournent les indicateurs : l'apparition d'un décalage entre le travail et ses représentations

Les *managers* de Pôle emploi sont sommés d'améliorer perpétuellement l'efficacité et la qualité du travail de la division dont ils sont responsables. Le fait de mieux faire doit être visible dans le système d'information et traduisible dans des analyses. L'action d'un *manager* doit être démontrable, et ses échecs, justifiables. La pertinence des décisions qu'il prend est évaluée dans la grammaire des indicateurs. Les contrôleurs de gestion analysent les tableaux de bord et exercent dès lors une forme de monopole sur le langage dans lequel les différentes orientations possibles peuvent être exprimées. Ils cadrent les choix politiques. Il existe pourtant un décalage entre ce que les indicateurs signifient en théorie et la réalité qu'ils renvoient. Ces décalages proviennent, en grande partie, de la définition du « bon travail » incorporée aux outils de mesure (1.1). Elle découle également des arbitrages effectués par les agents en période de surcroît d'activité (1.2).

1.1. Un cas d'école : la mesure du placement par le volume de mises en relation positives (MER +)

Le décalage entre ce que les contrôleurs de gestion tirent du système d'information et le travail des conseillers peut découler du mode d'enregistrement des données. Considérons deux indicateurs particulièrement suivis à Pôle emploi, la « mise en relation » et la « mise en relation positive » ou « MER + ». Les deux indicateurs se sont substitués, au début des années 1990, à l'évènement « placement d'un demandeur d'emploi »[717]. Malgré leur succès[718], ces

[717] *Cf.* encadré II. 2. du chapitre II, *supra.*

[718] Rappelons que le décompte des mises en relation et des mises en relation positives sont mobilisés par le programme 102 « accès et retour à l'emploi » de la mission « travail et emploi » du projet annuel de loi de finance national, à travers les indicateurs 2.1 et 2.3, définis respectivement comme le « Nombre de mises en relation positives rapporté au nombre de mises en relation (du point de vue de l'usager) » et le « Coût de la mise

deux indicateurs suscitent la controverse. La MER et la MER + ne sont pas enregistrées de la même manière. Le décompte de la mise en relation (MER) se fait de façon automatique, lorsqu'une offre d'emploi est imprimée ou envoyée par mail. La mesure de la mise en relation positive (MER +) est plus complexe, comme le suggère la « fiche indicateur » fournie par les gestionnaires du système d'information :

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

Le décompte d'une « MER + » est exigeant pour le conseiller. En effet, lorsque le demandeur d'emploi reçoit une offre, rien ne garantit qu'il contacte l'employeur et, s'il le fait, rien ne garantit que cette mise en relation débouche sur une embauche. La fiche indicateur précise donc qu'il s'agit de « *mises en relation qui ont abouti à un recrutement déclaré par l'entreprise* »[719]. Cette précision signifie que l'employeur participe à l'évaluation de l'efficacité de Pôle emploi. Il y a, dès lors, une forme de modélisation du travail intégrée à l'opération de mesure. Le conseiller doit s'enquérir du résultat de son activité auprès de l'employeur. Ce dernier doit être en mesure d'interpréter la rencontre d'un candidat comme la conséquence de l'intervention de Pôle emploi. Un ancien conseiller nous décrit le processus de recrutement tel que le système d'information se le représente :

> « *Normalement* [l'employeur] *doit trier tous les CV qu'il reçoit, les archiver entre les candidatures directes, les candidatures spontanées, l'offre qu'il a passée à l'APEC, machin, et puis celles de Pôle emploi. Il doit pouvoir te dire au téléphone : "Untel il est venu, untel il est pas venu, lui je l'ai retenu, lui je l'ai pas retenu". De manière à ce que tu puisses mettre les codifications qui conviennent. Aujourd'hui, enfin même depuis que je connais l'agence, tu es vraiment heureux, content même, quand l'employeur est capable de te dire untel, il est dans la liste et je l'ai rencontré.* »
>
> Christophe, chef d'équipe, entré à l'ANPE en 1993, entretien 2011.

L'employeur est l'informateur qui signale l'embauche d'un candidat. Le décompte d'une mise en relation positive suppose, de la part de l'employeur, qu'il relie chacun des candidats rencontrés à un canal de recrutement particulier. Il exige du conseiller qu'il contacte l'employeur pour recueillir ces informations. L'employeur est mis en position de délivrer une information qui n'a pas d'intérêt pour lui et que, partant, il n'enregistre qu'imparfaitement. L'enregistrement de l'activité de placement par le système d'information induit, pour les

en relation positive (du point de vue du contribuable) ». La « MER + » est ainsi directement traductible en termes d'évaluation des politiques publiques.

[719] La fiche indicateur est reproduite dans son ensemble en annexe 2.2.

conseillers, un travail de collecte d'information qui leur paraît peu conforme avec la réalité des relations entre acteurs du marché du travail.

Cette modélisation du travail par l'indicateur n'est pas une maladresse des concepteurs ou un impensé de l'outil de mesure. Marqués par le trucage des chiffres constaté lors de la première mise en œuvre d'une direction par objectif à l'ANPE, entre 1980 et 1983, les architectes du système d'information souhaitaient construire des indicateurs qui soient, le plus souvent possible, adossés à des événements et des acteurs extérieurs à l'institution[720]. L'enjeu était de produire des outils difficiles à manipuler. Les concepteurs craignaient que la ligne de commandement ne fausse les données. Pôle emploi se caractérise par une distinction entre, d'un côté, celui qui analyse les données et, de l'autre, celui qui est en position de commandement sur les conseillers qui produisent les données au cours de leur activité de travail. De ce point de vue, un indicateur comme la MER+ met en difficulté les contrôleurs. L'obligation de recourir aux informations collectées auprès des employeurs, pour passer d'une MER à une MER+, crée un décalage entre le nombre d'embauches imputées à Pôle emploi et le nombre d'embauches que les conseillers ont suscitées.

> Un ancien contrôleur de gestion national, également ancien directeur d'agence m'explique :
>
> « *Les MER + c'est du placement mais il y a pas que ça. Les gens qui sont en atelier ils trouvent parfois un emploi grâce à nous, enfin grâce à l'atelier, on n'en sait rien, on sait pas le compter ça. Comme on rend les demandeurs d'emploi de plus en plus autonome, forcément ils trouvent grâce au fait de les avoir rendus autonomes, du coup on sait pas dire combien on a placé de gens.* […] *Il y a la déclaration du demandeur d'emploi au moment de sa désinscription mais après c'est déclaratif, on en sait rien. En plus, la plupart, s'ils ont trouvé grâce à nous ils vont mettre non.* […] *Du coup, je pense qu'on sur évalue notre propre efficacité. On pense qu'on est plus efficace qu'on ne l'est, Comme on sait que les DE ils vont mettre non à la question avez-vous êtes recruté grâce au PE ils vont mettre non, du coup on sur évalue.* »
>
> Camille, chef d'équipe, entretien 2011.

Les contrôleurs de gestion voient s'ouvrir un hiatus entre les résultats enregistrés et les pratiques conduisant à ces résultats. Les données sont donc sujettes à caution, ce qui obère la légitimité des analyses produites à leur sujet et la portée des arguments fondées dessus. Les contrôleurs de gestion militent ainsi pour une plus grande normativité des enregistrements, tandis que les *managers* qu'ils conseillent sont plus intéressés par une conformité des chiffres avec les objectifs fixés.

En invitant les agents à une collecte d'information qui n'a pas toujours de sens du point de vue de leur activité concrète et qui est difficile à obtenir, l'usage de l'indicateur MER +

[720] Entretien avec Dominique Bauby, premier Directeur national du contrôle de gestion 2013.

désarrime les chiffres de ce qu'ils sont censés représenter. Ce contexte favorise l'apparition de controverses dont l'enjeu est de connaître le travail pour mieux le prescrire.

1.2. Des arbitrages gestionnaires contradictoires

Lorsqu'ils sont soumis à la pression du flux, les conseillers en viennent, comme dans beaucoup d'emplois, à parer au plus pressé[721]. Dans de tels contextes, ils arbitrent entre différentes tâches, qu'ils pondèrent en fonction des « valeurs » associées à chacune de ses tâches. L'identification de cette valeur n'est jamais tout à fait donnée d'avance, elle se construit au fil des événements. Cette hiérarchie des valeurs détermine en grande partie la lecture qui pourra être faite des actes effectués, soit à partir du système d'information, soit à partir du jugement plus immédiat de l'encadrement.

> La scène a lieu au cours d'une matinée où je suis avec Naomie, conseillère Pôle emploi engagée juste avant la fusion après une expérience dans la banque. Dans un bureau fermé, elle doit recevoir des demandeurs d'emploi en entretien. Il est 10h50, Naomie se prépare à recevoir la personne qui a rendez-vous à 11h. Elle a un peu de temps car la demandeuse d'emploi qui avait rendez-vous à 10h30 ne s'est pas présentée. En fait, cette dernière personne n'est pas absente, elle a simplement oublié de mentionner sa présence à la borne d'accueil. Les agents du guichet n'ont pas pu l'inscrire dans le logiciel de file d'attente représentant la « queue » sur l'ordinateur des conseillers. Du point de vue de Naomie, dans le bureau face à l'ordinateur, la personne n'existait pas. Fabrice, l'un de ses collègues, reçoit lui aussi des demandeurs d'emploi ce matin-là. Il a compris la situation en croisant la demandeuse d'emploi désœuvrée dans le hall et vient prévenir Naomie.
>
> « Fabrice : *"T'en fais quoi de ta jeune fille de 10h30 ?*
> Naomie : *Elle est arrivée à moins 10…*
> Fabrice : *Non, je crois qu'elle était là bien avant mais qu'elle n'a pas compris qu'il fallait faire toute la queue pour aller s'enregistrer à la borne... Elle attendait depuis un moment et puis là il faut régler le problème car elle monte dans les tours.*
> Naomie : *Et bien tu dis à Ochine* [Le chef d'équipe] *de s'en occuper.*
> Ochine, le chef d'équipe, était dans un bureau voisin. Il arrive à ce moment-là, sans doute attiré après avoir entendu son nom.
> Fabrice : *Tiens, Ochine est là !*
> Naomie : *Ochine, elle est arrivée à moins dix, je vais pas pouvoir la prendre la petite dame.*
> Ochine : *Comment ça elle est arrivée à moins 10 ? Il est hors de question qu'on la renvoie chez elle. Tu la reçois un point c'est tout.*
> Naomie : *Mais qui va prendre mon rendez-vous de 11h ?*
> Ochine : *On verra quand ton rendez-vous sera-là, si la personne se présente, mais pour l'instant tu la reçois.*
> Naomie : *Mais elle est arrivée en retard…*
> Ochine : *Comment ça elle est arrivée en retard, ça j'en sais rien du tout. Tu la prends…»*

[721] Hélène Weber, « 10 : Contraindre et convaincre par le biais des normes temporelles. », *Recherches*, 2007, p. 269-292.

Quelques secondes passent, Ochine et Fabrice nous quittent. Naomie ouvre le dossier de la dame et s'exclame très énervée : "*En plus c'est une assistante maternelle…*"

Avant de partir chercher la demandeuse d'emploi, Naomie crie à la volée : *"De toutes façons quand je peux pas les voir je les régularise. "*»[722]

La régularisation consiste à fabriquer un entretien fictif qui permet de faire « comme si » la personne avait été reçue et d'éviter ainsi les conséquences fâcheuses d'une absence, l'avertissement avant radiation.

Les assistantes maternelles sont dépendantes de Pôle emploi pour ce qui concerne leurs allocations chômage. En revanche, pour ce qui concerne le placement, elles relèvent d'une institution spécifique, la Protection maternelle et infantile, qui contrôle la qualité des assistantes et de leur logement avant de répartir les enfants. La demandeuse d'emploi ne devrait donc pas être convoquée à Pôle emploi, mais peu de conseiller maîtrisent la codification qui permet de faire sortir ces demandeurs d'emploi-là du fichier des personnes à convoquer sans nuire à leurs allocations.

Dans cet extrait, la conseillère ne partage pas le point de vue de son collègue, Fabrice, qui considère qu'il faut recevoir cette personne, même si elle ne s'est pas comportée comme il faudrait à l'accueil. Naomie propose un arbitrage différent : elle est en droit de ne pas recevoir cette personne car son retard est un tort et le prochain rendez-vous arrive dans moins de dix minutes. La controverse a lieu sous les yeux du supérieur hiérarchique direct, qui partage le point de vue de Fabrice. Le supérieur en question est issu de l'assurance chômage et ne peut suppléer la conseillère en recevant le demandeur d'emploi suivant. La conseillère se disait, cependant, prête à minimiser les conséquences de son arbitrage en inscrivant un entretien factice dans le dossier de la demandeuse d'emploi, afin qu'elle ne soit pas comptée comme absente. Si le chef d'équipe n'avait pas été là, elle aurait pu « tromper » le système d'information ou convaincre un collègue présent en *back office*, de la suppléer. La valeur qu'elle mobilise est la gestion du flux de demandeurs d'emploi. Traiter le cas de cette personne comme il le faudrait pourrait provoquer un embouteillage.

Dans les situations de travail, les options et les arbitrages potentiels sont très nombreux. Il est possible de masquer, dans un dossier de demandeur d'emploi, le fait qu'une requête a été traitée de façon précipitée. Il est envisageable, au contraire, de traiter la demande de façon adéquate sans pour autant en faire mention dans le dossier, pour gagner le temps de la saisie. Mais, dans ces deux cas, une question reste en suspens : comment le conseiller reprenant le dossier quelque temps plus tard peut-t-il se figurer si la demande a été traitée ou non ? L'imperfection de l'intervention peut, par ailleurs, conduire le demandeur d'emploi à poser des problèmes d'ordre public à l'accueil tandis que le traitement adéquat de sa demande peut mettre en danger la gestion de la file d'attente, favorisant le mécontentement des autres demandeurs qui s'y pressent. Le conseiller peut ainsi privilégier la requête du demandeur d'emploi qui lui fait face ou, à l'inverse, privilégier les interventions qu'il peut valoriser dans le système d'information. La plupart du temps, il arrête un compromis entre le travail et sa

[722] Observation, été 2012, carnet p. 192/234.

représentation. Le travail des conseillers relève en partie d'un exercice de mise en scène de leur travail, dans la grammaire du système d'information. Les arbitrages des conseillers prennent en compte la mise en scène du travail comme une variable.

2. Le sens de la mesure : Les contrôleurs se déplacent pour mieux lire les chiffres

Les contrôleurs de gestion s'acquittent de la mise en forme des chiffres en construisant des tableaux de bord. Ils transmettent ensuite des notes à leur *manager* pour faire parler ces tableaux. Tout comme les statisticiens professionnels s'appesantissent sur les annexes méthodologiques des documents que leurs confrères produisent, les contrôleurs de gestion aiment connaître les conditions dans lesquelles les données ont été enregistrées. Le suivi longitudinal des indicateurs du contrat de performance confère, par ailleurs, un caractère essentiel aux informations qualitatives qui pourraient permettre de prédire le fléchissement des courbes. La lecture des tableaux repose sur des enquêtes informelles réalisées auprès des échelons supervisés et le sens de la mesure repose en grande partie sur le sens du contact. Les contrôleurs pratiquent une gymnastique complexe qui consiste à recueillir les confidences de personnes qu'ils évaluent (2.1). L'intérêt d'approfondir ces connaissances informelles est sans cesse comparé avec la possibilité de prescrire le travail (2.2). Il ne s'agit pas de jouer au chat et à la souris. Du point de vue des contrôleurs, la maîtrise des conditions d'enregistrement des données est primordiale pour évaluer le degré d'homogénéité des données et, partant, leur caractère comparable (2.3).

2.1. Susciter la confidence des personnes observées

Les contrôleurs de gestion dépeignent leur activité comme le fait d'être « en appui » et « en alerte » auprès de leurs supérieurs. Ils considèrent, par ailleurs, comme de leur devoir d'aider les *managers* qu'ils évaluent. On a montré que ces alertes sont fondées sur des prévisions, elles-mêmes calculées à partir de modèles économétriques. Les contrôleurs sont conscients du fait qu'entre un évènement et l'apparition de ses conséquences dans les tableaux de bord, il existe un décalage. Ils attendent que les directeurs supervisés leur relaient, à l'avance, les informations qui seraient susceptibles de faire varier les courbes. Qu'est-ce qui peut faire varier les courbes ? Le système d'information de Pôle emploi est alimenté par l'utilisation des registres, alimentés à l'intersection de la demande sociale et des services délivrés. Ainsi, plus les inoccupés considèrent que Pôle emploi peut leur fournir une aide, plus ils vont avoir tendance à s'inscrire auprès de l'opérateur public de placement. Il s'agit là de ce que l'on a nommé la composante cognitive de la convention keynésienne de plein emploi. Mais, les données de Pôle emploi ne mesurent pas seulement l'extension de cette composante.

Elles mesurent aussi les conséquences de phénomènes exogènes comme les effets du volume de production sur le niveau d'emploi. Néanmoins, lorsqu'une grande entreprise ferme, les licenciés économiques ne se présentent pas au guichet tout de suite[723]. Les données mesurent, par ailleurs, les conséquences de phénomènes endogènes tels que l'organisation de l'activité des agents. Les modifications des conditions de travail des agents ont des conséquences sur les modes d'enregistrement des données. Lorsque l'organisation du travail est durablement modifiée, les conseillers sont d'abord formés et préparés à ces évolutions. Elles ne s'imposent pas du jour au lendemain. Les effets de tels évènements, endogènes et exogènes, sur les indicateurs ne sont donc pas toujours immédiats. Pour ces différentes raisons, les contrôleurs de gestion sont friands d'informations sur « ce qui se passe vraiment en agence ». Ils poussent les directeurs de l'échelon d'en dessous à être le plus transparents possible en ce qui concerne les mauvaises nouvelles. L'enjeu de cette transparence est de prévoir l'évolution des courbes et de traduire ces évolutions en analyses, avant même que les indicateurs n'aient frémis. Un ancien responsable du contrôle de gestion dans une Direction départementale explique qu'il envisage cette transparence comme la condition de possibilité du suivi rigoureux des données quantitatives :

> « *C'est un peu la même chose dans toutes les entreprises. Si on veut vraiment piloter les choses et qu'il y ait de la sincérité à tous les niveaux, il faut qu'il y ait une confiance, une maturité, entre les différents niveaux hiérarchiques. Le contrôle de gestion, à mon avis, il a un rôle important à jouer là-dedans. Effectivement, il peut être l'œil de Moscou, mais que vaut l'œil de Moscou quand il est déconnecté de la réalité ? Il va piloter de l'illusion et vous ne savez pas ce qui se passe sur le terrain. Pour savoir ce qui se passe sur le terrain, vous devez avoir la confiance des managers, cette confiance elle ne peut se faire que s'ils ont un intérêt au contrôle de gestion.* »
>
> Denis, ancien chargé de mission contrôle de gestion territorial, entretien, 2011

Dans l'esprit de ce contrôleur, le caractère normatif de l'évaluation peut amener à des désaccords de fond avec les directeurs observés. Malgré ces controverses plausibles, le partage de l'information doit être le plus complet possible, en aval et en amont des jugements normatifs, afin de garantir la pertinence de la lecture des chiffres. L'enjeu de ces échanges est, pour ce contrôleur, d'améliorer la qualité des analyses qu'il produit. Il ne faut pas que l'enregistrement des données se dissocie du réel vécu par les Directeurs d'agence et par leurs conseillers. Le contrôleur en question met ainsi un point d'honneur à produire des outils de pilotage, en collaboration avec les Directeurs d'agence, pour légitimer auprès d'eux le volet normatif de son activité. Ce rapport à la confiance repose sur une position de principe, proche

[723] Ils s'inscrivent le plus souvent dans des programmes de reclassement d'une durée approximative d'un an. De telles cellules sont analysées dans F. Brun, D. Cortel B. Frotiée, J. Pélisse, 2012, « Quand une expérimentation fait bouger les lignes de l'accompagnement », in Marie-Christine Bureau et Ivan Sainsaulieu, *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Presses Univ. Septentrion, 2011.

du « constructivisme » : pour lui, le statut de réalité des données n'est pas garanti[724]. Tous les contrôleurs de gestion ne partagent pas cette approche, mais elle découle de la confrontation à une épreuve dont ils font tous l'expérience. Tous doivent réagir et intervenir lorsque les chiffres ne sont pas ceux qui étaient attendus et proposer une analyse de ce qu'ils nomment « des décrochages ». Même les plus « réalistes », pour qui le statut de réalité des données n'est pas une question, sont amenés à demander des comptes aux directeurs évalués et à s'enquérir des variables explicatives potentielles.

Pour illustrer ce rapport aux chiffres, revenons sur un extrait d'entretien déjà cité au chapitre précédent. Un contrôleur de gestion régional explique pourquoi, lorsqu'il prévient une Direction départementale de l'évolution inquiétante d'un indicateur, il attend en retour d'être prévenu des actions menées pour rétablir le chiffre :

« *Je pense qu'à un moment donné, nous on doit jouer notre rôle d'alerte. On alerte notre Direction régionale sur des résultats qui ne sont pas à la hauteur de ce qui était attendu. C'est vrai que, si on apprend qu'il y a des plans d'action qui sont en train d'être mis en place, ça permet d'atténuer un petit peu l'alerte, de dire : "Il y a des choses qui sont en train de se mettre en place, il va y avoir un certain temps avant que ça porte ses fruits." On va dire : "Il y a des choses qui sont lancées." Si on n'a pas l'information, au bout de trois ou quatre alertes, au bout de quatre mois, le Directeur régional il va taper sur la table, il va dire : "Ca fait quatre fois qu'ils vous font une alerte…"* »

Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

La démarche de ce contrôleur repose sur différents ressorts qu'il convient de distinguer. Tout d'abord, il demande des informations pour expliquer le décrochage de l'indicateur. Ensuite, le caractère préjudiciable de ces informations est « atténué » par l'existence d'opérations vouées à rétablir l'indicateur. Cette dernière information préserve le directeur observé du courroux du Directeur régional. Elle permet de relativiser le caractère durable des mauvais résultats. Si l'opération de redressement fonctionne, le décrochage n'apparaîtra plus dans les indicateurs à la fin de l'année. En revanche, en l'absence de réaction du *manager* observé, le contrôleur de gestion s'allie avec son propre directeur, le Directeur régional, contre les directeurs observés. Il mobilise la ligne de commandement pour que des informations soient transmises. Un Directeur départemental, que nous avons rencontré dans un autre département, décrit une telle approche en ces termes : « jouer sur le galon ». Dans son esprit, l'expression signifie imposer une décision sans négociation. Il utilise cette formule pour dévaloriser la pratique.

« JMP : Ça peut arriver que les Directeurs d'agence ne soient pas d'accord avec un plan d'action ?

[724] Nous empruntons cette opposition entre constructivisme et réalisme aux analyses d'Alain Desrosières concernant les injonctions faites aux instituts nationaux de statistique par Eurostat. Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *op. cit.*

Oui, parce que moi je vois les choses de ma fenêtre départementale et eux au niveau local. En plus, on leur détruit leur planning si on leur demande un plan d'action. Ils vont donc me dire "Ben j'avais prévu de faire autre chose...» Sauf que moi, ça, je le savais pas. J'ai regardé à un moment donné le planning sur 15 jours et j'ai rien vu du tout. Mais, alors, il me dit que si on fait ça, il va devoir défaire le plan d'action entreprise qu'il allait lancer, voilà. Et puis, eux aussi, ils vont négocier : "Je veux bien le faire alors mais pas trois jours. Deux jours plutôt.» Ca négocie donc sur certains points. Mais bon...

Ça suppose quand même que le diagnostic soit un peu partagé.

Quand je fais un coup de semonce, j'ai pas l'impression d'avoir donné un ordre. Je vais pas placer mon management sur le galon. Je dis pas : "Je suis directeur et maintenant vous faites ça c'est tout.» Non, parce qu'il faut que ce soit partagé. Et si c'est pas partagé, c'est compris au moins. Pourquoi le Directeur départemental a demandé ça ? Pourquoi je vous le demande maintenant ? Pourquoi je vous demande de mettre vos équipes sur le flan : et ben parce qu'à un moment donné il faut jouer le jeu. C'est un peu comme ça. Mais oui, je n'ai pas l'impression depuis la fusion d'avoir essayé d'imposer mon galon. Très rarement en tout cas. Je me base sur la confiance et la relation que l'on peut avoir. Je ne fais pas du galon mon mode de fonctionnement. »

Wilfried, directeur départemental, entretien 2012.

De manière générale, l'imposition des enseignements d'un chiffre est mal perçue par les *managers* et par les contrôleurs de gestion, qui disent préférer l'enrôlement. L'intérêt de la pratique de l'enrôlement réside dans le fait qu'un acteur enrôlé n'a plus à être surveillé. Il n'est plus nécessaire de le contraindre par la peur du gendarme[725]. Il devient au contraire un porte-parole. En retour, les contrôleurs de gestion prennent soin de coproduire les « diagnostics » avec les directeurs observés afin de les attacher à leur vision du monde. Cette vision peut paraître quelque peu candide, soulignons que, de gré ou de force, les directeurs observés ont toujours intérêt à prendre en compte le point de vue des contrôleurs qui les évaluent. Pour un directeur évalué, il est risqué de laisser le contrôleur de gestion seul face à des indicateurs qui s'écartent de l'objectif. La menace serait grande d'un passage « par le galon » beaucoup plus injonctif. Un ancien directeur d'agence nous explique ses rapports avec le contrôle de gestion de la Direction départementale :

« JMP : Et j'imagine que tu ne rends pas des comptes uniquement sur le pilotage, à une Direction départementale ?

Non, je rendais des comptes aussi sur des problèmes récurrents en matière de ressources humaines, mais il y a quand même beaucoup de points sur les indicateurs donc, dès qu'on était en baisse ou en chute, je lui expliquais pourquoi.

JMP : Il appelait avant ?

Non. Il appelait pas avant.

[725] Francis Pavé, *L'illusion informaticienne*, *op. cit.*

JMP : C'est toi qui appelais ?

Oui, je lui disais attention là-dessus on est en train de se planter. Je lui expliquais pourquoi avant parce que... c'est comme ton banquier, il vaut mieux lui expliquer avant plutôt qu'il découvre tout seul que t'es à découvert.

JMP : C'est un peu ça, c'est un banquier la Direction départementale ?

Non, non, non, pas du tout. Mais il vaut mieux anticiper les mauvaises nouvelles, vaut mieux alerter quoi.

JMP : Et c'est quoi la réaction du contrôleur de gestion quand on lui annonce une mauvaise nouvelle ?

Il te dit : "Ben non, mon coco. Met le paquet". Alors, toi, tu fais ce que tu peux avec les moyens que tu as. »

Camille, ancien Directeur d'agence, entretien, 2011

Pour un directeur, relayer la mauvaise nouvelle au contrôleur de gestion de l'échelon supérieur, prévenir qu'un indicateur « décroche », ne change rien au fait que l'objectif aura du mal à être tenu. Néanmoins, cela fournit des éléments de langage au contrôleur pour constituer un tampon entre le Directeur départemental et le Directeur d'agence. Ces éléments verbaux garnissent également les explications transmises au niveau supérieur, Direction générale et Direction régionale, dans le suivi du contrat annuel de performance. Un contrôleur de gestion national nous explique l'intérêt qu'il retire des déplacements qu'il effectue dans les Directions régionales :

« *La dernière fois que je suis allé dans une région, j'y suis allé avec la correspondante pilotage de cette région qui est ici à la Direction régionale. Donc, elle a travaillé à 360°. Moi j'étais intéressé dans l'échange, davantage sur les effectifs et sur le budget, Donc on leur a posé des questions par écrit. Et c'est là où c'était intéressant. Il y a des réponses du Directeur régional et du directeur du pilotage, et il y en a d'autres, c'était des Directeurs départementaux, et donc je posais des questions du type : "Pourquoi est-ce que vous êtes en retard sur le budget des prestations ?" J'ai eu des réponses, que le correspondant budgétaire qui est ici, bon il aurait pu me l'amener, mais c'est quand même mieux quand un Directeur départemental me dit : "Ben voilà ce qu'il se passe et au second semestre on se rattrape ou on se rattrape pas." Et ça, ça vaut de l'or. Depuis le début de l'année je me suis déplacé en Alsace, je suis allé en Pays-de-Loire et j'ai fait des visioconférences avec la Bretagne. C'est pas mal, mais ce n'est pas beaucoup. Donc il faut que l'on en fasse plus. Mes collaborateurs le font, mais pareil pas suffisamment. J'aimerais qu'on le fasse beaucoup plus.* »

Smaïl, contrôleur de gestion national, entretien 2012.

Le petit Marcel de Pagnol voit sa peur disparaître lorsqu'il parvient à mettre un nom sur ce cri dans la nuit : c'était un renard[726]. De la même manière, le contrôleur de gestion est rassuré lorsqu'il peut mettre des mécanismes explicatifs en face d'un indicateur qui chute. L'inquiétude est atténuée car le décrochage est justifiable. Les contrôleurs de gestion envisagent leur activité comme une activité d'analyse de ces décrochages. Ils évoquent souvent les services qu'ils rendent aux directions subordonnées dans de telles situations. Une contrôleuse de gestion régionale explique, en ces termes, les liens qui se tissent avec les Directions départementales dans la recherche de compréhension des variations des courbes inattendues :

> « *Ils peuvent nous demander de les aider à préparer un plan d'action. Comment ils vont le piloter ? Ils peuvent avoir un souci : "Pourquoi, moi, je n'y arrive pas, pourquoi je suis toujours en retard, j'ai un taux de satisfaction qui est plus faible, qu'est-ce qui explique que moi je suis en-dessous, dix points en dessous des autres territoires ?» Donc là, nous, on va creuser. On va regarder la typologie des offres qu'ils traitent. C'est peut-être dû à des secteurs d'activité, à des métiers, ce n'est pas que quantitatif, il y a des réalités qui sont derrière. Ou alors, c'est plutôt lié aux territoires, qui sont également des bassins d'emploi avec plusieurs agences. Il y a une cohérence de l'activité économique. Je veux dire que d'un site à l'autre, ça nous arrive d'appuyer un plan d'action sur un site en particulier, mais la plupart du temps on ne va pas travailler pour un site, mais pour un territoire, pour un bassin, donc pour plusieurs agences. Parce qu'elles sont homogènes. De toute façon, les trois ou quatre agences du bassin, vont avoir les mêmes orientations. Si je prends l'exemple du Bouchonnois : Montartre, Mufflins, tout ça, ce sera de l'automobile, on sait que c'est concentré à cet endroit. On ne va pas aller s'occuper de l'industrie automobile à Balbec* [Port industriel spécialisé dans la pétrochimie et les minerais]*… Et le plan d'action, il va concerner plusieurs agences. Mais c'est pas forcément au niveau de la Direction départementale que ça va se jouer, quand on fait nos études, on les fait en termes de bassin d'emploi, parce ce qui compte c'est d'avoir des données comparables. Le bassin, c'est l'unité la plus fine, et la plus consolidée en même temps pour nous, en termes de pertinence de l'analyse.* »
>
> Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien, 2012

La mise en œuvre de telles enquêtes témoigne de l'intérêt des contrôleurs pour ce qui se passe dans les agences. En suscitant les confidences des directeurs qu'ils observent, ils bénéficient des questions que ces deniers se posent et peuvent participer au cadrage des problèmes et de leurs solutions. Ils n'interviennent pas dans la définition du plan d'action, domaine réservé du *management*, mais sont associés à sa constitution. Les interrogations des Directeurs d'agence constituent, pour les contrôleurs, l'occasion de diffuser implicitement ou explicitement une pédagogie du « pilotage ». Un ancien Directeur d'agence, devenu contrôleur de gestion régional, souligne l'importance pédagogique du contrôle de gestion dans l'activité de Directeur d'agence.

[726] « Alors, parce qu'il était nommé, ce cri perdit sa puissance nocturne : ce renard *glapissait*, rien de plus. (…) je fus tout à fait rassuré. » Marcel Pagnol, *Le Château de ma mère*, Paris, France, Didier, 1967. p. 81.

« JMP : Quand on est directeur d'agence, on s'adresse au contrôle de gestion ?

Obligatoirement, car toute notre activité a toujours été suivie par des indicateurs en termes de résultats. On ne peut pas ignorer d'où vient ce suivi, d'où viennent ces indicateurs et on ne peut pas ignorer à qui on s'adresse quand on ne comprend pas certaines choses, malgré les actions que l'on mène dans l'agence et que l'on a besoin de faire un point pour avoir une sorte d'analyse plus fine de notre agence, de nos résultats, du comment, du pourquoi. Parce qu'un chiffre est un chiffre mais si on ne sait absolument pas comment il est… structuré, comment il est produit, quels sont les différents éléments qui amènent à la conséquence que l'on constate sur le chiffre. Quand je ne sais pas pourquoi le chiffre n'est pas bon mais, que j'aimerais bien travailler avec mes équipes là-dessus, mettre en place des plans d'action vous ne savez pas sur quoi vous le mettez le plan d'action. Alors, il y a certains indicateurs qui sont relativement simples, relativement basiques, il y en a d'autres qui sont un peu plus sophistiqués. Si on ne maîtrise pas correctement tout cela... »

Franck, ancien directeur d'agence, contrôleur de gestion régional, entretien 2012.

Le caractère pédagogique de cette intervention est de deux ordres. D'abord, les contrôleurs de gestion éclairent les directeurs subordonnés sur le fonctionnement des indicateurs, la façon dont le décompte est effectué et les biais que cela peut entrainer. Ensuite, les contrôleurs recherchent les variables qui expliquent le mieux les résultats d'une division donnée. L'identification de ces variables détermine des « leviers d'action » présentés au directeur comme des marges de manœuvre ou des gisements de productivité. Il y a donc une analyse produite à destination des Directeurs départementaux et locaux qui a pour but d'expliquer, d'équiper, et d'enrôler.

Qu'ils soient réalistes ou constructivistes dans leur rapport à l'alimentation des données, les contrôleurs de gestion attendent, de la part des directeurs supervisés, qu'ils soient concernés par l'évolution des chiffres et qu'ils relaient les informations pertinentes en matière de prévision de l'activité à court ou moyen terme. Mais, au-delà de l'opposition entre le choix de la confiance ou de la fermeté, ce qui réunit les contrôleurs est leur intérêt commun pour la mise en œuvre de plans d'action conformes à leur propre définition de l'activité, selon laquelle la qualité de l'intervention de Pôle emploi doit être visible dans le système d'information. Il y a, dès lors, une tension dans les informations que recherchent les contrôleurs : ils hésitent entre l'envie de savoir comment les choses se passent réellement et le souhait d'apprendre que les choses vont dans le sens des objectifs.

2.2. Connaître les pratiques ou les encadrer ?

Lorsque les directeurs sollicitent les contrôleurs de gestion du niveau supérieur, ceux-ci sont tentés de les orienter vers des organisations du travail qui facilitent l'évaluation. La tension, entre connaître les pratiques ou les prescrire, est plus explicite encore lorsque les contrôleurs de gestion vont à la rencontre des directeurs qu'ils observent. Dans de telles

configurations, ils oscillent entre l'édiction d'un véritable « protocole » d'intervention et la réalisation d'enquêtes d'ordre plus informel. Nous envisageons la notion de protocole comme une formalisation des tâches productives, visant à garantir la qualité et la stabilité du produit. En d'autres termes, les protocoles visent à normaliser les pratiques pour les rendre comparables.

Lorsque le contrôleur de gestion veut comprendre le contexte qui a présidé à l'enregistrement des données, il doit, en quelque sorte, traverser l'écran pour aller au-delà du chiffre. Parmi nos enquêtés, les méthodes visant à se rapprocher de la réalité du terrain divergent en fonction des personnes, de leur parcours ou de leur échelon hiérarchique. Néanmoins, on en retrouve presque toujours la trace. La raison principale qui amène à ce type d'enquêtes réside dans la nécessité, qu'ils ressentent, de comprendre la signification des actes professionnels décomptés par la machine. Les contrôleurs de gestion ayant atteint leur position à la suite d'une mobilité ascendante au sein de l'institution, ont eu l'occasion d'apprendre la signification des tâches effectuées par les conseillers en agence. Ils tiennent à ce que leurs collaborateurs, les membres de leur service de contrôle de gestion, partagent la même expertise. Un contrôleur régional nous explique pourquoi il pousse les membres de son équipe à passer du temps dans les agences, auprès des conseillers.

> « *Il faut qu'ils sachent ce qu'est un demandeur d'emploi, ce qu'on lui raconte, ce qu'est une entreprise, pourquoi on décroche le téléphone en prenant des offres, qu'est-ce que ça veut dire. Mais c'est assez coûteux, puisque l'an passé ça nous a coûté cinq jours et quelques par équivalent temps plein chez moi. Pardon par agent parce qu'ils y sont presque tous allés.* »
>
> Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien 2011

L'intérêt pour ces « immersions » est lui-même l'objet d'arbitrages en termes de consommation de la ressource humaine. Passer du temps dans une agence est pertinent, mais il s'agit d'un temps perdu pour le service. Or, le temps des membres d'une équipe de contrôle est précieux, notamment lors des périodes de *rush*, à la fin de l'année civile. Aussi, les contrôleurs recherchent les modes d'enquête les plus légers possibles. À ce titre, ceux qui sont issus du rang peuvent bénéficier des relations qu'ils ont tissées tout au long de la hiérarchie. L'un de nos enquêtés appelle ces relais « des antennes ». Elles lui permettent de collecter des exemples précis, des faits et des pratiques :

> « *Je connais tous les processus de production, je suis à l'aise, j'ai mon propre réseau qui me parle, je sais comment ça se passe, c'est les antennes. En plus du système d'info.* »
>
> Denis, ancien contrôleur de gestion départemental, entretien 2011.

Les enquêtes labiles tirées d'échanges informels permettent, du point de vue de nos enquêtés, de donner plus de poids aux chiffres parce qu'elles permettent de les comprendre.

Comprendre signifie à la fois maîtriser la réalité que les chiffres sont censés décrire – la norme – et le processus qui lui donne forme – la pratique. Les enquêtes visent à expliquer un décalage entre les comportements attendus et la pratique. Un contrôleur de gestion régional nous explique, par exemple, comment il se rapproche des agences, de leur encadrement et des conseillers, pour comprendre pourquoi le rythme de consommation du budget est si varié entre les différents sites de la région:

> « *Il y a un domaine que l'on maîtrise mal, c'est les dépenses sur certaines typologies d'aide. On a donc besoin de savoir. Comme on sait qu'on n'a pas toujours les mêmes organisations, pas les mêmes modes de traitement des aides selon les agences, il faut que, ponctuellement, on aille voir ce qui s'y passe pour voir comment ils font en pratique. Ça, c'est un sujet sur lequel je travaille actuellement de manière transversale avec plusieurs équipes de Directeurs d'agence et de gens d'ici. Pour voir quelle serait la meilleure façon de suivre ces dépenses-là.* »
>
> Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

La réflexion du contrôleur de gestion s'inscrit, ici, dans un processus que nous avons croisé au chapitre précédent : l'aspect rhétorique de l'argument statistique. Ce n'est pas précisé dans l'extrait mais, afin d'enrôler les Directeurs d'agence de sa région dans les problématiques du « pilotage de la performance », il les réunit régulièrement à la Direction régionale pour évoquer les questions d'indicateur. L'enjeu de ces discussions est d'identifier des liens de cause à effet entre l'organisation concrète du travail et les représentations qu'en donne le système d'information. Au sein de cette équipe, le contrôleur propose de réfléchir au suivi d'une pratique qui lui semble mystérieuse : l'utilisation de l'enveloppe budgétaire allouée aux aides aux demandeurs d'emploi. La consommation de ces ressources varie excessivement d'une agence à une autre pour permettre une modélisation rigoureuse de l'utilisation de cette enveloppe dans la région. L'hypothèse du contrôleur est la suivante : la disparité des organisations du travail explique ces différences. Mais cette hypothèse doit être confrontée à une étude des pratiques auprès des conseillers. L'enquête est envisagée comme une première étape, qui ne saurait suffire à l'analyse des données. Elle doit permettre d'aboutir à la constitution d'un outil de suivi. S'il ne le dit pas, on pressent dans le discours de cet enquêté que l'objectif, à terme, est de parvenir à l'élaboration d'un outil de lissage annuel de la consommation. Les réflexions de ce contrôleur régional font écho aux inquiétudes de l'un de ses collègues, lancé à la recherche de l'explication d'un décalage entre les objectifs assignés et les résultats d'un département. Le décalage concerne le montant des allocations versées aux chômeurs indemnisés. Le calcul est trop souvent inexact, ce qui entraîne des « indus », c'est-à-dire des versements d'allocation erronés :

> « *Nous on a pas mal d'informations que l'on distribue au niveau le plus fin, jusqu'au site. Par exemple, des indus très importants sur l'indemnisation du chômage, c'est des alertes et il faut bien faire quelque chose. Mais bon, les Directions départementales seraient*

alors légitimes pour déclencher, je ne sais pas, pas forcément un audit, mais au moins un appui pour conseiller les agences dans leur organisation : qu'est-ce qu'il se passe dans cette agence pour qu'il y ait un dérapage à ce point ? Ce n'est pas stigmatiser, c'est être en appui. C'est le sens que je donne, moi, à l'appui. Appuyer ça peut être sur la tête, enfoncer la personne, ou alors la soutenir. Je préfère la deuxième version. »

Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

Ce contrôleur de gestion régional constate des décalages entre les sommes versées aux demandeurs d'emploi indemnisés et les sommes qu'ils devraient réglementairement percevoir. Il ne s'agit ni d'un phénomène isolé, ni d'un phénomène aléatoire, les « indus » se concentrent dans quelques agences d'un département spécifique. Par ailleurs, l'écart est si important que le décalage s'apparente pour lui à un dérapage. Ces deux caractéristiques du phénomène, sa concentration géographique et son ampleur, confortent notre enquêté dans l'idée selon laquelle l'explication est à chercher dans le fonctionnement des agences. Intervenant à la Direction régionale, il ne serait cependant pas légitime à diligenter, de lui-même, une enquête à l'échelon n-2. Il enjoint en revanche les contrôleurs de gestion de l'échelon n-1 à se poser de telles questions et à s'intéresser à l'organisation concrète du travail sur les sites incriminés. L'enjeu de cette intervention auprès des échelons subordonnés est d'améliorer la lecture des courbes, la traduction des chiffres en mots. Notre enquêté ne comprend pas le phénomène. Il émet des hypothèses, mais n'est pas en mesure d'expliquer les raisons pour lesquelles l'écart est si important. Il lui manque des informations sur le contexte d'enregistrement des données. Mais, simultanément, cette intervention se donne pour but d'améliorer la courbe elle-même. L'enquête sur le travail est une première étape du raisonnement, elle doit structurer une opération de soutien aux agences, ce qui revient à intervenir sur l'organisation du travail elle-même.

Les contrôleurs de gestion sont avides de connaissances sur les habitudes qui président à l'enregistrement des données. Ces conventions ont un caractère symbolique, c'est-à-dire qu'elles correspondent à des schèmes de pensée relatifs à la profession de conseiller. Elles ont aussi un caractère matériel, elles s'enracinent dans une organisation collective des gestes. En venant à la rencontre des directeurs qu'ils observent, les contrôleurs cherchent à comprendre la réalité de la pratique et les contraintes dans lesquelles elle s'insère. Ce faisant, ils promeuvent la légitimité de « l'argument statistique » et défendent « l'auditabilité »[727] des décisions. Ils luttent pour que le décompte soit possible. Cette activité rhétorique fonctionne sur le ressort suivant : lorsqu'ils parviennent à convaincre les échelons subordonnés de réfléchir en des termes gestionnaires, ils sont alors mieux à même de diffuser les normes organisationnelles facilitant la possibilité de compter. Dans ce processus, la conformité de

[727] Michael Power, « Making things auditable », *Accounting, Organizations and Society*, 1996, vol. 21, n° 2–3, p. 289-315.

l'organisation du travail aux outils de mesure est envisagée comme une condition nécessaire à la mise en calcul. Ce processus rappelle la convergence entre rationalisation de l'économie réelle et mathématisation de l'économie politique au XIXe siècle, décrite en ces termes par A.-A. Cournot en 1838 :

> « L'extension du commerce et les progrès des procédés commerciaux tendent à rapprocher de plus en plus l'état réel des choses de cet ordre de conceptions abstraites sur lequel seul on peut asseoir des raisonnements théoriques »[728]

En retour, la rationalisation de l'activité ne peut opérer *ex nihilo* et doit prendre en compte le décalage qui persiste entre la réalité du travail et sa représentation dans les outils. Un enquêté, contrôleur de gestion régional, a mis en place de façon régulière au cours de l'année des « revues d'agence ». Il s'agit de rencontres qui réunissent l'équipe de direction de l'agence, le contrôle de gestion et le service qualité de la Direction régionale. Les échanges portent sur les indicateurs du contrat annuel de performance, leur niveau et les actions menées pour atteindre les objectifs. Il s'agit, en l'occurrence, d'une région rurale qui ne compte que 20 agences. Ceci explique la relative proximité entre la Direction régionale et les agences. De telles « revues » ne seraient pas envisageables en termes de temps dans des régions plus denses, accueillant jusqu'à 80 sites.

> « *Donc, le dispositif qu'on a mis en place avec la qualité, c'est qu'on a des revues d'agence. Donc on a demandé d'installer quatre revues d'agence. Donc chaque agence doit reprendre son contrat de performance qui a été vu avec son Directeur départemental. Pour la première revue d'agence, en début d'année, on va balayer l'ensemble des indicateurs, par processus, que ce soit en termes de performance, ce qu'on fait de notre côté, en termes de qualité, ce qu'ils font eux, ou que ce soit en termes d'enquêtes de satisfaction des clients. Et le contrôle interne : trimestriellement, l'agence va faire un point sur ce qui va, ce qui va pas, les actions qu'ils allaient menées dans le cadre de la notification de début d'année, où ils en sont, est-ce que ça se concrétise en termes de résultats, et s'il y a vraiment des résultats qui se dégradent, ce qu'ils souhaitent mettre en place en termes de nouvelles actions pour améliorer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi ou aux entreprises. Donc ça, ce dispositif-là, c'est le lien entre Directeurs d'agence et Directeur départemental. Cette année, nous on intervient là-dessus. C'est quelque chose qui s'est mis en place en 2011, et on voulait donner un élan... Ça s'est mis en place gentiment, pour donner un vrai coup d'accélérateur sur la qualité de cette revue d'agence, le Directeur régional a décidé d'assister à une revue d'agence dans chaque agence. Lui-même ou son adjoint, moi-même car j'assiste à toutes, en présence du Directeur départemental et du directeur d'agence bien sûr.* »
>
> Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

Le procédé, qui mêle positivité et normativité de l'enquête, convient bien aux caractéristiques de ce contrôleur de gestion. Formé à la comptabilité, il a eu une longue

[728] Antoine-Augustin Cournot, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, Paris, France, J. Vrin, 1980. p.8, cité dans François Vatin, « Comte et Cournot. Une mise en regard biographique et épistémologique », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 2003, vol. 8, n° 1, p. 9-40.

expérience en la matière au sein des Assedic, avant de rejoindre le contrôle de gestion quelques années avant la fusion. Il a une approche « réaliste » des systèmes d'information et une vision descendante du commandement. À une question concernant la pression que représentent ces revues d'agence pour les directeurs d'agence, il répond par exemple : « *Il y a du bon stress. Ça veut dire qu'ils ont pris l'exercice au sérieux.* » L'intérêt qu'il porte à ce rapprochement, vis-à-vis des Directeurs d'agence, est de faire passer les orientations de son directeur et de comprendre, non pas tant le quotidien des directeurs qu'il supervise, que la cohérence de leurs actions. La descente auprès des échelons inférieurs est l'occasion d'amener les Directeurs d'agence à se conformer à la notion de stratégie, dont les indicateurs seraient la traduction. Plus tard, dans l'entretien, il raconte comment il s'adresse aux Directeurs d'agence lors de ces revues d'agence :

> *« "Parce que nous on vous demande d'écrire cette ligne stratégique, pour que vous la présentiez à votre agence afin que vos collaborateurs voient le sens des actions pour lesquelles vous travaillez. Parce que si on prend une action ou deux, à part, et qu'après on revient, c'est là où les conseillers ont du mal à voir quel est le fil conducteur". C'est vrai qu'on a demandé aux agences qu'elles se positionnent. On nous demande aussi, à nous au niveau régional, d'écrire pour le niveau national quelle est notre stratégie, notre politique stratégique, et je pense que ça c'est important. Qu'ils le fassent. Il y en a donc deux qui nous ont quitté en disant : "Ah oui, c'est vrai, vous avez raison.» Donc qui vont travailler sur la politique stratégique. Donc, il n'y a pas besoin de reprendre l'ensemble du document, on leur demande juste une page qui dit : "Voilà notre orientation cette année." »*
>
> Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

Le souhait de comprendre ce qu'il se passe dans les agences peut amener à interroger les évalués sur le sens de leurs pratiques. Les Directeurs d'agence sont ainsi questionnés sur la cohérence de leurs orientations. Il ne s'agit plus, dans le cadre de cette activité, d'appuyer des choix politiques mais de susciter leur explicitation.

2.3. Comprendre les protocoles des contrôleurs de gestion : la question de l'homogénéité des données dans les opérations de quantification.

Pour les contrôleurs, l'enjeu supérieur de ces différentes ingérences auprès des acteurs évalués est de disposer de données homogènes. En effet, pour être analysables, les données chiffrées doivent recouvrir des réalités « équivalentes ». La comparaison entre des informations issues de terrain divers mais semblables permet aux contrôleurs de donner un sens aux chiffres. L'équivalence est donc un critère qui fonde la légitimité de leur travail d'analyse. Sous couvert d'indépendance vis-à-vis de la ligne de commandement, ils en viennent ainsi à commander. Les contrôleurs encadrent la pratique des conseillers en agence.

Les contrôleurs peuvent ainsi être amenés à « prescrire le réel pour mieux le mesurer »[729], c'est-à-dire à s'affranchir de la complexité de la situation de chaque demandeur d'emploi. Nous proposons d'expliquer la tentation de prescrire le travail par la nécessité métrologique de disposer de données homogènes.

Dans l'enquête que nous avons menée, les contrôleurs de gestion semblent s'inscrire dans un mouvement ancien de normalisation des pratiques, la « qualité ». Ces principes de stabilisation des procédés de fabrications sont régulièrement décrits comme proprement industriels, avant leur importation récente dans le secteur des services. J. Gadrey définit ainsi cette « rationalisation industrielle » de la production de service :

> La rationalisation « vise à concevoir et à organiser la production de services professionnels formatés en quasi-produits, à standardiser autant que possible le travail professionnel, à réaliser ainsi des gains de productivité importants et mesurables, en faisant jouer par ailleurs aux technologies nouvelles (et en particulier au développement d'applications informatiques) un rôle central. »[730]

La stabilité de la qualité des biens manufacturés n'est pourtant pas une caractéristique originelle de l'industrie. Elle résulte d'un processus historique de reconfiguration de l'organisation du travail dans une optique de normalisation des produits. En effet, les dispositifs de stabilisation de la qualité des produits par sondage a elle-même été « importée » dans le monde industriel depuis les sciences humaines, à travers une adaptation de la technique du sondage aléatoire aux processus de contrôle. Dans les États-Unis des années 1930, Edwards Deming proposa aux industriels une telle méthode par échantillonnage. La mise en œuvre d'un contrôle technique des pièces amenait cependant à repenser l'ensemble des processus de production[731]. La corrélation entre processus de production et qualité du produit apparaissait alors comme un résultat à construire plutôt que comme une évidence. Il fallait cependant convaincre les producteurs industriels d'appliquer ces réflexions :

> « Mais, dans les États-Unis des années 1950, Deming ne rencontra pas immédiatement le succès qu'il espérait pour ses propositions de réorganisation des entreprises autour de l'objectif de la qualité. Aussi émigra-t-il au Japon, où l'industrie en pleine reconstruction adopta son langage et ses outils, techniques et sociaux, de la qualité. […] La quantification sert à outiller des comparaisons, à les coordonner en les standardisant, et à contrôler et stimuler les acteurs en situant leurs performances sur des échelles normatives. Il s'agit donc de construire des situations d'épreuve. L'enjeu de la quantification des critères de qualité est de mettre en forme un espace d'équivalence et les conventions d'équivalence structurant cet espace, indispensables

[729] Yolande Benarrosh, *Un coeur de métier bien outillé. Travail et outils de travail à l'ANPE... Ou la tentation de prescrire le travail pour mieux le mesurer.*, Noisy-le-Grand, Centre d'étude de l'emploi (Convention DARES), 2004.

[730] Jean Gadrey, « La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ? », *Revue française de sociologie*, 1994, vol. 35, n° 2, p. 163-195.

[731] Emmanuel Didier, « De l'échantillon à la population: sociologie de la généralisation par sondage aux États-Unis avant la Seconde Guerre mondiale » Thèse de doctorat, École nationale supérieure des mines, Paris, France, 2000.

> pour comparer, coordonner, mettre en concurrence et contrôler le degré de réussite aux épreuves proposées. »[732]

L'uniformisation de la qualité des produits par sondage aléatoire vise à produire un espace d'équivalence. Elle suppose de mettre en cohérence les conventions utilisées dans le cadre des activités productives afin de comparer, mettre en concurrence et contrôler le degré de conformation d'un bien à des normes prédéfinies. Ces dispositifs constituent en cela un préalable à l'activité de *benchmarking*. La comparaison quantifiée de services délivrés dans des contextes distincts commande d'homogénéiser les conventions de mesure, bien sûr, mais aussi les conditions de délivrance de ces services. Quitte à forcer le trait, il nous semble que le *benchmarking* perd toute signification en l'absence de standardisation du travail. Ainsi, dans le cas d'une grande administration publique comme l'est Pôle emploi, le processus de standardisation des prestations engage en fait un ensemble de réflexion à la fois épistémologique – possibilité épistémique de construction d'une nomenclature en réunissant des évènements dans des "classes" – et politique –principe d'équité dans le traitement des chômeurs, mais aussi de l'équité de l'évaluation des différents travailleurs traitant les chômeurs. Les contrôleurs de gestion en viennent ainsi à susciter certaines réorganisations du travail pour garantir la comparabilité des données. Filant la métaphore avec le travail de statisticien, nous qualifions ces réorganisations du travail de « protocoles ».

L'émergence des protocoles est attachée à la constitution des professions au sens anglo-saxon du terme[733]. Les ingénieurs de la mesure sur lesquels porte notre enquête semblent tentés par de telles mises en forme des procédures de travail. Il s'agit cependant de procédures de normalisation dont ils ne sont pas les destinataires. Ils cherchent à encadrer les pratiques d'autres travailleurs. La normalisation du travail d'autrui se retrouve dans d'autres espaces professionnels. Lorsqu'ils délèguent la passation des questionnaires, les statisticiens, par exemple, prennent soin d'homogénéiser les pratiques des enquêteurs[734]. Ils sont également concernés par la normalisation des registres administratifs :

> « En effet, le Système statistique français est organisé à partir d'une institution centrale, l'Insee, et des Services statistiques ministériels (SSM) qui regroupent près de 40 % des statisticiens publics. Or le problème récurrent de ces derniers est de pouvoir intervenir le plus en amont possible dans l'organisation des systèmes d'informations

[732] Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *op. cit.* Notons également que les dispositifs de stabilisation de la qualité des produits industrialisés ont réciproquement contribué à l'histoire du calcul statistique. Le test *t* de Student, qui permet de tester la validité des hypothèses d'une régression linéaire, a été développé dans le cadre de tentatives visant à stabiliser le goût, donc la qualité de fermentation, des bières Stout issues de la brasserie dublinoise Guinness.

[733] Pour Donald Schön, le protocole serait à l'origine une opération caractéristique de l'ingénieur ou du médecin. Il consisterait à « ajuster logiquement les moyens aux fins ». L'auteur s'appuie sur l'analyse de professions qui, par leur référence à la science ou à un corps de savoirs constitué comme autorité, ont intérêt à se conformer collectivement à une norme : les médecins ou les juristes. Donald A. Schön, *The reflective practitioner: how professionals think in action*, Aldershot, Royaume-Uni, Arena, 1991. p. 34-36

[734] Frédérique Houseaux et Céline Bessière, « Suivre des enquêteurs », *op. cit.*

> des ministères, pour pouvoir faire prendre en compte leurs besoins propres (définition des variables, nomenclatures…). Ceci dépend du type de coopération et d'échanges mutuellement utiles qu'ils parviennent à instaurer avec les autres services de leurs ministères. »[735]

La diffusion de protocoles de travail de ce type se retrouve également dans la rationalisation du travail hospitalier[736]. Comme ce fut le cas dans l'industrie, la mesure de l'homogénéité des services délivrés suscite une réorganisation du travail pour le rendre mesurable[737]. De telles normes de « qualité » peuvent être analysées comme une remise en cause de la professionnalité des travailleurs auxquels elles s'adressent, voire comme une exploitation de celle-ci[738]. Dans des secteurs d'activité à risque, comme l'industrie pétrochimique ou la marine marchande, les procédures « qualité » peuvent également participer d'une délégation de la responsabilité juridique sur les opérateurs de la base[739]. À Pôle emploi, les contrôleurs de gestion renforcent le processus de mise en qualité pour des raisons métrologiques qui leurs sont propres : dans leur activité quotidienne, ils dépendent du travail d'un grand nombre d'acteurs. Dans un contexte de *management* par objectif, la mise en place de procédures qualité et de protocoles participe de l'édiction de conventions de mesure. L'enjeu de tels processus est de rendre le système d'information plus utile. Autrement dit, l'écriture des protocoles peut être lue comme une façon d'agir sur les agents de la base, afin de favoriser l'équivalence entre l'activité des conseillers et la représentation que le système d'information en donne. D'une certaine manière, on pourrait envisager ces opérations de réorganisation du travail comme une optimisation de l'investissement de forme que constitue le système d'information.

Comme le rappelle Michel Gollac, l'interprétation des statistiques est « possible parce que les réponses se réfèrent à des schèmes de pensée généraux ou à des conventions »[740]. L'objectivation du travail des conseillers à travers des outils techniques s'opère, pour les contrôleurs de gestion de Pôle emploi, à travers un développement des relations informelles afin de mettre en place des conventions autour de la production des chiffres. L'outil technique seul ne suffit pas à encadrer les interactions entre le demandeur d'emploi, le conseiller et son ordinateur. La connaissance des représentations de celui qui saisit est indispensable pour analyser les informations enregistrées dans le système. C'est à cette condition qu'elles

[735] Alain Desrosières, « Décrire l'État ou explorer la société », *op. cit.*

[736] Pascal Ughetto, « Le travail, part oubliée des restructurations hospitalières. »

[737] Nicolas Belorgey, *L'hôpital sous pression*, *op. cit.*

[738] Les cercles de qualité peuvent en effet être analysés comme un moyen de faire participer les opérateurs de l'industrie à la chasse aux temps morts. Sur ce point, voir Stephen Bouquin, *La valse des écrous : travail, capital et action collective dans l'industrie automobile, 1970-2004*, Paris, France, Éd. Syllepse, 2006. p. 190-194.

[739] Sur ce point, voir les travaux de thèse de Claire Flécher sur la marine marchande et de Fanny Girin sur le raffinage.

[740] Michel Gollac, « Des chiffres insensés ? Pourquoi et comment on donne un sens aux données statistiques », *Revue française de sociologie*, 1997, vol. 38, n° 1, p. 5-36.

peuvent acquérir la propriété d'objets-frontière, c'est-à-dire d'objets susceptibles d'avoir une signification sur différentes scènes sociales[741]. En d'autres termes, l'encadrement technique et physique des pratiques des conseillers de Pôle emploi repose sur la diffusion d'une norme d'efficacité portée par les contrôleurs de gestion – est efficace un acte qui est enregistré dans le système d'information. Cette norme d'efficacité ne peut s'appliquer, qu'à condition d'enrôler – de gré ou de force – la personne dont l'activité est mesurée.

3. Rendre les courbes avantageuses : les contrôleurs de gestion abandonnent l'objectivité et organisent le travail, pour améliorer la productivité

La mesure et l'analyse du travail des conseillers conduit les contrôleurs de gestion à intervenir sur l'organisation du travail elle-même. Ils cherchent à insuffler des organisations du travail qui ont la réputation, ou la propriété, de jouer positivement sur les courbes. Leur activité consiste ainsi à repérer ces façons de faire et à les promouvoir. Pour ce faire, ils comparent les organisations du travail et les résultats différenciés des agences qu'ils évaluent. Ils font ainsi l'hypothèse qu'il existe un lien de cause à effet entre ces deux représentations du travail. Ils sont, cependant, tout à fait conscients du caractère discutable de l'hypothèse et cherchent à raffiner leur connaissance des mécanismes qui attachent l'organisation aux résultats. Comme nous l'avons précisé au chapitre précédent, les contrôleurs ne sont pas en position d'assumer et d'imposer les réorganisations du travail. En effet, ils ne sont pas en position de direction. Leur position de conseiller et d'évaluateur les amène à encadrer la diffusion des modèles productifs, plus qu'à les imposer. La diffusion s'appuie, alors, sur des dispositifs de comparaison et de valorisation qu'ils désignent comme des opérations de « *benchmarking* ». Elles visent à améliorer la productivité, telle qu'elle est mesurée par le système d'information. L'organisation de l'activité sans commandement s'opère à travers le cadrage des décisions prises par d'autres acteurs, pour infléchir les courbes (3.1). Elle s'observe également à l'occasion de la traduction d'orientations politiques déterminées en plus haut lieu (3.2). Enrôlés malgré la lettre de leur mission dans les opérations de décision, les contrôleurs en viennent à mobiliser ce pouvoir d'intervention comme un procédé de connaissance en tant que tel. (3.3).

3.1. Les plans d'action : rétablir les chiffres en modifiant le travail

Dans les dispositifs de *benchmarking*, tels qu'on peut les observer dans d'autres champs, les « plans d'action » sont construits, en théorie, comme la formalisation de projets politiques

[741] Geoffrey C. Bowker et Susan L. Star, « Building Information Infrastructures for Social Worlds - The Role of Classifications and Standards », *op. cit.*

généraux dans des pratiques concrètes[742]. Il s'agit d'organiser le travail d'acteurs subordonnés de façon cohérente et comparable, dans le cadre d'une compétition euphémisée. Le plus souvent, ces plans d'action sont articulés à des indicateurs statistiques, qui fonctionnent comme dispositifs d'évaluation de la réussite ou de l'échec des projets politiques généraux en question. À Pôle emploi, de tels mécanismes sont mis en œuvre dans le cadre du dialogue annuel de performance et du « contrat de performance » qui en découle. Les notions de « stratégie » et de « politiques » désignent la mise en cohérence de la batterie d'indicateurs désignés comme significatifs. Lorsqu'un *manager* propose à son supérieur les plans d'action qu'il va mener, il participe en fait à un jeu plus complexe que ne le suggère la simple « rédaction d'un plan » à un instant *t*. Ce jeu consiste, d'abord, à proposer des actions détaillées. Mais celles-ci doivent être conformes aux orientations politiques de l'établissement. Ces actions détaillées sont, ensuite, mises en lien avec des indicateurs disponibles dans le système d'information. Enfin, le *manager* doit être en mesure de définir le niveau que ses troupes sont capables de faire atteindre à l'indicateur. À chacune de ces étapes, des opérations de jugement s'intercalent, ouvrant la voie à une intervention des contrôleurs. Une contrôleuse de gestion régionale nous explique comment elle s'immisce dans ce jeu :

> « JMP : L'objectif que les Directions départementales proposent d'atteindre, il doit être justifié par les actions qu'ils vont mener pour l'atteindre ?
>
> *Ils ont un dossier de dialogue, comme nous, mais à leur niveau. Après, on leur demande de faire comme nous. Ils ont un dialogue avec le Directeur régional adjoint, et nous on est présent pour dire* [au Directeur régional] *: "Non, non, ils nous pipotent, c'est bon, sur ce chiffre-là tu peux y aller".*
>
> Comment vous savez qu'ils vous pipotent ?
>
> *Par l'historique. Par les chiffres. Le potentiel. C'est nous qui leur fournissons tous les éléments pour le faire. Donc les trois-quarts du temps, on leur donne les éléments, autant pour qu'ils se défendent que pour prendre ou pas prendre. Donc s'ils nous disent qu'ils peuvent pas... On leur a fourni toute la matière donc s'ils y vont pas parce qu'ils sont un peu trop frileux et bien on leur dit.*
>
> C'est quoi quelqu'un de frileux ?
>
> *C'est quelqu'un qui proposerait un objectif en dessous de son potentiel. Donc, on est des professionnels, les chiffres on lui a donné, son potentiel il est là, il peut le faire. On croise les données de l'environnement socio-économique, l'activité, avec leurs résultats, leur performance. En même temps, un territoire qui a une performance de 10 points en-dessous des autres territoires, ce n'est pas logique. Soit il y a véritablement une typologie particulière et on la connaît, soit on lui demande de faire un effort. Il n'y a pas de raison qu'il reste en-dessous des autres.*
>
> Est-ce qu'on attend de lui qu'il propose le type d'effort qu'il va faire ?

[742] Isabelle Bruno, « La déroute du "benchmarking social" », *op. cit.*

Oui, c'est à lui de proposer. Nous, on donne une fourchette haute, et une fourchette basse. Après, on lui dit : "D'accord, on veut bien lâcher là-dessus, mais comme tu as un potentiel là-dessus, je prends sur celui-ci. Parce qu'il y a un autre territoire qui ne pourra pas le prendre.» Et lui il prendra celui-là.

D'accord, il y a aussi une question de répartition du gâteau.

On n'appelle pas ça "la répartition du gâteau", on appelle ça "la territorialisation". La répartition, ce n'est pas : "Tu pèses autant tu prends autant." C'est : "Ton environnement est tel quel, ton potentiel est celui-ci, tu peux progresser là-dessus alors que là-dessus, c'est clair que ça ne marchera pas. Mais c'est pas grave, on le fera faire par un autre." C'est-à-dire que l'on va minimiser un indicateur, enfin plutôt une contribution sur un indicateur, au profit d'un autre et sur un autre territoire on fera l'inverse. Régionalement, nous on aura des résultats. On ne va pas demander à un territoire de faire quelque chose qu'il ne peut pas faire. »

Evelyne, contrôleuse de gestion régionale, entretien 2012

Comme en témoignent ces propos, ce n'est pas parce qu'ils n'ont pas accès au commandement officiel que les contrôleurs de gestion s'interdisent d'être autoritaire. À mesure que les objectifs fixés à un *manager* sont redéfinis et précisés, les actions envisagées pour les atteindre changent à leur tour de forme. Les réorganisations du travail s'ajustent aux indicateurs privilégiés. Ce faisant, la répartition du temps de travail des conseillers est modifiée, y compris si le plan d'action ne concerne qu'un seul volet de leur activité. En effet, si une opération particulière prend plus de place dans le planning, il devient nécessaire d'être plus productif le reste du temps. En situation de restriction des moyens, c'est-à-dire de maintien des effectifs, le temps alloué est un jeu à somme nulle. Parmi les différents « plans d'action » élaborés par les *managers*, les projets les plus légitimes, aux yeux des contrôleurs de gestion, sont les projets susceptibles d'avoir les effets les plus importants sur le niveau des indicateurs. Dans un contexte de manque de moyens humains, les contrôleurs de gestion participent à l'optimisation de l'optimisation.

Il importe cependant de distinguer *a priori* deux types « d'actions ». Certaines sont planifiées à l'avance, dans le contrat annuel de performance. D'autres sont établies au cours de l'année. Ce second type de « plan d'action » apparaît entre deux *rounds* de négociation, lorsque les tableaux de bord révèlent un écart avec les résultats attendus, ce que les contrôleurs qualifient de « décrochage ». De tels décalages menacent l'atteinte des objectifs fixés pour l'année. Les *managers* ayant autorité sur la division incriminée, sont alors sommés de réagir pour rétablir le niveau des indicateurs. S'ils ne le font d'eux-mêmes, les actions de rétablissement risquent de leur être imposées. Ils mettent donc en place, en cours d'années, des plans d'action dits « correctifs » visant à réduire le fossé entre les chiffres observés et les chiffres attendus. Ces « plans d'action correctifs » se concrétisent par une modification des pratiques de travail et une réaffectation des ressources. En fonction de l'échelon auquel le

plan d'action correctif est décrété, des *managers* sont contournés et ne participent pas à la négociation des modalités. Dernier maillon de la chaîne de commandement, les Directeurs d'agence sont donc les *managers* qui sont le plus souvent évincés de la discussion : ils « subissent » les plans d'action correctifs du niveau départemental, du niveau régional et du niveau national. Un Directeur d'agence décrit comment ces opérations remettent en cause l'activité quotidienne de travail et l'activité quotidienne d'organisation du travail :

> Comment est-ce que l'on fait passer un plan correctif à ses agents ? Parce que, ce que j'ai observé, c'est qu'ils ne le vivent pas toujours très bien…
>
> *« C'est vrai… Ceci dit, il n'y a pas qu'eux qui le vivent mal. Nous aussi, en tant que directeur, on est... Moi qui ai toujours essayé de chercher à donner du sens... Parce que, pour consolider les organisations, il faut qu'il y ait du sens derrière. Sur les derniers mois de l'année 2011, où il fallait réajuster notre planning quasiment au quotidien c'était compliqué de mettre du sens. Parce qu'on nous disait : "Vous mettez tout le monde là-dessus." Mais du coup, ils s'aperçoivent après qu'il y a un autre indicateur qui décroche. Le travail est pas fait de manière systémique, du coup ils vont s'apercevoir qu'il faut rétablir ça. Du coup, ils reviennent nous dire : "Maintenant, vous mettez tout le monde là-dessus." Donc, ça dégrade forcément autre chose. Et là, pour donner du sens, c'est de la haute voltige. Cravacher sur du cours terme, d'accord, ça va marcher, il n'y a pas de souci. Mais si on ne donne pas du sens, si on n'assoie pas les organisations, pfiou… ça dure pas longtemps ce petit jeu. »*
>
> Serge. Directeur d'agence, entré à l'ANPE en 1991 en tant que conseiller, entretien 2012.

Les plans d'action correctifs interfèrent avec la temporalité des acteurs à qui ils sont imposés. Ces opérations « correctives » remettent en cause la micro-planification de l'activité : la planification élaborée par les *managers* qui disposent de ce mandat d'organisation, mais aussi la planification que les conseillers s'imposent à eux-mêmes. La perception de ces plans d'action par les personnes qui ont la charge de les appliquer doit être rapportée au cours « normal » de l'organisation du travail. D'ordinaire, l'organisation du temps de travail est effectuée par les Directeurs d'agence ou par les responsables d'équipe. Or, les plans d'action correctifs se caractérisent par une intervention de l'échelon départemental ou régional sur les plannings. Un contrôleur de gestion régional résume ainsi cette intervention :

> *« Si on a des résultats régionaux qui ne sont pas bons et qui sont constatés sur l'ensemble de la région, la Direction régionale, à travers de l'appui prod' va prendre en main les choses. Elle va travailler avec les Directions départementales, les Directeurs d'agence, pour établir les bons plans d'action pour rétablir les choses. »*
>
> Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

Bien qu'ils n'aient pas de pouvoir direct sur l'organisation du travail, les contrôleurs de gestion ont la charge de valider les plans d'action correctifs proposés par la ligne de commandement. Une fois ces plans arrêtés, ils délèguent à un autre service de la Direction

régionale, le service intitulé « appui à la production », la construction du planning des agences. Les contrôleurs de gestion qualifient parfois l'activité d'appui à la production de « mise en musique » des plans d'action. Il faut ici comprendre que, de leur point de vue, ils composent la partition. Ces opérations se concrétisent par une réécriture des plannings qui modifie la hiérarchie des priorités. Un nombre déterminé de journées de travail est affecté à une activité spécifique.

Une conseillère nous explique comment les opérations de ce type lui parviennent :

« JMP : J'arrive pas à assister aux réunions d'équipe. Ca m'énerve. J'aimerais voir comment les plans d'action vous sont présentés…

Elise [conseillère entrée à l'ANPE en 2006] : *C'est pas vraiment en réunion que ça se joue, tu sais. Ça passe simplement par un mail qui dit : "Il faut rétablir les chiffres sur les offres supérieures à 30 jours !" Alors, ce que l'on fait, c'est que l'on va annuler les offres trop anciennes, en faisant bien attention de bien mettre "Offres satisfaites sans MER+". Ou alors, ça peut être des trucs très, très, précis comme : "Attention, nous sommes en retard sur les "PAE06 !"* [Sixième entretien de suivi mensuel]. *Donc, on va cravacher toute une semaine à faire du phoning auprès des demandeurs d'emploi qui sont inscrits depuis six ou sept mois, histoire de saisir des entretiens. Ca n'a aucun intérêt.* »[743]

Le « délai de satisfaction des offres » est fixé à trente jours par les objectifs nationaux. Les conseillers sont donc poussés, par ce type de plans d'action, à annuler les offres qui n'ont pas trouvé preneur au bout de ce laps de temps. Mais une simple annulation des offres anciennes dégraderait un autre indicateur : le « taux de satisfaction des offres ». Ce dernier évalue la part des offres qui conduisent à une embauche. C'est la raison pour laquelle les conseillers doivent prendre soin d'annuler les offres au motif suivant : « Offre satisfaite sans MER+ ». Un tel motif correspond en théorie à l'annulation de l'offre consécutive à l'embauche d'un candidat par un autre canal de recrutement que Pôle emploi. Il peut s'agir d'une agence d'intérim, du réseau de l'employeur ou bien d'une candidature spontanée. L'annulation des offres de plus de trente jours, avec la codification « offre satisfaite sans MER + », pour ensuite les recréer, permet formellement de remettre les compteurs à zéro sans pour autant dégrader les résultats de l'agence. Dans le cadre de tels plans d'action, le temps de travail des agents est redistribué pour qu'ils prennent moins de temps à la réception des demandeurs d'emploi et plus de temps au « service-entreprises ». Le « service-entreprises » est le lieu de l'agence dévolu au traitement des offres.

Le second type de plan d'action mentionné par la conseillère concerne les demandeurs d'emploi. La mention du « PAE 06 » par la conseillère est un choix délibéré de sa part, afin de souligner le caractère incongru de certains plans d'action. Le PAE désigne un entretien de suivi mensuel. Le PAE 1 est réalisé au moment de l'inscription, le PAE 2 trois mois plus tard[744]. Le PAE 3 a donc lieu au quatrième mois, le PAE 4 au cinquième et ainsi de suite. Rétablir l'indicateur « PAE

[743] Observation été 2012, carnet p. 211/234.

[744] Afin de laisser les demandeurs « se confronter au marché du travail », une période de latence de trois mois est laissée entre l'inscription et le début du suivi mensuel. Pendant cette période, le demandeur d'emploi n'est pas sollicité par Pôle emploi. Ce laps de temps permet de ne pas grever les agendas par la réception des demandeurs d'emploi les plus dotés, qui retrouveront du travail, avec ou sans l'aide du Service public de l'emploi.

06 » suppose donc de contacter par téléphone les demandeurs d'emploi qui se sont inscrits sept mois plus tôt. L'échange rapide à distance vise à récolter des informations susceptibles d'être renseignées dans les dossiers des personnes, pour apparaître « comme si » ils avaient bénéficié d'un entretien de face à face avec un conseiller.

Les modifications de l'organisation du travail sont conçues pour améliorer le niveau des indicateurs eux-mêmes. Ces plans d'action orientent le travail des *managers* et de tous les agents qui leur sont subordonnés. Tel est l'enjeu de l'activité des *managers*, quel que soit leur échelon hiérarchique : ils doivent élaborer des organisations du travail qui peuvent avoir un effet sur le système d'indicateurs. Un contrôleur de gestion régional nous explique comment il distingue son travail de celui des *managers* en la matière :

« Les plans d'action correctif, ça c'est les managers, je n'ai pas de regard à avoir là-dessus. Tout ce que je dois constater par la suite, quand on me dit : "Oui, Ok, on a constaté le problème, on a compris. Des choses se mettent en place pour y pallier." Tout ce que l'on doit constater, par la suite, ce sont des résultats. Une amélioration des résultats. S'il n'y a pas d'amélioration des résultats, on en discute, on essaie de voir pourquoi, on renforce le plan d'action ou on se dit que non il était mal orienté. Je veux dire que moi je n'interviens pas là-dessus. Ce sont les Directeurs départementaux, avec leurs Directeurs d'agence. »

Franck, contrôleur de gestion régional, entretien, 2012

Les indicateurs de productivité sont traduits en mots pour formuler un « diagnostic » de la situation, une mise en problème, qui structure la réponse sous forme d'un plan d'action correctif. Les dispositifs de mesure mettent *a priori* en problème les situations. C'est par ces mécanismes que, selon nous, les contrôleurs de gestion s'immiscent au cœur des organisations du travail, dans le cadrage de ces plans d'action correctifs. C'est dans la grammaire du tableau de bord, qui réunit les principaux indicateurs, que la pertinence des prises de décision est évaluée.

3.2. Gérer le changement. La déclinaison des orientations politiques confère aux contrôleurs de gestion le pouvoir de traduction.

Les orientations politiques portées par les tutelles et la Direction générale de Pôle emploi hiérarchisent les indicateurs statistiques et leur confèrent un sens. Les bifurcations politiques peuvent ainsi modifier la signification des indicateurs. C'est le cas, par exemple, à la fin de l'année 2011, lorsque deux évènements viennent redistribuer la valeur respective de chaque indicateur. Au mois de novembre, tout d'abord, les partenaires sociaux, l'État et Pôle emploi signent une nouvelle convention tripartite – le contrat de tutelle triennal de Pôle emploi – qui tâche de combler les défauts de la précédente mouture, signée en 2008. Ensuite, Jean Bassères, issu de l'Inspection générale des finances, est nommé Directeur général et rédige

une note d'orientation intitulée *Pôle emploi 2015*[745]. Le texte correspond à son appropriation de la convention tripartite. Suite à ces deux évènements, les contrôleurs de gestion décident de modifier le déroulement du dialogue de performance. Afin que leur travail ne soit pas balayé par les évolutions stratégiques, les contrôleurs de gestion nationaux font le choix de jouer la montre, en repoussant le début du dialogue de performance, afin de prendre en compte les nouvelles orientations dans le suivi des indicateurs. Ils attendent que le texte *Pôle emploi 2015* soit sorti, au mois de juin, pour débuter le dialogue budgétaire. Un contrôleur de gestion régional, rencontré en décembre 2011, nous explique comment il a présenté ces évolutions aux membres de son service :

> *« Le 9/12, j'ai fait une réunion de service et à un moment donné, on a parlé du dialogue de performance parce que c'est quand même notre colonne vertébrale. On a parlé de la convention tripartite aussi. J'ai bien expliqué à mes collaborateurs qu'entre l'Unedic, l'État et Pôle emploi a été signée une convention, qui va impacter. C'est la feuille de route du nouveau Directeur général, cette feuille de route va avoir un impact sur ce qu'il attend de nous, de Pôle emploi, des régions, et cela va donc impacter les indicateurs. Or, ça c'est leur quotidien. Et en même temps, ça leur donne une orientation un peu politique. Je trouve ça important de leur donner la température générale avant que ça ne tombe sur eux en petite pluie fine. »*
>
> Bernard, contrôleur de gestion régional, entretien 2011

Ce responsable régional du contrôle de gestion explique à son équipe en quoi le contenu de leurs discussions avec les Directions départementales et la Direction générale va changer. La cohérence politique des indicateurs évolue. La mesure emblématique de la nouvelle convention consiste à mettre fin au suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi, instauré en 2005. Cette disposition a avant tout un caractère symbolique, dans la mesure où la mensualité des entretiens a d'ores et déjà disparu depuis quelques années déjà[746]. La crise économique de 2008 a entrainé 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. Tous les demandeurs d'emploi ne sont pas reçus tous les mois. Dans un contexte d'augmentation de la charge et à moyens constants, le service public de l'emploi ne peut 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 « à jour de SMP » un indicateur central. L'augmentation du chômage entraine un passage à la *rationalité instrumentale*, privilégiant l'absorption du flux. Dans le texte *Pôle emploi 2015*, la contrainte d'équité est

[745] Le document est librement consultable à l'adresse suivante :
http://www.pole-emploi.org/file/galleryelement/pj/26/71/9d/ab/pe2015--v2-cce-du-5970696908407599716.pdf

[746] Cette évolution politique, la fin du Suivi mensuel personnalisé, est un bon exemple de la façon dont les constats effectués par les gestionnaires de Pôle emploi peuvent modifier les choix politiques.

toutefois respectée à travers la formule suivante : « Faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin »[747]. 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.

La nouvelle organisation du suivi, modulé en fonction de la distance à l'emploi des chômeurs, repose sur une définition essentialiste du positionnement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail : leurs caractéristiques pourraient être enregistrées une fois pour toutes au moment de l'inscription. Cette disposition fait l'hypothèse que l'identification des caractéristiques des demandeurs d'emploi et de leurs difficultés, est une opération simple, quasiment mécanique[748]. Les contrôleurs de gestion rencontrés ne partagent pas cette représentation de l'activité de Pôle emploi. De leur point de vue, la baisse de la fréquence des rendez-vous menace la qualité des informations inscrites dans les dossiers. Dans cette perspective, plus le temps entre deux entretiens est long, plus le demandeur d'emploi a des chances de vivre des expériences faisant évoluer les caractéristiques de sa demande. Il peut avoir retrouvé un emploi, avoir décidé de se former, déménagé, ou choisi de se consacrer à sa famille. Or, les informations contenues dans les dossiers ne sont pas seulement des données d'évaluation destinées au système d'information. Elles sont également utilisées dans les opérations d'appariement automatique, effectuées au moyen de logiciels informatiques tels que le « système de rapprochement ». Dans l'arrière-boutique de l'agence, dévolue au traitement des offres, les conseillers recherchent pour chaque demandeur les offres qui ont le meilleur « score ». En retour, ils recherchent les meilleurs candidats pour les offres non pourvues[749]. Les conditions de l'appariement « automatique » réalisé à distance par les conseillers dépendent de ces informations. Plus les éléments affichés dans les dossiers s'éloignent des caractéristiques effectives du demandeur d'emploi, plus le travail à distance risque de s'apparenter à un coup d'épée dans l'eau. Les contrôleurs de gestion craignent une perte de productivité du traitement automatique des dossiers. Pour cette raison, la fin programmée du suivi mensuel ne doit pas autoriser de relâchement préalable comme nous l'explique un contrôleur de gestion régional pour qui, avant la date officielle de fin du suivi mensuel, il est primordial de mettre à jour les fichiers :

> *« Ça va changer le suivi de l'accompagnement du demandeur d'emploi. Ce que l'on souhaite aujourd'hui c'est maintenir le fait qu'on le voit au premier entretien. On le voit*

[747] Jean Bassères *Pôle emploi 2015* p. 1.

[748] Nous reviendrons dans la troisième partie de cette thèse sur l'évaluation de la qualité des demandeurs d'emploi. Nous montrons qu'il s'agit d'une opération complexe, toujours dépendante de variables de contexte et peu dépendantes du demandeur d'emploi lui-même (Marché du travail, marché de la formation, marché des prestations d'aide à la recherche d'emploi et encombrement de Pôle emploi).

[749] Sur les modes de construction de ces outils de rapprochement automatique, *cf.* notre chapitre IV, *supra*.

presque à 90 % en PAE2 [entretien mensuel après le 4ème mois de chômage]. *La consigne que l'on donne aujourd'hui c'est aussi de maintenir les PAE suivants tant qu'on n'a pas d'indications de la Direction générale. Il faut maintenir la relation avec le demandeur d'emploi, et ça on l'a justifié auprès de tous les Directeurs d'agence, qu'il était important de maintenir un certain suivi, d'en profiter pour voir ceux qu'on n'avait pas vu depuis longtemps, pour qu'on ait un fichier qui soit propre pour les demandeurs d'emploi au moment où le nouveau type de suivi commence. Il faut bien vérifier avec le demandeur d'emploi ce qu'ils recherchent, toujours tel métier etc. L'objectif est de permettre de meilleures mises en relation à termes. Il faut que ce soit le plus qualitatif possible. L'objectif est de faciliter le rapprochement entre l'offre et la demande. Si on sait très bien ce que demande l'employeur mais que le fichier des demandeurs n'est pas propre, on envoie des demandeurs d'emploi à l'entreprise qui n'est pas contente, parce que le projet du demandeur d'emploi a changé. Voilà ce qu'on a dit. Il faut que l'on travail là-dessus parce que lors des trois dernières années, on n'avait pas vu tout le monde régulièrement, donc il faut vraiment que l'on assainisse notre fichier, qu'on le nettoie bien. Voilà la grosse consigne que l'on a passée. »*

Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

Le placement à distance des demandeurs d'emploi qui ne sont pas considérés comme éloignés de l'emploi suppose, du point de vue de ce contrôleur, un « nettoyage » du fichier. Les informations enregistrées doivent approcher au maximum la situation des demandeurs d'emploi. Son intervention dans la mise en œuvre de la nouvelle forme de suivi va plus loin puisqu'il milite pour une division du travail entre les conseillers. De par son expérience en matière de prévision, il est convaincu que la spécialisation des tâches entraîne de meilleurs résultats comptables que la polyvalence. Il milite pour que les demandeurs d'emploi perçus comme les plus éloignés de l'emploi soient tous affectés à des conseillers spécialisés. D'autres conseillers suivraient alors, de plus loin, tous les chômeurs faciles à placer. La réaction des Directeurs d'agence à cette proposition ne semble pas unanime :

« *Alors il y a plusieurs typologies, il y a des Directeurs d'agence qui voient ça d'un bon œil, il y en a d'autres qui le voient moins bien parce qu'ils réfléchissent en termes d'organisation, du côté des RH, purement RH. C'est-à-dire que mettre des conseillers spécifiques sur les chômeurs à fort risque de longue durée, et les autres... On estimait de notre côté qu'il y aurait 55 % de conseillers qui feraient de l'accompagnement renforcé et 45 % de l'autre. Ça bouscule l'organisation… Ce qui leur fait peur, c'est comment ils vont mettre en place ce nouveau dispositif. Sachant que de notre côté, ce que l'on a proposé à la Direction générale mais l'on n'est pas sûr que ce ne soit retenu… Nous on ne souhaitait pas que tous les conseillers aient le même nombre de demandeurs d'emploi. On ne veut pas que les conseillers aient une partie de leur portefeuille à suivre toutes les deux semaines, et une autre tous les trois mois parce que ça complique la gestion de portefeuille. Et puis surtout, on a remarqué qu'un dispositif était d'autant plus efficace que l'on spécifiait les choses. Si on ventile ces accompagnements renforcés dans les autres portefeuilles, on n'aura pas les retours d'investissement autant que si on n'y consacre un temps vraiment dédié à des conseillers.* »

Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

La réticence des Directeurs d'agence à l'égard de la spécialisation est de deux ordres. D'une part, ils risquent de perdre l'homogénéité de leurs effectifs

« placement ». À mesure que les conseillers seraient spécialisés, ils pourraient ne plus être tout à fait transférables entre les différents postes de travail. D'autre part, les directeurs devraient gérer le fait qu'une partie de leurs effectifs se verrait affecter les demandeurs d'emploi les plus difficiles à placer. Or, les publics les plus difficiles sont bien souvent repoussés par les conseillers, au motif qu'il est peu gratifiant de ne jamais voir quelqu'un retrouver un emploi. L'argument du contrôleur de gestion pour défendre la spécialisation est double lui aussi. D'une part, la gestion des plannings serait rendue plus complexe, réclamant la constitution de portefeuilles hétérogènes en termes de fréquence de réception. D'autre part, la spécialisation des conseillers permettrait d'améliorer la productivité de cette activité.

Les dispositifs appelés à fonctionner comme des protocoles de travail sont parfois dépeints comme des acteurs à part entière, qui auraient pris le pouvoir[750]. Pour reconstruire la logique qui préside au développement des procédures d'évaluation en temps réel, nous nous sommes attachés à exposer les enjeux des acteurs au moment de l'édiction de ces normes et les mécanismes de leur appropriation par les travailleurs eux-mêmes. De ce point de vue, les dispositifs ne semblent pas prendre le pouvoir, mais les personnes disposant du pouvoir qui semblent enrôlées par ces dispositifs. Les acteurs pour qui les outils de mesure constituent des modes légitimes d'évaluation sont de plus en plus nombreux et, une fois convertis, ils mettent en œuvre des stratégies d'enrôlement et d'imposition amenant d'autres acteurs à se conformer aux attentes des outils. Si le travail change, c'est tout autant par l'intermédiaire des instruments que par l'intermédiaire des tentatives de conformation du travail au fonctionnement du système d'information. Or, il s'agit là d'opérations rhétoriques qui reposent sur la conviction, la négociation et le rapport de force. Il ne s'agit pas d'un corolaire technique insoupçonné. Nous en voulons pour preuve le fait que les indicateurs qui ne sont pas jugés « prioritaires » par la ligne de commandement n'ont pas d'effet sur l'organisation du travail. Pour autant, nous avons soulignés comment, quelle que soit la pression exercée, les indicateurs dépourvus de matérialité technique n'ont pas non plus d'effets sur le travail. La performativité des indicateurs de performance réside ainsi dans le jeu ouvert entre leur capacité à décrire le réel et la capacité des acteurs à conformer le réel à l'outil de mesure.

3.3. À la recherche des « leviers d'action » : Les contrôleurs de gestion agissent-ils pour connaitre ?

L'activité des conseillers de Pôle emploi est évaluée de plusieurs manières. Nous avons centré l'analyse sur une forme d'évaluation, la plus significative à nos yeux, le suivi des indicateurs de productivité. Nous avons également évoqué rapidement une autre forme d'évaluation, le contrôle interne de la « qualité » du travail par l'analyse d'un échantillon

[750] Marie-Christine Bureau, « Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2011, n° 128-129, n° 1, p. 161-175.

aléatoire de dossiers. Il existe par ailleurs des audits internes, que nous ne faisons que mentionner ici et qui consistent à passer en revue le fonctionnement d'une agence tirée au hasard. Ces différents modes d'évaluation encadrent les choix offerts aux *managers* : les conséquences d'une décision doivent se traduire dans des résultats. Ces dispositifs ont un sens pour les acteurs car ils sont adossés à des modes de connaissances plus informels et des modes de décisions plus discrets. Ils ont également du sens parce qu'ils sont imposés ou défendus par des acteurs de poids. C'est ce que nous avons appelés, à la suite de J.-M. Weller, le *réchauffement* de la bureaucratie. Dans cette perspective, les indicateurs n'ont pas de performativité propre. Ils modifient l'organisation du travail car les organisateurs du travail considèrent ces indicateurs comme légitimes.

Le jeu complexe entre la prescription et la preuve de l'efficacité suscite l'interrogation des contrôleurs de gestion. Ils développent une réflexivité à propos de ces modes d'évaluation, interrogeant le fonctionnement du système d'information, les mécanismes de prise de décision et les processus de mise en œuvre. Autrement dit, les contrôleurs de gestion, sous certains aspects qui restent toutefois minoritaires dans leur activité, nous semblent être tentés par le fait d'agir pour connaître. Ils suscitent ou encadrent des décisions afin de constater leurs effets sur le système d'indicateurs. Les contrôleurs sont ainsi confrontés à des enjeux de connaissance dans le cadre desquels les indicateurs sont attachés à des actions concrètes visant à savoir et comprendre.

> Un contrôleur régional nous explique comment certains plans d'action constituent des ballons d'essais qui le renseignent sur le fonctionnement de l'institution :
>
> « *Quand on a un plan d'action, vous avez tiré sur un fil et le résultat n'est pas forcément celui que vous souhaitiez.* […] *On ne peut donc pas se contenter de regarder les indicateurs et les tableaux de bord que l'on a couramment et puis de se dire : "Ca ne va pas". Donc, je vais me poser la question, avec toute l'équipe de direction, en agence et on va trouver avec l'équipe de direction locale, plus notre service de la région. On va leur soumettre nos axes de réflexion, une manière de mettre en place des plans d'action qui vont influer positivement pour de meilleurs résultats, une meilleure qualité de service aux demandeurs d'emploi.* »
>
> Franck, contrôleur de gestion dans une Direction régionale, entretien 2012
>
> L'expression « tirer le bon fil » est significative. Le contrôleur semble vouloir désigner par ce terme le fait de rétablir un indicateur en s'appuyant sur une organisation du travail spécifique.

Connaître ne se fait pas seulement par la traduction des chiffres en mots, mais également en observant les réactions du système d'indicateurs à des *stimuli* organisationnels. Une telle approche de la connaissance, fondée sur l'action, est parfois désignée sous le terme « d'expérimentation » par les contrôleurs de gestion.

Un contrôleur national évoque l'intérêt des tests pour les membres de son équipe :

« *Mais il y a aussi une activité d'investigation, ils* [les, contrôleurs de gestion nationaux de son équipe] *vont sur le terrain, ils investissent des thèmes, ils en font un bilan et le Directeur général s'approprie tout ça pour décider des éventuelles actions correctives. Ça a été extrêmement utile pendant la phase de fusion parce que l'offre de service était ce qu'elle était. En plus, on subissait un flux de demandeurs important, donc, il y avait un cadre national et quelques expérimentations locales et bien souvent les investigations ont apporté les éclairages : "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 comme activité, et puis il y a une activité organisation, c'est-à-dire qu'on a l'offre de service, mais il y a la manière de délivrer ce service, il y en a qui ont défini un modèle d'organisation du site qui permet de dire : "J'ai une agence de telle taille je devrais avoir tel type d'organigramme, tel type d'organisation..."* »

Smaïl, Contrôleur de gestion national, Entretien, 2012

Les marges de manœuvre laissées aux régions en matière d'organisation du travail sont étudiées par le contrôle de gestion de la Direction générale. Deux questions orientent ces enquêtes :

- Ces innovations permettent-elles d'épargner le temps-agent disponible ?
- Ces innovations sont-elles susceptibles d'être généralisées ?

Les résultats de ces investigations sont confrontés au système d'indicateurs pour répondre à la première question : l'indicateur évolue-t-il dans le sens souhaité ? Puis, ils sont confrontés aux données socio-économiques locales, fournies par l'INSEE, pour répondre à la seconde. L'enjeu est d'arriver à isoler l'effet propre de l'organisation du travail sur la variation des indicateurs. Dans cette perspective, le dialogue de performance 2010, analysé dans le chapitre précédent, peut être lu comme une injonction à « l'expérimentation ». En effet, le cadre national conseille aux Directions régionales de Pôle emploi de proposer des plans d'action originaux. Il est recommandé aux régions de mettre en place des essais organisationnels appelés à fonctionner, en cas de bons résultats, comme un stock d'alternatives pour les *managers* en mal de performance.

Le développement de la connaissance par l'action se fonde sur l'articulation entre l'élaboration d'innovations organisationnelles, leur comparaison, et la possibilité de leur extension. Les « expérimentations » constituent, ainsi, une forme explicite de cette approche mais cette approche est appliquée de manière plus stratégique et plus implicite lorsque les contrôleurs réunissent les *managers* qu'ils observent pour comparer les résultats de chacun. Ils attendent de ces rencontres que les plus en difficulté adoptent les formes d'organisation dont les résultats sont les meilleurs.

Un contrôleur régional nous explique à quelle occasion il a observé cette forme de socialisation. Après avoir constitué, pendant la fusion, un panel de directeurs d'agence pour travailler sur le pilotage, il remarque que ceux-ci changent de doctrine en matière d'organisation du travail :

« *C'était assez vaste, 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 poussais 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." »

Fabrice, contrôleur de gestion régional, entretien 2012

De telles procédures se retrouvent dans d'autres champs. Il est, le plus souvent, intitulé « échange de bonnes pratiques » et adossé à des dispositifs de *benchmarking* poursuivant l'identification des meilleurs élèves, voire même de la *one best way*[751]. Il constitue une articulation fine entre, d'un côté, les modalités de connaissance du travail et, de l'autre, les choix opérés en matière d'organisation. La performativité du mécanisme est renforcée par les modalités de l'évaluation de ces deux éléments. Il permet aux contrôleurs d'atténuer le caractère descendant de l'injonction aux résultats en laissant les directeurs de même niveau 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.

Les contrôleurs de gestion sont pris en tenaille entre le souhait de connaître Pôle emploi et la tentation d'agir sur son fonctionnement. On peut ainsi souligner qu'au-delà de la tension

[751] Stephen Bouquin, *La valse des écrous*, *op. cit.* p. 66.

entre *agir* et *connaître*, ils envisagent le fait d'interférer avec leur objet comme un moyen supplémentaire d'en comprendre les rouages. Les gisements de productivité qu'ils recherchent leurs sont en partie révélés par l'extension de leur mandat, au-delà de son pré-carré positiviste.

4. Faire en sorte que le travail paie : l'infusion de la gestion auprès des conseillers de Pôle emploi

Pour clore la seconde partie de notre thèse, qui analyse l'équipement, les modalités et les acteurs de l'évaluation du travail à Pôle emploi, il nous semble important de décrire les formes sous lesquelles ces dispositifs parviennent jusqu'aux conseillers. Nous posons ici la question de la conscience des acteurs de terrain à l'égard des mécanismes dont nous venons de proposer à notre tour une représentation. Sans tomber dans le mythe de la caverne, il n'est pas évident que les conseillers perçoivent l'ingénierie gestionnaire structurant leur travail. En effet, la plupart des *managers* que nous avons rencontrés soulignent le rôle de tampon qu'ils souhaitent jouer entre la pression de l'encadrement intermédiaire et les contraintes quotidiennes du travail des agents, pressés par le flux. Les responsables utilisent souvent la métaphore du « parapluie » pour qualifier le caractère « protecteur » qu'ils essaient de donner à leur action : la Direction générale édictant des ordres qui tombent à grosses gouttes sur les services subordonnés, les *managers* interposeraient leur corps entre ces pressions et les agents de la base. Le *management* par objectif fait-il partie de ces intempéries dont les directeurs préserveraient leurs troupes ? La réponse est très largement négative. Les indicateurs et les objectifs occupent une place centrale dans les échanges entre les conseillers et leur encadrement. Un ensemble de dispositifs formels et informels contribue à diffuser, jusqu'à la base, les objectifs fixés aux agences. Depuis les discussions devant la machine à café, jusqu'aux réunions de sites adossées à un « Power point », en passant par les courriers électroniques de leurs chefs, les conseillers ont de multiples occasions d'entendre parler des objectifs qui leur sont fixés. Ils se savent évalués et connaissent les principaux indicateurs utilisés pour juger de la valeur de leur travail. Ce faisant, les agents investissent leur travail et, partant, les indicateurs qui le mesurent, pour modifier le jugement porté sur eux. Dans cette dernière section du chapitre, nous montrons, tout d'abord, comment des acteurs, intervenant auprès des conseillers, jouent le rôle de passeurs de la grammaire gestionnaire dans l'activité quotidienne de travail (4.1). Nous analysons, ensuite, les ressorts de la participation des conseillers à la conformation des chiffres (4.2). Nous proposons, enfin, une analyse de la place et du sens des pratiques extrêmes en matière de participation aux objectifs, la production de chiffres sciemment erronés (4.3). Cette dernière réflexion pose un certain nombre de questions, ouvrant la voie à la dernière partie de la thèse qui porte sur l'évaluation de la qualité des demandeurs d'emploi et des employeurs.

4.1. Les passeurs de la grammaire gestionnaire au cœur des agences

La grammaire gestionnaire, manipulée par les contrôleurs de gestion, se diffuse au sein de l'institution. À dessein, ils parviennent à faire accepter les enjeux de la quantification aux *managers* qu'ils observent. Certains acteurs évoluant en agence diffusent les critères de gestion afin de valoriser le travail des conseillers. C'est le cas de Christophe, aujourd'hui chef d'équipe, entré à l'ANPE comme conseiller en 1993. Au cours des années 1990, avant même d'être promu et en lien avec sa passion pour l'informatique, il s'investit dans la production de chiffres pour ses collègues et son encadrement. Son raisonnement est simple : puisque nous sommes évalués par ces dispositifs, il faut en maîtriser le fonctionnement pour nous défendre. Il correspond bien à l'idéal-type des Katangais proposé par F. Pavé, c'est-à-dire des acteurs subalternes qui mobilisent leur autonomie pour restaurer de l'ordre[752]. Notre « découverte » de Christophe a lieu lors d'une observation dans une agence au printemps 2011. Nous ne le connaissions que de vue lorsqu'au cours d'une réunion d'équipe il prend la parole pour défendre une position originale qui faisait écho à notre travail. Voici comment, de notre point de vue, il est sorti du lot :

> La scène suivante se passe lors d'une réunion de site. Alors que la réunion approche de son terme, la Directrice d'agence donne la parole à Christophe, animateur d'équipe. Ce dernier doit présenter les résultats locaux d'un plan d'action correctif national, le « plan de remobilisation vers l'emploi ». Dans le cadre de ce plan, les demandeurs d'emploi dont la durée d'inscription est la plus ancienne sont convoqués pour que des formations leur soient proposées. Le plan n'est pas encore terminé mais, pour la directrice, il importe de rectifier le tir :
>
> « Directrice d'agence : "*Concernant le plan de remobilisation vers l'emploi, Christophe a regardé, il y a pas beaucoup de services fournis aux demandeurs d'emploi… Il faut des MER* [mises en relation], *des presta* [prestations], *de la formation !*
> Christophe : *Voilà, donc j'ai regardé un peu les chiffres, on est à 25 % de services sur les demandeurs d'emploi reçus dans le cadre du plan. Cela ne signifie pas que le boulot n'est pas fait, bien au contraire. Parfois, par exemple, vous avez prescrit un atelier qui n'a pas encore eu lieu, du coup le service n'est pas encore comptabilisé. Mais il n'y a pas que ça. Certes, vous bossez, mais au-dessus c'est lu comme un seul service rendu pour quatre demandeurs. Donc, essayez de les envoyer en prestation ! Je vais me pencher plus précisément sur les entretiens en question, histoire de voir s'il s'agit d'erreurs de saisie ou de codification. Mais, il faut absolument valoriser le boulot que vous faites. Les MER peuvent ne pas avoir été retenues, et donc ne pas être comptabilisées. Quand le demandeur d'emploi rencontre effectivement l'employeur, il faut mettre un M dans la case « résultat de la MER », même s'il n'est pas embauché. C'est la même chose pour les autres services. En revanche AAO* [Autre action Offre] *et AAP* [Autre action projet] *ça n'est pas compté comme du travail. Ca ne sert à rien.* »[753]

[752] Francis Pavé, *L'illusion informaticienne*, *op. cit.*

[753] Observation, printemps 2011, carnet de terrain p.98/153.

Les sigles AAO (Autre action offre) et AAP (autre action placement) sont des codifications inscrites par les conseillers dans le dossier du demandeur d'emploi à la fin d'un entretien, pour qualifier le type de conseils qu'ils ont fournis. Dans l'esprit de bien des conseillers, ces quelques lettres suffisent à décompter leur travail. Or, comme nous l'explique Christophe lors d'un entretien ultérieur, ces codes correspondent à une modélisation du travail ancienne, devenue obsolète :

> « *Oui, AAO, AAR, etc., il y en a toute une liste comme ça. Cela remonte à quelques années quand, à l'ANPE, on est passé au principe des niveaux de service, les niveaux un, deux et trois.* […] *Il y avait trois niveaux :*
>
> *– Niveau un : le demandeur est autonome dans sa recherche d'emploi et à ce moment-là c'était des actions de mises à disposition des offres, on les notait en AAO, AAR, le demandeur est autonome dans sa recherche d'emploi, il peut se débrouiller avec ce qu'on lui propose comme service, les offres, les plaquettes, la documentation pour les offres. Du coup, la plus-value du conseiller c'était simplement de dire : "Voilà le service, vous avez choisi telle formation, vous pouvez y aller." Le demandeur se débrouillait par lui-même.*
>
> *- Le niveau deux : il y a un frein basique à lever.*
>
> *- Le niveau trois : accompagnement.*
>
> *C'est à ce moment-là, qu'ils ont créé, recréé, et adapté, toutes les codifications que l'on a aujourd'hui. Le problème, c'est que ces codifications aujourd'hui, la lecture des trois niveaux, n'est plus la même. C'est plus d'autonomie, versus accompagnement etc. mais c'est les mêmes codes. Et l'on nous demande des résultats, sur des codes qui voulaient dire quelque chose à la fin des années 1990. Parce qu'ils n'ont pas changé les codes !* »
>
> Christophe, animateur d'équipe, entretien 2012

Ainsi, du point de vue de Christophe, le répertoire de valorisation mobilisé par les conseillers n'est pas identique à celui qu'il prête aux évaluateurs. Les conseillers ne font pas exactement ce que la direction attend d'eux. Ils agissent en fonction de la représentation qu'ils se font du mode d'alimentation du système d'information. Or, si le contenu des entretiens mensuels de suivi varie beaucoup en fonction des caractéristiques spécifiques du chômeur et du marché du travail, le mode d'évaluation de l'efficacité du travail des conseillers est peu souple. Les conseils et l'orientation sur le marché du travail ne sont pas comptabilisés s'ils ne débouchent pas sur un service circonscrit et identifié. Le même animateur d'équipe précise plus loin sa réflexion en prenant un exemple :

> « *Si tu fais tout ton boulot avec le demandeur d'emploi : le conseiller le reçoit en entretien et lui explique. Le demandeur vient avec une demande pour refaire son CV parce qu'il y a urgence, il a vu une offre, il faut envoyer un CV rapidement. Le collègue ne peut pas envoyer en atelier parce que l'atelier est dans trop longtemps. Si le conseiller fait tout le boulot, reformate tout le CV et qu'il met les codifications qui correspondent à ce que l'on doit mettre dans ce cas précis, le collègue a fait un boulot mais ça, ça disparaît. Ce n'est pas comptabilisé.* »
>
> Christophe, animateur d'équipe, entretien 2012

Seules les remises d'offre d'emploi et les prescriptions d'atelier de formation sont considérées comme des actes efficaces par les outils qui agrègent les données collectées en entretien. Une grande partie du travail effectué pendant les entretiens n'est pas prise en compte par les outils de gestion, alors même que le travail, au sens même des indicateurs de productivité, est effectué. En investissant le fonctionnement du système d'information et du système d'indicateurs, Christophe participe paradoxalement à conformer les actes aux indicateurs. Mais, il équipe en retour leur contournement en enseignant aux conseillers les ficelles de la mise en scène du travail.

La diffusion des critères de gestion opère également, indépendamment de l'activité des contrôleurs de gestion, à travers la circulation des travailleurs. À Pôle emploi, les règles internes de classement des postes de travail conduisent à une homologie de grade entre l'encadrement de proximité des agences et les postes subalternes des Directions régionales. Selon le même principe, les postes les plus élevés dans les Directions régionales correspondent aux grades des postes intermédiaires de la Direction générale. Jusqu'à la fusion en 2009, il n'était pas possible de devenir cadre régional de l'ANPE sans avoir occupé la Direction d'une agence. Ce faisant, les cadres circulent entre des espaces éloignés du terrain et les agences locales. Si la plupart de ces cadres poursuivent une mobilité ascendante, le jeu des rapprochements de conjoint et plus généralement des choix de vie amène à ce que des acteurs ayant œuvré dans une direction retournent en agence. Par ce biais, des cadres de proximité enseignent aux conseillers les règles des dispositifs gestionnaires par lesquels ils sont évalués.

Un animateur d'équipe, ancien membre du contrôle de gestion national, nous explique comment il cherche à sensibiliser ses collègues au fonctionnement du système d'information :

« Je disais : "Attention, voilà comment on compte telle ou telle chose." Entre autre j'avais fait une étude sur le SMP [Suivi mensuel personnalisé]. *Là, je te le dis, mais je te demande de ne pas en parler aux autres. En moyenne, près de 75 % des entretiens faits en SMP sont perdus dans le SIAD* [Système informatique d'aide à la décision / qui met en forme les tableaux de bord pour les Directeurs d'agence]. *Parce que SIAD tient compte du statut du demandeur d'emploi en fin de mois. Si le demandeur d'emploi est radié, ou parti en suivi délégué, son entretien, même si tu le fais dans les temps, il est perdu. Donc tu as 75 % des entretiens qui sont perdus, qui sont fait pour rien.*

Ce fait là, qu'est-ce que ça te faisais dire aux autres animateurs d'équipe ?

Ben je leur disais… Je leur expliquais pourquoi. Parce qu'ils ne comprenaient pas qu'en mettant toutes les ressources sur le SMP, ils restaient pas très bons. Je leur expliquais que ça venait de là. Après comment changer, il faudrait changer le SIAD mais on ne peut pas. »

Camille, animateur d'équipe, entretien 2011.

Le point de vue de ce passeur de la grammaire gestionnaire est, ici, légèrement différent. Il exprime en quelque sorte une crainte de « désespérer Billancourt ». En témoigne la mise en garde : « n'en parle pas aux conseillers ». Cependant, l'action est du même ordre : il s'agit de faire en sorte que les formes concrètes de l'organisation du travail s'ajustent aux modes effectifs de décompte.

Munis de ces connaissances, les cadres de proximité, qu'ils soient chefs d'équipe ou Directeurs d'agence, sensibilisent leurs équipes au fonctionnement et à l'alimentation de ces outils d'évaluation. Il s'agit d'acteurs particuliers qui, de par leur parcours professionnel, ont été amenés à exercer leur activité au plus près des lieux où l'évaluation est effectuée, dans des directions déconcentrées ou à la Direction générale. Ils jouent un rôle important dans la diffusion d'informations sur la façon dont l'activité est mesurée. En d'autres termes, ils fournissent aux agents de la base des armes pour faire reconnaître l'efficacité de leur travail.

4.2. Pour prévenir les interventions sur le travail, les conseillers donnent le change

L'intervention sur l'organisation du travail constitue une activité fréquente du *management* de Pôle emploi mais aussi de certains conseillers. L'enjeu est de parvenir à répartir les actes dans le temps, de façon à ce que l'objectif personnel ou collectif soit atteint. Ces évolutions organisationnelles se font sous contrainte temporelle.

S'allier avec les managers contre les contrôleurs de gestion

Les conseillers connaissent en partie la science de gouvernement dont ils sont l'objet. Ils savent dans les grandes lignes comment le système d'indicateurs fonctionne. Bien plus, ils connaissent les risques qu'ils encourent en cas de mauvais chiffres. Nous avons évoqué plus haut les plans d'action « correctifs » et leurs effets sur l'organisation du travail. Lorsque les chiffres ne sont pas à la hauteur des objectifs, des mesures sont mises en place pour rétablir le niveau des courbes. Dans le cadre d'un plan d'action correctif, le temps de travail des agents est mobilisé de façon intensive sur un acte professionnel particulier, afin d'améliorer le décompte de cet acte. Il peut s'agir d'une liste d'entreprises à contacter, d'une liste de demandeurs d'emploi à recevoir en priorité, d'un type de prestations à prescrire. Les plannings sont alors définis en dehors de l'agence, au niveau départemental ou régional. Les conseillers n'apprécient pas ces mesures dites « correctives » qui contraignent leur temps de travail en les affectant sur un temps long à des activités répétitives. De plus, elles participent, de leur point de vue, à une perte de qualité de leur activité. Ils considèrent que la cible de ces interventions est davantage le chiffre que le service aux demandeurs d'emploi ou aux entreprises. Un conseiller expérimenté exprima un jour, en ces termes, les raisons de son refus

de participer au dernier plan d'action : « *Il est hors de question que je fasse la pute pour le préfet.* » Les conseillers peuvent également juger ces plans contre productifs. Chacun des dossiers étant rapidement traité, la légitimité durement acquise auprès de leurs interlocuteurs, notamment les employeurs, peut être mise en danger. Afin de se préserver de ce type d'interventions extérieures sur l'organisation de leur temps de travail, les agents prennent en main le système d'information et la représentation du travail qu'il enregistre. Ils mettent en œuvre des pratiques visant à conserver une partie de leur autonomie dans l'organisation de leur travail. Ces pratiques sont appréhendées par les conseillers comme des alliances avec leur encadrement de proximité – chef d'équipe et directeurs d'agence. Une discussion que nous avons eue lors de nos observations nous a particulièrement marqué :

> L'extrait de carnet de terrain suivant relate une scène qui se passe dans une agence située dans la périphérie industrielle d'une grande métropole. Il est midi et un grand nombre de conseillers prennent l'air sur le parking. Une conseillère, qui a obtenu sa mutation dans une agence « rurbaine » plus proche de son domicile, fume une cigarette avant de rejoindre ses collègues dans la cuisine. Un buffet y est organisé pour célébrer son pot de départ. Cela ne fait qu'une semaine que je suis en observation dans l'agence mais, parce que cette conseillère est une ancienne de l'ANPE et de Pôle emploi, c'est vers elle que la direction m'a orientée afin de « m'intégrer » à l'équipe. Nous avons donc eu le temps de sympathiser, bien que je ressente de sa part une crainte à l'égard de mon travail. Il lui est ainsi arrivé de me mettre en garde en ces termes : « Tu vas pas nous écrire un truc de plus, pour dire qu'à Pôle emploi on fait un travail de merde. Parce que là, les bouquins pour nous taper dessus, ça commence à bien faire. » La conseillère s'appelle Marie. Après avoir évoqué la nouvelle agence qui l'attend, elle m'interroge.
>
> « Marie : "*Tu as vu déjà des différences avec l'agence que t'avais observée avant ?*
>
> JMP : *La grosse différence c'est le traitement des offres. L'agence que j'avais observée auparavant étaient en plein centre ville, il y avait beaucoup de sièges sociaux et du coup il y avait énormément d'abattage. Il y avait des CDD qui faisaient des MER+* [Mises en relation positives] *à tour de bras, pour des boîtes de cours particulier genre Acadomia ou Méthodia…*
>
> Marie : *Tu sais, ici c'est pareil... En fait, c'est toutes les agences qui sont soumises à la politique du chiffre et même tous les chefs. Après, ce qu'il faut, c'est faire ça intelligemment. Parce que les chiffres on les fait pour les chefs. Mais il faut aussi que ça profite aux employeurs et aux demandeurs d'emploi… Les chiffres c'est un peu obligatoire, c'est ça qui donne des moyens à notre agence. Alors si on veut que l'agence ait plus de moyens et ben on fait du chiffre pour la chef. C'est du donnant-donnant*. »[754]
>
> Bien consciente des enjeux budgétaires que recouvre l'alimentation des indicateurs, cette conseillère d'expérience s'investit dans le détournement du système d'information pour offrir à ses chefs un pouvoir supplémentaire de négociation. Il ne s'agit pas, pour autant, d'un sacrifice. En jouant ce jeu-là, elle essaie de préserver son temps de travail et celui de ses collègues d'une perte

[754] Observation, été 2012, carnet de terrain p.35/234

d'autonomie plus importante. Lors des plans d'action, la planification du travail est effectuée en dehors des agences, réduisant la capacité des agents les plus légitimes au sein du collectif de travail à négocier leur planning. Une telle alliance permet aux conseillers de conserver une part de leur propre pouvoir de négociation.

Les formes concrètes de la mobilisation du système d'information à des fins de négociations sont multiples. Certains responsables d'équipe tiennent par exemple des registres parallèles qui décomptent les actes professionnels réalisés par leurs conseillers en entretien : rédaction de CV, préparation à un entretien d'embauche, orientation vers des salons spécialisés dans leur domaine, etc. Ces registres parallèles sont alimentés par les conseillers qui fournissent à leur chef d'équipe les coordonnées des demandeurs d'emploi en question et le type d'actes réalisés. À partir de ces informations, le chef d'équipe agrège les services rendus par type d'actes et les rentre *en tant que* prestation d'aide à la recherche d'emploi. Aux yeux de l'outil de gestion, les demandeurs d'emploi en question n'ont plus seulement bénéficié d'un entretien de suivi mensuel, mais d'une prestation de service, gratuite qui plus est. Ce type de retraduction de l'activité quotidienne en tant qu'intervention spécifique peut également concerner le traitement des offres d'emploi. Une situation de travail que nous avons observée nous semble, à cet égard, significative :

L'extrait de carnet d'enquête qui suit débute à huit heures le matin. Deux conseillères, Golda et Nora, effectuent le recrutement pour un hôtel, qui doit ouvrir ses portes le mois suivant. Elles ont prévu de sélectionner une centaine de candidats, parmi les quatre cents CV qu'elles ont reçus. Les personnes retenues seront convoquées, la semaine suivante, à des entretiens d'embauche avec l'encadrement de l'hôtel. En début de matinée, une vingtaine de postes restent à pourvoir. Soudain, un courrier électronique de la chef d'équipe tombe : le nettoyage des chambres serait sous-traité à une société qui n'a pas encore fait, elle non plus, son recrutement. Le directeur de l'hôtel solliciterait Pôle emploi pour aider l'entreprise de nettoyage. Dix postes seraient à pourvoir. Mais le courrier électronique n'est pas très clair et les informations sont de seconde main. La conseillère appelle la responsable du recrutement de l'hôtel sur son portable, pour avoir plus de précisions :

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

Nora : *"… Alors ?*

Golda : *Elle ne comprend pas ce qui se passe. Apparemment rien n'est fait du côté de l'entreprise de nettoyage. Si c'est vraiment le cas, ça veut dire qu'on doit lancer un mailing tout de suite… Mais on n'aura pas le temps de recevoir les CV, de trier et de convoquer*

d'ici sept jours… Ce qu'on va leur dire c'est : "Pointez-vous le 3 septembre sans convocation. "

Golda abandonne le tri des quatre-cents candidatures, qu'elle délègue à sa collègue, Nora. Nora est en contrat à durée déterminée depuis trois mois, Golda est entrée à l'ANPE en 2003. Golda reçoit confirmation du fait qu'elle doit effectuer, aussi, le recrutement de la société de nettoyage, en plus de celle de l'hôtel. Elle passe les deux heures qui suivent à écumer les fichiers électroniques de l'agence et des agences voisines, pour trouver les coordonnées d'agents de propreté disponibles, qui vivent à proximité ou qui sont véhiculés. Il y a près de dix postes de femmes de chambre à pourvoir. Lorsque Golda parvient enfin à réunir une trentaine de noms qui correspondent au profil, elle envoie un mail collectif pour conjurer ces personnes de venir à l'agence, dans sept jours, afin de passer un entretien d'embauche. À l'issue de cette opération, Nadine, la directrice d'agence entre dans le bureau :

Nadine : *Golda, est-ce que vous avez vu le mail ?*

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

Nadine : *D'accord, très bien. Vous me faites un petit mail, avec un petit plan d'action, avec les délais et les résultats attendus ?*" » [755]

Une prospection de candidats, réalisée dans l'urgence pour répondre au pied levé aux difficultés d'un employeur, est traduite en « plan d'action », c'est-à-dire dans les termes d'une opération planifiée, rationnelle et intentionnelle. Sans modifier leurs pratiques professionnelles, les conseillers parviennent, par ce type d'arrangement avec les modes de décompte de leur activité, à améliorer l'évaluation de leur travail par les contrôleurs de gestion.

Les conseillers développent avec l'appui de leur Directeur d'agence, un travail spécifique sur des actes professionnels qui ont la particularité de maximiser le rapport entre l'investissement temporel et les résultats obtenus. C'est le cas, par exemple, du traitement des offres déposées par les entreprises de travail temporaire (ETT). Ces établissements ne recrutent pas pour leur compte, mais pour celui de clients finaux. Ils sont traditionnellement considérés par les conseillers comme des concurrents, puisqu'ils effectuent une intermédiation entre l'offre et la demande de travail et se font rémunérer pour cela. Une conseillère formulera en entretien les choses de la sorte : « *Quand l'employeur veut faire du sourcing, il y a l'intérim* ». Certains conseillers jugent les offres d'emploi en intérim de mauvaise qualité, car les contrats sont rarement des temps pleins et sont souvent de courte durée. Cependant, depuis la crise de 2008, la capacité des agences de Pôle emploi à récolter des offres en nombre suffisant et à réaliser des placements (MER +) sur celles-ci a beaucoup diminué. Par conséquent, les offres d'emploi déposées par les ETT ont pris une grande valeur. En retour, les agences de travail temporaire sont intéressées par la profondeur des fichiers de l'opérateur

[755] Observation Printemps 2011, carnet p.116/234.

public de placement qui leur fournit des candidats potentiels qu'ils n'avaient pu toucher. Les conseillers de Pôle emploi sont, eux, intéressés par la capacité des agences de travail temporaire à réaliser des embauches et donc à augmenter le nombre de « MER + » décomptées par les indicateurs. Elles possèdent de plus des systèmes d'informations qui comptabilisent les embauches, une mémoire en somme. En d'autres termes, lorsqu'un conseiller contacte son homologue dans une agence d'intérim pour évoquer une offre d'emploi en particulier, l'interlocuteur dispose d'un fichier informatique qui liste les candidats envisagés et les candidats retenus dont il peut transmettre une copie par courrier électronique. Ce type de relations facilite grandement l'alimentation du système d'information.

S'observent ainsi des alliances tacites ou explicites entre des agents des deux intermédiaires de marché, engagés dans un échange de bons procédés. L'agence d'intérim accède au fichier des demandeurs d'emploi, tandis que le conseiller en charge de l'offre récolte, pour chaque offre déposée, le nom de tous les candidats recrutés, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou qu'ils ne le soient pas. Or, on a vu au tout début de ce chapitre que le décompte d'un placement supposait bien souvent de faire appel à l'employeur pour connaître le nom de la personne retenue. Ici, l'entente avec les entreprises de travail temporaire permet de récolter sans peine la totalité des candidats recrutés. Par ces alliances, les conseillers parviennent à produire un nombre très important de « mises en relation positives ». Ces pratiques induisent un travail de saisie informatique fastidieux, mais il permet de faire *comme si* le contact avait été suscité par les conseillers de manière fortuite, avant de déboucher sur un résultat positif. Lorsque nous interrogeons une conseillère, qui vient d'enregistrer soixante-quinze MER+ pour une mission de sept heures qui consistait à effectuer un inventaire nocturne dans un entrepôt logistique, elle précise : « *C'est fastidieux la régul', mais ça permet de faire reconnaitre notre travail* ». La « régul' », pour régularisation, est une activité tournée vers l'indicateur. Son objectif est de maximiser la valorisation du travail des agents qui sera objectivée et analysée par les contrôleurs de gestion en codant « comme il faut », une pratique qui s'écarte de la norme. Ces pratiques d'arrangement avec le système d'information semblent fréquentes dans les activités contraintes par des objectifs formels. De façon épisodique, les gardiens de la paix se tournent par exemple vers les prostituées et les consommateurs de cannabis pour améliorer leurs résultats. Ces contrevenants ont, en effet, l'avantage de garantir un taux d'élucidation maximum. Ils sont pris sur le fait. Les policiers ne font pas cela par plaisir, ils font « de la pute et du shiteux » pour avoir la paix le reste du temps[756]. À Pôle emploi, les directeurs disent de ces pratiques « qu'elles font tourner deux compteurs ». Elles

[756] Jean-Hugues Matelly et Christian Mouhanna, *Police : des chiffres et des doutes : regard critique sur les statistiques de la délinquance*, Paris, Michalon, 2007.

sont dévalorisées et ouvertement critiquées par les contrôleurs de gestion car elles désarticulent la « véritable » activité des agents – les services rendus aux usagers – et les chiffres censés la représenter – les indicateurs de productivité. Un ancien contrôleur de gestion hausse le ton pendant un entretien :

> « *Vous pouvez faire une MER + avec un demandeur d'emploi radié depuis 15 ans. Si je veux, ça marche !* […] *C'est pas bloquant. La tentation est forte, quand on peut faire ce qu'on veut avec un système d'information. On est quand même sur un travail où on remplit des chiffres et où on ne rend pas des services*. »
>
> Denis, ancien contrôleur de gestion départemental, entretien, 2011.

Il y aurait ainsi, pour cet ancien contrôleur, une contradiction entre produire des chiffres cohérents avec les objectifs et produire des services pertinents du point de vue des « besoins » du marché du travail ou des chômeurs. Or, l'enjeu de la profession de contrôleur réside dans la traduction la plus pertinente des données qu'ils reçoivent. À l'image des « spécialistes de domaine » dans les instituts nationaux de statistiques, la légitimité de leur analyse est rendue plus hasardeuse, à mesure que l'enregistrement des données s'écarte de la norme[757].

On observe ainsi deux types de pratiques. D'une part, les conseillers requalifient certains actes professionnels pour rentrer dans les clous du système d'information. D'autre part, ils manipulent l'indicateur pour donner le change aux contrôleurs. Ces deux phénomènes ont en commun le fait de reposer sur un recodage des situations de travail dans le langage des indicateurs. Afin de faire reconnaître leur travail, les conseillers et leur encadrement de proximité déplacent d'une case à une autre des actes professionnels, pour qu'ils soient qualifiés comme performants par le dispositif de mesure. Dans le premier cas, il s'agit de traduire dans la grammaire de l'outil de gestion une pratique professionnelle existante. Dans le second, il s'agit davantage de conformer sa pratique aux nécessités de l'outil, en rapatriant vers le système d'information de Pôle emploi des appariements qui ont eu lieu sans l'intervention de ses agents. Les conseillers se conforment tactiquement aux exigences du cadre gestionnaire qui leur est imposé, afin de conserver leur autonomie sur une partie de leur activité professionnelle. Il s'agit ici d'une alliance avec les *managers* contre les contrôleurs de gestion, car la finalité de ces pratiques est de produire de beaux chiffres, aisés à défendre en plus haut lieu, même s'ils ne satisfont pas les évaluateurs. De manière significative, le terme de « dopage » revient souvent dans la bouche des agents pour qualifier les chiffres des autres agences.

[757] Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *op. cit.*

S'allier avec les contrôleurs de gestion contre les managers

Sans être des experts des arcanes de leur institution, les conseillers de Pôle emploi jouent, de manière profane, avec la science de gouvernement dont ils sont les sujets. Ils utilisent les indicateurs statistiques comme outils de négociation avec leur hiérarchie. L'objectif est de faire accepter à l'encadrement que les objectifs assignés ne sont pas tenables afin de relâcher la pression.

Les rapports de loyauté entre les agents et le premier niveau d'encadrement, décrits dans les paragraphes précédents, sont spécifiques à des structures de petite taille qui suscitent le sentiment d'une communauté de conditions entre les opérationnels et la maîtrise. Depuis 2009, un mouvement de concentration des ressources humaines a été mis en place et a conduit à la création de centres de grande taille réunissant 90 à 100 agents, pour 20 ou 30 dans les agences traditionnelles. Ce contexte d'exercice de la profession augmente la distance entre la maîtrise et les opérateurs et réduit les possibilités d'élaboration d'une réponse commune aux injonctions gestionnaires. Cependant, les conseillers intervenant dans ces centres ne sont pas sans mobiliser, eux aussi, le cadre gestionnaire à leurs propres fins. Comme nous l'avons déjà souligné, les objectifs de taux de réception des demandeurs d'emploi n'ont pas évolué malgré l'augmentation du volume de chômeurs à traiter depuis 2008. Face à la pression mise par la hiérarchie sur les équipes pour parvenir à atteindre les objectifs, des conseillers prennent le parti de dégrader ostensiblement l'indicateur.

> « *En ce moment, par exemple, la question c'est celle des demandeurs d'emploi que l'on ne peut pas recevoir. Eh bien on est passé d'une logique du non-dit, de dissimulation, où on va saisir des entretiens comme ça, pour faire comme si, à une logique aujourd'hui de désobéissance où on ne convoque plus les demandeurs d'emploi. On évite les risques de radiation mais on laisse apparaître le problème. C'est pour le rendre absolument visible.* »
>
> Hubert, animateur d'équipe, entretien 2011

Plutôt que de jouer avec la qualification des contacts entre l'institution et les usagers, pour augmenter de manière artificielle le nombre d'entretiens comptabilisés, les conseillers s'en tiennent à une définition stricte de leur activité en convoquant uniquement les demandeurs d'emploi dont ils jugent la rencontre nécessaire. Il s'agit de personnes pour qui le service apparaît le plus profitable du point de vue des conseillers. Par cette action, l'indicateur se retrouve dégradé et les conseillers attirent l'œil des contrôleurs de gestion départementaux ou régionaux sur la situation particulière de l'agence concernée et sur son encadrement. Lors d'une observation sur une plateforme téléphonique de Pôle emploi, une conseillère fait une réflexion qui étaye cette hypothèse :

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

Esra : *Et Oui... D'ailleurs, on est trop souvent à 95 %. Il ne faut pas être trop bon. Sinon, ils recrutent pas et ils nous foutent des plans d'action en plus.* »

Esra, conseillère depuis 2006, observation été 2012.

Ces pratiques peuvent être qualifiées de grève du zèle, ou plutôt d'usage stratégique de la contre performance, en ce que les conseillers mobilisent la lettre de leur mandat contre l'injonction qui leur est faite de mettre en œuvre la stratégie politique de l'établissement de manière formelle et à marche forcée. Ces cas nous semblent intéressants, car ils laissent supposer que l'importance accordée aux outils d'évaluation de la performance par l'ensemble de la ligne managériale, les rétributions symboliques et matérielles que fournissent la réalisation des objectifs, font de ces indicateurs des leviers de négociation très importants avec la hiérarchie.

Les pratiques de ce type sont parfois valorisées et acceptées par l'encadrement de proximité car elles sont compatibles avec leurs propres tactiques vis-à-vis de leurs Directeurs départementaux et régionaux. En effet, les Directeurs d'agence que nous avons rencontrés nous ont expliqué qu'il n'était pas dans leur intérêt d'avoir de trop bons chiffres. En effet, une agence qui présenterait à sa Direction départementale un bilan parfait, faisant état de la réalisation maximale de tous les objectifs, ne serait pas jugée « performante », mais pointée du doigt comme « sur-dotée » en termes de moyens. Les négociations et les échanges entre les Directeurs d'agence et les Directions départementales qui les supervisent ne concernent pas seulement l'évaluation chiffrée des résultats, mais comportent un volet « ressources humaines », jugé crucial puisqu'il détermine les ressources temporelles de l'agence. Lorsque les Directeurs d'agence acceptent de mettre en place des actions correctives afin de rétablir un indicateur, ils négocient simultanément les indicateurs qui seront dégradés par la réaffectation des ressources. L'enjeu est de présenter des chiffres imparfaits pour obtenir des ressources supplémentaires. Ces ressources sont, en règle générale, des agents supplémentaires sous contrat à durée déterminée ou indéterminée.

« *Ben là, à titre d'exemple, quand on nous demandait 50 % des liquidateurs sur la gestions des dossiers, on était sur 50 % de l'effectif théorique. Mais on avait des permanences syndicales, des temps partiels, on avait des personnes qui étaient en formation. C'était en fait presque tous les liquidateurs qui devaient ne plus faire que ça quasiment. On pouvait plus faire d'accueil téléphonique, plus d'accueil physique, plus de suivi mensuel... etc. Le choix c'était : "Qu'est-ce qu'on fait, qu'est-ce qu'on dégrade de manière prioritaire ? Et là, en effet, l'ELD* [L'équipe locale de direction, composée du Directeur, de son adjoint et des différents chefs d'équipe] *permet d'échanger. Chacun donne son point de vue et puis il faut bien trancher. Il y a eu une proposition qui m'avait été faite, que les animatrices d'équipe finalement fassent de l'accueil. Moi, j'ai pris la décision, parce que c'était aussi mon rôle, de dire : "Non, on dégrade. Parce que si on considère qu'on arrive à faire tout aussi bien, en mettant plus de monde sur autre chose, ça veut dire : "Ben pourquoi on en remettrait pas, pourquoi on en rajouterai pas une autre couche ?"* […] *Si*

tout le monde se met sur les genoux à vouloir tout tenir, euh ça va tenir un temps mais s'ils regardent que les tableaux de bord ils vont se dire : "C'est formidable". »

Directeur d'agence, entré à l'ANPE en 1991 en tant que conseiller, entretien 2011.

À travers l'utilisation stratégique de la contre-performance, une forme d'alliance tacite se met en place entre les agents de terrain et les contrôleurs de gestion, contre le *management* départemental et régional qui détient les cordons de la bourse. L'enjeu est de faire lire les mauvais chiffres non pas comme une conséquence de la mauvaise organisation ou de l'imparfaite formation des agents, mais comme une conséquence du manque de moyens humains ou de leur non-conformité avec les objectifs affichés.

4.3. La « régularisation » des dossiers : des conventions de trucage ?

À l'issue de cette longue présentation des jeux qui se tissent autour des indicateurs de performance, il nous semble important de proposer une réflexion sur la question du trucage des chiffres. Notre approche de l'activité des contrôleurs de gestion met l'accent sur le décalage entre le sens théorique des données et la façon dont elles sont enregistrées. Notre étude révèle l'étendue des pratiques des agents. Celles-ci s'étalent depuis la totale conformité avec le protocole prescrit jusqu'à une falsification volontaire des données. À ce titre, le cas des « faux » chiffres nous paraît à la fois marginal et important. Il est marginal dans la mesure où ces chiffres ne représentent qu'une petite partie des activités de codage. Centrer la réflexion sur la question du mensonge et du trucage risquerait d'imposer une problématique d'ordre morale. L'idée que les chiffres puissent être intrinsèquement « faux » supposerait d'accepter l'idée selon laquelle un système d'indicateurs peut reproduire la réalité. Or, de notre point de vue, l'alimentation des données est un processus social qui conduit, dans tous les cas, à représenter le réel et non à le reproduire. C'est la raison pour laquelle le cas des faux chiffres reste important. Les actes de « régularisation » témoignent des enjeux constitués par le contexte organisationnel et par l'investissement des acteurs autour de la notion de performance. Ils doivent être interrogés pour ce qu'ils sont, à savoir des pratiques qui se distinguent par leur degré, mais non par leur nature, de l'enregistrement le plus formel de la réalité observée. Nous montrons, dans la partie suivante de cette thèse, que les pratiques de codages supposent de se saisir et de mettre en problème des éléments saillants du réel, pour les traduire dans le langage de la machine. La question que posent le mensonge et la tromperie est, donc, la question du lien qu'entretiennent ces pratiques avec le réel. Quels sont les éléments qui amènent à mentir, selon quels critères et dans quel but ?

La régularisation des dossiers est une activité qui ne suscite pas la fierté, loin s'en faut, de l'encadrement de proximité. Ces personnes, qui interviennent au contact des agents, vivent de façon ambiguë le fait de formuler des injonctions destinées à fabriquer des tableaux de bord

défendables. Cette activité est difficile à assumer pour deux raisons. D'une part, elles mobilisent des ressources, déjà fortement contraintes, sur des opérations qui ne constituent pas une délivrance de service. D'autre part, elles délégitiment l'activité de suivi et d'animation des conseillers. Un chef d'équipe nous propose un panorama des actes simulés dans son agence.

> « *Le taux de personnes reçues à l'échéance, par exemple, le nombre d'envoi en prescription, etc. Pour l'instant, ça se desserre un peu, parce que c'est un tel bordel que plus personne ne peut atteindre les objectifs. Ils seraient bien mal venus, à la Direction départementale, de toute façon, de nous demander d'augmenter l'envoi en prestation. Il y a des journées où... Donc, oui, par exemple prenons le volet entreprises. Toutes les semaines ou tous les mois, il y a le nombre d'offres recueillies, le nombre d'offres satisfaites, le nombre de mises en relations réalisées, le nombre de placements réalisés, le nombre de visites d'entreprise, qui tombent. Tout cela étant bien évidemment perverti. C'est mensonger. D'ailleurs ce sont des conventions qui se sont établies. Je ne sais pas si tu l'as vu un peu, ce volet entreprise. Mais, une offre enregistrée, par exemple, dans 90 % des cas elle va être satisfaite. C'est évidemment complètement faux. C'est un non-dit complet. Voilà, c'est un exemple de ce qui contribue à pervertir la réalité. Une entreprise diffuse une offre d'emploi, je n'arrive pas à faire le suivi avec cette entreprise, je n'arrive pas à établir le contact, je n'ai pas le temps… Et bien j'annule l'offre et considère qu'elle est satisfaite. C'est un jeu d'indicateurs. T'as pas le temps de recevoir un demandeur d'emploi ? Tu vas saisir un entretien pour lui. Là, tu es dans une virtualité totale.* »
>
> Hubert, chef d'équipe, entretien 2011.

La critique de ce chef d'équipe vise plusieurs composantes du trucage. Tout d'abord, la saisie de données factices découle de la pression qu'imposent certains *managers* sur les objectifs. En l'occurrence, il s'agit des Directeurs départementaux. Ensuite, l'incapacité à atteindre certains objectifs conduit à l'apparition de véritables conventions de codage. Ces ententes empêchent, enfin, d'exercer les fonctions de direction en s'appuyant sur des données. La perspective défendue par notre enquêté est intéressante : le mensonge est problématique car il délégitime la pratique du *management* par objectif. Ce point de vue n'est pas isolé. Les contrôleurs de gestion sont très nombreux à formuler des critiques de ce type, qui se présentent comme une défense des conseillers. L'un de nos enquêtés met en cause la ligne de commandement en ces termes :

> « *Vous avez des choses qui dépendent du degré de maturité de la ligne managériale. Le fait de mettre en alerte, auprès d'un Directeur régional ou départemental, sur des pratiques…* [Il souligne] *des <u>mauvaises</u> pratiques, qui sortent d'une norme. Si derrière, il y a la maturité d'une ligne managériale qui dit : "Oui, il y a un problème, il faut s'en emparer". Parce qu'on risque gros derrière. C'est comme ça que le service public allemand s'est fait foutre dehors. Il y a quand même des enjeux importants pour Pôle emploi. On devrait être capable de dire collectivement : "On redresse le tir". Mais, non. Vous avez des comportements où ça va empirer les choses. Imaginons que je suis Directeur d'agence et je ne savais pas qu'ils trichaient là-dessus, ou là-dessus. Que pour autant je n'obtiens pas les objectifs fixés, et que j'ai des rapports qui sont mauvais avec mes subordonnés et bien si j'apprends qu'ils trichent je leur tape dessus ! C'est pour ça que quand on alerte, il faut trouver le bon niveau de maille auquel s'adresser pour alerter. Sinon c'est encore pire !*

Lorsque je repérais des choses qui n'allaient pas, [Il souligne à nouveau] *gravement, sur du trucage, parce que ça s'est produit plusieurs fois, sur la fameuse MER +, j'alerte le Directeur d'agence. Je dis : "Attention, chez toi... Voilà, quelles sont les pratiques, est-ce que tu es au courant et puis on voit rapidement de toutes façons." Souvent, le directeur tombe des nues, parce qu'il n'avait pas mesuré que la pression qu'il avait mise sur l'indicateur, sans allouer la ressource nécessaire pour faire le travail et bien ça a produit cette dérive. Parce qu' il y a une fois où il s'est mis en colère, il y a des fois où il est en réunion de service et il y a 15 sujets à traiter, on n'a pas le temps du dialogue et il y a personne pour dire : "Oui mais je suis tout seul en zone de traitement des offres et si je suis tout seul c'est parce que mes collègues sont ailleurs, parce qu'il y a le feu ailleurs. Et, ce que vous me demandez... je peux pas le faire !"* [Il souffle] *Voilà.* »

Denis, ancien contrôleur de gestion départemental, entretien 2011.

Dans cette approche, la production de chiffres faux découle d'un double mouvement, envisagé de manière explicitement gestionnaire. D'une part, les ressources ne sont pas correctement, ou pas du tout, allouées. D'autre part, malgré ce manque de ressources, les objectifs intenables continuent d'être présentés comme prioritaires et indiscutables, au point de susciter une véritable pression. Ce point de vue est renforcé par une seconde critique, qui endogénéise l'intervention des contrôleurs de gestion : le fait de donner l'alerte, à propos de pratiques jugées déviantes, peut être contre-productif. Soulever un lièvre peut conduire à stigmatiser les auteurs de la triche, sans que le mécanisme qui a conduit à ces opérations ne soit interrogé. C'est cette seconde analyse qui désarçonne le plus souvent les contrôleurs de gestion. Une personne que nous avons rencontrée a ainsi quitté la Direction générale de Pôle emploi après avoir vu ses « alertes » rangées au fond d'un tiroir. Après m'avoir demandé de couper le dictaphone, il justifie son amertume dans un langage plutôt fleuri, que nous avons tenté de reproduire à partir de notre prise de notes :

« *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, 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.* »

Un ancien contrôleur de gestion national, entretien, 2012.

Le trucage des chiffres prend sa source, d'après cette personne, dans deux glissements simultanés. 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.* » Cet argument nous semble des plus intéressants : c'est au nom du *management* par objectif que le *management* par objectif, tel qu'il est mis en œuvre à Pôle emploi, est critiqué. 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 et positiviste de l'activité de l'institution.

Arrêtons-nous ici, dans la présentation des raisons que les cadres de Pôle emploi invoquent, pour expliquer de telles pratiques. Nous aimerions décrire une opération de manipulation des chiffres, afin d'approfondir l'analyse des ressorts qui animent ces pratiques. Cette scène articule différents déterminants de l'organisation du travail telle que nous l'avons jusqu'ici présentée.

> Je suis assis à côté de Ghazi. Il s'agit d'un jeune homme d'une trentaine d'années. Il a signé un contrat à durée déterminée de six mois. Il est dans son dernier mois de contrat et ne souhaite pas le prolonger. Il n'aurait de toute façon pas pu rester puisqu'il ne lui a pas été proposé de prolongation. Après un BTS dans la vente, Ghazi a été commercial itinérant dans plusieurs agglomérations de la région. Il vendait des « solutions de sécurité » à des particuliers. Après avoir signé son contrat, cinq mois plus tôt, il a suivi une formation d'un mois au centre régional de développement des compétences de Pôle emploi.
>
> La scène se déroule un matin, dans les bureaux qui se trouvent à l'étage de l'agence. Il s'agit d'un espace qui est consacré au travail sur les offres d'emploi. La veille, je me suis entendu avec Ghazi pour observer son travail de « rapprochement entre l'offre et la demande ». Cela consiste à transmettre par courrier des offres à des demandeurs d'emploi. Lorsque je me présente dans le bureau ce matin-là, le planning a changé. Sa chef d'équipe lui a demandé de rédiger quelques lignes dans les dossiers des demandeurs d'emploi, afin de faire comme s'ils avaient bénéficié d'un entretien. 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 lignent 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.
>
> La séquence décrite est une sélection des événements de la matinée les plus significatifs. Ils s'étalent en fait sur une période qui va de 8h30 à midi.

> « Très vite, Ghazi me prévient que je risque de me languir :
>
> Ghazi : "*Ce n'est pas très gratifiant de saisir des entretiens pour informer les demandeurs d'emploi qu'il n'y a pas d'entretien. D'autant que rien n'est imprimé, rien n'est envoyé. C'est simplement pour reculer les échéances. C'est pour la technique, pour les chiffres.*"

Amusé par l'incongruité d'une observation de ce travail-là, Ghazi ironise et joue. Il m'explique, faussement fier, une technique qu'il a trouvée pour aller le plus rapidement possible :

« *Pour savoir à quelle personne j'en suis, je ne fais plus de croix avec un crayon sur la feuille. Ca prend trop de temps. Je parcoure simplement la liste avec le doigt et je bloque ma main gauche sur le nom que je suis en train de traiter avec la main droite. C'est plus efficace. Tu vois c'est comme ça que je fais…* »

Et il se met en scène ironiquement : 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.|

Ghazi fait cela machinalement, ce qui lui donne tout loisir de réfléchir à autre chose. Comme les silences sont nombreux, car j'essaie au début de consigner tous les gestes, il comble les vides en analysant son propre travail.

"*Il ne faut pas trop se poser de questions. Là, franchement, je ne suis pas à fond, je ne peux pas être au max quand je fais un truc comme ça. Il faut que j'aille lire la presse ou que je discute avec des gens. Souvent, quand j'ai fini, je cherche du travail.* […] *Honnêtement, ce que je fais là, ça me fait pas rêver. Je calcule même pas. Mais ça joue pas sur mon moral non plus, je sais que je suis de passage ici. J'avais signé à Pôle emploi pour m'orienter vers les ressources humaines, mais c'est pas vraiment ce type de tâches auxquelles je m'attendais. Maintenant, je retourne vers mon secteur d'origine, le commerce. L'expérience reste enrichissante. Dans mon métier précédent, j'avais l'habitude de fréquenter une clientèle assez riche, des bourges quoi. Là ça m'a vraiment permis de me familiariser avec une autre clientèle.*" C'est la première fois de la matinée où Ghazi est un peu sérieux. Pensant qu'il est encore ironique, je ricane. Il me stoppe : « *Non mais c'est vrai, tu imagines pas comment le public en difficulté peut être une bonne cible dans la sécurité.* [Son secteur d'origine, où il se résout à retourner]" […]

Il est 9:17. Pour l'instant, trois fiches ont été traitées, ce qui correspond à la saisie de 39 entretiens de suivis mensuels. Ghazi se tourne vers une collègue qui est dans le même bureau, elle aussi en CDD. Elle est en train de traiter des dossiers de demande d'allocation chômage.

Ghazi : "*Combien tu en fais-toi, quand tu dois faire une liste comme ça pendant une matinée ?*

Nora : *Je sais pas, quelque chose comme 190.*

Ghazi : *190 ! C'est pas possible…*

Nora : *190 personnes je veux dire, pas 190 fiches.*

Ghazi : *Ah tu m'as fais peur…*

Nora : *Je te dis ça, mais j'en fais un peu l'après-midi aussi quand j'en fais 190 des demandeurs d'emploi.*" […]

Il est dix heures. Je reviens d'une pause-café. Ghazi est, lui, allé voir sa chef d'équipe, qui lui a remis six nouvelles pages de noms. Ghazi s'exclame :

Ghazi : "*Ouais, je suis trop content !*" Toujours aussi ironique il ajoute : "*Alors là, attention, tu vas voir, il y a une petite évolution dans les règles du jeu. C'est pour mettre un petit peu de piquant. Quand il n'y a pas d'échéances inscrites dans le dossier de la personne, il ne faut surtout pas que je fasse un entretien. Parce que, quand il y a pas d'échéance, c'est que la personne est sortie de la liste des convocables et faire un entretien les remettrait parmi les convocables…*" Ghazi s'arrête, il explose de rire car au moment de finir sa phrase il vient de saisir malencontreusement un entretien pour un demandeur d'emploi qui n'avait pas d'échéance. Il conclut : *« Tu vois comme c'est enrichissant de savoir ce que l'on doit faire... Bon, après, de toute façon, ça va pas changer l'histoire du monde…*" […]

"*J'hallucine total, je retrouve des entretiens que j'ai saisi moi-même ! Celui-là je l'ai fait y a un ou deux mois, regarde il y a mon nom au-dessus. Ils ont pas été vus depuis une paie ceux-là…*" […]

Ghazi : "*Attention il faut réfléchir, là !! Le mec il a un avis de radiation... Zut, j'ai pas de consignes sur le sujet… Alors attends, ce type il devait envoyer un justificatif d'absence par mail.* [L'information est inscrite dans un entretien du 23 juillet 2012] *Attends, je vais demander à Nora. Elle l'a déjà fait ce truc. Ça pourrait abandonner la procédure de radiation... si jamais je me plante.* [Nora rentre dans le bureau et Ghazi l'interroge]

Nora : *Non, non. Il ne faut rien faire, dans ces cas-là. Il ne faut rien faire. Sauf s'il y a écrit "Abandon de la procédure".*" […]

Ghazi : "*En vrai c'est rapide comme boulot. L'autre fois j'ai pris un coup de speed, j'ai tout fait en une heure… Et après je cherche du travail sur Internet pendant le reste de la matinée.*" […]

Ghazi :"*Tu sais, là je suis à fond parce que tu es là. Discuter avec quelqu'un, ça me permet d'en faire plus rapidement. J'en fais beaucoup moins d'habitude. Tu me mets un peu la pression* [rire]" […]

Il est 11h45. En tout et pour tout, 104 demandeurs d'emploi auront bénéficié d'un entretien de suivi mensuel ce matin grâce à Ghazi. Un conseiller reçoit théoriquement huit personnes par demi-journée.

Observation, été 2012, carnet p.53/234.

Cette scène est représentative de l'organisation du travail à Pôle emploi dans la mesure où les deux personnes qui sont dans le bureau ne sont pas, à proprement parler, des conseillers à l'emploi. Nora et Ghazi sont en contrat à durée déterminée. Ils n'ont donc pas de portefeuille de demandeurs d'emploi, ne sont pas mobilisés par l'inscription ou les entretiens de face à face. Leur planning est beaucoup plus malléable. D'ordinaire, l'encadrement porte un grand soin à ce que l'enchaînement des tâches auxquelles ils sont affectés leur permette de développer leurs compétences afin qu'ils deviennent, ainsi, le plus polyvalent possible. Cette polyvalence a deux intérêts pour un chef d'équipe. Quelqu'un de polyvalent peut boucher, sur l'heure, les trous apparus dans les plannings du fait d'une absence imprévue ou d'une surcharge d'activité. De plus, s'il est titularisé, il pourra intégrer plus vite un des métiers de Pôle emploi : l'indemnisation ou le placement. Les travailleurs sous contrat et qui souhaitent être titularisés se retrouvent dans une situation qui touche à la prédestination. Lorsqu'ils

consultent leur emploi du temps, ils font parfois penser aux Quakers de Max Weber[758]. Ils recherchent dans la construction de leur planning des signes de leur avenir.

À l'égard de ce phénomène, Nora et Ghazi se trouvent dans des positions diamétralement opposées. Nora vient de commencer son contrat, elle a travaillé auparavant dans des organismes d'insertion. Elle souhaite ardemment se professionnaliser en tant que « super-conseillère » de Pôle emploi : être à la fois conseillère à l'emploi et liquidatrice, le référent unique que la fusion a échoué, pour l'instant, à produire. C'est la raison pour laquelle elle effectue ses tâches avec un grand zèle, tout en étant très vigilante au fait de ne pas être affectée à des tâches trop répétitives et peu gratifiantes. Pendant toute la matinée, Nora traite des dossiers d'allocation chômage. Nous ne l'avons pas mentionné mais, lorsque Ghazi lui demande si on ne lui a pas confié les dossiers les plus en retard et les plus en souffrance, elle répond avec fierté qu'il s'agit de dossiers déposés la semaine passée. Cela signifie, à la fois, que les chiffres de l'agence en termes de délai de traitement sont bons et que, dans ce cadre, l'encadrement fait confiance à Nora pour traiter des dossiers « comme si » elle était titulaire. À l'inverse, Ghazi termine son contrat, il ne se fait plus d'illusion sur une hypothétique titularisation. Celle si ne l'intéresse pas, de toutes façons, dans la mesure où il n'a pas été conquis par son expérience. Ce désintérêt provient en partie du fait qu'au cours de son contrat, progressivement, il n'a plus été mobilisé comme un conseiller potentiel mais plutôt comme une « roue de secours ». Son planning témoigne d'un enchaînement des plages d'accueil, considérées comme un boulot impropre et de travail à distance sur les dossiers de demandeurs d'emploi. Cette situation est renforcée par le fait qu'il n'a pas été formé à la liquidation de dossiers. Il peut donc donner des renseignements en matière d'indemnisation, à l'accueil, mais ne peut pas être affecté à une tâche de liquidation en *back office*, qui est l'activité prioritaire, après la réception des demandeurs d'emploi. Cette situation concourt, donc, au cynisme dont il fait preuve dans la séquence décrite. Ce n'est pas un cas isolé. Nous avons souvent vu les personnes en fin de contrat développer une « apathie » désabusée[759]. Le jeu, semble-t-il, n'en vaut plus la chandelle.

La scène est représentative car il ne s'agit pas tout à fait d'une falsification des chiffres. Il s'agit d'une manipulation technique qui est, sous certains aspects, une pratique productive. En effet, les outils techniques ramifiés au système d'information sont structurés, comme on l'a vu dans le chapitre IV, par une représentation du travail des conseillers. Ainsi, quand les demandeurs d'emploi n'ont pas été reçus pendant deux mois, une alerte apparaît. Le système détecte un dysfonctionnement. Ce paramètre est tout à fait logique, dans la mesure où la loi

[758] Max Weber, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, France, Gallimard, DL 2004, 2004. p. 134.

[759] Guy Bajoit, « Exit, Voice, Loyalty... and Apathy: Les réactions individuelles au mécontentement », *Revue Française de Sociologie*, 1988, vol. 29, n° 2, p. 325.

oblige Pôle emploi à recevoir les demandeurs d'emploi tous les mois. Mais, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, il n'y pas suffisamment de journées de travail pour recevoir tout le monde. Le paramétrage des alertes et de la technique oblige à manipuler le dossier de chacun des demandeurs d'emploi pour repousser l'échéance de suivi. Mais cette manipulation ne peut se faire sans qu'une évolution ait été apportée au dossier. Il s'agit là d'une obligation prescrite par le logiciel : le décalage de l'échéance doit résulter d'une intervention d'un agent. La modalité d'intervention qui a été déterminée est la suivante : un entretien de « régularisation ». Rappelons que « la régul' », dans le jargon des conseillers, est l'activité qui consiste à mettre un dossier en conformité avec les règles juridiques ou techniques, sans que cette manipulation ne corresponde à une situation avérée. Il ne s'agit pas d'un faux entretien, mais d'une régularisation du dossier. À ce titre, on observe que le texte inscrit dans les entretiens n'est pas insensé : « *Pas d'entretiens physiques pendant l'été, conservez les traces de vos démarches qui pourront vous être demandées.* » Un tel texte a, en apparence, deux destinataires, d'une part le demandeur d'emploi à qui un conseil pratique est donné, et d'autre part la hiérarchie intermédiaire qui peut parfois contrôler le contenu des entretiens. Pour ce dernier destinataire, le texte met en scène un constat : il n'y a pas suffisamment de conseillers pendant l'été pour recevoir tout le monde. Il y a donc, *a minima*, une recherche de pertinence, suggérant que l'intervention du conseiller donne convenablement le change. Mais deux éléments font voler cette mise en scène en éclat. D'une part, le texte des entretiens n'est pas transmis aux demandeurs d'emploi, ils n'auront ainsi jamais vent de cette manipulation de leur dossier. D'autre part, Ghazi tombe régulièrement sur des dossiers pour lesquels il est l'auteur du dernier entretien en date, lors de séances identiques de régularisation, au printemps. Le texte était différent et utilisait d'autres arguments pour justifier l'absence d'entretien.

Enfin, cette scène est représentative du point de vue des enquêtes qu'impliquent les procédures de codage pour le codage, comme c'est le cas ici. Les codifications ont des conséquences pour le demandeur d'emploi, pour les conseillers et pour l'organisation du travail. Les premières listes transmises par la chef d'équipe étaient homogènes. Tous les demandeurs d'emploi étaient dans la même situation : il fallait repousser l'échéance. La manipulation était donc susceptible d'être standardisée. Au bout de quelques feuilles de noms, Ghazi, qui fanfaronnait sur l'automaticité de la tâche, se trouve contraint d'analyser les caractéristiques des dossiers. Deux éléments l'y obligent. D'une part, il existe des demandeurs d'emploi qui ne sont pas identifiés comme « à convoquer », parce qu'ils sont suivis par d'autres institutions, parce qu'ils ont été dispensés, parce qu'ils ont retravaillé quelques heures, etc. Les motifs peuvent être multiples. Pour ceux-là, la rédaction d'un entretien factice reviendrait à les réinsérer dans la liste des demandeurs d'emploi « convocables », ce qui n'est pas souhaitable au vu de la file d'attente, déjà bien longue. D'autre part, il existe des

demandeurs d'emploi qui sont sous le coup d'une procédure de radiation. La rédaction d'un entretien aurait pour conséquence d'aller contre le signalement d'une absence du demandeur d'emploi. Il ne faut pas faire d'entretien aux personnes en voie de radiation. Pour en venir à cette dernière conclusion, Ghazi doit faire une enquête, il n'est pas certain de la marche à suivre et il interroge Nora, qui a pourtant quatre mois d'expérience de moins que lui. On retrouve là un signe de son élection. Ce rapport à l'enquête est corrélé avec la productivité formelle du conseiller. En quarante cinq minutes, au début de la matinée, 40 % du « résultat » final avait été effectué. Il faudra deux heures pour réaliser les soixante derniers pourcents. L'intérêt gestionnaire de la standardisation des interventions et de leurs destinataires est, ici, patent.

Si ces descriptions de l'usage de la mesure au sein de Pôle emploi peuvent donner l'impression d'un trucage généralisé des chiffres, ce sentiment ne doit pas pour autant amener à dénier tout sens aux données qui y sont produites. En effet, considérer que les indicateurs sont « biaisés » par le non-respect des normes de production statistique pourrait amener à entériner une vision « réaliste » de la statistique selon laquelle une mesure parfaite de la réalité est possible[760]. Une telle approche reviendrait à souhaiter, comme les contrôleurs de gestion, une plus grande normalisation des pratiques de travail. Or, c'est justement la latitude laissée aux conseillers, dans l'organisation de leur travail quotidien, qui leur permet de résoudre les contradictions des injonctions qui leur parviennent[761]. Cette latitude est préservée, en partie, en mobilisant le système d'information contre lui-même. Cela ne signifie pas pour autant que les chiffres n'ont aucun sens. Nous proposons d'envisager la réflexion sous un autre angle. Les chiffres auxquels sont confrontés les contrôleurs de gestion à Pôle emploi n'occultent pas un travail qui serait l'établissement de « la réalité ». Si celle-ci existe sans-doute, il apparaît impossible de l'observer et bien plus encore de la représenter sans médiation. Au cours de leur existence, depuis leur formulation jusqu'à leur appropriation, les indicateurs de productivité ne restent pas de marbre. Ils portent la trace des enjeux de légitimation qu'enclenche une mesure de la productivité envisagée sous l'angle de la « performance ». Les mesures du travail ouvrent, alors, un ensemble de controverses sur la valeur attribuée à l'activité par certains acteurs. En retour, les acteurs dont le travail est mesuré investissent cette lutte pour la définition de la valeur du travail. Les indicateurs constituent en cela un produit de l'activité de professionnels, qui considèrent que leur travail revient aussi, pour partie, à définir leur activité, à la protéger et à la faire reconnaître. La mesure de l'activité met en branle un jeu de lutte autour de la définition légitime de l'efficacité, ouvrant la question : quelle est la valeur du travail ?

[760] Alain Desrosières, « Les qualités des quantités », *op. cit.*

[761] Yolande Benarrosh, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE*, *op. cit.* p. 247.

Conclusion du chapitre VI

Au fil de ce chapitre, nous avons procédé par étapes, pour dénouer les différentes logiques de processus simultanés. Il existe un décalage potentiel entre la représentation du travail proposée par le système d'information et le travail des conseillers. À mesure qu'ils prennent de l'expérience, les conseillers envisagent progressivement leur métier comme le fait de faire et de montrer que l'on a fait. Prenant acte de ces décalages, les contrôleurs de gestion sont amenés à enquêter sur les pratiques concrètes de travail pour comprendre quelles sont les conventions mobilisées par les agents dans leur travail quotidien. Ces enquêtes, qui s'effectuent à l'occasion de déplacements solennels auprès des agents supervisés ou lors d'échanges informels avec des connaissances intervenant aux échelons subordonnés, ont un double enjeu. Il s'agit tout autant de recueillir les pratiques effectives s'écartant des normes, des formes de déviances, que de légitimer les façons de compter des contrôleurs de gestion, la norme elle-même. Ainsi, à travers ces interrogations sur les décalages, les contrôleurs de gestion en viennent à promouvoir l'imposition de protocoles et de procédures d'intervention. Cette normalisation est un corollaire logique à l'activité d'analyse comparée des indicateurs. En analysant les *résultats* et en participant à l'élaboration des réactions qui en découlent, les contrôleurs délèguent à la ligne de commandement le soin de proposer différentes organisations du travail. Ils conservent cependant le droit de sélectionner, parmi ces propositions, celles les plus à même de donner au système d'indicateurs les formes les plus avantageuses. Les conseillers mobilisent ce cadre métrologique à des fins de négociation. Ils préservent leur travail des interventions trop autoritaires de leur hiérarchie en prenant le système d'indicateurs à revers. À mesure qu'ils acquièrent une connaissance précise de la valeur attribuée à leur travail, ils raffinent la mise en scène de leurs actes jusqu'à duper les évaluateurs.

À l'issue de ce chapitre, il est donc possible de problématiser le jeu et les enjeux qui se tissent autour des indicateurs de performance. La mesure en temps réel de l'activité, telle que nous l'avons observée à Pôle emploi, institue un triangle entre les contrôleurs de gestion, les conseillers et la ligne de commandement. Les figures de ce triangle sont susceptibles de faire alliance, deux à deux, contre le troisième, en fonction des situations. Les contrôleurs de gestion s'allient avec les *managers* afin d'imposer la légitimité des dispositifs de quantification et les conclusions qu'ils permettent de tirer. Cette alliance fait avancer les intérêts des contrôleurs, qui étendent leur pouvoir jusqu'à encadrer les décisions élaborées au sein des échelons subordonnés. Cette alliance profite également au *management* qui acquiert, par ce jeu, un dispositif technique de contrôle des subordonnés et un dispositif rhétorique de justification de sa propre action.

Les *managers* s'allient avec les conseillers lorsqu'ils organisent le travail dans le but de fabriquer des chiffres conformes aux objectifs fixés, sans lien direct avec les services délivrés. Ces alliances amènent à des augmentations de la cadence, de « régularisation » des dossiers, ou même de falsification pure et simple. Dans cette alliance, les conseillers préservent leur travail quotidien d'une planification autoritaire extérieure à leur agence et conservent du même coup leur capacité de négociation auprès de leur encadrement de proximité. L'affectation de ces tâches est cependant un jeu complexe qui articule le « sale boulot »[762] et le mal nécessaire. Les conseillers préfèrent que les pratiques les plus éloignées de la norme soient confiées à des collègues moins « capés » mais défendent avec force le caractère légitime de ce travail de mise en scène du travail. Les *managers* profitent de façon plus évidente des rétributions symboliques, matérielles et professionnelles qui sanctionnent la réussite dans le monde administratif. Ils améliorent leur chance d'être promus et maximisent leur prime annuelle de résultat.

Enfin, si le cas est plus rare, il existe des alliances latentes entre contrôleurs de gestion et conseillers. Lorsque les conseillers organisent une grève du zèle pour s'en tenir à la lettre de leur fiche de poste, ils mobilisent la fonction d'analyse des contrôleurs de gestion. En dégradant ostensiblement les indicateurs, ils sollicitent le concours des évaluateurs pour objectiver la désarticulation entre les objectifs et le raisonnable. Les conseillers, flanqués bien souvent de leur encadrement de proximité, font reconnaître ainsi leur bonne volonté et la faiblesse de leurs moyens. Les contrôleurs de gestion trouvent, ici, les fondements de leur légitimité. Ces situations leur permettent de renforcer le caractère neutre et objectif de leur position dans l'organisation, comme si le travail des agents se déroulait indépendamment de leur intervention. L'honneur de leur profession se rapproche, alors, de celui des statisticiens publics pris entre le marteau des faits et l'enclume des données. Toutefois, l'objectivité défendue par les statisticiens publics se fonde, en partie, sur l'existence de standards qu'ils n'ont pas le déplaisir de faire respecter :

> « Les sources administratives sont issues de fichiers de gestion dont la finalité est de traiter des cas individuels. Mais ce qui est important pour leur usage ultérieur à des fins statistiques est que ces traitements sont faits selon des règles générales, standardisées et inscrites dans des textes généraux, de diverses natures. Ce qui, en amont, était l'application de principes de justice ou d'économie de gestion uniforme, devient, en aval, l'assise sociale et technique des classes d'équivalence, sans lesquelles aucun travail statistique ne serait possible. »[763]

Or, on a montré que l'homogénéité de l'intervention des conseillers de Pôle emploi n'était pas une donnée brute de l'expérience, mais la somme de stratégies variées : celle des contrôleurs de gestion œuvrant en tension entre la connaissance du travail et sa

[762] Everett C. Hughes, *Le regard sociologique. Essais choisis*, *op. cit.* p. 99-106.

[763] Alain Desrosières, « Décrire l'État ou explorer la société », *op. cit.*

normalisation ; la stratégie des *managers* cherchant à défendre leur bilan passé et à venir ; et, enfin, la stratégie des conseillers cherchant à préserver leur capacité à intervenir comme ils l'entendent auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises. Ainsi, le caractère routinier des données administratives produites par Pôle emploi résulte de la manière – ou des manières – dont les acteurs eux-mêmes résolvent les contradictions du travail prescrit. Si le mandat d'organisation du travail est confié au *management*, les conseillers et les contrôleurs de gestion « usurpent » régulièrement ce mandat. L'enjeu de chacune de ces interventions est de parvenir à répartir les actes dans le temps, de façon à ce que l'objectif personnel ou collectif soit atteint ou semble l'être. Dans une perspective gestionnaire, on pourrait dire que chacun cherche à optimiser les ressources dont il dispose, mais que tous n'ont pas les mêmes ressources à optimiser. C'est le réchauffement continuel de ses rouages qui permet, *in fine,* la rectitude de la bureaucratie.

Conclusion de la deuxième partie

Le traitement du chômage par la puissance publique a fait l'objet, au cours des années 1990 et 2000, d'une rationalisation progressive. Le travail au sein de l'ANPE puis de Pôle emploi a été modifié en cherchant à traiter de manière individualisée le plus grand nombre de chômeurs possible. Afin d'analyser ce passage du macro au micro, la seconde partie de la thèse visait à comprendre les interventions des cadres intermédiaires de Pôle emploi qui structurent l'activité de travail des conseillers. Deux activités nous paraissaient, plus que les autres, témoigner de ce travail de cadrage : la production de logiciels informatiques et l'entretien d'un système d'indicateurs statistiques par le service du contrôle de gestion. Ces deux activités constituent Pôle emploi en ce qu'elles instituent un gouvernement à distance des agences locales. Par la circulation de flux d'informations entre les lieux où les bénéficiaires sont traités – les agences de Pôle emploi – et les centres de direction – nationaux, régionaux, départementaux – les cadres intermédiaires contrôlent le respect des orientations de la politique de l'emploi. En assurant la conformité des comportements des acteurs d'une administration avec leurs missions, le travail des contrôleurs interroge la dichotomie entre moyens et fins de l'activité. En effet, adossé aux indicateurs de résultats, le contrôle de gestion devrait, en théorie, participer à l'abandon des processus classiques de disciplinarisation des corps au travail – l'obligation de moyens – pour se concentrer sur les fins – l'obligation de résultats. Le gouvernement à distance utilise traditionnellement l'autonomie accrue des acteurs du bas de la pyramide pour réaliser les projets des membres du sommet, en les intéressant aux mêmes objectifs. Dans le secteur privé, par exemple, le contrôle de gestion représente un moyen d'imposer la valeur actionnariale aux échelons où les propriétaires ne se déplacent pas[764].

À Pôle emploi, le *management* par objectif se heurte à un problème de taille : pour des raisons tant techniques qu'épistémologiques, la mesure des résultats est impossible. Inférer une relation de causalité entre l'intervention d'un agent et l'embauche d'un demandeur d'emploi revient à interroger un nombre conséquent de variables qu'il est difficile d'isoler dans un modèle métrologique. Lorsqu'un demandeur d'emploi est embauché par l'employeur vers lequel l'a orienté son conseiller, comment s'assurer qu'il n'aurait pas été engagé en

[764] François-Régis Puyou, *Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés*, *op. cit.*

répondant à une petite annonce publiée pour le même poste ? Lorsqu'un demandeur d'emploi retrouve du travail par ses propres moyens, les recommandations de son conseiller ne lui ont elles pas servi au moment de l'entretien d'embauche[765] ? En suivant l'une ou l'autre de ces voies de questionnement, l'ampleur des résultats de l'opérateur public de placement peut varier du tout au tout. Bien plus, dans un contexte où la politique publique a renoncé à intervenir sur le volume de production et d'emploi, prouver la responsabilité de Pôle emploi dans l'embauche d'un chômeur reviendrait à souligner qu'un autre actif, chômeur ou non, n'a pas eu accès à l'emploi en question. Cette approche du phénomène s'inspire d'une analogie entre le chômage et les mécanismes de file d'attente[766]. En l'absence de variation de la production globale, les demandeurs d'emploi patientent et sortent les uns après les autres, dans un ordre qui n'a rien de juste. Les uns attendent plusieurs années quand d'autres se contentent de stations rapides. L'économie de cette file d'attente se cristallise au point de concours entre les caractéristiques du système productif et les caractéristiques des demandeurs d'emploi qui patientent. Pour toutes ces raisons, isoler l'effet propre de Pôle emploi sur le taux de chômage semble impossible. L'évaluation des effets de l'intervention des conseillers sur l'ordre de la file d'attente apparaît, dans ce contexte, comme l'unique façon d'évaluer les résultats de la politique de l'emploi. La dernière convention tripartite liant l'État, l'Unedic et Pôle emploi, signée en 2012, s'attache par exemple à rendre compte, à travers des indicateurs statistiques, de ce type d'intervention en intégrant la « persistance au chômage », c'est-à-dire la durée d'inscription redressée des phénomènes de sortie des listes. Nous ne reviendrons pas ici sur les présupposés méthodologiques des indicateurs arrêtés en 2012, mais, force est de constater qu'ils sont encore trop récents pour avoir reconfiguré le fonctionnement de l'institution.

En l'absence d'une mesure des résultats de Pôle emploi, les contrôleurs de gestion en sont donc rendus à compter les moyens mis en œuvre par l'institution, les évènements auxquels participent les agents. Le système d'information compte des évènements qui se produisent lorsque les conseillers rentrent en contact avec leur environnement. C'est une des raisons qui explique que les indicateurs phares sont la consommation de prestations d'aide au retour à l'emploi et la remise d'offres d'emploi aux chômeurs. Ils correspondent à des moments où les conseillers se coordonnent avec d'autres acteurs sociaux. La mesure de la notion de placement est, à ce titre, significative. Après l'abandon de l'évènement « placement » en 1992, trop imprécis pour être compté, les contrôleurs de gestion ont institué une mesure du placement en

[765] Ces questions sont formulées dans des termes quasi identiques par les contrôleurs de gestion de Pôle emploi et par les économistes du XIXe siècle, lorsqu'ils cherchaient la meilleure façon de rémunérer les placeurs. On peut en voir un exemple dans Amédée Hennequin, *De l'Organisation de la statistique du travail et du placement des ouvriers*, *op. cit.*

[766] Robert Salais, « Le chômage : un phénomène de file d'attente », *Economie et statistique*, 1980, vol. 123, n° 1, p. 67-78.

deux temps, la remise d'une offre d'emploi suivi de l'embauche du demandeur en question, en utilisant l'employeur en tant qu'informateur. La mesure du phénomène revient à brancher le système d'information de Pôle emploi sur des flux de recrutement ayant lieu à l'extérieur des murs de l'institution, en faisant l'hypothèse que le travail de conformation de l'offre à la demande – ou inversement – est à l'origine de cette embauche.

La mesure de l'efficacité du Service public de l'emploi repose ainsi sur le décompte de la consommation des moyens mis en œuvre par les agents. C'est pourquoi nous avons tenu à réfléchir à la construction des outils informatiques puisque les compteurs tournent par leur entremise. Au croisement des enjeux politiques, métrologiques et institutionnels, les logiciels modélisent des façons de travailler spécifiques en incorporant des valeurs et des choix politiques : un « abrégé du bon », un « abrégé du vrai », pour reprendre le mot de M. Berry[767]. Par le biais de ces dispositifs techniques, le contrôle des corps revient, en quelque sorte, dans « l'atelier » alors que le contrôle de gestion devait l'en avoir chassé. « L'interface homme / machine », comme disent les développeurs, impose au travailleur un type d'intervention spécifique, notamment en ce qui concerne l'enchaînement des tâches. Nous avons à ce titre caractérisé l'orientation des logiciels utilisés par les conseillers de Pôle emploi. Ils invitent, d'une part, à trier les dossiers en utilisant les catégories de valorisation de l'encadrement supérieur, des catégories que nous avons qualifiées de gestionnaires. Ils conçoivent, d'autre part, le chômage comme un phénomène frictionnel et les chômeurs comme des acteurs en transition professionnelle entre deux emplois. La discipline revient aussi sur le lieu de travail par l'intermédiaire des normes de qualité de service imposées. Il faut faire selon un mode opératoire très précis car la normalisation de l'outil ne suffit pas. La comparabilité des façons de saisir les données constitue également une condition *sine qua non* à la légitimité d'une mesure de l'efficacité. C'est par ce biais que les contrôleurs de gestion abandonnent, souvent à leur corps défendant, le rôle d'observateur pour celui de parties-prenantes du processus décisionnel. Ils cadrent l'organisation du travail en encadrant les scenarios alternatifs disponibles. Le rôle des contrôleurs de gestion ainsi conçu, la notion de pilotage ou de gouvernement à distance perd de son sens. Les contrôleurs de gestion se rapprochent des façons concrètes de faire pour les comprendre ou les instaurer.

À distance des prophéties cybernétiques imaginant la fin du monde matériel, de tels mécanismes remettent au centre du jeu la présence physique des conseillers sur leur lieu de travail. En effet, comme le souligne Y. Clot :

> « La qualité intersubjective des échanges entre les hommes […] devient décisive pour fixer les buts adéquats que les opérations algorithmiques "internes" de la machinerie doivent réaliser. Autrement dit, c'est le sens personnel que prennent les

[767] Michel Berry, « Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *op. cit.*

> informations qui permet […] d'en fournir l'interprétation ajustée, d'élaborer les buts des actions. Il faut alors que les hommes multiplient les occasions de se parler. Les interfaces équipe/système sont régulées, fût-ce tacitement par les "interfaces" hommes/hommes, qui font l'efficacité des équipes et finalement l'efficience des installations. »[768]

En d'autres termes, la multiplication des informations à *saisir* – entendu aux deux sens du terme comme enregistrer dans la machine et attraper – renforcent d'autant la nécessité d'une coordination entre les personnes. Si l'intersubjectivité peut être envisagée comme une conséquence de la production commune de sens dans l'activité de travail, cette approche n'évacue pas la question du pouvoir. L'interprétation des informations peut être prescrite. Il n'en reste pas moins que les individus recevant le mandat de mettre en œuvre ces prescriptions conserveront toujours une part d'autonomie. C'est la raison pour laquelle nous proposons, dans la dernière partie de cette thèse, d'en revenir à une sociologie du travail et de l'activité des conseillers de Pôle emploi, afin de comprendre comment ils manipulent l'environnement dans lequel ils évoluent. Il ne faut pas comprendre ici le terme *manipuler* au sens de tromper sciemment mais plutôt au sens de « *soumettre quelque chose à des opérations diverses, en particulier dans un but de recherche ou d'apprentissage* »[769]. La dernière partie de la thèse s'intéresse au travail quotidien des conseillers face à chaque demandeur d'emploi, afin de comprendre l'incidence de ce cadre de mesure sur le traitement actuel du chômage.

[768] Yves Clot, *Le travail sans l'homme ? Pour une psychologie des milieux de travail et de vie*, Paris, La Découverte, 1995. p. 69.

[769] *Larousse*, 2013.

Troisième partie :
Repérer de la valeur sur le marché du travail sans intervenir sur la quantité de chômeurs
Le codage social de l'économique.

« *L'objet technique ne devient opératoire dans une activité que si tous les branchements sont effectués, qui assurent son inscription dans un réseau. Le mot n'est intégré à une situation concrète qu'à travers le jeu de langage qui l'enserre dans les fils du langage ordinaire.* »

Nicolas Dodier, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, 1993, vol. 11, n° 62, p. 63-85.

La partie précédente nous a permis d'étudier l'articulation entre le *management* par objectif d'une administration publique comme Pôle emploi et le travail de ses agents. Nous allons maintenant nous intéresser à ce travail pour lui-même. L'enjeu de cette étude est de spécifier les rapports entre une administration et les mondes sociaux auxquels elle s'adresse. Il s'agit pour nous de comprendre comment les conseillers saisissent le marché du travail et réciproquement la façon dont le fonctionnement de ce marché bouscule l'organisation du travail. Pour le dire autrement, la partie précédente nous a amené à prendre conscience des volumes, ou quantité de personnes, auquel Pôle emploi devait se confronter. Nous souhaiterions maintenant spécifier le regard et prendre pour objet la qualité. Il ne s'agit pas d'un abandon de notre problématique, qui concerne la façon dont l'État et ses agents articulent l'action et la connaissance sur le marché du travail, mais d'un déplacement du regard. L'étude des contrôleurs de gestion nous a conduits à étudier des tentatives de standardisation du travail des conseillers. Néanmoins, comme les derniers développements du chapitre précédent le suggéraient, la diversité des dossiers, produit une baisse de la cadence maximale de traitement, y compris lorsqu'il s'agit d'opérations de falsification des chiffres. En poussant un peu plus ce raisonnement, nous étudions ici comment l'hétérogénéité des flux sur lesquels Pôle emploi est branché structure et configure le travail des conseillers. Bien plus, nous étudions les opérations concrètes mises en œuvre par les acteurs pour se figurer cette hétérogénéité. Il s'agit de comprendre comment, à une échelle microsociologique, la connaissance et l'action sont encastrées. Cette partie étudie comment les conseillers travaillent à s'immiscer dans les processus de recrutements pour être reconnus comme intermédiaires de marché.

Dans un ouvrage récent, des observateurs reconnus du marché du travail plaident pour une diversification des façons de recruter[770]. L'argument s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle une forme donnée de recrutement favoriserait un type de candidat donné. Ils défendent une diversification des modalités de recrutement, à même d'augmenter les chances des profils les moins fréquemment sélectionnés. Dans cette perspective, le niveau d'exigence requis par les recruteurs s'éloignerait progressivement de la qualité réelle des candidats, à mesure que les pratiques de recrutement seraient standardisées. Les auteurs défendent une approche du marché du travail en termes de régime de qualité des travailleurs, c'est-à-dire dans laquelle le chômage résulterait de la qualité des candidats et non de leur quantité. Cette analyse met l'accent sur les épreuves de recrutement, dont la sélectivité démesurée mettrait de côté certaines catégories de chômeurs inadaptés. La forme du marché du travail découlerait ainsi du niveau d'exigence de chacune de ces opérations. Nous proposons dans cette partie de décaler le regard par rapport à cette approche, en prenant pour objet non pas les épreuves de sélection pour elle-même, mais l'enchaînement de ces épreuves dans le cadres d'organisations du travail plus larges. Nous défendons l'idée selon laquelle les caractéristiques d'un mode spécifique de recrutement – plus ou moins ouvert à des candidatures hétérogènes – doivent être pensées à l'aune de la succession et de la conjugaison des différents modes d'évaluation dont les parties prenantes sont l'objet. Pour ce faire, nous étudions la succession d'épreuves que traversent les candidats qui cherchent du travail, les employeurs qui les trient et les intermédiaires qui les conforment. À distance d'une approche normative des bonnes façons de recruter, nous souhaitons montrer dans quelle mesure l'évaluation du travail de l'intermédiaire et son contexte d'intervention joue sur les formes de l'évaluation de la productivité potentielle des candidats. En d'autres termes, nous nous intéressons aux « dispositifs formels de mesure, qui cherchent à prédire la qualité du travail »[771] des candidats à l'embauche. Notre analyse s'appuie sur l'idée selon laquelle la valorisation marchande ne se limite pas à un moment arrêté dans le temps mais relève plutôt d'un processus long au cours duquel les acteurs se conforment à une vision sans cesse reconstruite de la qualité marchande[772].

Pour étudier différentes formes de recrutements, l'activité des intermédiaires du marché du travail entretenant des dispositifs « de médiation et d'évaluation »[773], constitue une entrée intéressante. Le travail de ces « professionnels de marché » permet d'observer la « définition

[770] François Eymard-Duvernay, Yolande Benarrosh, Guillemette de Larquier, Emmanuelle Marchal, et Delphine Rémillon, *Épreuves d'évaluation et chômage*, Toulouse, France, Octarès, 2012.

[771] Delphine Rémillon et Antoine Vernet, « De l'inaptitude à l'inemployabilité », *op. cit.* p. 115.

[772] François Vatin, *Évaluer et valoriser*, *op. cit.*

[773] Emmanuelle Marchal et Géraldine Rieucau, *Le recrutement*, Paris, France, la Découverte, 2010. p. 36 et suivantes.

des objets de l'échange »[774]. Dans nombre de cas, l'incertitude sur la valeur des candidats et le coût d'une évaluation exhaustive des qualités de chacun d'entre eux justifie la délégation de l'aléa à un intermédiaire de marché[775]. L'histoire du prêt de main-d'œuvre et les usages contemporains du travail temporaire témoignent de la complexité du travail d'évaluation de la main-d'œuvre par des acteurs spécialisés[776]. L'incertitude prévaut également concernant l'identité du commanditaire auquel l'intermédiaire répond. Il peut ajuster ses pratiques aux attentes des employeurs ; se conformer aux caractéristiques des postes ouverts à l'embauche ; s'adapter aux types de candidats qu'il souhaite attirer ou bien encore à ceux qui sont effectivement captés par la procédure de recrutement. Parmi les intermédiaires du marché du travail, la place de l'ANPE puis de Pôle emploi sur ce marché est singulière. L'opérateur public de placement incarne l'application du droit du travail en matière de discrimination à travers les principes d'égalité des demandeurs d'emploi du point de vue des services qui leurs sont proposés et des offres d'emploi qu'ils peuvent recevoir. Les agents de l'institution interviennent ainsi sur une corde raide : parallèlement à la lutte contre la discrimination illégitime, ils se voient confier la discrimination au sens propre entre les demandeurs d'emploi, sur la base des critères précisés par les employeurs lors de la prise d'offre. Pour effectuer cette sélection, ils se retrouvent ainsi en position d'évaluer la qualité des chômeurs.

Les conseillers à l'emploi sont positionnés à l'interface entre des « usagers » aux caractéristiques difficilement codifiables, et une nomenclature d'actes professionnels standardisés qui peuvent être plus ou moins valorisants à prodiguer. L'enjeu de leur activité est de faire coïncider ces deux mondes, dans un contexte où coexistent des registres de valorisation divers et parfois contradictoires. Nous montrons dans un premier temps comment la qualité des demandeurs d'emploi et des employeurs est concrètement évaluée. Nous montrons alors comment la qualité des individus, telle qu'elle est évaluée par les agents de Pôle emploi, résulte de la situation de différents marchés, le marché du travail et le marché des prestations d'aide au retour à l'emploi (Chapitre VIII). Nous soulignons ensuite que les agents de Pôle emploi qui évoluent à distance de la file d'attente se retrouvent mobilisés dans la lutte de l'institution pour acquérir des parts de marché. Cette analyse nous permettra de proposer une réflexion sur la notion de part de marché en ce qui concerne le marché du travail (Chapitre VII).

[774] Franck Cochoy et Sophie Dubuisson-Quellier, « Introduction. Les professionnels du marché », *op. cit.*

[775] Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue Française de Sociologie*, 2009, Vol. 50, n° 3, p. 573-598.

[776] Catherine Faure-Guichard et Pierre Fournier, « L'intérim, creuset de main-d'œuvre permanente ? », *Genèses*, 2001, n° 1, p.26-46.

Chapitre VII
Les catégories de la qualification professionnelle
Evaluer les qualités des chômeurs et des employeurs dans le cadre d'une identification économique

> Alors que je le croise au bas de l'escalier qui mène au *back office,* Dominique se propose d'aller me chercher de la documentation sur l'ensemble des services de Pôle emploi, « *La Bible des conseillers* », selon lui. En me tendant le livret, il me dit :
>
> « *Si quelqu'un vient te dire qu'il a trouvé du boulot grâce à ça, appelle la gendarmerie.* »[777]

Les réflexions proposées dans les chapitres précédents suggèrent la multiplicité des mandats confiés aux conseillers à l'emploi par les politiques publiques. L'ANPE est née en 1967 dans le but de compter les chômeurs et de favoriser leur mobilité professionnelle et géographique (Chapitre II). Les politiques dites *d'activation* des dépenses de chômage, complètent ce travail d'une mission disciplinaire à l'égard des chômeurs, pour les inciter à choisir l'activité plutôt que le loisir (Chapitre III). Les logiciels informatiques équipant les agences reposent sur des théories spécifiques du chômage qui renforcent, au sein des situations de travail, le poids de ces deux premières injonctions (Chapitre IV). Les dispositifs organisationnels et techniques de répartition du budget conduisent les cadres intermédiaires de Pôle emploi à rationnaliser l'intervention des conseillers afin de rendre leur travail commensurable (Chapitre V et VI). Comme en témoignent les derniers développements du chapitre précédent, la rationalisation du travail poussée à l'extrême contribue à vider de son sens l'intervention des agents, sans pour autant les exonérer des opérations d'évaluation des cas qu'ils traitent. Le présent chapitre poursuit ces analyses du traitement contemporain du chômage et des chômeurs en partant de l'étude ethnographique du travail des agents de Pôle emploi.

[777] Observation, printemps 2011, carnet p.21/154.

La composante instrumentale du travail des agents de Pôle emploi, « pour les chiffres » comme ils le disent eux-mêmes, entre en contradiction avec un discours apparu depuis la fin du XXe siècle : l'*accompagnement* des demandeurs d'emploi jugés les plus éloignés du marché du travail. Les dispositifs dits d'accompagnement poursuivent l'ambition d'une proximité entre les conseillers et les demandeurs d'emploi, supposée susciter une plus grande pertinence de leurs conseils ainsi que des procédures de sanction plus souples, plus graduelles et plus justes. La notion d'accompagnement s'est imposée depuis le début des années 2000 comme voie privilégiée de traitement du chômage[778]. Sophie Divay a montré comment des structures associatives nées dans les années 1980 pour assurer « l'aide à la recherche d'emploi »[779] sont progressivement devenues, au cours des années 1990, prestataires de l'ANPE et du Fond social européen (FSE) en prenant en charge le suivi régulier des démarches des demandeurs d'emploi[780]. Plus récemment encore, des « Opérateurs privés de placement » (OPP) sont apparus dans ce secteur à l'occasion de l'ouverture à la concurrence de ce marché en 2005[781]. Ces dispositifs ne s'adressent pas à tous les chômeurs mais seulement à certains d'entre eux, sélectionnés pour être suivis plus fréquemment que la moyenne. Le modèle de rémunération des institutions d'accompagnement, fondé sur le taux de reclassement des chômeurs pris en charge, favorise une rationalisation du travail propice à la sélection des publics les plus conformes aux exigences du marché du travail[782]. L'étude de ces dispositifs au prisme du genre montre, par exemple, comment les femmes avec des enfants sont davantage menacées d'éviction que les hommes ou que celles qui n'en n'ont pas, leurs conseillers pronostiquant une moindre efficacité de leurs démarches de recherche d'emploi[783]. Dans le cadre de ces politiques, des contrats de sous-traitance bénéficient également à des structures associatives coordonnées par les collectivités territoriales[784]. L'orientation des personnes sans emploi vers ces structures, par l'intermédiaire notamment des Plan locaux pour l'insertion par l'économique (PLIE), est l'objet de discussions et de négociations sur la

[778] Les mises en œuvre concrètes des programmes d'accompagnement des demandeurs d'emploi ont suscité un très fort intérêt de la part des pouvoirs publics, une volonté de connaissance, qui a pris diverses formes. Ces pratiques ont fait l'objet d'un appel d'offre de la DARES en 2006, donnant lieu au rapport : Bernard Balzani, Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Sophie Divay, Anne Eydoux, et Annie Gouzien, *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, *op. cit.* Elles ont également fait l'objet d'une expérimentation contrôlée, étudiée dans Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.*

[779] Sophie Divay, « L'aide à la recherche d'emploi », *op. cit.*

[780] Sophie Divay, « Psychologisation et dépsychologisation de l'accompagnement des chômeurs », *op. cit.*

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

[782] Sophie Divay, « Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs », *op. cit.*

[783] Marie-Thérèse Letablier et Gwenaëlle Perrier, « La mise en œuvre du *gender mainstreaming* dans les politiques locales de l'emploi », *Cahiers du Genre*, 2008, n° 44, n° 1, p. 165-184.

[784] Bénédicte Galtier, « Quel bilan peut-on tirer des expérimentations du revenu de solidarité active ? », *Revue française des affaires sociales*, 2010, n° 1-2, n° 1, p. 281-306.

capacité des bénéficiaires à profiter de ces dispositifs[785]. L'*accompagnement* individuel des chômeurs semble difficilement compatible avec les volumes de personnes véritablement éligibles, comme le suggère la question récurrente de la sélection des publics dans ces travaux. La question de la sélection se pose également pour le traitement des demandeurs d'emploi de droit commun qui bénéficient des services de base de l'opérateur public de placement, l'ANPE puis Pôle emploi. Déjà anciens mais particulièrement précurseurs, les travaux de Yolande Benarrosh montrent comment l'émergence conjointe des injonctions gestionnaires et individualisantes, à la fin des années 1990, reconfigurent les pratiques de réception des demandeurs d'emploi. L'auteure souligne la continuité entre, d'un côté, le discours des contrôleurs de gestion qui prônent une attribution des prestations fondée sur la segmentation des publics, la constitution de produits normalisés afin de mieux mesurer l'efficacité[786] et d'un autre côté, le tri des chômeurs en vertu duquel tous ne bénéficient pas du même investissement temporel de la part des agents[787]. La circulation des flux de demandeurs d'emploi sur le marché du travail peut ainsi être entendue comme une série de sélections successives, opérées par les différents acteurs du marché du travail : l'employeur qui licencie ou ne retient pas une candidature, le conseiller à l'emploi qui oriente, l'accompagnateur qui investit sur une personne ou la laisse de côté. La sélectivité du marché du travail semble redoublée par la sélectivité des intermédiaires qui interviennent sur ce marché[788]. Les programmes d'accompagnement reposent sur l'idée d'une adaptation de la prise en charge aux caractéristiques du bénéficiaire. La question qui se pose est alors : quel chômeur reçoit quel accompagnement et en fonction de quels critères ? En prenant pour objet le travail des conseillers de Pôle emploi, nous proposons d'étudier comment s'articulent les catégories de jugement utilisées par ces sélectionneurs successifs.

Nous proposons dans ce chapitre une sociologie de l'activité pour rendre compte des contradictions, des conventions et des bricolages à l'œuvre dans le quotidien de la réception des demandeurs d'emploi. Dans ce cadre, le terme d'*accompagnement* des chômeurs perd son caractère descriptif pour devenir un discours normatif des acteurs sur la prise en charge des chômeurs car la notion postule une continuité du suivi dans le temps. Or, la possibilité d'une relation de long terme est une ambition de Pôle emploi et non une de ses caractéristiques premières. Les politiques d'*accompagnement* reposent, selon nous, sur l'évidence de l'opération de mesure de *l'employabilité* du demandeur d'emploi sur le marché du travail,

[785] Sur ces questions voir : Marie-Christine Bourgeois et Barbara Rist à propos des handicapés p.120-132, Catherine Bourgeois P.133-151 à propos du droit au logement, Louis Bertrand *et al.* p.153-166 *in* Marie-Christine Bureau et Ivan Sainsaulieu, *Reconfigurations de l'État social en pratique*, *op. cit.*

[786] Yolande Benarrosh, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE*, *op. cit.* p. 157.

[787] Yolande Benarrosh, « «Tri des chômeurs », *op. cit.*

[788] Serge Ebersold, « L'insertion ou la délégitimation du chômeur », *op. cit.*

entendu comme calcul des chances de retrouver un emploi, ou distance à l'emploi[789]. Nous souhaitons réintroduire ce moment de l'évaluation de la qualité du chômeur et de l'emploi au cœur de l'analyse du travail des agents. En effet, si la catégorie de chômeurs fait l'objet de jugements relatifs à un type-idéal[790], celle-ci n'est jamais tout à fait indépendante de la situation sur différents marchés du travail.

Nous décrivons dans ce chapitre trois versants de la question de la qualité des chômeurs, que nous présentons dans un ordre un peu différent du parcours vécu par le demandeur d'emploi. Tout d'abord, nous nous intéressons à la production de jugements, par les conseillers, à propos des demandeurs d'emploi et les employeurs déjà inscrits (1). Ensuite, nous envisageons la valorisation de cette qualité, c'est-à-dire les situations où la qualification d'un chômeur est effectuée pour être reconnue par d'autres acteurs. Nous souhaitons, par-là, comprendre sur quels mécanismes les conseillers s'appuient pour faire « sortir » les demandeurs d'emploi des listes (2). À la lumières de ces descriptions des différentes interventions que supposent un dossier une fois qu'il circule au sein de Pôle emploi, nous revenons, enfin, sur le travail du conseiller au moment de l'inscription des demandeurs d'emploi et de la saisie des offres d'emploi, pour étudier la mise en fiche de positions de marché (3).

[789] Sur l'histoire de la notion, voir. *infra* encadré VII.1.

[790] Didier Demazière, *Le chômage*, *op. cit.* p. 26-30.

1. « Qu'est-ce que je vais bien pouvoir faire de lui ? » : Evaluation et traduction de la qualité des demandeurs d'emploi.

La notion d'*employabilité* des demandeurs d'emploi a une histoire[791]. Suivant les périodes elle a pu désigner un résultat statistique ou un pronostic. L'employabilité ne cesse d'être une évaluation, quantifiée ou non, aujourd'hui confiée aux conseillers de Pôle emploi. Nous proposons d'en décrire les ressorts, en réincorporant la question de la situation du marché du travail. Alors que les définitions récentes de l'employabilité contribuent à masquer l'importance de la sélectivité du marché du travail dans les façons de définir la valeur des chômeurs, nos observations suggèrent que les conseillers de Pôle emploi sont au contraire quotidiennement aux prises avec ce marché. Ils construisent des « jugements d'employabilité »[792] et, à travers eux, une évaluation de la qualité du chômeur. À propos des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi sur les registres de l'ANPE, sans pour autant être tout à fait reconnues comme de véritables chômeurs par eux-mêmes ou par leur conseiller, D. Demazière note :

> « Quand le non-chômeur est celui qui peut, mais ne veut pas travailler, l'employabilité est établie comme la volonté de travailler. Quand le non-chômeur est celui qui ne peut pas travailler même s'il le veut, l'employabilité devient la possibilité de travailler. Elle articule par conséquent jugement de volonté et jugement de possibilité. Ces caractéristiques n'existent pas en dehors de ces jugements : ce sont des estimations subjectives et des paris sur l'avenir. »[793]

Dans l'activité de travail des conseillers de Pôle emploi, ce jugement porté sur la volonté de travailler et la possibilité de le faire incorpore la situation sur différents marchés du travail. Les demandeurs d'emploi sont alors classés en fonction de leurs chances respectives de retrouver du travail. Nous nous intéressons dans cette première section à la façon dont les conseillers prennent la mesure des chances relatives d'un demandeur d'emploi sur le marché du travail à partir de son dossier et de son discours. Nous analysons dans un premier temps la figure du chômeur imaginée par le conseiller à partir de son dossier, au moment précis où il pénètre dans le bureau (1.1). Nous analysons ensuite le contenu des entretiens pour comprendre les effets du discours du demandeur d'emploi sur le diagnostic dont il est l'objet (1.2).

[791] *Cf.* encadré vii.1. Une histoire de la notion d'employabilité.

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

[793] Didier Demazière, *Le chômage*, *op. cit.* p.30

Encadré vii.1. Une histoire de la notion d'employabilité, du résultat au pronostic.

Pour comprendre les critères mobilisés lors de ces épreuves de sélection, il convient de revenir sur l'histoire d'un concept central en matière de placement des demandeurs d'emploi, l'*employabilité*, dont on peut reconstituer à grands traits deux récits. Le premier fait suite aux travaux d'un sociologue français, R. Ledrut. En 1966, s'appuyant sur une approche statistique et probabiliste, il met en évidence deux processus de sélection qui déterminent la constitution du phénomène chômage : la « vulnérabilité » c'est-à-dire le risque de perdre son emploi et l'« employabilité » qui désigne la probabilité pour un chômeur de retrouver un emploi[794]. Ces deux types de sélection favorisent l'entrée et la persistance au chômage de certains actifs plutôt que d'autres. Les deux types de sélection ne se recoupent pas toujours. Les jeunes sont plus souvent au chômage mais ont moins de difficulté à en sortir, contrairement aux travailleurs plus âgés qui, bien que protégés dans les entreprises, ont des difficultés à se reclasser une fois en-dehors. Dans cette perspective, le marché du travail sélectionne « en fonction de l'âge, de la déficience, de la sous-qualification, de "l'origine ethnique", du sexe, du statut matrimonial »[795]. Cette approche durkheimienne permet d'appréhender la sélectivité du marché du travail comme une donnée macro-économique observée, obtenue en comparant les fréquences de groupes sociaux distincts. Dans un texte de 1980, R. Salais affine ce modèle en lui ajoutant un caractère ordinal à travers l'image de la « file d'attente ». Les nouveaux chômeurs ayant perdu un emploi ou entrant dans la vie active s'ajoutent « au stock de chômeurs subsistant en début de période »[796]. La sortie de cette file d'attente ne dépend pas de la date d'entrée d'un chômeur mais des critères de sélectivité du marché du travail. En d'autres termes, l'*employabilité* d'un demandeur d'emploi peut être définie comme le rang dans la file, mais la position d'un chômeur dans la file d'attente est sans cesse réaffectée par les caractéristiques des nouveaux entrants, plus ou moins « employables » que lui. L'*employabilité* ne dépend donc pas des caractéristiques propres de la personne sans emploi mais de la distribution des caractéristiques parmi les membres de la file d'attente ainsi que de la fréquence des embauches et des licenciements. Comme le formule R. Salais, « un marché du travail favorable aux demandeurs – peu de demandes, beaucoup d'offres – donne une prime supplémentaire d'embauche aux chômeurs les plus "employables" ; "l'écrémage" de la cohorte est réalisé plus rapidement »[797]. À l'inverse, un marché du travail défavorable conduit au maintien dans la file de chômeurs précédemment considérés comme aptes à travailler. Cette acception de la notion d'employabilité disparaît dans la littérature économique et sociologique française au cours des années 1980 pour des raisons difficiles à identifier. Pour certains auteurs, l'ampleur du chômage de longue durée constatée alors aurait obligé les économistes, s'ils avaient continué à mesurer les probabilités de retour à l'emploi, à s'armer de « fatalisme »[798]. On peut émettre l'hypothèse selon laquelle les enquêtes sur l'employabilité, en décrivant une baisse constante de l'employabilité de la figure du travailleur traditionnel – homme, entre 25 et 50 ans, expérimenté – aient amené à faire perdre la demande politique pour des statistiques de ce type. C'est ce que suggère D. Demazière, lorsqu'il conclut, à propos de l'abandon de l'acception française de l'employabilité :

« Tout se passe comme si ce concept était adéquat tant qu'il pouvait être utilisé dans les deux sens opposés : une employabilité forte alliée à une vulnérabilité forte (cas de figure classique des jeunes chômeurs que l'effort publique a permis de restaurer relativement), ou une employabilité faible signifiant quasiment une exclusion, et que les

[794] Raymond Ledrut, *Sociologie du chômage*, France, Presses universitaires de France, 1966. p.68

[795] Fabrice Colomb, *Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France*, *op. cit.* p. 49.

[796] Robert Salais, « Le chômage », *op. cit.*

[797] *Ibid.* En d'autres termes, à mesure que le temps passe, les chômeurs les plus conformes avec les critères de sélection en usage sur le marché du travail retrouvent un emploi.

[798] Bernard Gazier, « L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation », *Sociologie du travail*, 1990, vol. 32, n° 4, p. 575-584.

politiques ne font que prolonger, radicaliser, officialiser (cessations anticipées d'activité). En ce sens l'employabilité règle de manière implicite le rapport entre chômage et emploi selon deux modèles : la circulation itérative ou la coupure radicale, et par la même la question des politiques curatives : retrait ou aide à l'insertion professionnelle. »

Selon l'auteur, les études en termes d'employabilité constatée n'entraient plus en conformité avec les outils traditionnels de la lutte contre le chômage.

Quelques soient les raisons de ce processus, à partir des années 1980, le sens de l'*employabilité* est remplacée par une acception issue d'une autre histoire. Cette seconde version de l'*employabilité* résulte de l'invention de la population active dans le monde anglo-saxon au début du XIXe siècle. L'employabilité est alors une notion dichotomique distinguant les valides sans emploi des invalides à secourir[799]. Au cours des années 1930, la dichotomie devient un *continuum* : les médecins évaluent, au moyen de tests, la capacité d'une personne handicapée à travailler[800]. Après la seconde guerre mondiale, l'échelle d'employabilité précédente est appliquée aux valides pour évaluer leur aptitude à travailler :

« Ont été repris les tests et grilles d'évaluation, qui juxtaposent quelques indicateurs désormais minoritaires d'aptitude physique et mentale, et une liste plus ou moins hétéroclite de facteurs d'intégrabilité professionnelle : la motivation apparente, les caractéristiques physiques et les habitudes vestimentaires, la détention d'un permis de conduire ou d'un casier judiciaire, liste complétée souvent par des indicateurs de l'expérience antérieure dans l'emploi. »[801]

Cette dernière acception n'est pas sans rapport avec l'approche défendue par R. Ledrut ou R. Salais dans la mesure où l'*employabilité* ne cesse pas d'évaluer les chances d'un individu de retrouver un emploi. Mais, il s'agit là d'une caractéristique individuelle et non collective, d'un pronostic et non d'une donnée mesurée *a posteriori*. De plus, cette substance est approchée comme une denrée périssable au fil de la durée de chômage[802]. Ce faisant, l'employabilité ne concerne plus des groupes de demandeurs d'emploi classés en fonction de leurs caractéristiques sociologiques mais s'étend à l'ensemble de la population active, y compris les travailleurs, dont le parcours sur le marché du travail devient incertain[803].

Une variante de cette dernière acception de l'*employabilité* structure les politiques dites d'activation des dépenses de chômage analysées précédemment[804]. Ces programmes se proposent d'intervenir directement sur *l'employabilité* de chacun, entendue comme une mesure de « la distance à l'emploi »[805]. Il convient de sélectionner les individus à la plus faible employabilité pour leur proposer des prestations d'accompagnement ou de formation. La longueur actuelle de la file d'attente sur le marché du travail provoque une sélection de plus en plus précoce des bénéficiaires des programmes de suivi. Certains travaux évoquent alors l'émergence du critère d'*accompagnabilité* dans le tri des

[799] Christian Topalov, « Une révolution dans les représentations du travail. L'émergence de la catégorie statistique de « population active » au XIXe siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, 1999, vol. 40, n° 3, p. 445-473.

[800] Bernard Gazier, « Employabilité », *in Dictionnaire du travail*, Paris, Presses universitaires de France, 2011, p. 246-252.

[801] Bernard Gazier, « L'employabilité », *op. cit.*

[802] Fabien Postel-Vinay, Pierre Granier, et Pierre Cahuc, « Progrès technique, emploi et exclusion du marché du travail », *Revue économique*, 1999, vol. 50, n° 3, p. 405-415.

[803] Sylvie Monchatre, « Des carrières aux parcours… en passant par la compétence », *Sociologie du Travail*, 2007, vol. 49, n° 4, p. 514-530 ; Bernard Friot, « Le déclin de l'emploi est-il celui du salariat ? Vers un modèle de la qualification personnelle », *Travail et emploi*, 2012, n° 126, n° 2, p. 61-70.

[804] *Cf.* chapitre III, *supra*.

[805] Lynda Lavitry, « Le jugement d'employabilité », *op. cit.*

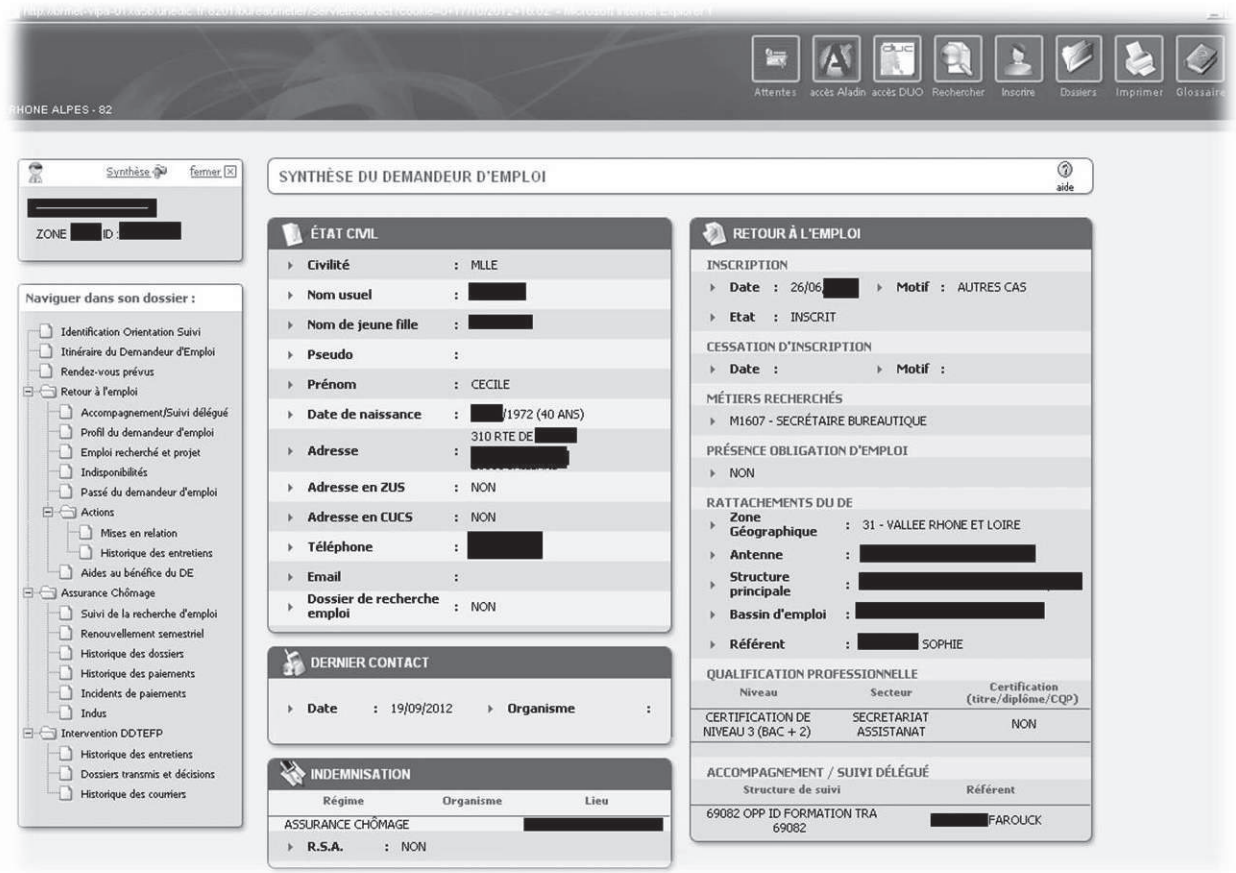
chômeurs[806]. La notion d'*employabilité* est ainsi marquée par une tension : pour augmenter sa valeur, un individu doit acquérir des caractéristiques rares sur le marché du travail afin de se distinguer des autres, mais pour des raisons d'équité du service public, les dispositifs actuels d'insertion sont des dispositifs de masse et l'intervention sur l'*employabilité* contribue à armer chaque chômeur de la même façon. Nous nous intéressons dans ce chapitre au travail des conseillers à l'emploi en tension entre la mission d'égalité – qui vise à minimiser les différences – et le mandat de sélection – qui conduit à mettre en concurrence, à distinguer. L'ambition d'intervenir sur l'*employabilité* de chacun des chômeurs conduit à la multiplication des épreuves d'évaluation de ces derniers, notamment par les conseillers de Pôle emploi. Ces derniers se présentent alors comme des travailleurs de marché définissant la qualité des biens et des services échangés[807]. Cette approche, inspirée par la sociologie économique, nous semble susceptible de mettre en évidence les appuis mobilisés par les conseillers pour élaborer des échelles de classement des demandeurs d'emploi.

1.1. Les données de cadrage de l'entretien : fabriquer un stéréotype pour construire une grille d'entretien.

Lorsqu'ils reçoivent des demandeurs d'emploi, les conseillers ont devant eux une liste des personnes convoquées. Pour chacune d'entre elles sont indiqués une heure, une civilité (M., Mme ou Mlle), un nom et un prénom, ainsi qu'un numéro de demandeur d'emploi. Ce numéro donne accès au dossier électronique de la personne. La première page de ce dossier électronique donne à voir la masse d'informations auxquelles le conseiller peut accéder.

[806] C'est l'approche que suit Julie Garda dans la thèse de doctorat qu'elle mène actuellement. Julie Garda, « Le revenu de solidarité active (RSA), impact d'un outil politique, symbolique et biographique sur les parcours d'insertion et sur le travail social. Suivi d'une cohorte de bénéficiaires dans le Val-de-Marne et de leurs référents d'insertion. » Thèse pour l'obtention du grade de docteur en sociologie, sous la direction de Claude Didry, ENS Cachan.

[807] Franck Cochoy et Sophie Dubuisson-Quellier, « Introduction. Les professionnels du marché », *op. cit.*



La colonne de gauche témoigne des différents mandats confiés aux conseillers de Pôle emploi. Les trois premiers items concernent l'identification civile de la personne et son enregistrement institutionnel. Le premier volet, « Retour à l'emploi », contient les informations relatives au profil professionnel de la personne et aux démarches qu'elle a entreprises. Le conseiller peut, dans ce volet, mettre le demandeur en relation avec des employeurs ou des sous-traitants de Pôle emploi. Le second volet, « assurance chômage » concerne l'indemnisation: il permet d'intervenir sur les allocations dont bénéficie le demandeur d'emploi. Le troisième et dernier volet, « intervention DDTEFP » est réservé aux services extérieurs du ministère du Travail, encore appelés Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle par le logiciel[808]. Cette administration est habilitée à intervenir sur le dossier d'un demandeur d'emploi lorsque celui-ci lui a été signalé comme suspect par Pôle emploi. Elle a la charge de vérifier si le chômeur peut être sanctionné pour « travail dissimulé » ou pour « refus d'offre raisonnable d'emploi »[809]. Le

[808] Ils ont été intégrés à la Direction départementale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) dans le cadre de la RGPP. Sur ces reconfigurations voir Wassim Kamel, « La nouvelle organisation de l'État en région », *Revue française d'administration publique*, 2011, n° 136, n° 4, p. 1011-1022.

[809] L'activité de ces services de contrôle de la recherche d'emploi, dans les services départementaux du ministère du Travail, ont fait l'objet d'une étude pour le compte de la DARES, dont les résultats ont été présentés dans le rapport suivant : Vincent Dubois, Jean-Matthieu Méon, et Emmanuel Pierru, *Le contrôle des chômeurs*, *op. cit.* Il n'existe pas, à notre connaissance, de travaux sur les conséquences de la RGPP sur l'organisation du

dossier fournit un ensemble d'éléments sur les contacts passés avec le chômeur : passages à l'accueil, appels téléphoniques, ateliers ou prestations réalisées, offres d'emploi transmises et conclusions d'entretien. Toutes ces informations sont mises à la disposition du conseiller de Pôle emploi lorsqu'il ouvre le dossier du demandeur d'emploi. Cela ne signifie pas qu'il les mobilise toutes.

Les conseillers se remémorent le chômeur ou le découvrent à travers des informations telles que : le libellé de l'emploi recherché (ou ROME), l'âge, l'adresse, le diplôme, l'expérience professionnelle ou les quelques mots rédigés à la fin des entretiens précédents. Parmi ce foisonnement, ils se lancent à la recherche des traces de la qualité de la personne. Le temps n'excédant pas cinq minutes entre deux entretiens, le conseiller consulte ces informations très rapidement durant les premières secondes de la présence du demandeur d'emploi. Le conseiller articule des éléments hétérogènes comme le type de recherche d'emploi – marché du travail fonctionnant par réseau, par petites annonces, par concours – le type de rapport à l'inactivité – chômage récent, transitoire, intermittent, appelé à s'éterniser, indemnisé ou non – les caractéristiques non-professionnelles déterminant le rapport à l'emploi – âge, permis de conduire, divorce, garde d'enfant, consonance du nom, sexe, incohérence dans le parcours. Il confronte cette figure typique au marché du travail tel qu'il se le représente : existence de tensions sur le marché en question, opportunité sur les marchés adjacents ou au contraire embouteillage à l'entrée de ces différents marchés. Ces informations équipent un jugement de valeurs, une évaluation des chances du demandeur d'emploi de retrouver un travail. Lorsqu'ils mettent ce jugement en mots, ils le formulent en termes de probabilité – *ratio* nombre de recrutés sur nombre de candidats – ou en termes de durée de recherche d'emploi – exprimée en mois. Le jugement *d'employabilité* ainsi constitué permet de tenir de front les opportunités sur le marché du travail et les caractéristiques du demandeur d'emploi. La constitution de cette figure typifiée du demandeur d'emploi a un caractère instrumental. Elle réduit l'incertitude de l'interaction à venir en garantissant au conseiller la maîtrise relative des débats. La figure typifiée du chômeur permet ainsi :

- D'élaborer rapidement une grille d'entretien et de déterminer les pistes à creuser.
- D'identifier une réponse marchande à son cas. Il s'agit de se demander où rechercher des opportunités, en dehors des offres de Pôle emploi.

contrôle des chômeurs. Le travail de sanction des commissions de recours a été étudié du point de vue des demandeurs d'emploi dans Jean-François Laé, « Le clapotis des mots gracieux », *Sociologie et sociétés*, 2008, vol. 40, n° 2, p. 109-129 et surtout dans Anne-Julie Auvert et Sylvain Lemaire, « Recours gracieux de demandeurs d'emploi radiés », *Carnets de bord, septembre*, 2007.

- De cadrer à l'avance un certain nombre de solutions institutionnelles pour avoir quelque chose à proposer au demandeur d'emploi en matière d'aide au retour à l'emploi si jamais la recherche d'offres dans l'ordinateur n'est pas fructueuse.

Pour évoquer cette opération de catégorisation préalable à la rencontre du chômeur, un conseiller nous a parlé un jour de « pré-diagnostic », tout en soulignant le caractère exploratoire de ce cadrage. L'entretien à propos duquel nous échangions s'était, en effet, avéré très éloigné de son pronostic :

> « Avec Xavier, nous attendons madame Camara pour 10h. Il regarde son profil. La demandeuse d'emploi est une auxiliaire de vie sénégalaise, née en 1974. Elle a travaillé quatre ans dans une maison de retraite dans le XXe arrondissement de Paris. Xavier soulève un problème par rapport à cette expérience :
>
> Xavier : "*C'est embêtant parce que ce n'est pas circonstancié dans le temps, cette expérience. Mais attend, regarde, on peut recouper avec la page "périodes d'activité" dans l'historique du demandeur d'emploi. On voit que c'était en 2005. Ça fait six ans sans travailler... Elle n'est pas indemnisée et vit du RSA socle. Il est majoré car elle est mère célibataire. Il y a un accompagnement interne* [CVE] *et une Evaluation en milieu de travail* [EMT] *qui ont été effectués récemment. Dans les conclusions du dernier entretien je lis* : |Je ne parviens pas à vous joindre, même sur votre téléphone fixe, j'aimerais comprendre pourquoi vous avez refusé le CDD proposé suite à l'EMT, qui avait été validé pourtant par la FIAP[810]|. *Là, il y a présomption… On constate un éloignement du marché du travail, une perte de connaissance certaine qui s'en suit, donc pas d'opérationnalité à court terme, il y a un positionnement professionnel qui est problématique puisqu'elle a refusé le CDD. Il y a de l'accompagnement dans l'air*[811]. […] *Quand tu regardes les profils tu te doutes, tu vois de l'implication ou non."*
>
> Lorsque l'heure du rendez-vous arrive, la personne ne se présente pas. Ravis par ce gain de productivité inattendu, nous en profitons pour aller boire un café. Nous revenons à 10h20 et la chômeuse est en fait arrivée entre temps. Xavier rejoint le box en vitesse et lui dit :
>
> Xavier : "*Je vous attendais plus tôt madame !!* " »[812]
>
> Les caractéristiques de cette personne amènent Xavier à construire l'image d'une chômeuse ayant abandonné la recherche d'un emploi. Au bout de quelques lignes du dossier et quelques minutes d'attentes, l'affaire est entendue : la demandeuse d'emploi ne se présentera pas. Le fait que la personne se présente puis le contenu de l'entretien avec cette personne vont remettre en cause ce cadrage, comme nous l'analysons plus loin (*cf.* 2.1).

Les jugements *a priori* visent à identifier des points saillants, des prises pour l'orientation du demandeur d'emploi. Par ce pré-diagnostic, il se prémunit ainsi contre le mutisme du demandeur d'emploi. D'autres conseillers sont plus circonspects vis-à-vis d'une telle investigation préalable, qu'il juge enfermante. Dans la mesure où leur travail consiste à

[810] Association embauchant des auxiliaires de vie.

[811] Le sous-entendu signifie : cette dame correspond au public bénéficiant d'un accompagnement.

[812] Observation, printemps 2011, carnet p.38/153

explorer les opportunités offertes aux demandeurs d'emploi reçus[813], un pré-cadrage aux conclusions pessimistes menacerait de faire voler en éclat la mise en scène de l'entretien comme moment d'appui à la recherche d'emploi.

> Je suis avec Frédéric et ce matin nous devons recevoir des demandeurs d'emploi qui sont inscrits depuis plusieurs mois. Une question de ma part amène Frédéric à consulter le dossier du premier demandeur d'emploi de la matinée.
>
> Frédéric : « *Malheureusement je veux pas… je veux pas avoir d'idées préconçues. Faut rester ouvert mais là, 59 ans… Il s'est inscrit le 26 juillet 2012… Hein ? C'est bizarre ça. Il est agent d'accueil. Il ne peut pas faire de manutention du bras gauche… Il s'est inscrit le… Il y a des choses depuis 2011 dans le dossier. Ah, en fait c'est moi qui l'ai vu d'après ce qui est écrit, en mai 2011. Il y avait eu un début d'accompagnement par un OPP dans le cadre d'une Convention de reclassement personnalisée, le 30 mai 2011, mais ça a été arrêté par le prestataire. Malgré le handicap, il est dans une démarche de recherche. C'est pour ça que l'ai convoqué.* […] *Moi, je n'épluche pas le dossier à l'avance, pour éviter d'être trop directif, pour rester le plus neutre possible. Par exemple, en ce qui concerne le monsieur de 59 ans, je me sens un peu mal à l'aise maintenant car je me suis mis dans une position un peu fermée.* »[814]
>
> Les différentes démarches de ce monsieur semblent avoir échoué, tout comme les aides qui lui ont été apportées, même les plus « luxueuses », comme l'accompagnement par un prestataire extérieur. La qualité de ce demandeur d'emploi, relativement au marché du travail qui est le sien, est faible pour le conseiller et cela le gêne d'en avoir pris conscience. Il évalue de très faibles chances de retour à l'emploi ce qui d'une certaine manière réduit l'intérêt de le recevoir.

Les conseillers se représentent le demandeur d'emploi en le catégorisant. Les informations contenues dans le dossier sont utilisées pour esquisser une figure du demandeur d'emploi et de sa position sur le marché du travail. Les agents de Pôle emploi ont pour mission d'enregistrer les caractéristiques des demandeurs et des offreurs d'emploi – mandat régalien de connaissance du marché du travail – et de rapprocher ces deux positions de marché afin de les apparier – mandat économique de fluidification du marché du travail. Munis de ces deux mandats, ils évaluent la qualité des chômeurs et des employeurs afin de mettre en équivalence des situations sociales qui se donnent à voir comme incompatibles : les demandeurs d'emploi sont enregistrés parce qu'ils manquent d'ouvrage tandis que les employeurs contactent Pôle emploi lorsque leurs propres réseaux n'ont pas suffi à trouver un candidat adapté[815]. Il y a, alors, une tension dans la construction préalable de cette figure du chômeur entre l'objectivité, le rang dans la file d'attente, et le caractère instrumental de cette représentation : le conseiller

[813] Leur activité est "*discretion based"* pour reprendre les termes d'une analyse de fusion des opérations d'indemnisation et de placement en Norvège. Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, et Per Lægreid, « Reform of the employment and welfare administrations — the challenges of co-coordinating diverse public organizations », *op. cit.*

[814] Observation, été 2012, carnet p.11/234

[815] Il s'agit là d'une contradiction des deux mandats soulignée dès la naissance de l'ANPE. Marie-Thérèse Join-Lambert, « L'Agence nationale pour l'emploi », *op. cit.*

a besoin d'une figure qui lui permette de faire son travail. L'objectivité du jugement peut compromettre l'investissement du conseiller dans une recherche des possibilités offertes à ce demandeur d'emploi en particulier. Au moment précédant la rencontre du demandeur d'emploi, les opérations de qualifications successives inscrites dans le dossier se cristallisent dans un jugement qui réduit l'espace des nouvelles qualifications possibles.

1.2. L'entretien en lui-même : la négociation d'une position de marché

Le cadre de l'entretien est prescrit mais les conseillers l'investissent pour évaluer la qualité du demandeur. Le jugement de l'agent revient à déterminer l'enjeu du dossier. On retrouve ici une composante essentielle du traitement de dossiers papiers décrite par J. Denis à propos d'un service de *backoffice* dans le secteur bancaire[816]. Nos enquêtés partagent avec ceux de J. Denis le souci de comprendre le dossier en recherchant d'autres sources d'informations écrites – codes, chiffres, dates – pour y parvenir. Ils se distinguent car ils ont la possibilité de vérifier, pendant l'entretien, les pistes ouvertes par leurs interrogations. Deux enquêtes se succèdent dans le travail de réception des chômeurs en *front office* : l'une sans le chômeur, laquelle offre des pistes de réflexion, l'autre en sa présence, éclairée par les explications apportées par le demandeur d'emploi sur son propre cas. Les informations ainsi accumulées structurent une problématisation du dossier dans son ensemble.

La mise en récit du chômeur

La situation du chômeur est reconstruite au cours de l'interaction, modelée et façonnée, pour être traduite dans une triple grammaire : juridique/règlementaire, marchande et institutionnelle. Comme dans le cas de l'approche clinique des médecins du travail étudié par N. Dodier, le jugement sur les personnes repose ici sur un « déplacement » :

> « Le jugement ne consiste pas à appliquer des règles mais à les mettre en rapport les unes avec les autres à l'intérieur de tableaux cliniques. "Suivre une règle" consiste ici à la placer parmi les repères significatifs du déplacement diagnostique. L'individu empirique n'est pas "réduit", au sens où l'on devrait agir avec lui comme dans le schéma précédent, à l'instar de n'importe quel autre membre de la même classe. »[817]

Le déplacement isole la singularité du cas et construit un « cadrage » qui limite l'investigation aux « traits saillants significatifs »[818]. Le conseiller prend d'abord connaissance de la situation du demandeur d'emploi à l'instant *t*, par des questions ouvertes du type « *Vous en êtes où ?* » ou bien « *Qu'est-ce que ça a donné depuis la dernière fois ?* ».

---

[816] Jérôme Denis, « Le travail de l'écrit en coulisses de la relation de service », *op. cit.*

[817] Nicolas Dodier, *L'expertise médicale: essai de sociologie sur l'exercice du jugement*, Editions Métailié, 1993. p. 101.

[818] *Ibid.* p. 29.

Les conclusions du précédent entretien évoquent, par exemple, des recommandations que le conseiller interroge. Il s'enquiert de la réussite ou de l'échec de ces injonctions. Il peut s'agir d'offres d'emploi auxquelles le demandeur d'emploi était invité à répondre, d'entreprises ciblées à démarcher ou d'organismes de formation à contacter. Le cadrage dépend ainsi des informations dont dispose le conseiller à propos du chômeur. L'intérêt des traces laissées dans le dossier pour construire la trame de l'entretien dépend de la conformité de ces informations avec la situation du demandeur d'emploi.

Lorsque l'information contenue dans le dossier est de mauvaise qualité – très différente de la situation vécue par le demandeur d'emploi – le conseiller peut faire l'expérience d'échecs cuisants comme on l'observe dans la scène suivante.

« Claude reçoit des demandeurs d'emploi ce matin. Il ouvre le dossier de la personne suivante : elle touche l'Allocation adulte handicapé (AAH). Mais elle n'est pas reconnue travailleuse handicapée par la Cotorep[819]. La personne arrive :

Claude : *"Je vous le dis franchement, je ne comprends pas votre dossier…*
Demandeuse d'emploi (DE) : *J'ai déménagé ailleurs, demandé d'être suivi ailleurs. Mais vous savez ce que sont les histoires d'amour, ça va, ça vient... Je suis donc de retour dans mon domicile de la rue Mazarine.*
Claude : *Je suis pas sûr d'avoir la main sur le changement de domicile.* […] *Bon, Je vais me dépêcher car j'ai plein de questions à vous poser. Vous n'êtes pas RQTH* [Reconnaissance en qualité de travailleur handicapé], *donc.*
DE [très heureuse] : *Si !! Depuis deux mois.*
Claude : *Vous avez été suivie par l'association Prométhée ?*
DE : *Oui et en ce moment je fais un bilan de compétence chez Club Arhim*[820].
Claude : *Du coup ça sert à rien de vous reconvoquer…"* »

Le dossier ne permet pas au conseiller de reconstruire la trajectoire de la personne. Les informations sont contradictoires entre elles, mais aussi contradictoires avec le discours de la demandeuse d'emploi. Face à cet échec de l'épreuve de cadrage, une nouvelle forme d'entretien commence. C'est la raison pour laquelle le conseiller évoque la contrainte temporelle lorsqu'il débute son questionnaire :

« Claude : *"Je vais vous convoquer en juillet, vous aurez le résultat du Bilan de Compétence, vous venez avec. Je vais me dépêcher là parce que je dois mettre plein de choses dans votre dossier.*
DE : *Ah bon ?*
Claude : *Déjà je vais mettre un projet parce que là vous recherchez "opératrice de saisie" d'après mon dossier.*
DE : *Ah non.*
Claude : *Donc "projet", parce que vous êtes dans une démarche de réorientation professionnelle. Vous parlez toujours espagnol ?*

[819] Le dossier de la demandeuse d'emploi a été rempli avant que les Cotorep ne soient intégrées aux Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

[820] Le site Internet de Club Arhim présente l'institution ainsi « Le Club Arhim est une association régie par la loi du 1er juillet 1901, elle a pour but de développer la recherche, afin de mettre en place des actions visant à favoriser la qualité dans les modalités d'insertion sociale et professionnelle de la personne en situation de handicap psychique ou mental. »

DE : *Oui.*
Claude : *Vous maîtrisez toujours Excel ?*
DE : *Ouhla j'ai perdu.*
Claude : *Je mets quoi ?*
DE : *Vous n'avez pas, intermédiaire ?*
Claude : *Experte ou normale.*
DE : *Ben voilà, mettez normale.*
Claude : *Vous êtes plus dans une démarche de déménagement ?*
DE : *C'est étonnant vous avez plein de fragments de vie qui ne se suivent pas. Ça, ça date de 2004. Quand j'étais travailleuse psychiatrique.*
Claude : *Il faut que je mette que vous êtes maintenant RQTH. Jusqu'à quand ?*
DE : *2 ans et 9 mois, je crois, à partir de mars."*
Claude efface tout un paragraphe dans le champ « compléments profil ». Il le remplace par la seule mention « RQTH »[821].

Le conseiller interroge la demandeuse d'emploi pour mettre à jour les quatre pages de son dossier. Les informations les plus importantes sont l'état civil, l'emploi recherché par la personne dans les termes du ROME, ainsi que les compétences complémentaires (langue et maîtrise des outils bureautiques). Il s'agit de rendre le dossier de la personne à la fois valorisable et réaliste. La qualité de travailleur handicapé est déterminante. Elle permet au conseiller d'entrevoir un certain nombre d'opportunités sur le marché du travail, par le jeu des emplois profilés, proposés par les entreprises qui cherchent à satisfaire l'obligation d'emploi de personnes en situation de handicap. Rapidement, le conseiller cherche donc à enregistrer le maximum d'informations qui mettent en scène une chômeuse « plaçable ».

La mauvaise qualité des informations peut aussi provoquer de bonnes surprises, lorsque la valeur du demandeur d'emploi sur le marché est « améliorée » par des précisions apportée sur son dossier.

Dans la scène suivante, des personnes inscrites depuis trois mois se présentent pour la première fois devant leur conseillère attitrée pour le début du Suivi mensuel personnalisé. Dans cette scène on voit comment la problématisation du dossier de la demandeuse d'emploi est soudainement reconfigurée, dès lors qu'elle revoit ses ambitions professionnelles à la baisse.

« Il est 10h30 du matin, nous attendons le quatrième demandeur d'emploi de la matinée. Je suis à côté de Nathalie, une conseillère de 40 ans entrée à l'ANPE il y a un peu moins de dix ans. Elle consulte le dossier de la demandeuse d'emploi suivante et en lit une partie à haute voix :
Nathalie : *"Directrice de galerie d'art pendant 2 ans au Venezuela. "* À la cantonade, elle s'écrie : *"Ce matin y a vraiment que des métiers de merde : chargé de communication… Directrice de galerie d'art…"*
La personne arrive. Elle tend son CV.
Nathalie semble rassurée : *"Ah d'accord !!"* Dit-elle toujours aussi fort. Le CV indique en gras "Vendeuse habillement".
La demandeuse d'emploi attaque directement, sans attendre les raisons du soulagement de la conseillère : [Avec un accent sud-américain]*"Hier, j'ai eu un entretien. Comment ça marche si je retrouve du boulot ?*

[821] Observation, Printemps 2011, carnet p. 94/153.

Nathalie : *Restez inscrite le temps de la période d'essai."*

Les échanges qui suivent apprennent à Nathalie que l'emploi effectivement recherché par cette personne ne correspond pas au dossier d'inscription de la demandeuse d'emploi. Les expériences qui apparaissent dans le dossier sont en fait les dernières expériences pour lesquelles la personne a été rémunérée. Il s'agit de postes de directrice de galerie d'art au Venezuela. Les expériences dans les galeries d'art en France étaient bénévoles.

La demandeuse d'emploi précise : *"Je les ai mis dans le CV car ce sont quand même des expériences intéressantes.*

Nathalie : *Ah, mais vous avez bien fait, il faut les valoriser ! C'était pour qui votre entretien ?*

Demandeuse d'emploi (DE) : *André Courrège, dans la boutique, si vous voulez je peux vous faire voir le message." Elle sort son téléphone et nous fait écouter un message vocal, qui l'invite à un entretien d'embauche. C'est un emploi de démonstratrice.*

Nathalie : *Vous les avez contactés comment ?*

DE : *C'est par une amie qui est vendeuse là-bas.*

Nathalie : *Mais je croyais que vous ne souhaitiez pas faire de la vente…*

DE : *Je cherche vraiment un travail… donc vendeuse… d'accord, je veux bien, mais pas dans la moyenne gamme. Je veux vendre des choses belles. Je n'ai pas fait six ans d'études pour ne pas développer mes compétences en vendant des belles choses.*

Nathalie : *Et dans les galeries d'art ?*

Demandeuse d'emploi : *Il n'y a que des stages, ils demandent "anglais expert", ce que je n'ai pas. En plus, il y a aussi de la manutention à faire… Ce que je souhaite c'est être stable. Aujourd'hui je fais de l'intérim et c'est vrai que ça paie bien…*

Nathalie : *Allez voir l'offre d'emploi pour Issey Miyake* [Un magasin de prêt à porter] *que je vais vous remettre. Il y a beaucoup de gens qui postulent sur cette offre, mais parmi tous les vendeurs en luxe, il y en a très peu qui ont vraiment vendu du luxe. Plus vous aurez d'expérience dans le luxe, moins vous serez précaire.*" »[822]

Dans un premier temps, la conseillère est désespérée à l'idée de recevoir une chômeuse briguant un poste de « directrice dans une galerie d'art ». Elle compare cet horizon à celui de chargé de communication. Pour Nathalie, l'équivalence entre ces deux ambitions repose sur la similitude des deux marchés du travail : un très grand nombre de candidats et très peu d'offres. Elle me dira à la pause déjeuner : « Tout le monde veut faire de l'événementiel aujourd'hui. Il n'y a pas grand-chose à faire pour ces gens-là, le marché est totalement bouché. » Sa critique vise, de manière sous-jacente, une « vocation » peu raisonnable au regard du marché du travail. On peut ici reprendre la définition de l'employabilité comme rang dans la file d'attente pour comprendre la gêne de la conseillère. Dans ce type d'emploi, d'après sa connaissance du marché du travail, il est très difficile de venir en aide aux demandeurs d'emploi car, la concurrence est si forte que les critères de sélection sont très élevés, très nombreux et ne sont, en quelque sorte, plus de son ressort. Au bout de quelques secondes d'entretien, la demandeuse d'emploi devient une vendeuse de vêtements de luxe aspirante. La valeur des expériences de la demandeuse d'emploi – des stages dans des galeries d'art – est reconfigurée par la modification des horizons professionnels. Sa place dans la file d'attente se modifie. Ce souhait de la chômeuse reconfigure la situation d'entretien, la

[822] Observation, printemps 2011, carnet p.30/153.

conseillère peut à présent mobiliser son « expérience »[823], faire ce qu'elle estime être son métier. Le temps passé dans des galeries d'art, jugée d'abord impossible à valoriser, devient un bon argument de vente du dossier : cette personne connaît le luxe et sait le vendre. Elle se distingue par rapport à d'autres candidats issus de la vente mais sans expérience dans le luxe.

L'échange avec le demandeur d'emploi vise à reconfigurer les données du problème pour modifier la position du demandeur d'emploi sur le marché du travail. Il s'agit de creuser ce qui distingue la personne sur différents marchés du travail alternatifs. Cette posture du conseiller, qui cherche à valoriser le dossier du demandeur d'emploi sur un marché, conduit parfois à un véritable dialogue de sourds lorsque le chômeur n'est pas vraiment à la recherche d'un emploi :

« Ce matin Frédéric reçoit des demandeurs d'emploi qu'il a déjà reçu auparavant.

Frédéric : "*Est-ce que vous m'avez apporté un CV ? Excusez-moi, je me remets un peu dans le dossier." Frédéric consulte le dossier en silence pendant quelques secondes. "Est-ce que vous êtes toujours suivie par INGEUS*[824] *?* […]

Demandeuse d'emploi (DE) : *Avec ma conseillère, on a vu pour une réorientation pour être employée de vie scolaire. L'objectif c'est de pouvoir être inscrite en CAP petite enfance l'an prochain.* […].

Frédéric : *Est-ce que vous savez s'il y a des débouchés avec ce CAP ?*

DE : *Non, pas pour l'instant. Là, je me concentre sur le fait d'obtenir ce diplôme scolaire.*

Frédéric : *J'ai l'impression que vous allez un tout petit peu vite. Il n'y a pas beaucoup de places dans les crèches vous savez, il ne faut pas se leurrer. Je vous conseille avant toute chose d'aller discuter avec des directrices de crèche, discutez avec elles pour voir ce qu'elles vous conseillent. Parce que si jamais le CAP petit enfance ne vous permet pas de rentrer dans une crèche, vous allez perdre deux ans.*

DE : *Vous savez, j'ai bien conscience de ces difficultés mais c'est ce que je veux faire.*

Frédéric : *J'ai envie de vous dire à quoi bon courir, s'il n'y a pas de ligne d'arrivée.*

DE : *Mais après il est tout à fait possible de changer pour devenir Atsem* [Agent territorial Spécialisé des écoles Maternelles] *ou auxiliaires de puériculture...*

Frédéric : *Mais alors… pourquoi passer le CAP, si c'est pour faire tout autre chose après, c'est dans quel but que vous souhaitez le passer ?*

DE : *En fait, je n'ai pas de diplôme scolaire, ce n'est pas une question de débouchés, j'aimerais avoir un diplôme de niveau scolaire.*

Frédéric : *Je ne comprends pas pourquoi vous ne passez pas directement le diplôme d'auxiliaire de puériculture.*

DE : *Parce que ce n'est pas un niveau scolaire…*

Frédéric : *Mais c'est un diplôme professionnel.*

[823] Nous appréhendons la notion d'expérience à partir des travaux de N. Dodier comme « *une qualité qui traduit l'ampleur du stock de configurations que l'opérateur a mémorisé, au fur et à mesure des incidents qu'il a eu à corriger. C'est dans cette réserve qu'il va puiser pour résoudre les problèmes actuels.* » Nicolas Dodier, « Les arènes des habiletés techniques », *op. cit.* Dans notre cas les problèmes ne se donnent pas à voir de manière évidente, ils sont « identifiés » au fil du « cadrage » du demandeur d'emploi pour rester chez N. Dodier.

[824] INGEUS est un opérateur de placement australien dont la filiale française a été créée en 2005. Dans le cadre du plan « Espoir pour les banlieues », lancé en 2008, INGEUS a été engagé pour accompagner les jeunes gens sans emploi qui résident dans des communes identifiées « Zone urbaine sensible ». C'est le pendant privé des missions locales.

DE : *Oui mais ce n'est pas un niveau scolaire.*
Frédéric : *Vous avez le baccalauréat ?*
DE : *Non, justement, c'est pour ça que je voudrais un CAP.*
Frédéric : *Pourquoi n'avez-vous pas pensé au bac que l'on appelait à mon époque F8… Que l'on appelle aujourd'hui SMS ?*
DE : *Mais, j'ai déjà du mal à réussir à un niveau pas très élevé, alors un diplôme élevé…*
Frédéric : *Ça m'inquiète cette histoire de courir après un diplôme qui ne vous offre finalement pas grand-chose.* […] *Je pense que vous devez creuser la partie débouchés de cette histoire.*" »[825]

Le conseiller a du mal à accepter la contradiction à laquelle il fait face : la demandeuse d'emploi ne demande pas d'emploi. La valeur paradoxale des diplômes est ici en jeu : les titres scolaires, en tant que tels, ne prémunissent pas contre le chômage mais, ne pas avoir de diplôme provoque le stigmate. Le rapport de la chômeuse à sa scolarité est incompatible avec les usages professionnels du conseiller. Cette scène peut être lue, à la manière de V. Dubois, comme un cas de décalage entre les attentes du public, résultant d'une évolution des politiques publiques et les compétences des agents publics intervenant au guichet[826]. On peut lire également ces échanges à la manière de S. Beaud, en soulignant comment les dispositions différenciées des participants, le conseiller et la chômeuse, participerait à la construction sociale de l'offre de travail, en faisant prendre conscience à cette personne de son échec scolaire[827]. Quel que soit l'angle d'analyse adopté, le décalage apparaît ici trop grand pour que le service soit délivré.

La mise en récit des demandeurs d'emploi relève d'une problématisation de leur position sur le marché du travail. Il ne s'agit pas seulement de mettre le demandeur d'emploi dans une case mais plutôt d'en proposer un portrait structuré autour de « traits saillants ».

Le vrai « boulot »

L'activité de qualification, puis de saisie, des caractéristiques du demandeur d'emploi ne suffit pas à combler les attentes des conseillers. L'enregistrement de la position du demandeur d'emploi sur le marché du travail est un préalable mais il importe également, aux yeux des conseillers, que cette position nécessite une aide de l'institution ou un conseil de leur part. Cet élément affleure lorsque les conseillers rendent compte de la part appréciable de leur activité, ce que certains sociologues du travail nomment le « vrai boulot »[828]. C'est en tout cas l'un des déterminants de leur investissement dans le travail. À l'issue d'un entretien qu'elle juge raté, une conseillère explique en creux l'enjeu de son travail : « *Ça, tu vois, c'est des gens…*

[825] Observation, Eté 2012. Carnet p. 16/234.

[826] Vincent Dubois, « Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales », *op. cit.*

[827] Stéphane Beaud, « Stage ou formation ? », *op. cit.*

[828] Alexandra Bidet définit le « vrai boulot » comme « *ces moments de félicité* [où] *les travailleurs inventent, ou réinventent, un accord avec leur activité de travail.* [Cette valorisation] *concerne un équilibre goûté pour lui-même, plutôt que des capacités données en spectacle.* [Le vrai boulot désigne] *la valorisation par le travailleur d'une partie de son activité.* » Alexandra Bidet, *L'engagement dans le travail: qu'est-ce que le vrai boulot ?*, Paris, France, Presses universitaires de France, 2011. p. 9

Pfiou… On ne devrait pas les recevoir. Bon, c'est bien, tu mets à jour le profil, mais bon… Ça ne sert pas à grand-chose. Là, une aide-soignante qui prépare son concours… Bon, ben elle est autonome, quoi. »[829] Les conseillers manquent de temps et rechignent à recevoir les personnes pour lesquels ils se jugent peu efficaces.

La question « Qu'est-ce que je vais bien pourvoir faire de lui ? » témoigne de l'impuissance vécue par les conseillers lorsqu'ils ne savent plus comment se saisir d'un dossier.

« Je suis à l'accueil d'une agence Pôle emploi. Marie, une conseillère qui reçoit des demandeurs d'emploi toute l'après-midi, arrive au comptoir et se prend la tête dans les mains :

Marie : *"J'attends une dame qui n'a pas travaillé depuis tellement longtemps… Attendez.* [Quelques minutes passent et Marie revient] *1999 !!! Elle m'énerve prodigieusement… Qu'est-ce que je vais bien pouvoir en faire ? J'ai pas de solutions pour elle. Elle vit en HLM avec l'ASS* [Allocation de solidarité spécifique, attribuée aux chômeurs en fin de droit, son montant est équivalent à celui du RSA], *elle a mal partout, elle sent des bêtes qui lui montent dessus la nuit, et par-dessus le marché elle ne cherche pas de travail. Je lui dis pourtant que le travail ça structure. J'ai tout fait, je n'ai plus d'idée. J'aime pas dire ça pourtant mais je ne sais plus quoi faire. Je crois que je vais la mettre en portefeuille dormant…*" »[830]

On repère ici les éléments qui définissent l'inemployabilité dans l'esprit de nombre de conseillers. Le chômage dure depuis longtemps et la conseillère craint qu'il ne soit devenu une donnée pour la chômeuse d'autant qu'en l'occurrence, elle perçoit un revenu. La conseillère interroge également la rationalité de cette personne et lui attribue des problèmes psychologiques. La possibilité d'un retour à l'emploi lui semble dès lors nulle : la personne ne fait même plus semblant de faire des recherches. La conseillère souligne l'absence d'une contrainte endogène, propre à la personne, sur laquelle elle pourrait s'appuyer pour convaincre la chômeuse d'adopter une position plus conforme à sa mission et celle de Pôle emploi.

L'impuissance vécue parfois par les conseillers renvoie à l'impossibilité de travailler sur le comportement d'une personne. Elle se situe aux deux bornes extrêmes du jugement *d'employabilité*. D'un côté, se trouve l'inemployabilité totale, attachée aux personnes que les conseillers jugent impossibles à placer et, de l'autre, l'employabilité maximum, qui renvoie aux personnes ayant déjà retrouvé un emploi. Le sentiment d'utilité du conseiller se situe alors entre ces deux bornes comme le suggérait déjà Y. Benarrosh[831].

La situation suivante, moins dramatique, nous semble de ce point du vue assez éclairante. Elle souligne en négatif ce qu'est un mauvais client. Entre deux entretiens, un conseiller appelé Marc, passe voir la conseillère avec qui je suis en observation. Il nous présente le cas du demandeur d'emploi qu'il vient de recevoir :

[829] Observation, Eté 2012. Carnet p.187/234.

[830] Observation, printemps 2011, carnet p. 20/153.

[831] Yolande Benarrosh, « «Tri des chômeurs », *op. cit.*

« Marc : *"J'ai eu un entretien vraiment super intéressant. Le mec, il est chauffeur de star. Il a conduit Michael Jackson, Maria Carrey, etc. Il a un réseau de folie, il a travaillé aux States pour une boîte de voiturage qui va ouvrir une filiale à Paris et dont il va prendre la tête. Il va peut-être même me prendre un demandeur d'emploi. Intermédiation : ZERO !"* »[832]

Le conseiller souligne, avec le sourire, l'incongruité de l'entretien qu'il vient de mener. La personne a un réseau, une expérience et par-dessus le marché (du travail) un projet d'ouverture de filiale avec des recrutements à la clé. Le conseiller se sent particulièrement inutile face à cela. Le demandeur d'emploi devient même une ressource pour le conseiller, puisque ce dernier projette de lui transmettre des offres d'emploi. Le chômeur idéal est un dossier permettant de s'instituer en tant qu'intermédiaire entre l'offre et la demande de travail.

Le type idéal du demandeur d'emploi aux yeux des conseillers peut ainsi être défini de la sorte : une personne qui a pour objectif de retrouver un emploi et dont les difficultés en appellent à leurs connaissances du marché du travail, de la formation et du placement. En d'autres termes, il s'agit d'une personne dont les chances de réussite sur le marché du travail sont en partie voilées.

« Fréderic : "*Ce genre de cas, tu vois, c'est des situations que j'aime bien. Parce qu'il y a du travail à faire. Le jeune il est un peu perdu, il a besoin d'informations. Quelqu'un de 59 ans, bon… J'aurais pas grand-chose à lui dire. C'est vrai qu'avec ce genre de profils, les personnes proches de la retraite, il peut y avoir un vrai travail social. Mais là, j'aime bien ce genre de situation parce qu'il y a beaucoup d'informations à donner. Ce genre de jeunes, qui viennent ici, ils ne sont pas très cultivés, ils n'ont pas forcément les codes de l'entreprise. Lorsqu'ils ont des entretiens ou qu'ils sont sélectionnés pour les formations, ils passent moins bien. En entreprise, ils ne savent pas forcément se vendre, même s'ils ont dans le fond le même niveau que des jeunes plus cultivés. C'est important à la fois de dédramatiser, et de leur fournir les informations qui leur manquent.*" »[833]

Le jeune homme que Frédéric vient de recevoir est sorti du système scolaire récemment avec un baccalauréat professionnel secrétariat et ne sait pas quelle profession embrasser. Le conseiller reconstruit cette figure en l'opposant au chômeur âgé dont la demande de travail paraît gravée dans le marbre. Dans le cas présent, la demande d'emploi n'affleure pas vraiment et requière d'être mise en forme. Il ne s'agit pas là d'une opération *ex nihilo*. En période de chômage de masse, la construction de la demande d'emploi ne revient pas uniquement à mettre en conformité une qualification et un emploi, elle touche également au comportement de l'individu : sa façon de se présenter constitue un signal de mauvaise qualité indépendant de sa valeur. Il faut conformer la personne aux exigences du marché du travail en matière de compétences relationnelles et sociales, c'est-à-dire travailler le demandeur d'emploi pour qu'il incorpore « les codes de l'entreprise ». Ce caractère socialisateur du travail des conseillers découle

[832] Observation, printemps 2011, carnet p. 32/153.

[833] Observation Eté 2012, carnet p.12/234.

du fait que des personnes sollicitent l'opérateur public de placement avant même d'avoir intégré le marché du travail[834].

La Traduction d'un cas dans la grammaire institutionnelle

Le passage entre la demande d'emploi potentielle et sa valorisation sur le marché n'est pas immédiate, elle doit se construire dans le temps, à travers des dispositifs de formation et de conformation du demandeur d'emploi. C'est, dans l'esprit des conseillers, le rôle des prestations d'aide à la recherche d'emploi. Dans la mesure où les offres d'emploi manquent cruellement, l'appui aux demandeurs d'emploi jugés les moins conformes aux positions de marché existantes se déplace de la fourniture d'informations sur les emplois vacants à l'orientation vers le marché des prestations d'aide à la recherche d'emploi. Les conseillers cherchent donc à traduire la situation du demandeur d'emploi dans une grammaire institutionnelle, c'est-à-dire dans la nomenclature des services qu'eux-mêmes ou l'institution sont en mesure de proposer. Le travail de repérage des manques, justifiant la prescription d'une prestation, est toujours en tension entre l'engagement individualisé que l'on vient d'observer et une certaine standardisation automatique.

Une conseillère retrouve un demandeur d'emploi après deux mois :
« Naomie : *"Comment est-ce que ça a avancé depuis la dernière fois ?*
Demandeur d'emploi : *J'ai fait des démarches mais ça n'a pas abouti.*
Naomie : *Vous recherchez comme agent de service hospitalier ?*
DE : *Voilà, je n'ai pas eu de réponse.*
Naomie : *J'avais mis* [dans le dossier] *que si ça n'avançait pas, il serait pas mal de mettre en place un accompagnement. Juste une question : Vous avez été reconnu inapte pour votre ancien poste, avant votre licenciement. Est-ce que vous avez également été reconnu comme travailleur handicapé ?*
DE : *Non.*
Naomie : *Est-ce que vous avez amené votre CV ?* [Le demandeur d'emploi présente un CV et des lettres de motivation manuscrites qui ont l'air mal écrites.]
Naomie : *Vos lettres, vous les faites toujours par écrit ?*
DE : *Oui.*
Naomie : *Est-ce que vous avez besoin d'une aide pour les faire de façon informatique ?*
DE : *Non mais je croyais qu'ils préféraient…*
Naomie : *C'est pas faux mais par informatique, ça vous préserve d'une analyse de votre écriture.*
DE : *S'il faut le faire par informatique, il n'y a pas de problème, je peux le faire.*
Naomie : *Je vais regarder plusieurs choses. Vous cherchez des offres comment ?*
DE : *Je cherche sur Internet, j'essaie par téléphone mais ça ne passe pas trop.*
Naomie : *Je pense qu'il y a plusieurs choses. Vous avez postulé sur combien d'offres depuis le mois de juin ?*
DE : *Quatre ou cinq… Il y en avait plus mais je n'ai pas le permis…"*»[835]

[834] C'est d'ailleurs pour cette raison que le jeune homme en question sera orienté vers une mission locale ou son *alter ego* privé INGEUS, spécialisé dans la socialisation au marché du travail, et pour cette même raison que les missions locales ont été créées, en 1984, à un moment où le chômage des jeunes devenait un problème public.

[835] Observation, été 2012, carnet p.190/234.

La conseillère passe en revue les démarches du demandeur d'emploi en cherchant une prise à saisir qui permettrait de justifier une prestation. La délégation du suivi de cette personne à un prestataire est envisagée dès avant l'entretien, du fait des conclusions rédigées lors du dernier entretien : « Si rien n'avance, nous envisagerons un accompagnement ». La conseillère teste également l'opportunité de former le chômeur aux logiciels de bureautique et à l'usage d'Internet. Les suites de l'entretien révèleront que la personne est en fait en train de mettre sur pied une entreprise de commerce ambulant. La réponse institutionnelle à sa situation sera un « accompagnement à la création d'entreprise » par une association.

La recherche de ce qui manque aux demandeurs d'emploi relève d'une opération de traduction. Les difficultés de la personne ne se présentent pas dans le même langage que les difficultés ciblées par le cahier des charges des prestations. Les conseillers puisent dans le discours des chômeurs les éléments pouvant être rapprochés de la façon dont les prestations se proposent de traiter les difficultés en matière de recherche d'emploi. Les déterminants de cette épreuve de jugement sont nombreux. La participation du demandeur d'emploi ou de l'employeur catégorisé est déterminante pour résoudre des enquêtes qui, en son absence, menaceraient de s'étendre à l'infini ou d'être bâclées[836]. Ils enregistrent des profils de demandeurs d'emploi ou d'employeurs, négocient avec eux pour adapter leurs dossiers à l'image qu'ils se font du marché du travail, du marché du placement ou du marché de la formation professionnelle et ils consignent ces informations dans l'ordinateur. Il s'agit là d'une opération de *qualification* comme la définissent R. Salais et L. Thévenot :

> « La qualification est l'opération sociale qui consiste à qualifier un objet, une tâche, une personne. Nommer une personne par sa capacité, éventuellement en la munissant d'un titre, c'est la doter d'un signalement, d'une forme ayant une valeur plus ou moins générale qui la fasse reconnaître pour une qualité déterminée, sanctionnée par un appareil scolaire national, par une grille salariale sectorielle, par une codification ou une appréciation attachée à l'entreprise. Cette opération est coûteuse, elle prend du temps, implique des personnes ou des institutions. Sur quel domaine est assurée cette qualification ? Autorise-t-elle ou non la conversion et le « transport » d'une capacité personnelle ? Peut-on prendre ces classifications pour ce qu'elles disent, ou doit-on chercher à les critiquer par une approche externe des qualifications « réelle » du travail fondée sur des instruments de mesure « objectifs » (position dans laquelle s'enferment les débats sur la dé- ou la surqualification). »[837]

La qualification est ainsi un détour de production coûteux visant à faire gagner du temps ultérieurement. Les conseillers catégorisent l'offre et la demande de travail en conjuguant des informations hétérogènes qui peuvent être classées selon un *continuum* opposant les critères les plus formels – un CAP pâtisserie, un nombre d'années d'expérience dans le secteur – aux signaux les plus labiles – une odeur, un vêtement[838]. Les informations les plus révélatrices et

[836] Jérôme Denis, « Le travail de l'écrit en coulisses de la relation de service », *op. cit.*

[837] Laurent Thévenot et Robert Salais, *Le Travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Economica, 1986. p. 6.

[838] À ce titre, notons la dérision d'un conseiller spécialisé dans le suivi des personnes bénéficiaires du RSÀ : « *J'ai un atout, c'est que je n'ai pas d'odorat ce qui me permettra de faire ce boulot pendant plus longtemps*

légitimes sont incorporées dans la machine à l'issue des entretiens, par des chiffres ou par des mots. Elles constituent une traduction, ouverte à l'interprétation, et non une simple réduction de leur singularité. Les connaissances mises en forme dans ce cadre influencent les actions d'acteurs variés. Agrégées, les informations les plus formalisés, codées, fournissent aux contrôleurs de gestion des variables pour décrire la population des demandeurs d'emploi et pour expliquer l'évolution des courbes. Elles leurs servent également à distinguer différents types de public afin d'adapter les « plans d'action » aux caractéristiques de la demande. Ces informations sont également utilisées par des conseillers à l'emploi pour décider du sort qu'ils réservent aux demandeurs d'emploi au fil de la prise en charge.

2. La valorisation de la demande d'emploi : Le conseiller, chef d'une gare de triage entre trois destinations

Comme le rappelle N. Dodier à propos de la médecine, le contexte d'intervention du diagnosticien, c'est-à-dire les caractéristiques générales du « dispositif de traitement des malheureux »[839] pèse sur l'opération de diagnostic. Au sein de l'hôpital public, par exemple, la pression budgétaire fait du lit une monnaie rare et précieuse. Les maladies des patients traités dans les services d'urgence sont mises en scène pour faciliter leur transfert vers d'autres services de l'hôpital. La rédaction du diagnostic est cadrée par les échelles de valeurs entre pathologies utilisées dans les autres services. En matière de traitement du chômage, le contexte d'intervention détermine également le contenu des évaluations. Les conseillers (se) posent la question suivante : pour quelles raisons cette personne ne trouve-t-elle pas d'employeur prêt à l'embaucher ? Ainsi, comme chaque participant au « bal des célibataires »[840] incarne les reconfigurations d'ensemble du marché matrimonial, chaque demandeur d'emploi reflète individuellement un problème de nature économique globale : le décalage entre l'offre et la demande de travail. Les conseillers s'attachent à inscrire les caractéristiques économiques des chômeurs et cherchent à identifier la position de marché qu'ils occupent. L'activité de conseiller à l'emploi relève en cela d'une « identification économique »[841] dont le but est de classer les personnes pour répartir des ressources rares : prestations d'aide à la recherche d'emploi, prestations de formation et, *in fine*, temps de travail des conseillers. Nous présentons dans cette section le travail d'évaluation comme une

que certains de mes collègues. » L'objet de son propos, était d'expliquer que l'alcoolisme devenait un problème à partir du moment où la personne ne parvenait plus à gérer les relations sociales inhérentes au marché du travail, mais n'était pas en soit un critère d'inemployabilité dans un très grand nombre de métiers, « notamment dans le bâtiment », s'amusait-il.

[839] Agnès Camus et Nicolas Dodier, « L'admission des malades. Histoire et pragmatique de l'accueil à l'hôpital », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1997, vol. 52, n° 4, p. 733-763.

[840] Pierre Bourdieu, *Le bal des célibataires : crise de la société paysanne en Béarn*, Paris, France, Éd. du Seuil, 2002.

[841] Gilles Laferté, « L'identification économique », *op. cit.*

opération de traduction dans trois langues distinctes : juridique (2.1), institutionnelle (2.2) et marchande (2.3)

2.1. La mesure de la conformité avec le droit du travail : attribuer ou retirer des droits dans le cadre d'une activité de police

Les aides publiques destinées aux chômeurs ne reposent pas sur des critères d'attribution universels. Elles sont conditionnées aux difficultés spécifiques des demandeurs d'emploi dans leurs démarches. La personnalisation du suivi des demandeurs d'emploi, instituée en 2005, confère aux conseillers une position d'expert. Ils sont légitimes à évaluer l'éligibilité des usagers aux mesures d'aide pour l'emploi. Comment les conseillers jugent-ils qu'une personne peut bénéficier d'une aide et comment font-ils en sorte que l'institution prenne acte de ce jugement ? La circulation du jugement passe avant tout par son inscription dans des dossiers. Nous analysons ici les bricolages par l'intermédiaire desquels un faisceau d'indices concernant le chômeur acquiert assez de dureté pour tenir lieu de justification juridique.

Les aides sont diverses : financement du permis de conduire, soutien à la formation ou contrat aidé. Dans les agences, il existe une division du travail entre le conseiller recevant le chômeur et l'agent qui ouvre administrativement des droits[842]. Le lien entre ces deux travailleurs s'effectue par l'entremise du dossier du demandeur d'emploi, utilisé comme instrument de communication. Le conseiller inscrit dans le dossier du demandeur le jugement qu'il porte sur le chômeur. Articulé à d'autres éléments, ce jugement se durcit et légitime l'ouverture d'un dossier de financement. Le *diagnostic* est mis en scène dans le dossier pour être pris en compte par l'agent administratif.

> La scène suivante témoigne des ressorts de ce passage du droit en train de se construire au droit performatif. L'observation se déroule au service administratif d'une agence. C'est un grand bureau où des agents ouvrent le courrier, traitent les arrêts de travail et reçoivent des factures. Je passe l'après-midi avec Danièle, une femme d'une cinquantaine d'années qui gère ce service. Elle est reconnue par les autres conseillers pour sa capacité à tenir l'intendance.
>
> « Danièle, traite les dossiers d'aide au permis de conduire. Il s'agit de transmettre l'ensemble des pièces justificatives à l'organisme qui paie les aides, le SATOR. Pour qu'une aide au permis de conduire soit versée, le demandeur d'emploi doit avancer les frais d'inscription, doit toucher moins de 27,25 euros d'indemnités journalières de chômage et son conseiller doit avoir validé la nécessité du permis au regard de l'emploi recherché :
>
> « Danièle : *"Il n'y a pas la facture mais le devis... Ça ne marche pas. À moins que… Qui c'est ce demandeur d'emploi ? Son nom me dit quelque chose…"* Elle tape l'identifiant du

[842] Il ne s'agit pas, ici de la division du travail entre placement et indemnisation, déjà évoqué dans les chapitres précédents mais d'une répartition des tâches au sein de la filière placement entre des conseillers affectés à la réception des demandeurs d'emploi et des agents administratifs en charge des opérations administratives propres au placement telles que la transmission des demandes d'aide aux administrations concernées.

demandeur d'emploi pour accéder à son dossier. *"Ah, voilà. Là c'est Louisa la conseillère qui l'a fait, donc en général il y a tout déjà bien fait. Par contre, il faut que ce soit dans les conclusions de l'entretien. Oui c'est bon. Elle touche que 21,06 euros par jour, donc c'est bon. Ça tu le vérifies en allant dans l'onglet* [allocation]." »[843]

Tous les documents nécessaires n'ont pas été réunis dans le dossier – ici en papier – pour justifier une aide au permis de conduire puisque le demandeur d'emploi n'a toujours pas réglé son inscription à l'autoécole et ne présente qu'un devis. Malgré cela, le texte rédigé par la conseillère à l'issue de l'entretien – dans le dossier électronique – est utilisé aux frontières du légal, pour faire passer le demandeur d'emploi d'une situation de simple inscrit à celle de bénéficiaire reconnu d'une aide publique. Ce passage est justifié par un signal peu administratif : la réputation de l'agent ayant constitué le dossier. L'agent administratif enfreint sciemment les règles car elle a confiance dans le jugement de la conseillère.

Le dossier peut être envisagé comme un espace de diffusion de l'information, au sein du collectif de travail, sur la valeur des demandeurs. L'usage des dossiers à des fins juridiques repose sur la reconnaissance de la légitimité du conseiller à évaluer les manques de l'usager.

Dans la scène qui suit, on peut observer comment un conseiller en vient à accorder des droits à un demandeur d'emploi. Je suis dans un bureau avec Louis et nous attendons une demandeuse d'emploi. Il est persuadé qu'elle ne viendra pas car elle est suivie également par un opérateur privé de placement installé sur la commune (INGEUS). Elle se présente pourtant et Louis va la chercher à l'accueil. Lorsqu'ils arrivent dans le bureau, elle est étonnée de ma présence dans le bureau. Louis se contente de dire : *"Je ne vous attendais pas !"* La demandeuse d'emploi est assez surprise de ces familiarités et d'après l'expression de son visage, semble ne pas comprendre pourquoi elle n'a pas le droit d'être là.

« Demandeuse d'emploi [DE] : *"Si je viens vous voir, c'est pour une demande d'AISF* [Attestation d'inscription à un stage de formation, qui permet de percevoir ses allocations chômage pendant une formation, alors que théoriquement les stagiaires de la formation professionnelle ne peuvent pas être indemnisés.].

Louis : *Ça se passe bien avec Ingeus* [l'opérateur privé de placement] *?*

DE : *Oui. Ça se passe très bien.*

Louis : *C'est une formation pour quoi que vous allez faire ?*

DE : *C'est une formation en un an pour devenir maquilleuse professionnelle et esthétique.*

Louis : *Ha, mais c'est avec Mlle Urano ?*

DE : *Voilà.*

Louis : *Comment est-ce que vous avez payé la formation ?*

DE : *C'est moi-même, j'ai mis des sous de côté quand je travaillais... J'ai eu aussi un peu d'aide d'Ingeus, un peu la famille aussi.*

Louis : *Combien c'est exactement ?*

DE : *6600 €.*

Louis : *Ouah ! Vous avez de l'expérience en la matière ?*

DE : *Non...*

Louis : *Vous avez conscience qu'il y aura beaucoup de filles avec ce même diplôme sur le marché de travail ? C'est quoi votre atout sur ce marché ?*

[843] Observation, printemps 2011, carnet p.113/153.

DE : *C'est ma passion, j'adore ça…*

Louis : *D'accord. Alors, on va noter tout ça.* [Dans le dossier de cette personne, Louis ouvre la page résultat d'entretien et note en conclusions : |Vous entrez le 10 septembre en formation avec Sylvia Urano, une formation d'esthétisme sur un an pour passer non seulement votre CQP maquillage pro mais aussi votre CAP.|]

Louis : *Est-ce que vous continuez après ?*

DE : *Je verrai.*

Louis : *Parce que le brevet professionnel, ça permet d'ouvrir son cabinet, vous savez ?*

DE : *Je ne souhaite pas être esthéticienne dans un salon, je préfère faire du maquillage professionnel. Mais c'est vrai que le CAP c'est une sécurité, je pourrais retrouver du travail en cas de chômage.*

Louis : *Sur ce marché, il y a l'Opéra qui recrute, il y a aussi le théâtre, les télés locales, FR3... Il y a les maisons de retraite aussi, j'ai vu.*

DE : *Oui, j'ai vu qu'il y avait beaucoup de propositions dans les maisons de retraite.*

JMP : *Les vieilles dames sont coquettes ?*

Louis : *Oui, c'est ça, elles aiment bien être bien maquillées.*

DE : *On va aussi beaucoup travailler avec des transformistes.*

Louis : *C'est vrai qu'ils sont quelques uns sur* [Chef lieu du département]*, il y a quelques trucs, sinon après c'est sur Paris.* [Louis reprend la rédaction des conclusions d'entretien : |En ce qui concerne le coût de cette formation, il est de 6600 €. Vous vous en chargez, je vous remets une AISF à faire remplir et signer par vous-même et le centre de formation.|]

Louis : *Ah, j'ai un problème : vos droits courent jusqu'à quand ?*

DE : *Février/mars je crois.*

Louis : *Vous avez conscience que quand vous n'aurez plus de droits, il vous restera trois mois de formation sans revenu ? Jusqu'à juin…*

DE : *j'ai bien réfléchi, je bosserai peut-être le samedi et le dimanche…*

Louis : *Chez Mc Do ?*

DE : *Voilà… Je peux pas bosser jusqu'au mois de mars, de toute façon.*

Louis : *Et puis, peut-être qu'Ingeus pourra vous donner un petit quelque chose... Je marque sur votre dossier :* |Attention, vous ne serez pas indemnisée jusqu'à la fin de votre formation. Voir alors avec Ingeus pour les 300 €.| *Voilà, je marque ça pour eux, pour qu'ils y pensent ! Ils vous ont donné combien ?*

DE : *1700 €.*

Louis : *Ouah, c'est pas mal ! Peut-être qu'ils vous donneront pas les 300 alors... Bon, on ne sait jamais. Je vous donne la lettre parce que vous lui montrerez. Maintenant je fais votre entrée en formation. Je vous donne le document.* [Louis fait l'entrée en formation informatique puis va chercher un document papier à remplir à la main. En revenant à la table, il jette un œil sur des données indemnisation qui apparaissent à l'écran] *Ah, mais vous êtes indemnisée jusqu'aux 18 avril en fait.*

DE : *Bah voilà une bonne nouvelle ! Ça fait qu'un mois, c'est rien, j'ai déjà connu pire !"*

[Louis fait des allers-retours avec son regard entre les écrans et le formulaire pour y trouver les bonnes informations. Il a besoin de codes, de la date de fin de droit, de l'organisme qui rémunère – ici Pôle emploi – de la date du début de formation.]

Louis : *"Vous le donnez au centre de formation et ils nous le renverront. Ah, il me manque la date d'inscription en tant que demandeur d'emploi.*" »[844]

Du point de vue du conseiller, des éléments hétérogènes fondent la légitimité de la chômeuse à bénéficier d'une aide à la formation. Le projet professionnel de la

[844] Observation, été 2012, carnet p. 58/234

personne est identifié : devenir maquilleuse professionnelle. Elle compte se former pour obtenir un statut qu'elle juge supérieur à celui d'esthéticienne. Le conseiller juge la formation légitime pour une raison cruciale : il connaît la réputation de l'école et de sa directrice. Ensuite, la demandeuse d'emploi a déjà engagé la plupart des démarches. La formation est chère mais la personne a réuni les fonds en cumulant son épargne, un prêt de ses proches et une aide financière de la part de son institution de suivi, Ingeus[845]. Ce dernier élément est lui-aussi primordial : Le conseiller n'intervient pas en début de chaîne mais à la suite d'un certain nombre d'épreuves de jugement. Louis corrobore le jugement d'un *alter égo* intervenant chez un opérateur privé, qui met lui-même la main à la poche. Il prend donc peu de risque. Enfin, cette évaluation de la légitimité de la demandeuse d'emploi à bénéficier d'une aide se déroule dans un contexte où le degré d'information est symétrique. La personne connaît sa situation au regard de l'indemnisation et du marché de l'emploi. Elle prend un risque qu'elle juge calculé, en se réservant la possibilité d'occuper un emploi « alimentaire » en attendant l'issue de la formation. C'est la raison pour laquelle le ton de cet entretien, tel que nous l'avons observé, donnait l'impression d'une discussion apaisée entre égaux.

L'attribution des droits par les conseillers de Pôle emploi se déroule à la frontière des règlementations, en mobilisant un faisceau d'éléments qui s'agrègent les uns aux autres. L'évaluation des demandeurs d'emploi est également présentée par les textes juridiques pour fonctionner dans le sens inverse, les conseillers étant légitimes pour retirer des droits aux personnes dont le comportement ne respecte pas les *devoirs* stipulés dans le *Code du travail*. Ce jugement se fonde, lui aussi, sur la collecte d'informations hétérogènes dans le cadre d'enquêtes.

Dans la longue scène qui suit, Jacques, un conseiller de 59 ans, ancien directeur d'un sous-traitant de l'ANPE, entré à Pôle emploi au moment de la fusion, est affecté au service-entreprise d'une agence. Sa journée est consacrée à recevoir des offres d'emplois, à les distribuer parmi les conseillers, à répondre au téléphone et à gérer la boite mail collective.

« Jacques reçoit par courrier électronique le Bilan d'accompagnement d'un demandeur d'emploi. Le prestataire explique dans le corps du courrier : "Le demandeur d'emploi ne délivre aucun retour malgré de multiples relances. Il est peut-être à nouveau en poste, sans certitude".
Jacques : "*Il date du 25 juin ce constat, tu parles…* [Nous sommes le 23 août]" »

Cette scène souligne la grande difficulté d'effectuer le suivi des personnes confiées à des institutions qui ne partagent pas le même système d'information. Le constat d'absence, daté du 25 juin, parvient le 22 août et par un courrier électronique envoyé à la boite collective de l'agence du demandeur d'emploi. Néanmoins, le prestataire facilite l'enquête de Jacques en utilisant les codifications de Pôle emploi.

« Jacques copie le numéro de demandeur d'emploi qui est précisé dans le mail et regarde les informations relatives à l'indemnisation, qui fournit des données

[845] Dans le cadre des contrats signé entre l'État et INGEUS, les aides financières délivrées aux personnes inscrites en contrat d'autonomie font partie de la rémunération de l'opérateur privé de placement.

relatives aux périodes de travail déclarées. Il conclut : *"Non, il n'a pas travaillé depuis juin... donc il a rien fait du tout* [le demandeur n'a pas déclaré d'heures travaillées], *il a arrêté son accompagnement et c'est tout… Si on va voir son dossier placement, il y a rien dans l'onglet "action objectif emploi"* [qui doit permettre l'échange d'informations avec le prestataire]. *Il n'y est même pas allé chez le prestataire on dirait… Quoi que… Il a quand même* [Jacques se renseigne à nouveau dans le logiciel indemnisation], *il a quand même déclaré une absence pour cause de vacances du 12 juillet aux 12 août 2012. C'est un plombier chauffagiste de 40 ans, il est inscrit depuis novembre 2011 et n'a pas bossé un seul jour depuis. Il y a un entretien daté du 17 avril 2012 où il est noté : "Vous me dites que vous avez des difficultés dans la recherche d'emploi. " Il a une voiture… Il a 1 000 € tous les mois à rien foutre chez lui. Il a actualisé par téléphone le 29 juillet* [Action qui consiste à renouveler sa demande d'emploi par téléphone] *malgré ses vacances…* »

On observe là ce que la fusion de l'ANPE et des Assedic fait au métier de conseiller à l'emploi. Les informations relatives à l'indemnisation sont réinterprétées dans une perspective d'évaluation de la qualité du demandeur d'emploi vis-à-vis du marché du travail et du marché du placement.

« À la suite de ce monologue j'interroge Jacques, qui a l'air dubitatif.

JMP : *"Alors Docteur, diagnostic ?*

Jacques : *Diagnostic :* [Il fait mine de se gratter la gorge avec profondeur] *Uhm uhm uhm… Diagnostic : Poil dans la main !! Moi ça m'énerve, ça…"*

Jacques recherche des places disponibles, dans le département, pour des prestations équivalentes à celle que le demandeur d'emploi a abandonnée.

Jacques : *"Trajectoire vers l'emploi* [TVE], *il n'y en a plus… Il va ensuite voir la prestation Mobilisation vers l'emploi* [MVE] *et n'en trouve pas." »*

Le conseiller recherche un moyen de « repositionner » cette personne sur une nouvelle prestation, afin que le suivi « renforcé » reprenne, comme si de rien n'était. TVE est une prestation s'adressant au public « immédiatement employable », c'est-à-dire les personnes pour lesquelles les difficultés ne concernent pas des problèmes personnels, mais le marché du travail[846]. MVE est une prestation construite de manière semblable mais qui cible les demandeurs d'emploi en voie de découragement. Jacques ne parvient pas à trouver de prestation permettant de reprendre l'accompagnement où il s'est terminé et s'interroge sur les alternatives qui s'offrent à lui.

« Après quelques instants de navigation dans les catalogues de prestations, semblant d'autant plus longs qu'ils sont couronnés d'échec, Jacques fini par me dire : *"Tu vois là c'est vraiment le gros dilemme. Le mec c'est un glandeur qui touche le chômage, ou alors il travaille au noir. Le mec, il est parti en congé pendant son accompagnement. Et il va aller jusqu'à la fin de ses droits qui courent jusque dans…* [Il vérifie l'écran] *deux mois, dans pas trop longtemps. Ce type-là, soit tu le laisses tomber et tu t'en fous, mais en octobre il aura plus rien et il va venir pleurer parce qu'il a plus rien… Soit tu essayes de le coincer en le convoquant mais ça sert pas à grand-chose. On va essayer de l'appeler pour lui foutre les boules. S'il est joignable en tout cas…*" »

La situation de cette personne est problématique aux yeux du conseiller car, à courte échéance, la recherche d'un emploi ou l'obtention d'une aide financière vont devenir primordiales pour le demandeur d'emploi lui-même. Laisser la situation

[846] La prestation TVE est l'équivalent sous-traité de la prestation interne Cap vers l'entreprise qui avait été mise en place en réponse à l'ouverture des prestations d'accompagnement renforcé à la concurrence en 2006.

en l'état supposerait de reporter au lendemain la résolution du problème. Mais cette résolution ne pourra intervenir que dans un contexte où les marges de manœuvre seront, de part et d'autre, beaucoup plus faibles du fait de l'urgence. Le jugement de Jacques n'est pas dénué, par ailleurs, de considérations morales : il se pourrait bien que cette personne « profite » indument de son allocation. La solution choisie par Jacques est d'enfiler la casquette de père fouettard confiée aux conseillers à l'emploi depuis 1973[847], à savoir la vérification des recherches d'emploi, renforcée dans le cadre des politiques d'activation de la demande de chômage.

« Jacques prend le téléphone et compose le numéro de portable du demandeur d'emploi puis met le haut-parleur à mon intention.

Jacques : *"Bonjour, M. Quagliarella ? Jacques D. Pôle emploi de* [XXX]. *J'ai appris que vous aviez abandonné votre prestation d'accompagnement…*

Demandeur d'emploi : *Non, c'est simplement que j'étais en vacances, je n'ai pas abandonné.*

Jacques : *Quand est-ce que vous avez votre prochain rendez-vous ?*

DE : *Non, non, ils ne m'ont pas donné de prochain rendez-vous.*

Jacques : *Ah d'accord.*

DE : *Je dois les appeler aujourd'hui d'ailleurs…*

Jacques : *D'accord, je vous rappelle à la fin du mois pour faire le point, savoir s'ils ont pu vous donner un nouveau rendez-vous.*

DE [sèchement] : *Très bien, au revoir.* [Le demandeur d'emploi raccroche.]

Jacques : *Tu vois, on a été mauvaise langue ! Il allait les appeler aujourd'hui, c'est un coup de chance. On appelait plus tard, il les avait déjà appelés, dis… Je vais mettre un mot sur son dossier quand même."*

Jacques rédige les conclusions d'un entretien daté du jour |Contact téléphonique ce jour, vous déclarez reprendre contact avec [le prestataire] pour terminer votre prestation "objectif emploi"|.

Jacques : *"J'édite, j'envoie. Avant 2011, on arrivait à voir tout le monde tous les mois. On les voyait tous les mois, du coup les gens comme ça tu pouvais arriver à leur dire : "Attention si vous cherchez pas du boulot, ça va pas aller." Là, on a un courrier du prestataire donc du coup tu te rends compte et tu tombes dessus. Sinon ils sont perdus.*" »[848]

Le soupçon se construit pas à pas, à travers l'accumulation d'un faisceau d'éléments divers, qui sont mis en cohérence dans une image qui problématise le cas : « un plombier chauffagiste de 40 ans qui glande à la maison – ou qui travaille au noir ». C'est sur la base de cette figure que des conclusions règlementaires pourraient être tirées. Le rôle d'arbitre susceptible de sanctionner les comportements est ainsi investi par le conseiller. Il emprunte le costume du conseiller « référent unique », lorsqu'il enquête sur les conditions d'indemnisation du demandeur d'emploi. Cependant, ce n'est pas pour retirer des droits que cette casquette est enfilée mais pour faire agir. « On va lui foutre les boules » nous dit Jacques. On assiste ainsi à un travail de police qui ne conduit pas à une sanction froide de la déviance vis-à-vis de la norme. Il s'agit d'une police plus insidieuse dans la mesure où elle vise la conformation des actions à la norme. Nous soulignions plus haut que les conseillers recherchaient des leviers d'action endogènes, propres aux demandeurs d'emploi eux-mêmes, c'est ce que l'on

[847] Date à laquelle les personnes bénéficiaires d'une allocation de retour à l'emploi ont été obligées de s'inscrire à l'ANPE, confiant aux conseillers des responsabilités en matière de contrôle de la recherche d'emploi.

[848] Observation, été 2012, carnet p.103/234.

rencontre ici. Jacques poursuit ainsi le mandat qui lui est confié : rendre les demandeurs d'emploi actifs sur le marché du travail.

Le dossier du demandeur d'emploi est mobilisé pour prendre des décisions dont les conséquences sont ou peuvent être juridiques, des « solutions légales ». C'est en ce sens que ces dossiers se trouvent à la frontière entre le droit dit et le droit en train de se dire[849]. Ils confèrent ou retirent des droits. Dans les deux cas, il s'agit d'une activité de police qui sanctionne le comportement du demandeur d'emploi. Cependant, comme on l'a noté au chapitre III, à propos de la délégation du travail de sanction, les conseillers préfèrent inciter les demandeurs à rentrer dans les clous, plutôt que de les sanctionner froidement.

2.2. Prescrire des prestations : une évaluation des manques remédiables

Les conseillers problématisent la figure du demandeur d'emploi en croisant les informations contenues dans le dossier. Ces données, instituées comme facteurs de production du jugement sont mêlées à une autre ressource : le discours du chômeur sur sa situation. Plusieurs produits résultent alors de l'entretien. D'abord, le conseiller modifie les informations contenues dans le dossier. Ensuite, il construit une réponse aux difficultés du demandeur sur le marché du travail en lui prescrivant des actions. Ces prescriptions peuvent être des conseils, des portes auxquelles aller frapper ou des modifications à apporter dans la forme de son CV. Le conseiller construit également cette réponse en mobilisant les différents services mis à sa disposition par Pôle emploi sous le nom de « prestations ». Il s'agit de rencontres avec des consultants qui peuvent avoir lieu au sein de plateformes spécialisées de Pôle emploi ou chez des prestataires privés rémunérés par Pôle emploi. La valeur de ces services est avant tout interne à l'institution Pôle emploi, dans la mesure où elles ne fournissent pas de qualification reconnue par le marché. C'est pourquoi nous les nommons « solutions institutionnelles ». À quel titre les chômeurs sont-ils orientés vers ce type de dispositifs ? Les demandeurs d'emploi participent néanmoins à la construction de ces solutions institutionnelles. Ces derniers évaluent l'intérêt de bénéficier d'un service en interrogeant ses effets sur leur qualité par des questions du type : « *Et généralement, les gens qui font cette formation, ils retrouvent du travail ?* » ; « *Mais est-ce qu'ils seront en mesure de me dire vers où je serai le plus à l'aise, vers quel secteur me tourner ? Ou bien est-ce que c'est pas simplement un truc psychologique ?* »[850]. Les demandeurs d'emploi sont sensibles à l'utilité de ces services. Bien sûr, il s'agit pour eux de s'assurer qu'ils ne vont pas perdre leur temps dans des dispositifs occupationnels mais il existe aussi des demandeurs très intéressés par ces prestations.

[849] Jean-Marc Weller, « Une controverse au guichet: vers une magistrature sociale ? », *op. cit.*

[850] Observation, été 2012, carnet p. 212/234.

« Xavier : *"L'atelier CV s'est passé comment ?*

Demandeur d'emploi (DE) : *C'était super intéressant, j'ai repris tout mon CV après.* […] *Pendant des années j'ai utilisé ce modèle, j'aimais pas du tout. Après l'atelier j'ai tout repris, je me sens tellement…* [Il expire de soulagement]. *J'ai suivi vos conseils, de me dire que le CV a pour objectif de décrocher un entretien. Du coup je me suis posé ces questions-là. Je vois que j'ai une progression dans les compétences, j'ai des grosses boîtes, c'est pas énorme comme expérience, mais c'est bien.* […]

Xavier : *Décrocher un entretien c'est la première étape. La seconde marche de l'escalier c'est de travailler votre argumentaire. Après on verra pour la préparation à l'entretien d'embauche. Ca vous intéresse ce type de préparation ?*

DE : *Oui. C'est un atelier comme le dernier ?*

Xavier : *Oui.*

DE : *Alors oui, volontiers !* […]

Xavier : *Ca s'appelle savoir-faire et qualité. Ca permet de faire le point.*

DE : *Il y aura beaucoup de monde ?*

Xavier : *Comme l'autre fois. Il y avait beaucoup de monde ?*

DE : *Non ça va pas énorme mais c'est dur de se retrouver avec des ingénieurs, des traducteurs… quand on est mécano moto.* […]

Xavier : *Je mets travail sur savoir-faire et qualités. Construction d'argumentaire.*

DE : *C'est aussi un atelier de 3 h ?*

Xavier : *Oui. Prise de rendez-vous : 19/05* [Un mois plus tard].

DE : *Si loin ? Là c'était bien jeudi… au moins on voit que les choses avancent.*

Xavier : *Désolé, je peux pas faire plus tôt…" »*[851]

Les demandeurs d'emploi évaluent la qualité des services qui leurs sont proposés, lorsqu'ils en ont les moyens ou l'expérience. Il n'est d'ailleurs pas toujours évident de les convaincre. Un conseiller, issu du secteur bancaire, nous explique ainsi : « *STR* [prestation Stratégies et techniques de recherche d'emploi, effectuée par un sous-traitant]*, ça m'arrive d'en placer une ou deux. Mais c'est du collectif, c'est difficile à vendre et puis c'est quatre jours consécutifs en plus* »[852]. L'analogie avec le placement de produits est provocatrice mais elle est régulièrement évoquée par différents conseillers, pour souligner que ces prestations « rapportent » à l'agence, sans pour autant être toujours profitables aux demandeurs d'emploi[853]. Ces prestations font l'objet d'une double valorisation : les conseillers placent ces prestations auprès des demandeurs d'emploi et ils placent les demandeurs d'emploi sur ces prestations. Du fait des indicateurs de productivité, les directeurs d'agence enjoignent les conseillers à fournir une offre d'emploi et une prestation à chaque entretien. L'enjeu est de garantir des chiffres de bon niveau tout en s'assurant de la conformité des entretiens avec les critères du contrôle qualité. Les prestations intitulées « perfectionnement informatique » ou « utiliser Internet dans sa recherche d'emploi » ont l'intérêt, par exemple, de « faire tourner

[851] Observation, printemps 2011, carnet p. 43/153.

[852] Hakim, entretien, 2012. L'entretien a été réalisé dans le cadre d'une étude commandée par Pôle emploi à un cabinet de consultant et portant sur l'évaluation de l'offre de service aux demandeurs d'emploi de longue durée. Sur le positionnement de cette enquête dans notre campagne de collecte de donnée, voir l'annexe 1.4.

[853] On retrouve cette analogie dans d'autres services publics touchés par les mêmes modes de gestion. Sabine Fortino, « Quand les logiques du privé investissent le secteur public : déstabilisation des collectifs et reflux de la participation », *Participations*, 2013, N° 5, n° 1, p. 53-76.

deux compteurs » pour reprendre l'expression d'un Directeur d'agence. Elles réduisent le niveau de l'indicateur : « demandeurs d'emploi sans service depuis deux mois » et font grimper la part des « demandeurs d'emploi disposant d'un espace personnel sur Pôle-emploi.fr ». Le « pré-diagnostic » du demandeur d'emploi est donc également encadré par les pressions et les appels d'air qu'exerce l'encadrement intermédiaire sur les conseillers. Ces pressions sont exercées lors des réunions d'équipes, par des mails ou par des discussions plus informelles, la directrice ou le directeur rentrant à l'improviste dans un bureau pour faire passer un message de manière orale.

Dans la scène suivante, lors d'une réunion d'équipe, l'encadrement de proximité explique comment les conseillers vont devoir suivre un plan d'action construit par la Direction générale.

« Chef d'équipe : *"Le plan de remobilisation vers l'emploi. Il prend fin le 30 juin. Il faudrait faire une réunion pour convoquer les demandeurs d'emploi et leur proposer les prestations.*

Nathalie (conseillère) : *Ce serait mieux de faire une extraction IOP, non ?*

Chef d'équipe : *Oui, on a la possibilité de les placer en priorité sur des prestations, notamment trajectoire, ce qui compte aujourd'hui pendant les entretiens c'est de faire des EFO* [indicateur Entrée en formation] *et des MER +* [indicateur placement]. *On sait qu'il y a des secteurs où il n'y a pas d'offres comme dans la communication par exemple. Du coup, ça vaut la peine de leur proposer maintenant cette prestation car dans six mois, il y aura plus le budget et ils pourront plus en profiter. Ils pourront plus être accompagnés. Donc, je vous propose de faire l'extraction et de les convoquer pour une info coll.* [information collective = une réunion], *qui serait coanimée, et où l'on présenterait les prestations. Parce que vous avez entendu, Christophe* [autre chef d'équipe] *a fait le calcul, on est à peine à 25 % de services proposés…*

Bénédicte (conseillère) : *C'est quoi dans IOP qui permet de voir s'ils sont éligibles ?*

Nathalie (Conseillère) : *Dans la deuxième page là, tu sais où y a des codes opérationnels."* »[854]

Le raisonnement est commun à Pôle emploi mais il mérite d'être explicité. L'agence locale est évaluée sur sa capacité à placer les demandeurs d'emploi ou, à défaut, à les faire bénéficier de prestations d'aides à la recherche d'emploi. Du point de vue de la chef d'équipe, le volume d'offres d'emploi dans le secteur de la communication est trop faible pour espérer placer les demandeurs d'emploi qui en sont issus. Puisqu'il y a soudain des places de prestations en nombre – ce qui est rare – elle propose d'envoyer les anciens communicants en formation avant les autres demandeurs d'emploi, car c'est une de seules façons de les rendre « productifs » du point de vue du système d'information. L'enjeu est de faire augmenter la part de « services proposés » qui n'est que de 25 % : seul un demandeur d'emploi sur quatre a bénéficié d'une prestation ou d'une mise en relation[855]. Les conseillers qui assistent à la présentation, dont les portefeuilles sont très volumineux, adhèrent à cette hiérarchisation des personnes et des actes : envoyer les communicants en formation pour gagner du temps par la suite.

[854] Observation d'une réunion de service, printemps 2011, carnet p. 110/154.

[855] Nous avons présenté les réflexions du Chef d'équipe, Christophe, au Chapitre VI, *supra*.

La pression à la prescription entre en conformité avec les pratiques professionnelles des conseillers, à travers un convertisseur très précis, le temps. La ressource principale, ce qui coûte pour les gestionnaires comme pour les *managers* et les conseillers, c'est le temps des agents. Les prescriptions sont des ressources rares qui permettent de délester les portefeuilles. Ce n'est pas pour autant que n'importe qui bénéficie d'une prestation. Les qualités du demandeur d'emploi sont évaluées puis rapportées à la situation du marché des prestations.

Dans la scène suivante, une conseillère reçoit des personnes inscrites trois mois auparavant et qu'elle n'a jamais rencontrées :

« Nathalie : "*Ce sont des gens qui ont fait leur inscription en janvier normalement.* [Nous évoquons la panne d'un ordinateur qui retarde le début des entretiens ce matin-là.]

JMP : *Comment on prépare un entretien comme celui-ci ?*

Nathalie : *Pour préparer un PAE2* [Code pour le premier entretien de suivi mensuel, trois mois après l'inscription]*, tu regardes les conclusions de l'entretien précédent, toutes les informations du profil. Parce que des fois, il y a des choses mal renseignées... Je vais te les mettre en accompagnement interne je crois. Olga* [une collègue de l'agence] *elle fait ça… de l'accompagnement… c'est comme ce que font les prestataires, mais elle le fait ici dans l'agence. Elle a un portefeuille pas très rempli en plus… Elle est pas à fond, quoi*." »

La réflexion de la conseillère : « Je vais te les mettre en accompagnement interne » peut étonner. Comment prédire à l'avance les prescriptions qui seront effectuées ? Lors de la réunion d'équipe précédente, cinq jours plus tôt, la conseillère de l'agence qui s'occupe d'effectuer de l'accompagnement renforcé, Olga, a en fait prévenu ses collègues que son portefeuille de demandeurs d'emploi était peu fourni. Ce à quoi la chef d'équipe avait répondu : « *Ne t'inquiète pas Olga, on pense à toi. On va tous essayer de faire grossir ton portefeuille.* » De ce fait, ces échanges provoquent un appel d'air explicite. Les personnes les plus en difficulté peuvent être orientées vers Olga qui a du temps pour les recevoir. Effectivement, on observe que lors du premier entretien de la matinée, un véritable travail de mise en forme des caractéristiques de la demande d'emploi est effectué, pour parvenir à la prescription pronostiquée par la conseillère. La première demandeuse d'emploi à se présenter de la matinée est une auxiliaire de vie qui travaille à mi-temps. Elle explique qu'elle travaille 119 heures par mois et touche un salaire de 1000 euros, ce qui ne lui permet pas de s'en sortir avec son loyer. Elle souhaite donc travailler davantage.

Nathalie : *"Vous passez par une association pour trouver des familles ? Il y a des associations qui font ce type de rapprochement. J'ai une collègue qui pourrait vous aider dans vos démarches. Elle reçoit les gens tous les quinze jours.*

Demandeuse d'emploi : *Est-ce qu'il serait possible de me former dans le secteur de la petite enfance ?*

Nathalie : *C'est difficile, car il n'y a pas de formation à temps partiel. Cela prendrait trop de temps de former les gens sinon. Les formations que l'on propose sont dans la journée. Pour vous je pense que l'on va plutôt chercher un complément à vos 119 h le matin.*

DE : *Ma patronne est prête à modifier mes horaires si je trouve quelque chose le matin."* »

La conseillère oriente très tôt la discussion vers la possibilité d'une augmentation de la fréquence des rendez-vous, en envoyant la demandeuse vers le portefeuille de sa collègue. Mais la demandeuse d'emploi ne s'intéresse pas à cette information. Elle souhaite une prescription lui permettant de se professionnaliser et d'obtenir une qualification dans son secteur. La conseillère refuse, ne voyant pas de solution institutionnelle compatible avec le travail à mi-temps de la demandeuse d'emploi. La conseillère mobilise un argument supplémentaire justifiant le recours à l'accompagnement :

« Nathalie : *"Vous avez démissionné d'une association, donc normalement vous n'avez pas de droits à l'indemnisation mais ma collègue Olga va vous aider à passer devant la commission de recalcul des droits. Elle vous aidera par ailleurs à faire un CV, car le vôtre n'est pas au point*." »

La conseillère justifie sa proposition au moyen de l'argument administratif. La personne, doit être aidée pour ses démarches. Soudain, Nathalie prend conscience d'une incohérence dans la prescription qu'elle souhaitait :

Nathalie : *"Pour ce qui est de l'accompagnement, en fait vous travaillez plus de 80 heures régulièrement, ce qui ne vous offre pas la possibilité d'être suivie normalement."* Nathalie rédige les conclusions de l'entretien dans le dossier. Elle décrit l'emploi à mi-temps de cette personne et précise qu'elle lui a remis deux offres d'emploi puis rédige des préconisations : |Vous allez bénéficier d'une aide à la recherche d'emploi avec un conseiller qui vous recontactera|. »

La dernière phrase rédigée dans le dossier va à l'encontre de la règle. La personne est orientée vers un accompagnement interne malgré le fait qu'elle soit en emploi. Ce revirement n'est pas explicité au cours de l'entretien avec la demandeuse d'emploi. À la suite de cet entretien, Nathalie m'explique pourquoi elle a contourné la règle :

« Nathalie : *"Normalement les gens qui travaillent autant ne peuvent pas être convoqués mais là, comme il y a une certaine régularité dans les présences et les absences, puisqu'elle ne travaille que l'après-midi, il est possible et pertinent pour elle que sa recherche d'emploi soit soutenue tous les quinze jours. C'est possible là !"* »[856]

La connaissance des prestations existantes et du nombre de places disponibles constituent une connaissance primordiale des conseillers, préalable à l'évaluation de la qualité des personnes reçues. C'est en ce sens que l'on peut comprendre une discussion surprise entre deux conseillères :

« Dominique : *"Camille a été chargé par la directrice de prescrire des STR* [Stratégie de recherche d'emploi] *et des SAD* [Service à distance] *au cours du mois qui précède le premier suivi mensuel.*
Louisa : *Comment-ça, il y en a des STR ?*
Dominique : *Ben, c'est Camille qui les a tous…"* »[857]

[856] Observation, printemps 2011, carnet p.28/153.

[857] Observation, printemps 2011, carnet p.34/153

> Camille est un chef d'équipe[858]. Il travaille à distance sur les dossiers des demandeurs d'emploi pour leur prescrire des prestations avant qu'ils ne soient reçus en entretien mensuel. On remarque que cette information surprend la conseillère Louisa. Cette curiosité peut être analysée comme une forme d'espoir : si des prestations STR sont disponibles, les entretiens avec les demandeurs d'emploi vont être beaucoup plus simples puisqu'il y aura des choses à proposer. Mais le dépit de sa collègue est à la hauteur des espérances de Louisa : il y a bien quelques prestations STR mais elles sont réservées au chef d'équipe.

Le nombre de places disponibles en prestation est lui-aussi insuffisant aux yeux des conseillers. Il s'agit là d'une surprise que nous avons eue en arrivant sur le terrain en 2011. Quelques années auparavant, en 2007, une expérimentation contrôlée avait été menée pour comparer l'efficacité de l'accompagnement renforcé mis en œuvre par les opérateurs privés de placement et par l'ANPE. Le dispositif fonctionnait en orientant au hasard des demandeurs d'emploi vers des opérateurs privés ou vers l'accompagnement renforcé délivré par l'ANPE. La réalisation d'une évaluation mettant en œuvre la méthodologie d'évaluation randomisée a perturbé le déroulement du dispositif, conduisant ainsi à mettre en doute les résultats de l'expérimentation. La perturbation des dispositifs avait pour origine les interventions des conseillers. Deux stratégies étaient employées : ils n'envoyaient pas suffisamment de demandeurs d'emploi vers les structures privées et orientaient avant tout des demandeurs difficiles à placer. Les travaux effectués sur ces événements soulignent l'intervention des conseillers pour faire reconnaître leur travail et de ne pas se laisser concurrencer par des institutions de droits privés[859]. Ce fut donc une surprise pour nous de découvrir, deux ans après la fin de cette expérience, que les conseillers ne considéraient plus les opérateurs privés comme des concurrents mais comme un moyen de vider les portefeuilles. Ces reconfigurations résultent de l'évolution du flux de demandeurs d'emploi entre 2008 et 2010, du fait des conséquences de la crise bancaire puis économique, qui a transformé les prestations d'accompagnement en ressources rares, alors même que le volume de prestations achetées était passé de quarante à cent mille personne accompagnées[860]. Les conseillers évoluent ainsi dans une configuration où l'économie générale des ressources est mouvante et recompose la valeur des dossiers qu'ils traitent.

[858] Nous avons effectué un entretien avec Camille, chef d'équipe et ancien contrôleur de gestion, qui est mobilisé dans les chapitres V et VI de la thèse.

[859] Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.* Les fondements épistémologiques de telles résistances sont interrogés dans Philippe Zamora, « La méthode d'évaluation aléatoire : apports et limites », *Tracés*, 2012, n° HS-11, n° 3, p. 175-186.

[860] Cette évolution de l'environnement se conjugue au fait qu'à la faveur de la fusion, Pôle emploi devient donneur d'ordre des marchés de sous-traitance, alors qu'à l'origine ces contrats avaient été passés par l'Assurance chômage. À cette occasion, les indicateurs de productivité évaluant ces programmes changent, passant d'une mesure du taux de placement à une addition du nombre de prestations prescrites, modifiant également l'économie des récompenses.

Les prestations sont appréhendées, du point de vue des agents, comme des ressources rares qui permettent en quelque sorte de compenser l'absence d'offres d'emploi en assez grand nombre. Prescrire ne se joue pas uniquement au moment de l'acte d'identification des caractéristiques des demandeurs d'emploi. Elle est construite au point de concours du contenu des prestations proposées par Pôle emploi, du nombre de places disponibles et de la valeur des personnes inscrites.

2.3. Le rapprochement de l'offre et de la demande

Les intermédiaires du marché du travail sont au cœur d'une tension, relative à la pluralité des façons de juger la compétence, qui s'étale du formalisme des tests psychotechniques à une définition *négociée* de la valeur des candidats[861]. L'intervention des conseillers consiste à traduire des positions imparfaitement emboitables dans un langage commun, permettant la rencontre de l'offre et de la demande. C'est à ce titre que les jugements formulés par les conseillers sont en partie performatifs. En partie seulement car l'évaluation qu'ils effectuent succède et précède un certain nombre d'opérations de sélection dont ils sont absents, l'école et les entretiens d'embauche.

Lorsqu'ils sont en *backoffice*, les conseillers sont régulièrement affectés à des tâches dites de « rapprochement ». Il s'agit de prendre la liste des offres et de rechercher des demandeurs susceptibles de convenir à ces offres. Le moteur de recherche utilisé par les conseillers rapproche les dossiers en fonction de critères tant quantitatifs, comme le salaire, la distance ou bien le temps de travail, que qualitatifs comme les compétences ou le diplôme[862]. Des travaux d'économie de la qualité présentent la catégorisation symétrique et objectivante des positions de marché par l'opérateur public comme un gage de coordination du marché du travail[863]. Lorsqu'ils doivent concrètement décider de rapprocher ou non deux dossiers, les conseillers ont néanmoins besoin d'éléments plus circonstanciés que le code ROME pour établir une discrimination jugée la plus pertinente possible, du point de vue des critères prescrits par l'entreprise qui recrute. Les dossiers des demandeurs sont utilisés en tant que creuset du « jugement » de la qualité de la demande.

> Je suis avec Henri, conseiller ANPE-Pôle emploi depuis 5 ans. D'après le planning, son après-midi doit être consacrée à de la « Rappro » pour rapprochement. Il s'agit d'un poste de travail où le conseiller part de l'offre d'emploi pour chercher des demandeurs d'emploi qui correspondent.

---

[861] Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « Incertitudes et médiations au coeur du marché du travail », *op. cit.*

[862] Le développement de ce logiciel, intitulé SDR pour système de rapprochement, est étudié au chapitre IV, *supra*.

[863] Kevin Mellet, « 13. Les tensions de la mise en relation », *op. cit.*

« Une nouvelle offre arrive dans le logiciel.

Henri : *"Ça c'est de l'intérim, c'est une "SP40", des offres qui ne sont à personnes et sur lesquelles on ne fait pas grand-chose sinon les diffuser. C'est pour un dessinateur en électricité dans l'Essonne. Il faut maîtriser le logiciel AUTOCAD apparemment, d'après le texte de l'offre. Je vais voir si les spécificités ROME permettent de sélectionner en fonction de ce logiciel."*

Henri ouvre le moteur de recherche en partant de la fiche ROME. Lorsqu'il arrive devant la ligne « maîtrise de la CAO » il dit : *"C'est de la CAO, non AUTOCAD ? Allez, on tente comme ça."* Les meilleurs résultats affichés par le moteur de recherche donnent des score de 80 % pour les candidats les mieux notés. Henri va voir dans le dossier du premier : *"Bingo ! Il maîtrise AUTOCAD.*

JMP : *Pourquoi 80 % alors ?*

Henri : *C'est que le demandeur d'emploi demande deux fois plus en termes de salaire. C'est pas grave."* Henri effectue la Mise en relation.

Nous passons à l'offre suivante dans la liste. Il s'agit d'un technicien "intervention froid commercial", dans la climatisation.

Henri rentre le salaire dans le moteur de recherche en disant : *"Ce serait pas mal de trouver des gens qui sont dans la fourchette. Le problème, là, c'est que je ne connais pas le métier donc le premier DE* [Demandeur d'emploi] *qui sort, il a 80 % mais je vois pas Pompe à chaleur dans ses compétences et ses expériences. Je peux pas rapprocher. Je vais élargir au département. Je regarde les spécificités dans le dossier, s'il y a pompe à chaleur. Oui ça y est. Il y a un DE avec 95 % mais le dossier n'est pas très rempli. Dans ses spécificités ROME il y a pompe à chaleur."* Henri effectue la mise en relation. *"J'envoie par courrier."* »[864]

Les dossiers des demandeurs d'emploi offrent des informations littéraires précisant les qualités du candidat. Lorsqu'ils renseignent les dossiers, les conseillers veillent à attirer l'attention des lecteurs potentiels sur la pertinence de la candidature en cas de rapprochement avec une offre qui serait jugée objectivement équivalente. Nous avons souvent observé ce rapport entre recherche de la spécificité du parcours du demandeur d'emploi et inscription de cette spécificité dans le dossier. Il peut s'agir par exemple d'une précision concernant l'expérience du demandeur d'emploi. Repérer les caractéristiques distinguant le demandeur parmi ses congénères est une composante à part entière du travail de mise en relation de l'offre et de la demande qui commence dès la mise à jour du dossier, en soulignant avec des mots que le demandeur connaît déjà les caractéristiques de certaines entreprises. D'une certaine manière, il s'agit de faire *comme si* le chômeur était déjà en emploi et donc déjà productif. On retrouve cette acception de l'employabilité dans la définition de *motivation* qu'un conseiller soumet à un demandeur d'emploi : « *Quand on parle de motivation, ce qu'attendent les employeurs c'est pas de dire* : *"je me positionne parce que j'ai envie", mais "je me positionne parce que je sais faire et que j'ai déjà fait". Il faut les rassurer. L'envie, c'est plus pour l'entretien* »[865]. Dans une recension des travaux sur le marché du travail, M.-

[864] Observation, printemps 2011, carnet p.142/153.

[865] La phrase est tirée de l'entretien du mécanicien motocycle déjà cité. Observation, printemps 2011, carnet p. 43/153.

C. Bureau et E. Marchal notent que, sous certaines conditions, « les compétences apparaissent davantage comme un résultat de l'appariement et non comme un préalable »[866]. Cette approche de la compétence négociée est développée dans un ouvrage plus ancien d'E. Marchal, rédigé avec F. Eymard-Duvernay :

> « Si l'on considère que les compétences ne sont pas données *a priori*, mais négociées dans le cadre de relations individuelles, elles apparaissent comme le résultat d'un processus de coordination, et se consolident grâce à ce processus. Il n'y a plus, à proprement parler, de marché, car l'on ne cherche pas à mettre en concurrence ou en équivalence les individus. L'offre ne peut être définie en dehors de la demande et les individus doivent pouvoir se rencontrer pour définir ensemble leurs besoins. »[867]

M.-C. Combes[868] analyse cette approche comme le signe d'une expansion du fonctionnement par réseau, propre à la « cité par projet » de L. Boltanski et E. Chiapello mais les travaux de G. Rot sur le *knowledge management* soulignent l'importance d'un rouage essentiel de ce type de dispositifs d'appariement par le *réseau*[869] : l'évaluation réciproque des parties prenantes et la sélectivité de la diffusion d'information. Le réseau technique n'est pas une condition suffisante pour l'appariement des individus, car l'identification des qualités des participants est une condition de leur enrôlement qui est difficilement contournable. Les travaux portant directement sur l'identification économique soulignent également comment la confiance se construit sur la base de jeux de positionnement réciproques[870]. Ces opérations d'identification et de classement s'appuient sur des connaissances profanes de la qualité des êtres et des choses et sur une hiérarchisation des informations. C'est pourquoi les conseillers de Pôle emploi engrangent des connaissances sur les demandeurs d'emploi. Il s'agit pour eux d'être en mesure, grâce à des jugements arbitraires mais légitimes, de classer et de trancher. L'évaluation ne concerne pas seulement les demandeurs d'emploi mais aussi les employeurs.

> « Je suis avec Louis. À la faveur de l'absence d'une personne à son entretien de suivi mensuel, il va voir les offres qu'il doit suivre (22 offres en tout). Pour la première, il clique sur "modifier l'offre".
>
> Louis : *"Elle* [l'offre d'emploi]*, je lui mets un suivi début septembre* [Nous sommes début août]*, le temps qu'elle revienne de vacances, le temps de faire le bilan. Il y a sept mises en relation et quatre télécandidatures qu'elle doit regarder. C'est une offre d'ingénieurs spécialisés. Il y en a pas beaucoup des gens comme ça… Pas beaucoup en France même. En plus ils veulent que la personne travaille sur le logiciel Solidworks et tout,*

[866] Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « Incertitudes et médiations au coeur du marché du travail », *op. cit.*

[867] François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal, *Façons de recruter: le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métailié, 1997.

[868] Marie-Christine Combes, « La compétence relationnelle: une question d'organisation », *Travail et emploi*, 2002, vol. 92, n° 10, p. 5-26.

[869] Gwenaële Rot, « Le Knowledge Management et l'économie spontanée du partage des connaissances. Propos sur un désinvestissement de forme », *op. cit.*

[870] Gilles Laferté, « L'identification économique », *op. cit.*

ça c'est vraiment dur à trouver. C'est une société qui travaille pour l'armée, elle est très spéciale. L'ambiance est vraiment très particulière.

JMP : *Il y a pas des gens dont tu te dis qu'ils pourraient convenir ?*

Louis : *Il y a peut-être des gens qui conviennent, mais je ne sais pas ce qu'ils en font derrière* [rire]. *Non. Là ça va mieux, ils ont rénové les locaux… Avant, le froid passait dans les ateliers, maintenant il ne passe plus. Ça avait l'air abandonné. Ils ont remplacé les carreaux cassés etc. Je leur ai dit, franchement : "C'est votre image de marque, même au niveau des demandeurs d'emploi." Quand ils me disent que le demandeur d'emploi ne s'est pas présenté, je leur dis : "Mais il a pas trouvé le type." Moi j'ose bien leur dire aux employeurs. Ils sont assez francs pour nous dire qu'ils veulent pas d'arabes et de noirs, alors je suis franc avec eux. C'est une entreprise qui est très paternaliste, un peu trop. L'employeur, Monsieur Ventura, c'est un italien. Il a une entreprise en France et une entreprise en Italie. Tu vois, c'est la famille, il faut être dedans, dans le truc… C'est pas des magouilles non plus, mais c'est vraiment paternaliste. Bon, au moins ils ont changé de RH, ils l'ont assisté d'une mignonnette qui présente bien. Le mec, avant, il était sale, il n'était pas propre, il avait les cheveux gras, il donnait une image détestable. Maintenant il est dans son bureau et voit personne, c'est très bien. Quand tu es pas d'accord avec une grosse entreprise comme cela tu es un peu obligé d'accepter quand même. La j'ai 5-6 offres d'eux, ils ont 100 salariés ils sont sur* [Commune de 5000 habitants, située à 15 kilomètres de l'agence, qui ne fait pas partie de la communauté urbaine et ne profite donc pas des transports en commun] *c'est vraiment loin, en plus il faut une voiture. En plus, il veut des gens du coin pour éviter les échecs… Il trouve que les gens qui viennent de trop loin risquent trop d'avoir le blues et de s'en aller. Mais ils ont pas fait grand-chose pour qu'ils restent non plus… Je trouve ça important de savoir ce que disent les demandeurs d'emploi des employeurs. Mais quand il y a une grosse critique, il vaut mieux aller voir par soi-même. Souvent, je peux pas dire autrement, les demandeurs d'emploi ont vraiment raison, on n'irait pas y travailler si tu veux. Les chiottes elles sont dégueulasses, la cantine est en bordel, il y a des câbles électriques qui tombent du plafond, après je dis aux salariés : "Prévenez l'inspection du travail." On est aussi là pour aider les gens qui bossent déjà, hein. Il y a des employeurs avec qui on a de très bons rapports et qui nous invitent à bouffer, qui nous font même des cadeaux. Ils nous demandent même des conseils pour l'orientation de leurs enfants, etc."* »[871]

L'évaluation – ici péjorative – de l'employeur a peu d'effet sur le rapprochement de l'offre et de la demande dans la mesure où la pénurie d'offres donne une grande valeur à chacune d'elle. Ainsi, la tolérance vis-à-vis de la discrimination sur la base de critère illégitime comme le constat de mauvaises conditions de travail ne conduisent pas nécessairement à une éviction de l'employeur. Ainsi, l'épreuve de jugement est ici dissociée de la « sélection », du point de vue du conseiller, mais il juge légitime le refus des demandeurs d'emploi de se présenter à cette entreprise.

Nous ne disposons pas de données longitudinales suffisantes pour analyser la performativité, sur le marché du travail, de ces opérations de mise en qualité des dossiers. Néanmoins, on peut noter comme on l'a fait à propos des séquences de rapprochement de l'offre et de la demande, que les conseillers qui transmettent des offres d'emploi à des candidats s'attachent à repérer ces mots clés dans les dossiers des demandeurs d'emploi. De ce fait, on peut faire l'hypothèse – sans certitude – que pour une même qualification, les dossiers les mieux mis en scène bénéficient de plus d'offres d'emploi. La question qui reste

[871] Observation, été 2012, carnet p.64/234.

entière est celle de la performance de ces candidats une fois qu'ils sont convoqués par l'employeur, c'est-à-dire le moment où la compétence est véritablement négociée. Les moments explicites de recrutement que nous avons observés sont trop peu nombreux et trop spécifiques pour pouvoir tirer des conclusions sur ce point[872]. Il nous semble important, néanmoins, de souligner que, du point de vue des conseillers, ces pratiques de mise en forme de la qualité sont primordiales.

L'activité d'évaluation des conseillers de Pôle emploi consiste à rédiger des objets pluriels – des traces professionnelles – aux destinataires incertains, rarement connus d'avance. Ils traduisent la parole des chômeurs en support de diagnostic pour plus tard, dans un langage compatible avec la contrainte de l'outil – codes, textes. Ils transmettent aussi par cette voie des règles de décision à leurs collègues, afin qu'ils puissent évaluer la conformité d'un dossier avec une offre d'emploi ou avec un dispositif d'aide publique. Par l'enregistrement de ces données, qui portent la trace de l'activité et l'équipent, s'élabore une figure problématisée du demandeur d'emploi qu'ils se transmettent à eux-mêmes ainsi qu'à un collectif de travail. C'est la raison pour laquelle, le moment d'enregistrement de l'offre et de la demande est, aux yeux des conseillers, déterminant.

3. Un moment de codage de la qualité : l'importance de la traduction pour les conseillers eux-mêmes

Les opérations de codages effectuées lors de l'inscription des demandeurs d'emploi sont investies par les conseillers. Il s'agit d'un élément qui nous a surpris lors de nos observations des conseillers de Pôle emploi en activité : ils tiennent beaucoup à ce que ce moment soit réalisé dans les règles de l'art, même lorsque le temps presse. Plusieurs explications peuvent être avancées à cela. Dans le cadre de la répartition des tâches entre l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi, l'enregistrement du projet professionnel des chômeurs est confié aux conseillers issus de l'ANPE. On peut, dès lors, imaginer qu'ils remplissent cette mission avec un grand zèle. On peut également imaginer que la pénurie d'offres d'emploi confère à l'enregistrement du profil un ultime espace de valorisation.

Afin d'approfondir l'analyse, nous proposons de déplacer le regard, en soulignant le caractère proprement économique de ce moment de l'inscription. Les conseillers interviennent sur le marché du travail et ce sont les mécanismes de ce marché qui justifient l'aide apportée aux personnes reconnues comme demandeuses d'emploi. Dès lors, la personne est inscrite sur les registres de l'administration pour des raisons relatives au marché. L'intérêt porté par les

[872] Sur trois terrains différents, nous avons assisté à un recrutement collectif pour la police nationale, aux entretiens d'embauche pour deux postes d'équipiers dans un fast-food, à l'ensemble du processus de constitution des équipes pour l'ouverture d'un hôtel quatre étoiles.

conseillers à la reconnaissance institutionnelle des caractéristiques des demandeurs d'emploi, la qualité de travailleur handicapé par exemple, est à ce titre significatif. Ce dernier critère, qui ressemble à un stigmate, favorise en fait l'accès à certains types d'emploi. La mention de cette reconnaissance apporte donc, du point de vue des conseillers, de la valeur au dossier. L'intérêt des conseillers pour le moment d'enregistrement a par ailleurs augmenté dans la période récente. L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi qui s'est accélérée depuis la séquence 2009-2010 a rendu caduque, parce qu'impossible à réaliser, la mission confiée aux conseillers à l'emploi depuis 2005 : recevoir tous les demandeurs d'emploi chaque mois dans le cadre d'une relation personnelle. De ce fait, la plus grande part de l'activité de rapprochement s'effectue à distance et non plus en face à face. Les demandeurs sont reçus quand le temps le permet, c'est-à-dire rarement. Pour garantir la qualité de cet appariement à distance, les conseillers veillent à ce que les registres soient bien tenus afin que le rapprochement de l'offre et de la demande sur fichier soit le moins mauvais possible[873]. Il s'agit là d'un paradoxe intéressant de l'automatisation de l'activité de placement, par l'intermédiaire d'un logiciel de rapprochement des dossiers compatibles : l'automatisation remet au premier plan une activité qualitative d'identification des qualités professionnelles de l'individu et de traduction de ces qualités dans le dossier. Les conseillers utilisent ainsi le temps de l'entretien d'inscription pour essayer de qualifier la valeur du demandeur d'emploi. Nous présentons dans cette section la saisie de la demande (3.1.) puis de l'offre (3.2.).

3.1. La saisie de la demande

La saisie de la demande d'emploi a pour horizon la traduction des éléments saillants du réel dans trois grammaires d'intervention distinctes : juridique, institutionnelle et marchande. Pour comprendre comment s'articulent ces registres et les opérations de codage auxquelles s'astreignent les conseillers, nous allons nous appuyer sur deux extraits d'observations qui nous semblent représentatifs de ces enjeux. Le premier témoigne des ressorts de l'alimentation du système d'information au moment de l'inscription : il faut prescrire des prestations et mettre en relation avec des employeurs. Le second met davantage en perspective le travail de mise en conformité du demandeur d'emploi et de son dossier.

> La scène qui suit montre comment les opérations de codage ne sont jamais tout à fait administratives. Une personne de 51 ans, qui s'inscrit ce matin-là m'autorise à observer son entretien relatif à l'indemnisation puis son entretien relatif au projet professionnel[874]. Je passe donc une heure face à cette personne, aux côtés de deux agents successifs. Régulièrement, pendant l'entretien concernant la demande

[873] Ils partagent ce souci avec les contrôleurs de gestion, comme on l'a vu au chapitre précédent.

[874] Jusqu'en 2011, les personnes qui s'inscrivaient à Pôle emploi devaient effectuer deux entretiens, l'un relatif à l'indemnisation, l'autre relatif au placement, auprès de deux conseillers distincts. L'observation ici rapportée concerne l'enregistrement du projet professionnel.

d'allocation chômage, le demandeur d'emploi évoque son projet de bénéficier d'une formation. L'agent indemnisation le renvoie à chaque fois à l'entretien suivant avec son « collègue ANPE ». À l'issue de l'inscription à l'assurance chômage, le demandeur d'emploi et moi-même rejoignons Régis, un conseiller d'une cinquantaine d'années.

« Régis : *"Est-ce que vous avez votre CV ?*
Demandeur d'emploi (DE) : *Je ne sais pas s'il est bien…*
Régis : *Je vous poserai des questions au fur et à mesure mais ça m'aide bien."* Régis a noté l'identifiant de la personne dans le moteur de recherche et lit attentivement son CV, en silence. Soudain, il s'exclame : *"D'accord !"*
Le code ROME est déjà renseigné dans le profil du demandeur d'emploi.
Régis : "*Vous avez rempli votre dossier sur Internet, c'est très bien ! Vous avez donc onze ans d'expérience ?*
DE : *Oui, dans la sécurité, oui.*
Régis : *Votre salaire minimum accepté, c'est 1600 euros ?*
DE : *Oui, enfin histoire de payer mon loyer, quoi.*
Régis : *Mais vous avez même rempli les spécificités ! D'accord et bien, vous me facilitez la tâche.*" »

Régis semble agréablement surpris car la personne a déjà enregistré une partie de ses informations en ligne. La suite de l'entretien marque la difficulté de « coder » simplement des caractéristiques professionnelles résultant d'une expérience longue[875]. Durant la prochaine séquence, le conseiller suit le script imposé par le logiciel. C'est pourquoi Régis ne semble pas prêter attention à certaines réflexions lourdes de sens du demandeur d'emploi :

« Régis : "*Et au niveau scolaire* ?" Régis se met devant la page où sont enregistrées les qualifications scolaires et l'expérience professionnelle du demandeur d'emploi. Sans rien noter, il écoute cette personne raconter son histoire :
Demandeur d'emploi : *J'ai d'abord commencé un CAP de tourneur fraiseur mais je suis rentré dans la marine marchande avant la fin de mes études. Après un peu plus de dix ans dans la marine, je suis entré à la Brinks et enfin, j'ai fait de la sécurité."*
Régis note : |*Certif niveau 5*|. *Puis il demande : "Quel est votre niveau d'anglais ?*
DE : *Oulah !! Je suis un faux débutant en fait…*
Régis : [Rire] *Ah ça j'ai pas. En fait, il faut que je codifie. J'ai notion, normal, correct, expert.*
DE : *Mettez correct. Parce qu'en fait j'aimerais être formé…*
Régis : *Pour l'instant, je codifie et après on verra pour votre formation. Là, je remplis votre profil.*" »

Ici, le conseiller explique les raisons de la distance qu'il prend avec le discours du demandeur d'emploi. La question de la formation ne peut pas intervenir avant que le profil professionnel de la personne ne soit constitué. Il faut s'en tenir au passé avant de pouvoir évoquer l'avenir.

« Régis : *"Quelle est votre dernière expérience ?*
DE : *Néo Security.*
Régis renseigne le type d'emploi : |Chef de poste sécurité incendie. Durée 10 ans.| et demande : *Une expérience significative précédente ? Vous savez, en fait, on a la*

[875] Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « Incertitudes et médiations au coeur du marché du travail », *op. cit.*

possibilité de mettre deux expériences significatives dans votre profil. Convoyeur de fond, c'est ça ?

DE : *Oui, j'étais chef de bord. Vous savez on est trois dans le camion.*

Régis : *Dix ans aussi donc. Vous avez le CQP ?*

DE : *En janvier, je l'ai passé oui. Mais j'ai jamais exercé…*

Régis : *Le CAP c'était fraisage c'est ça ?*

DE : *Tourneur ajusteur mais ça fait longtemps…*

Régis cherche la codification mécanique générale. Il ne trouve pas. Il y a pourtant mécanique quantique. Nous rions tous les trois.

Régis : *Bon, je sais comment je vais faire*. [Il note l'intitulé du diplôme sans respecter le volet déroulant.] *Pour la mobilité, vous avez renseigné en kilomètres. Dans Paris, on a l'habitude de mettre en minutes. Ce serait quoi pour vous ?*

DE : *Mon repère c'est la formation CQP, c'était à Tremblay en France, il y a 40 km. C'est à peu près comme Roissy qui est le gros employeur du secteur. Je mettais une heure… Mais en horaires décalés, hein, pas aux heures de pointes.*

Régis va dans complément profil et note : |Vous avez obtenu le CQP d'agent sécurité aéroportuaire et les CPS 1 à 3.| *Ca veut dire quoi CPS ?*

DE : *C'est quand vous regardez passer les gens à l'aéroport. En fait, j'ai eu un entretien avec la Brinks à l'issue de mon congé de reclassement mais l'offre de reclassement c'était 121h, et on a vite compris que c'était un CDD pour remplacer les congés d'été. J'ai un contact qui est syndiqué qui m'a dit qu'il fallait que je profite de mon chômage pour me former sur ces certifications. Il m'a dit : "Le mieux, c'est d'aller jusqu'au CPS 9 pour pouvoir travailler sur la piste". Sinon, à la Brinks, on m'a bien dit que sans ces certifications, je n'aurais jamais de temps plein.*

Régis note des éléments du CV : |Vous êtes titulaire d'un SIAP 1 et êtes sauveteur secouriste sur le lieu de travail. Vous avez une formation KONE de désincarcération en ascenseur, vous êtes équipier intervention|. *C'est quand il y a des problèmes de…*

DE : *C'est quand il y a des problèmes d'incendie.*

Régis recopie des sigles de plus en plus ésotériques apparaissant sur le CV : |Equipier première intervention HOV-BOV [habilitation électrique]|. Il réagit : *Et vous avez le GH1 à ce que je vois.*

DE : *C'est l'équivalent du SIAP en fait.*

Régis : *D'accord. Vous cherchez un poste d'agent de sécurité aéroportuaire.*

DE : *J'ai une carte professionnelle, c'est super important maintenant.*

Régis : *C'est la préfecture…*

DE : *Oui, ils la demandent maintenant. Vous voulez une photocopie ?*

Régis : *Non. Je vais le rajouter par contre.*

JMP : *Tu le rajoutes dans les conclusions de l'entretien ?*

Régis : *Non, dans le complément profil parce que quand on regarde la fiche d'un demandeur d'emploi, on ne va pas toujours jusqu'aux conclusions de l'entretien. Là les compléments profils, c'est en première page. J'aimerais donc le mettre là,* mais [S'adressant à nouveau au demandeur d'emploi] *mon problème pour que vous compreniez, c'est que je n'ai pas la place, il y a un nombre de caractères restreint. Cependant, je crois que le ROME…* [Il revient en arrière dans les écrans]. *Oui le Rome renseigne déjà "aéroportuaire" donc je peux enlever cette dernière ligne :* |Vous cherchez un poste d'agent aéroportuaire|. Il rajoute : |Vous avez la carte professionnelle de la préfecture|." »

Le désir de formation est à nouveau écarté. Régis manipule le dossier pour faire en sorte que toutes les informations puissent être visibles, au cas où un conseiller ouvrirait le dossier. La précision des sigles enregistrés vise à correspondre aux caractéristiques précises qui peuvent apparaître dans les offres d'emploi. La quantité d'informations inscriptibles étant restreinte – 400 caractères – le conseiller

optimise l'espace pour parvenir à coder la plus grande part des caractéristiques permettant de valoriser le dossier de cette personne sur le marché du travail.

« Régis se tourne vers moi : *"Maintenant qu'on a fait les codifications. Dans le déroulement, à ce stade, moi je cherche des offres avant de voir le projet professionnel de monsieur."* Il va dans l'onglet "Rapprochement", tape le ROME : *"Ah, mais c'est qu'il y en a pas mal !! Zut… J'ai pas précisé la région. Bon, il y en a moins... Celle-là tu vois c'est un CDD*" [L'intitulé de l'emploi correspond exactement à la description de l'offre de reclassement de la Brinks en CDD, proposée à l'issu de son licenciement, dont parlait le monsieur. Ce dernier confirme que c'est certainement un remplacement pour les vacances, une offre qui ne l'intéresse pas à long terme].

Régis : *"Quand il n'y a pas d'offre, il faut le mettre dans les conclusions d'entretien qu'il y a pas d'offre, car c'est un point de contrôle qualité. C'est un peu scolaire tout cela mais c'est comme ça... Ce qui m'ennuie, moi, en tant que vieux de la vieille c'est que tu peux faire un mauvais entretien qui sera pas du tout pointé par le contrôleur s'il est parfait techniquement. Monsieur, vous allez utiliser votre DIF* [Droit individuel à la formation] *pour votre formation ?*

DE : Quand j'avais fait l'IGH, dans le même organisme, il y avait une participation du conseil général.

Régis : Ils sont conventionnés là où vous souhaitez être formé ?

DE : *Certainement.*

Régis : *Il faut faire attention, les agréments ne sont pas toujours renouvelés d'une année sur l'autre. Il faut que vous alliez voir avec eux comment ils sont agréés. Si le DIF peut fonctionner avec l'organisme paritaire. Puis, si c'est pas suffisant, venez nous voir à l'agence pour compléter.*

DE : *Ok je vais voir si c'est possible."* »

En quelques étapes assez simples, le conseiller remobilise les informations qu'il avait laissées de côté depuis le début de l'entretien : le demandeur d'emploi veut se former pour obtenir une qualification dans le secteur où il a effectué ses dernières expériences. Le demandeur d'emploi a déjà identifié l'organisme de formation et le type de formation. La seule question qui reste en suspens est donc celle du financement de cette formation. Le conseiller propose de commencer par tenter d'utiliser le droit individuel à la formation. Le conseiller n'a pas à effectuer le travail d'identification du manque du demandeur d'emploi puis de sa traduction dans un langage institutionnel. Il suffit d'enregistrer ce projet de formation comme une prescription issue de l'entretien.

« Régis : *"J'imagine qu'il y a pas trente-six façons de postuler dans ce secteur.*

DE : *Ya la Brinks, X et X.* [Carnet illisible.]

Régis : *Donc vous savez où chercher. Vous n'aurez pas besoin de revoir de conseiller certainement.*

DE : *Sauf si ça marche pas. À ce moment là, je retournerai dans la sécurité incendie même si ça me plait pas tant que ça. Je pensais pas qu'à mon âge on me licencierait, je vous avoue.*

Régis : *La procédure, en fait, c'est que pendant trois mois on vous laisse tranquille. Car la majorité des gens retrouvent dans les trois mois. Mais, si vous avez besoin de renseignements, venez à l'agence."* Régis explique le fonctionnement de Pôle emploi fusionné. […] Puis il remplit les conclusions d'entretien : |Vous connaissez les entreprises dans lesquelles vous souhaitez travailler. Vous souhaitez travailler dans les aéroports et allez postuler. Vous avez les CPS 1 à 3 et cherchez à vous former pour le 4 à 9.| Régis se tourne vers moi : *C'est à ce moment-là que je mets que je n'ai pas trouvé d'offres. Ca me gêne un peu moi, le vieux de la vieille. Je trouve ça un peu infantilisant de le souligner alors que je l'aurais fait de toute façon.*

JMP : *C'est pas parce qu'il y a un fantasme comme quoi vous protégez des fraudeurs ?*
Régis : *Non, je ne crois pas que ce soit ça. C'est vraiment pour qu'ils soient sûrs du chaînage que l'on empreinte et des pratiques que l'on a. Mais je suis contrôleur, je sais ce que c'est. Tu peux faire un entretien nul et sans problème technique. On te dira : "C'est bon, il n'y a rien à signaler dans le contrôle."*
Régis : *Nous avons de l'accompagnement, mais pour vous je pense que ce ne sera pas nécessaire.*
DE : *Oui et puis au pire je ferais à nouveau de la sécurité incendie. Je suis assez confiant pour tout vous dire même si ça reste ma dernière cartouche.*
Régis : *Oubliez-pas de venir nous voir quand vous saurez si l'organisme de formation est agréé pour des demandes de financement complémentaire*." »[876]

Les opérations de codage se mêlent à la reconstruction d'un parcours professionnel qui témoigne de compétences, de savoir-faire et d'une position sur le marché du travail. Cette position se présente comme incomplète et susceptible de faire l'objet d'une prestation. L'intérêt, ici, est de voir comment le demandeur d'emploi est lui-même en demande de prestation. Il navigue avec une grande aisance entre les dispositifs d'aide et les services dont il pourrait bénéficier et ne demande pas, semble-t-il, de socialisation au marché du travail. Face à ces demandes, le conseiller partage le temps de l'entretien entre les différents registres de validation. Enfin, cet entretien est significatif car le conseiller dévoile les ressorts de la mise en scène gestionnaire, du fait de ma présence. Ce qui caractérise cette situation est l'intérêt que porte le conseiller à valoriser sur le moment les éléments qu'il récolte.

Les demandeurs d'emploi s'inscrivant à Pôle emploi ont, en moyenne, des positions sur le marché du travail mécaniquement plus favorables que les personnes inscrites depuis plusieurs mois. En effet, à mesure que le temps passe, les chômeurs les plus conformes avec les critères de sélection en usage sur le marché du travail retrouvent un emploi. R. Salais qualifie ce processus « d'écrémage »[877]. On pourrait penser intuitivement que les agents de Pôle emploi délaissent l'inscription des personnes qui semblent appartenir à ce groupe. Pourtant, il n'en est rien. Les personnes les plus employables aux yeux des conseillers ont une valeur importante au sein de l'opérateur public de placement, car ils permettent aux conseillers de disposer de candidats de valeur à transmettre aux employeurs lors des opérations de rapprochement de l'offre et de la demande. Il s'agit là d'un enjeu de légitimation de l'institution auprès des employeurs. C'est pourquoi les personnes qui sont, semble-t-il, les plus employables sont inscrites de manière sourcilleuse sans pour autant être suivies sur le long terme par les conseillers. *L'employabilité* de la personne n'est pas l'unique déterminant de sa valeur pour les fichiers de Pôle emploi. Sa demande d'emploi doit pouvoir circuler par des « canaux de recrutement formels », sur lesquels des offres d'emploi en bonne et due forme sont diffusées[878]. C'est le cas de la sécurité, où les employeurs sont peu nombreux et où les

[876] Observation, printemps 2011, carnet p.118/154
[877] Robert Salais, « Le chômage », *op. cit.*
[878] Christian Bessy et Guillemette Larquier, « Diversité et efficacité des intermédiaires du placement », *op. cit.*

caractéristiques recherchées sont normalisées : certification ou habilitation. Ce n'est pas le cas dans la publicité, comme nous allons maintenant le voir.

La situation de travail que nous allons étudier souligne les anticipations qui président au travail de codification. L'horizon visé par les conseillers, à savoir un dossier utilisable, est envisagé de manière dynamique dès l'inscription. Le conseiller n'intervient pas en fonction de ses obligations *hic et nunc*. Il prépare le travail à venir. La séquence a lieu un matin, lors de l'inscription d'un demandeur d'emploi :

« Henri reçoit un demandeur d'emploi pour l'inscrire. Il s'agit d'un jeune homme né en 1986.

Henri : *"On va voir ce qu'on peut faire. Vous m'avez apporté un CV ?*

Demandeur d'emploi (DE) : *Ça vous dérange s'il est en Anglais ?*

Henri : *Non, tant que c'est pas en javanais ! Votre dernier emploi c'était jusqu'en mars c'est ça ? Pourquoi ?*

DE : *J'ai fait une rupture conventionnelle.*

Henri : *Quel est votre emploi ?*

DE : *Je suis concepteur rédactionnel dans la publicité. J'écris le texte de la pub.*

Henri : *Comment vous recherchez un emploi ?*

DE : *Le but dans la publicité est de trouver assez rapidement un directeur artistique avec qui se lancer à deux à son compte.*

Henri : *C'est un secteur qui fonctionne beaucoup par réseau en effet. Ah il y a déjà des informations dans votre dossier. Vous avez déjà rempli la...*

DE : *Peut-être, j'ai pas tout compris.*

Henri : *C'est gentil !*

Henri égrène les activités du ROME lié au métier de monsieur : *Plutôt écrit. Radio, presse écrite ?…*

Le demandeur d'emploi lit l'écran et précise les cases qu'Henri devrait cocher : *Textes. 2 ans d'expérience. Auto entrepreneur.*

Henri : *Vous êtes cadre ?*

DE : *Technicien mais c'est assimilé cadre.*

Henri : *Vous acceptez les co-contrats ?*

DE : *Oui.*

Henri : *Quel salaire souhaitez-vous ?*

DE : *Je pourrais prétendre à 2500 mais je touchais que 1700 la dernière fois.*

Henri : *Je ne sais pas si vous avez été briefé, mais au bout de trois mois, vous ne pouvez pas refuser une offre qui correspondrait à vos exigences mais seulement 95 % du salaire. Il faut l'avoir en tête même si je ne vous souhaite pas que ça dure si longtemps."* »

L'inscription se concentre, tout d'abord, sur le positionnement de la personne sur le marché de l'emploi. Il s'agit de comprendre pourquoi le demandeur est sans emploi, le métier qu'il recherche et les conditions dans lesquelles il accepte de l'exercer. À l'occasion de ces interrogations, qui s'inscrivent dans le registre marchand, le conseiller intercale un registre d'ordre règlementaire. Il informe le demandeur sur les devoirs stipulés par le droit du travail : il ne peut conserver des exigences salariales identiques tout au long de sa recherche d'emploi. À la suite de cette sensibilisation au règlement, le conseiller repart sur un registre marchand, en glissant petit à petit vers la recherche des manques du jeune homme en interrogeant ses pratiques :

« Henri : "*Vous avez un diplôme de communication visuelle. Vous avez votre dernière fiche de paie ?*

DE : *Non mais je peux…*

Henri : *Non. C'est juste pour avoir le code activité de cette entreprise, le code NAF. Vous en êtes où dans votre recherche d'emploi ? Des retours ?*

DE : *Oui. Avec mon directeur artistique, on est allé voir une agence de publicité qui nous propose un freelance pour commencer. Ils viennent de répondre à un gros appel d'offre et s'ils le remportent, ils devraient engager genre vingt personnes. Donc, dans ce cas-là, on serait pris. Et puis on part à New-York dans 15 jours, pour aller voir des agences.*

Henri : *On va voir les offres, même si comme je vous ai dit, il n'y en a pas beaucoup qui sont déposées chez nous dans ce secteur. Vous cherchez sur Paris ?*

DE : *Oui. Et petite couronne.*

Henri : *Le logiciel le fait tout seul. Ah ben voilà tient, 90 %. J'imagine que le salaire est différent !! Ah non c'est que c'est pas dans Paris. Ca vous convient ? Bon c'est* [Notes de terrain illisibles], *mais je peux vous passer l'adresse mail de l'agence Pôle emploi à qui il faut s'adresser. Et cette autre là ? C'est une télévision à* [Commune de 58 000 habitants].

DE : *Bof. Mais oui.*

Henri : *Je vous l'imprime. Vous avez créé votre espace emploi ?*

DE : *Peut-être, j'ai dû le faire puisque vous avez mes données.*

Henri : *Ce n'est pas la même chose. Vous vous êtes inscrit à Pôle emploi par Internet. Mais ça ne veut pas dire que vous avez créé un espace personnel. Vous devriez le faire votre espace emploi parce que si vous le faites pas dans quatre mois on vous prescrira un atelier pour le faire. Donc si vous voulez vous épargner ce…*

DE : *Désagrément.*

Henri : *Oui ! Je vois que vous n'avez pas de difficultés particulières pour rechercher un emploi* [Dans le dossier d'inscription en ligne, le demandeur d'emploi a coché toutes les réponses ''oui'' pour ''force'' et ''non'' pour ''faiblesse'']. *Je vous mets plutôt autonome dans votre recherche d'emploi."* »

À l'issue de son enquête, le conseiller établit le constat suivant : ce demandeur d'emploi n'a pas besoin de Pôle emploi. D'une part, ses caractéristiques personnelles lui offrent une position favorable dans la file d'attente et, d'autre part, le marché en question n'est pas du tout raccordé avec les secteurs de prospection d'offres de Pôle emploi. Un problème subsiste pourtant. Du point de vue de son dossier, le demandeur d'emploi témoigne d'un manque. Il n'a pas d'espace personnel en ligne sur le site de Pôle emploi, ce qui en fait la cible des prescriptions institutionnelles disponibles. Cette situation est problématique à plus d'un titre. Tout d'abord, les conseillers et leur encadrement sont évalués en fonction de la part des demandeurs qui disposent d'un espace personnel en ligne. Ils sont incités à maximiser le nombre de demandeurs d'emploi pouvant être traités à distance, sans passer par l'accueil ou un entretien de face à face. Ensuite, cette personne étant autonome, le fait de la convoquer pour un atelier informatique reviendrait à gaspiller le temps d'un agent ou d'un prestataire. Enfin, un demandeur d'emploi pourrait trouver déplacé d'être convoqué pour une prestation sans compatibilité possible avec les canaux de recrutement en usage dans son métier. Le conseiller utilise ce dernier argument, le désagrément éventuel, pour conformer le demandeur d'emploi représenté dans le dossier, au demandeur d'emploi lui faisant face. Il explique le fonctionnement de Pôle emploi à cette personne pour éviter qu'elle ne mobilise le temps des agents de l'institution. La rédaction des conclusions d'entretien et les derniers échanges corroborent cette analyse :

« Henri rédige les conclusions d'entretiens : |Vous recherchez parmi votre réseau. Vous collaborez avec un directeur artistique.| Puis il se tourne vers le demandeur d'emploi : *Vous avez actuellement des contacts en cours ?*

DE : *Oui, oui.*

Henri continue à écrire : |Je vous remets deux offres et vous allez créer votre espace emploi.| : *Essayez de tenir un peu à jour la liste de vos démarches parce que dans quatre mois on vous demandera ce que vous avez fait. Je ne vous le souhaite pas mais on ne sait jamais. Pas de question ?*

DE : *Non.*

Henri : *Vous voulez partir, c'est ça ?* [Rires.]

DE, gêné : *Non, non… Ah, si une question : C'est quoi ça ?* [Il tend une feuille cartonnée pliée en trois]

Henri : *C'est votre carte d'inscription, elle vous sera demandée dans les musées par exemple. Je vous fais signer votre projet professionnel et ce document qui prouve que je vous ai bien parlé de vos droits et vos devoirs.*" »[879]

Les conclusions d'entretien sont rédigées par Henri à destination de ses collègues. Elles signifient ici : cette personne n'a aucun manque à combler. Il est autonome et ne suppose pas que l'on intervienne sur son dossier. Le conseiller poursuit son œuvre pédagogique, il explique au demandeur d'emploi comment faire pour que quatre mois plus tard, l'entretien de suivi mensuel se passe le plus aisément possible. Ce faisant, Henri facilite la vie du demandeur d'emploi, mais garantit surtout une intervention simple et rapide à son collègue recevant le demandeur d'emploi. Il rend possible la prise en main rapide, voire à distance, du dossier de cette personne. Il optimise les trois registres d'intervention pour effectuer une traduction du réel dans un langage professionnel et gestionnaire.

Nous pourrions multiplier les exemples de ce type d'entretien d'inscription en laissant plus de place à l'analyse de l'inscription des personnes dont la position sur le marché du travail est moins favorable. Cependant, dans la mesure où le fait de bénéficier d'indemnité chômage est conditionné à une inscription à Pôle emploi, les chômeurs qui s'y inscrivent sont pour la plupart, du point de vue du marché du travail, employables pour une raison simple : ils viennent de quitter un emploi. Ils sont, de ce fait, très proches de l'emploi et en capacité d'en occuper un. C'est seulement le temps et la configuration de la file d'attente à laquelle ils vont se confronter qui va « anti-sélectionner » les personnes dont la valeur est moindre aux yeux des recruteurs successifs. Il nous semble en revanche important de souligner l'importance de ce moment de l'inscription pour les conseillers. En prévision d'un traitement à distance de l'offre et de la demande d'emploi, ils enregistrent, comme le ferait une régression linéaire, les éléments les plus significatifs de la position de la personne sur le marché du travail dans une image la plus légère possible. L'intervention sur les dossiers étant l'objet d'une division du travail « en série » et « en parallèle »[880], ils doivent veiller à rendre cet enregistrement compréhensible, pour leurs collègues appelés à reprendre le dossier.

[879] Observation, printemps 2011, carnet p.52/154.

[880] Frédérique Chave, « Post-it et dossier-patient : un mode de structuration de la multiactivité par les objets écrits. », *Journée d'étude sociologie et ethnographie des traces du travail : cahiers professionnels et autres écrits,*, 2011, Université Paris Ouest Nanterre la défense,.

3.2. La saisie de l'offre, entre enquêtes, moralisation et relance effective

La saisie des offres d'emploi constitue le pendant du travail d'enregistrement des demandeurs d'emploi. Elle se déroule au *service-entreprises* des agences, un bureau situé dans l'arrière-boutique, à distance du flux des chômeurs. Lorsqu'une offre est saisie, les conseillers doivent coder les caractéristiques de l'emploi proposé, puis organiser le suivi du recrutement. Pour que ce suivi ait lieu, les offres sont réparties entre les différents conseillers de l'agence. Pour déposer des offres, les employeurs contactent Pôle emploi en utilisant soit un numéro unique, soit une ligne directe. Les offres peuvent également être déposées directement sur Internet. Dans ce dernier cas, un conseiller d'une agence locale vérifie le texte avant de diffuser l'offre dans le système d'information.

> Le traitement de l'offre peut faire l'objet d'une rationalisation très forte lorsque le temps manque. Dans la scène qui suit, je suis assis à côté d'Irène au service-entreprises. Nous sommes en début d'après-midi. Elle ouvre l'application qui récolte les offres déposées sur Internet par des employeurs. Elle doit les valider puis les répartir entre ses collègues. L'application s'appelle iDOL pour "Dépôt d'offre en ligne". Nous sommes plusieurs dans le bureau, trois conseillers et moi, mais les autres vaquent à d'autres occupations.
>
> « Irène : "*Est-ce que je suis toute seule cette après-midi en service-entreprises ? Oui, on dirait bien... Alors, il y a trente-cinq offres à traiter sur iDOL … Ben dit donc… Y avait personne ce matin en service-entreprises, ou quoi ? Et puis il y a ça en plus"*. Elle me montre un tas de feuilles trainant sur le bureau. Le prénom Luc y est inscrit au crayon. Elle va dans traitement technique, puis clique sur "consulter une offre et rapprocher". Elle rentre le numéro de l'établissement puis conclue : *"Ouais, c'est à Luc. C'est des offres de Créapole à traiter pour lui. J'ai donc ces trois offres qui trainent et trente-cinq sur iDOL."*
>
> Elle prend les deux premières : *"Bon, ça c'est des offres qui datent d'il y a trois semaines... Je les jette parce que, de toutes façons, l'employeur si tu l'appelles tu passes pour une baltringue. Il te dit que ça fait longtemps qu'il a trouvé et pas grâce à toi. Pour les nouvelles offres qui arrivent par iDOL, ce que je fais à chaque fois c'est que je copie le numéro de l'établissement à l'origine de l'offre. Je regarde la fiche établissement, l'historique des offres de cet établissement pour voir qui était en charge de la dernière offre puis j'affecte. Je regarde ensuite si le texte n'est pas discriminatoire dans une page qui s'appelle "suivi de l'offre" dans bureau métier puis je clique sur DOL. Et ça trente-cinq fois de suite.*" »[881]
>
> Comme nous l'avons évoqué plus haut à propos du « vrai boulot » auprès des demandeurs d'emploi, la conseillère délaisse le traitement des offres d'emploi à l'égard desquelles elle ne se juge d'aucune utilité. Elle se concentre sur la part du travail susceptible d'être traitée pertinemment, malgré l'importante quantité de travail à abattre, 35 offres à valider. L'urgence du traitement va être amplifiée par plusieurs événements imprévus. Une coupure informatique ralentit, tout d'abord, le lancement de l'opération. Puis, un employeur se présente à l'accueil avec un

[881] Observation, printemps 2011, carnet p.146/154.

demandeur d'emploi pour signer un contrat aidé[882]. À la demande de la chef d'équipe, il sera reçu par Irène. Enfin, pendant l'entretien, de nouvelles offres sont déposées en ligne. Il faudra attendre la fermeture de l'agence, à 18 heures, pour que toutes les offres soient finalement traitées. La pression du temps entraîne alors un traitement mécanique des offres, les enquêtes de la conseillère se limitant aux indices les plus formels.

La pression du flux rapproche le traitement des offres d'un travail à la chaîne. La qualité des offres est alors peu interrogée ; elles sont simplement validées puis diffusées. Les enquêtes sont parfois plus étendues, notamment quand le nombre de parties prenantes de l'opération d'enregistrement est important.

Dans la scène qui suit, le conseiller ne parvient pas à comprendre comment la plateforme téléphonique, qui a récolté l'offre avant de la transmettre à l'agence locale, a effectué son travail :

« Je suis au service-entreprises, un matin, avec Jacques, un conseiller de 59 ans, embauché lors de la fusion, en provenance d'un prestataire. Le téléphone sonne :

Jacques : "*Pôle* emploi [Nom de la commune de l'agence] *Bonjour ! Vous avez le numéro de l'offre d'emploi ? Non. Et le numéro de téléphone de l'employeur ? Ah voilà je vous ai retrouvé. Il y a trois offres d'emploi en cours. Il y a une offre de magasinier, une offre de technicien et une offre d'assembleur. De laquelle vous me parlez ? Ah… Je l'ai pas cette offre… Vous êtes bien l'entreprise DF-Piscine ? Je peux vous joindre dans la matinée ? C'était une offre pour quoi ?* [Sur une feuille de brouillon déposée devant lui, Jacques note : |10,5 à 12,5 euros|] *C'était une offre de menuisier Alu ? D'accord. Je vous rappelle tout à l'heure. Vous êtes Monsieur ? Lejeune ? D'accord."*

Jacques raccroche puis s'étonne : "*C'est quoi ce bordel ? Attends… Il y a des offres à valider… Comment je les trouve dans la liste ? Elle ne commence pas par le code EN quelque chose ?*

JMP : *Je crois que c'est ENT ou FPE.*

Jacques: *Voilà c'est ça… Et non, elle n'y est pas. Je vais demander à Golda.*

JMP : *Va voir dans l'historique de l'établissement, il y aura peut-être un message de la plateforme téléphonique. Je les ai vus faire ça souvent.*

Jacques : *Tu as raison il y a un mot de la plate-forme téléphonique de* [Nom de la commune de la plateforme téléphonique régionale] *qui date d'hier. Ils disent qu'ils ont négocié une offre d'emploi… Mais il n'y a pas d'offre dans la fiche établissement.* [Il imprime la fiche de l'établissement puis compose le numéro indiqué dans cette fiche. C'est un répondeur avec une voix de femme.] *C'est donc une erreur… Bon, je ne trouve pas le numéro de M. Lejeune… Ah si, le voilà.*

Jacques rappelle : *Bonjour, je ne trouve pas votre offre d'emploi. Je pense que je vais la recréer... Est-ce que ce descriptif vous convient ?* [Il lit le descriptif d'une ancienne offre de menuisier alu] *Il y avait un salaire mensuel, je passe en horaire c'est cela ? Est-ce que vous souhaitez une présélection ? Non, on vous envoie tout le monde directement ? D'accord, très bien.*

Jacques clique sur "enregistrer une offre d'emploi"/ dupliquer l'offre et rentre dans la case salaire horaire : |10,5 à 12 €|. Il voit cinq ans d'expérience et s'exclame :

[882] Un contrat aidé est un contrat de travail dont une partie du salaire est prise en charge par l'État. Les conseillers de Pôle emploi ont la charge d'évaluer la pertinence de l'aide. L'enveloppe est départementale et les critères d'éligibilité sont fixés par le préfet. Ces critères évoluent énormément au cours de l'année, en fonction de la taille de l'enveloppe consacrée à ce type de contrat.

"Waouh !! Bon je laisse quand même. Pour le début du contrat il note 15 septembre 2012. C'est Louis qui suivra le recrutement." »

L'organisation du travail amène le conseiller à se poser des questions sur la façon la plus simple de valider une offre, effectivement déposée par un employeur, mais qui est absente des fichiers.

Lorsque les offres sont enregistrées comme dans le cas précédent, l'opérateur public de placement joue le rôle de boîte aux lettres. Il est sollicité pour la publicité qu'il peut offrir aux offres d'emploi, en les diffusant sur internet. Le rôle d'intermédiaire de marché consiste ici à fluidifier la circulation de l'information jusqu'aux personnes cherchant un emploi. L'offre est ainsi mise à la disposition des personnes qui patientent dans la file d'attente des demandeurs d'emploi mais aussi des personnes déjà en emploi et qui cherchent à changer de place.

La mise en forme de la requête de l'employeur dans les termes du marché du travail peut en revanche conduire à approfondir les enquêtes du conseiller. Le codage des caractéristiques de l'offre d'emploi lui-même est alors en question.

« Le téléphone sonne : *"Pôle emploi Louis bonjour ! Je vais aller sur votre fiche établissement. Le Chat Botté ? Quel poste vous recherchez, deux postes d'accord ? Le serveur, c'est un temps plein, midi et soir ? Est-ce que le week-end est compris ?… D'accord, donc c'est un poste du lundi au vendredi, plus des extras le week-end. Est-ce que c'est un service classique ? D'accord, c'est de la brasserie. Combien est-ce qu'il y a de couverts ? 100 ? D'accord. Au niveau du salaire vous en êtes où ? 1400 nets. Très bien, je ferai le calcul, ne vous embêtez pas. C'est sur* [Commune de 10 000 habitants, à 12 kilomètres de l'agence]. *Il faut être véhiculé j'imagine ? C'est en face du Leclerc, c'est bien ça ? Je connais bien, il y a un bus qui passe tous les 20 ou 30 ans… C'est de la prise de commande classique et du service à l'assiette j'imagine… En ce qui concerne le commis de cuisine ? C'est aussi 39 heures ? Midi et soir ? Tout pareil… D'accord. Il s'occupera de quels plats ? Des plats chauds ? Ah d'accord des plats du jour. Et la carte, bien sûr, très bien. Pas de dessert ? Non. Il aura un chef ? Très bien donc je note : "Sous la responsabilité d'un responsable…" Qui sera un chef de cuisine j'imagine ? Très bien : "d'un chef de cuisine." Il arrivera à quelle heure ? Sept ou huit heures d'accord. Il repart à quelle heure le soir, 23 heures j'imagine ? Ah le soir c'est occasionnel ? Vous ne servez que le midi ? Pourtant quand je passe il y a de la lumière ? Ah, vous ouvrez le soir uniquement sur réservation de groupe…* [J'entends dans le combiné : "Par contre, en ce qui concerne le salaire, c'est un peu plus. C'est 1600"] *1600 nets, très bien.*" »[883]

Le conseiller mobilise d'abord des connaissances propres au poste de travail. Ici, le conseiller est spécialisé dans le secteur de la restauration, il est donc en mesure d'évaluer les spécificités des conditions de travail, liées au nombre de couverts, à la hiérarchie dans la cuisine et aux horaires de travail. Ces éléments ne sont pas anodins. Dans le secteur de la restauration, la relative pénurie de candidats entraîne un niveau de prétention plus élevé des travailleurs. Ils choisissent davantage leurs postes de travail et évaluent la qualité des emplois proposés. C'est la raison pour laquelle un poste de serveur n'est pas équivalent à un autre et qu'il importe de préciser dans les offres les qualités de l'emploi en question. Le conseiller mobilise ainsi des connaissances relatives au fonctionnement du marché

[883] Observation, été 2012, carnet p.81/234.

du travail, c'est-à-dire les critères qui intéressent les demandeurs d'emploi lorsqu'ils recherchent une place. Il utilise enfin des connaissances profanes, liées à sa connaissance de la commune en question, qui lui apporte des éléments sur l'accessibilité du restaurant.

Les conseillers interviennent en tant qu'intermédiaires du marché du travail en ce qu'ils participent à la mise en forme des positions de marché, offre et demande d'emploi. Les enquêtes relatives au codage des offres d'emploi articulent plusieurs types de problématiques : analyse de poste, analyse du marché du travail et analyse des aspects non professionnels de l'offre d'emploi. Le rôle d'intermédiaire sur le marché du travail prend de l'épaisseur lorsqu'au-delà des caractéristiques du poste de travail, les modes de sélection des candidats et, parmi ceux-ci, les modalités de diffusion de l'offre d'emploi font l'objet d'une attention particulière. Un conseiller nous dira un jour : « *Une fois, on a essayé avec Nicolas de laisser une offre de secrétaire en libre-service. Juste pour voir. On a eu plus de cent candidatures en moins de 24 heures.* » Les postes de secrétaire constituent un cas extrême car nombreuses sont les personnes recherchant dans ce secteur, tandis que les offres d'emploi sont très peu fréquentes. Du point de vue des conseillers, les modes de circulation de l'information à propos d'un poste de travail vacant relève ainsi d'une certaine alchimie. La diffusion à un trop grand nombre de candidats complique l'établissement de critères de sélection opératoires : il y a trop de candidatures équivalentes. À l'inverse, la fermeture de la diffusion réduit les chances de capter des candidats de valeur. Avant de faire circuler une offre d'emploi, les conseillers évaluent la longueur de la file d'attente sur le marché du travail en question et la dispersion des qualités parmi les demandeurs d'emploi.

« Je suis au service-entreprises avec Ihmane, une conseillère de quarante ans. Elle prend des offres déposée en ligne pour les valider et les répartir parmi ses collègues. Quelques secondes avant la scène, Ihmane m'explique que lorsque le poste est sur Paris, la saisie des offres est paramétrée pour profiter avant tout aux demandeurs d'emploi inscrits dans l'agence. Pour ce faire, une sélection par un conseiller est rendue obligatoire. Dans le jargon, ces offres sont intitulées "offres en C" car c'est le code permettant une présélection. En revanche, les offres situées en banlieue sont rendues publiques pour profiter à des demandeurs d'emploi inscrits dans des agences de la périphérie. Les conseillers parlent alors d' "offre en A".

JMP : "*Pourquoi ici tu as mis en À* [Le code rend l'offre "publique", sur Internet et dans le moteur de recherche des conseillers] *alors que c'est en proche banlieue ?*

Ihmane : *Déjà c'est le 93. C'est pas tout près. En plus et surtout, c'est un métier, où je ne saurais reconnaître la plus-value d'un candidat. Si c'est du prêt-à-porter à Saint-Denis, oui. Je bloque l'offre parce qu'on a ce qu'il faut dans les fichiers, des gens mobiles et tout. Là c'est un emploi de commercial dans les canalisations. Difficile de trouver ici.*

JMP : *Et tes supérieurs ?* [Sous-entendu : vous avez pour objectif de maximiser la part des offres en présélection, comment justifier à tes chefs cette offre sans sélection?]

Ihmane : *C'est argumenté comme passage en A. Il n'y rien à redire. Quand l'emploi est à Paris où à proximité je laisse le C* [La présélection], *car on a des gens mobiles dans les*

portefeuilles, qui souhaitent travailler dans Paris. Là, les gens, ils vont pas aller à Saint Denis pour faire de la plomberie." »[884]

L'ampleur de la circulation de l'information sur un emploi vacant détermine les conditions de la sélection des candidats à l'embauche. La conseillère cherche en priorité à ce que les personnes embauchées soient inscrites dans son agence, afin de faire baisser les portefeuilles de demandeurs d'emploi. La diffusion de l'offre d'emploi est ainsi ajustée en fonction de cette priorité. Cela suppose, en plus d'une évaluation des critères de sélection sur ce marché du travail, une connaissance des caractéristiques des demandeurs d'emploi présents dans le fichier de son agence. Lorsqu'Ihmane juge qu'aucun des demandeurs de son portefeuille n'a de chance d'être recruté, elle rend l'offre publique auprès de toute la file d'attente.

Les offres d'emploi sont enregistrées pour être rapprochées de la demande disponible dans les fichiers de Pôle emploi. Le rôle d'intermédiaire de marché ne consiste pas, ici, à rendre transparent le marché du travail en faisant circuler rapidement l'information sur les postes vacants. Au contraire, le jeu sur la diffusion des offres consiste à faire en sorte que le recrutement ne mette pas en concurrence tous les candidats potentiels mais une partie seulement d'entre eux. C'est pourquoi les conseillers en charge de demandeurs d'emploi difficiles à placer cherchent à dissimuler les offres d'emploi qu'ils collectent. En utilisant des codes d'enregistrement spécifiques, ils réduisent la publicité des offres et donc la concurrence sur ces recrutements.

Je suis avec Thomas dans un bureau où nous attendons un demandeur d'emploi, mais personne ne se présente. David, un conseiller spécialisé dans le suivi des personnes bénéficiaires du RSA, arrive dans le bureau. Il recherche un ordinateur pour traiter ses offres. Il a vingt-cinq offres d'emploi à traiter. Thomas lui laisse bien volontiers sa place mais le regarde faire, en jouant à l'examinateur.

« Soudain Thomas s'exclame : *"Ho le petit malin, il enregistre des offres avec Pôle emploi comme nom de l'employeur pour ne pas avoir à les partager…*
David : *Ces offres-là, mon coco, tu les trouveras jamais tellement je les ai bien planquées… Enfin, si parce que toi tu es de la même agence que moi, mais quelqu'un d'un autre Pôle emploi il trouvera jamais... C'est un employeur qui travaille super bien avec nous, je veux pas le perdre. Donc, je planque mes offres pour que personne puisse se positionner dessus dans le reste de la France… Parce que je sais comment ça se passe, je suis le premier à appeler directement l'employeur quand il y a des offres dont la présélection doit être faite par un autre agent… Ouais, je sais, je suis un crevard.*" »[885]

Le conseiller RSÀ paramètre ses offres d'emploi de telle sorte que l'employeur indiqué soit « Pôle emploi » et non l'employeur véritable. Il se garantit ainsi le monopole sur la constitution du panel de candidats en concurrence. Il joue avec les critères de sélection en matière de recrutement. En contrôlant les caractéristiques des personnes comparées au cours de la procédure de recrutement, il modifie la distribution des caractéristiques au sein de la file d'attente et modifie ainsi la définition et le niveau acceptable de l'employabilité. La qualité des candidats n'est

[884] Observation, printemps 2011, carnet p.87/154.

[885] Observation, été 2012, carnet p.98/234.

pas rapportée à l'ensemble des caractéristiques de toutes les personnes qui recherchent ce type d'emplois. La qualité est définie uniquement par rapport aux personnes sélectionnées par ce conseiller.

En tant qu'intermédiaires de marché, les conseillers mettent en forme le discours des employeurs pour le rendre opérationnel sur la part du marché du travail régie par Pôle emploi. Cette traduction inclut l'évaluation de la qualité du poste de travail, le codage des caractéristiques de cet emploi et l'élaboration d'une stratégie de diffusion. En jouant sur la circulation de l'information, les conseillers réduisent le caractère macro-économique du marché du travail et le caractère imposé de la sélectivité du marché du travail pour instituer un niveau et des critères d'employabilité plus adaptés au public dont ils ont la charge. Il s'agit là d'une opération d'appropriation d'une partie du marché du travail qui repose sur la fermeture à l'entrée des candidats susceptibles de faire concurrence aux personnes moins employables. L'enregistrement des offres est une situation de travail au cours de laquelle les conseillers contrôlent une infime partie d'un circuit très étendu, le marché du travail. Privés des moyens de réduire le nombre de demandeurs d'emploi ou d'augmenter le nombre d'emplois vacants, ils investissent ce moment pour ajuster les règles de sélection aux caractéristiques de leur public.

Conclusion du chapitre VII

L'enregistrement des caractéristiques de l'offre et de la demande et la modification de ces caractéristiques constituent le quotidien des agents de Pôle emploi. Ils enregistrent des profils de demandeurs d'emploi et d'employeurs, les négocient en fonction de leurs connaissances du marché du travail, traduisent ces données dans le langage de l'ordinateur et veillent à ce qu'offres et demandes se rencontrent. L'intervention sur les dossiers étant l'objet d'une division du travail, ils veillent à ce que cet enregistrement soit transmissible et compréhensible par d'autres. Ils codent le réel, pour représenter la situation des demandeurs et des offreurs. Les critères d'évaluation sont circonstanciés, nuancés et analysés en fonction d'autres critères d'évaluation mentionnés dans le dossier du demandeur. Ces opérations visent à faire coïncider cette position de marché avec un service ou à une offre d'emploi. Les différentes informations sélectionnées lors des entretiens et incorporées dans la machine par le chiffre ou par le mot proposent une représentation de la valeur du demandeur d'emploi dans différents registres – réglementaire, institutionnel, marchand – et non une simple réduction de leur singularité. Dans ce contexte, le chômeur acquiert une valeur à travers la conformation de son dossier aux critères de valorisation professionnels et gestionnaires du travail des conseillers. Ces deux formes de valorisations ne sont pas contradictoires par essence, elles reposent sur des échelles d'analyses différentes, utilisées simultanément par les conseillers. Face à chaque demandeur d'emploi pris isolément, ils s'attachent à ajuster le dossier de la personne aux critères de sélectivité du marché du travail. Face à chaque offre d'emploi, ils prennent soin de construire une file d'attente susceptible de profiter aux demandeurs d'emploi de leur agence. Face à l'ensemble de leur portefeuille, ils font en sorte d'utiliser au maximum les prestations et les offres d'emploi qui sont à leur disposition.

La visée marchande de cette évaluation ne signifie pas que les conseillers se concentrent uniquement sur les caractéristiques professionnelles des chômeurs. Les modes de garde des enfants sont interrogés, tout comme les conditions de mobilité ainsi que, plus généralement, « la motivation ». Cependant, ces critères ne sont pas envisagés *ex nihilo* mais rapportés aux rapports de force existant sur le marché du travail. La nonchalance chez les commis de cuisine est ainsi beaucoup mieux tolérée que l'abattement chez les secrétaires, pour la simple raison que les premiers font défaut. Simultanément, les conseillers évaluent la conformité des demandeurs d'emploi avec les services non marchands délivrés par leur institution, tels que le suivi renforcé ou les ateliers de formation. Le codage visant à apparier l'offre et la demande d'emploi se double d'un codage alimentant la mesure de la productivité de chaque agence de Pôle emploi. Les conseillers doivent apporter la preuve que leur agence reçoit, oriente et place des chômeurs. Cette administration de la preuve constitue une part déterminante de leur activité. Le contrôle de la productivité ne se résume pas à une « paperasse » surchargeant

inutilement le travail[886]. Le décompte étant effectué en temps réel, la mesure n'obère pas intrinsèquement le travail. La mise en scène réside davantage dans la façon spécifique d'effectuer son travail que dans la façon d'en rendre compte *a posteriori*. Lorsque nous écrivons : « le travail se double d'une mise en scène du travail », nous distinguons ainsi deux opérations simultanées. Il convient dès lors d'analyser ce travail comme étant consubstantiellement *une pratique* et *une mise en scène de la pratique*, à travers des actes de catégorisations.

Chez A. Desrosières et L. Thévenot, l'acte de catégorisation sociale engage une *représentation* qui peut être appréhendée sous trois angles différents[887]. La représentation peut être politique : un individu exerce un mandat au nom d'un corps plus élargi. La représentation peut être scientifique : un discours logique réduit des phénomènes méticuleusement observés. La représentation peut enfin être cognitive : une image mentale ou une vision du monde décrivent des êtres et des choses. Aux côtés de ces trois formes de représentations, nous aimerions proposer une représentation de type *instrumentale*, c'est-à-dire une représentation dont le but est de valoriser le metteur en scène ou les acteurs, une représentation tactique ou stratégique[888]. La mise en œuvre de ces représentations est une façon pour les conseillers de dégager des marges de manœuvre vis-à-vis des flux macro-économiques et gestionnaires qui pèsent sur leur quotidien de travail. Les opérations d'évaluation sont en effet structurées par des contraintes en matière de volume. Il y a d'abord peu d'offres déposées par les entreprises et beaucoup de demandeurs d'emploi à recevoir. Il y a, ensuite, des objectifs de productivité, à obtenir malgré tout, et des prestations à consommer avant la fin de l'année. Ainsi, les jugements portés sur les personnes reçues sont encadrés par ces flux et sont sans cesse reconfigurés par les évolutions de la morphologie de la file d'attente.

---

[886] En cela, l'informatisation du travail des agents de Pôle emploi se distingue quelque peu de la surcharge des opérations de suivi décrite dans Josiane Boutet, « La part langagière du travail : bilan et évolution », *Langage et société*, 2001, vol. 98, p. 17-42.

[887] Alain Desrosières et Laurent Thévenot, *Les catégories socioprofessionnelles*, *op. cit.* p. 32. La typologie est reprise dans Claude Dubar et Didier Demazière, « Dire les situations d'emploi. Confrontation des catégorisations statistiques et des catégorisations indigènes », *Sociétés contemporaines*, 1997, vol. 26, n° 1, p. 93-107.

[888] La distinction entre ces deux formes d'action instrumentale est proposée dans. Michel de Certeau, *L'invention du quotidien. Tome 1 : L'art de faire*, Paris, France, Gallimard, 1990. Il oppose la stratégie du puissant, qui planifie, à la tactique du subordonné qui invente *in Itinéris* des modes de résistances. Pour manichéenne qu'elle soit, cette opposition permet de mettre au cœur de la réflexion la question du pouvoir sur le cadrage des interactions sociales. Néanmoins, dans la mesure où il fonde la distinction sur les ressources des acteurs, nous ne nous sentons pas en position de trancher dans la mesure où les conseillers sont *a priori* placés en position dominante par rapport aux demandeurs d'emploi tout en étant placés en position de subordination par rapport à leur hiérarchie. De ce fait, si l'on peut parler de tactique dans la mobilisation qu'ils font de l'outil informatique de quantification pour se prémunir d'une prescription du travail trop sévère, il apparaît plus difficile de qualifier ainsi leurs activités de catégorisation des chômeurs. En effet, ces derniers ne sont pas toujours en mesure d'intervenir sur l'opération de catégorisation tandis que lorsqu'ils le font, il s'agit de situations où ils disposent de ressources qui contrebalancent la relation institutionnelle de subordination.

Chapitre VIII
À distance de la gestion du chômage, la concurrence sur le marché du placement.

Tout au long des chapitres précédents est apparue une contradiction entre la mission proprement économiques de Pôle emploi – le placement – et sa missions régalienne ou statistique – l'enregistrement des chômeurs. Les conseillers sont tenus de recevoir tous les chômeurs, chaque mois[889] et remplissent ainsi le mandat historiquement constitué de l'ANPE puis de Pôle emploi : entretenir la mesure de la demande d'emploi. Pour autant, leur productivité n'est pas évaluée à travers leur capacité à recevoir les chômeurs mais à les placer, c'est-à-dire à maximiser le nombre de personnes sorties des listes pour cause de retour à l'emploi. Cette tension est consubstantielle à l'activité de l'opérateur public depuis sa naissance[890]. Elle est soulignée par des observateurs ayant participé à le construire[891]. Elle est ressentie par l'encadrement comme par les conseillers et explicitement incorporée à des outils de planification du travail[892]. Dans un tel contexte, le « travail d'organisation »[893] consiste à dégager du temps pour que les conseillers récoltent des offres d'emploi. C'est là tout l'enjeu du travail des contrôleurs de gestion : comparer les différentes organisations du travail pour identifier et valoriser les plus efficaces.

Ce chapitre étudie un type d'intervention sur le marché du travail impensable dans les agences classiques de Pôle emploi : une organisation du travail indépendante de l'enregistrement des chômeurs. La recherche d'une telle opportunité ne date pas d'aujourd'hui : le regret de voir l'activité de l'ANPE s'éloigner du marché du travail a progressivement émergé à partir des années 1970. Mais l'ambition d'une intermédiation publique dégagée des flux d'entrée dans le chômage a toujours buté sur l'objectif également assigné à l'opérateur public d'une gestion de l'inscription et de la comptabilisation des demandeurs d'emploi. Récemment, la mise en place de sites spécialisés de Pôle emploi,

[889] Loi du 18 janvier 2005. Ce sont les décrets applicatifs de la loi, édictés en septembre 2005, qui mettent en place ces dispositions et non le de la loi proprement dits.

[890] Comme nous le présentions dans le chapitre I, cette contradiction fait l'objet d'un ouvrage d'histoire publié à l'occasion des vingt ans de l'ANPE. Martine Théveniaut-Muller, *Le pointage ou le placement*, *op. cit.*

[891] Marie-Thérèse Join-Lambert, « L'Agence nationale pour l'emploi », *op. cit.*

[892] Nous faisons ici référence aux outils de prévision de charge que sont OSCAR et OPERA, analysés au chapitre V.

[893] Gilbert de Terssac et Karine Lalande, *Du train à vapeur au TGV*, *op. cit.*

nommés *plateformes*, a redonné du souffle à ce projet. Elles sont instituées par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 qui propose de regrouper des conseillers spécialisés dans le placement sur des sites spécifiques. Les textes d'application de la loi[894] créent des « plateformes de vocation », où les chômeurs sont exclusivement reçus pour participer à des opérations de recrutement. À l'occasion de la naissance de Pôle emploi, ce mode d'organisation en plateformes spécialisées est étendu à d'autres activités telles que les services téléphoniques ou le suivi renforcé des demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Nous comparons dans ce chapitre deux sites de ce type, que nous avons eu l'opportunité d'observer. Le premier terrain est une agence spécialisée appelée « plateforme de vocation », située en Ile-de-France. Elle accueille un service intitulé « méthode de recrutement par simulation » (MRS) qui consiste à venir en aide aux entreprises qui peinent à recruter, en soumettant les candidats à des exercices simulant l'activité à réaliser dans le poste à pourvoir. Le dispositif est conçu pour minimiser l'importance du *curriculum vitae* et de l'expérience des candidats au profit de leurs capacités concrètes. Cette méthode recueille les faveurs des acteurs qui y participent ainsi que des observateurs issus des sciences humaines[895]. Elle fait figure de piste à creuser dans la lutte contre les discriminations à l'embauche, sans pour autant avoir fait l'objet d'enquêtes approfondies[896]. Le second terrain est une plateforme téléphonique destinée aux employeurs (le « 3995 »[897]). Il s'agit d'un centre d'appels entrants et sortants où des agents récoltent des offres d'emploi et sollicitent des employeurs pour recueillir leurs offres d'emploi.

Les conseillers de ces deux types de plateformes sont dispensés de l'inscription des chômeurs et de leur suivi mensuel. Ils sont mis dans les meilleures conditions pour profiter de marges de manœuvre vis-à-vis de la pression du flux et concentrer leurs efforts sur « l'intermédiation », le rapprochement de l'offre et de la demande. Pour autant, la distance

[894] Bulletin Officiel de l'ANPE N° 2005-4 du 30 août 2005.

[895] Le « Rapport d'information au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi », remis par Jean-Paul Alduy au Sénat précise ainsi, « [La MRS] *constitue également un outil permettant de pallier l'incapacité des canaux traditionnels d'embauche à fournir le volume de candidats nécessaires* » ; « *elle s'inscrit dans une démarche « militante » pour modifier, sur le moyen terme, les représentations des employeurs en matière d'employabilité des demandeurs d'emploi.* » (p.127). Dans la rubrique témoignage de la *Revue française d'administration publique*, une inspectrice générale de l'administration évoque, par exemple, l'utilisation de la MRS comme méthode alternative au concours. Corinne Desforges, « L'évolution des recrutements dans la fonction publique d'État : données d'actualité », *Revue française d'administration publique*, 2012, n° 142, n° 2, p.419-429. Le recours à cette méthode a également été brièvement étudié en ce qui concerne la grande distribution dans Géraldine Rieucau et Marie Salognon, « Le recrutement dans la grande distribution : des pratiques ajustées ? », *La Revue de l'Ires*, 2013, n° 76, n° 1, p. 45-69.

[896] À l'exception d'une étude réalisée conjointement par Pôle emploi et le cabinet de consultants Amnyos, qui a donné lieu à la publication d'un rapport, dont un résumé est disponible en ligne. Camille Bouchardeau et Thomas Capelier, « Evaluation de la méthode de recrutement par simulation. », *Repères et analyses, Pôle emploi*, 2010, n° 16, p. 1-59. Nous avons eu l'occasion de faire des entretiens avec la quasi-totalité des membres de cette équipe d'investigation.

[897] Nous appelons cette plateforme le 3995, comme le font les conseillers qui y officient, en référence au numéro que les employeurs doivent composer pour rentrer en contact avec le Pôle emploi.

avec la gestion de la file d'attente ne réduit pas l'emprise des indicateurs de productivité sur l'encadrement du travail réalisé. De façon directe ou indirecte, le *management* par objectif structure le travail des conseillers spécialisés en reconfigurant localement les arbitrages individuels et collectifs.

À travers l'étude de ces deux plateformes et de leurs liens avec les agences classiques de Pôle emploi, nous analysons les spécificités dans l'activité de ces plateformes mais également les contraintes communes qui découlent de l'organisation générale de l'opérateur public. Les développements de ce chapitre consistent à suivre les fils qui se tissent entre les pratiques des agents intervenant sur différents sites de l'établissement. Nous souhaitons par là éprouver l'hypothèse selon laquelle Pôle emploi est une entité cohérente, parcourue par les deux injonctions contradictoires que sont : fluidifier le marché du travail et être efficace dans le placement. Après une présentation de l'organisation de ces plateformes, structurée par la distance à la file d'attente (1), nous analysons les flux d'informations, les flux d'offres et les flux de demandes d'emploi circulant entre ces différents espaces et qui instituent une concurrence au sein du Service public de l'emploi (2). Ces plateformes interviennent également en concurrence avec les intermédiaires privés de placement, notamment les entreprises de travail temporaire. Ce constat amène à interroger la notion de marché du placement pour en déplacer les lignes (3).

1. À distance du guichet et du flux de demandeurs d'emploi, les plateformes.

Les deux plateformes étudiées ne sont pas strictement comparables. Elles ont des histoires distinctes, ne recrutent pas leurs agents de la même façon et occupent des places différentes dans la hiérarchie symbolique des activités au sein de Pôle emploi. Les équipes en charge du recrutement par simulation sont enviées par nombre d'agents de Pôle emploi pour les marges de manœuvre dont elles disposent dans l'organisation de leur travail. À l'inverse, le travail effectué dans les plateformes téléphoniques est considéré comme un travail bâclé, réalisé par des personnes peu qualifiées, qui provoquerait une baisse de la qualité de la saisie des offres d'emploi. Pourtant, ces deux espaces de travail partagent une distance avec la mission première de Pôle emploi : l'enregistrement des demandeurs d'emploi. Cette distance est explicitement envisagée comme un moyen pour réaliser sa mission seconde, le placement (1.1). Ces plateformes sont ainsi positionnées en tant que prestataires des agences classiques (1.2). Les agents de ces plateformes interviennent à distance du reste des agences Pôle emploi et ont du mal à mesurer la postérité de leurs actions (1.3).

1.1. Le travail prescrit de ces plateformes : valoriser l'action de Pôle emploi à destination des employeurs

Les plateformes accueillant la méthode de recrutement par simulation et les plateformes téléphoniques 3995 sont conçues par la Direction générale de Pôle emploi pour proposer aux employeurs un produit adapté à leurs besoins. Il convient tout d'abord de décrire le mode de fonctionnement voulu pour ces plateformes par les organisateurs du travail de Pôle emploi.

La MRS : aider les entreprises en difficulté de recrutement.

La méthode de recrutement par simulation (MRS) propose aux entreprises de sélectionner des candidats au moyen d'exercices pratiques reproduisant les difficultés d'un poste de travail. Sans que ses pionniers n'y fassent explicitement référence, la méthode fait écho aux tests psychotechniques nés au début du XXe siècle qui se proposaient déjà, dans une perspective méritocratique, de lutter contre les sélections arbitraires à l'embauche par la comparaison des qualités objectives des travailleurs[898]. La MRS est conçue à l'origine pour des situations où les signaux traditionnels comme le *Curriculum vitae* ou le diplôme, ne permettent pas de jouer leur rôle traditionnel de discriminant[899]. Méthode coûteuse en temps et en hommes, la Direction de Pôle emploi veille à ce que la MRS ne soit pas utilisée pour des

[898] François Vatin, *Le travail, sciences et société : essais d'épistémologie et de sociologie du travail*, Bruxelles, Belgique, Éd. de l'Université de Bruxelles, 1999.

[899] *Cf.* encadré VIII.1.

faibles volumes de recrutement. Elle est réservée aux recrutements de plus de cinq personnes, pour des postes en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée de six mois minimum. Elle doit enfin concerner un métier identifié comme « en tension » dans la liste élaborée par le service des études et statistiques de Pôle emploi. À partir de cette liste, une équipe élabore pour toutes les plateformes des exercices standardisés. Les emplois proposés ont en commun d'être peu qualifiés et difficilement délocalisables[900]. Ils attirent de ce fait un grand nombre de candidats parmi lesquels il est difficile de sélectionner. Le taux de placement de la procédure est fixé préalablement par convention – un pour deux – l'employeur s'engageant à recruter 50 % des candidats ayant réussi les tests. Pour faire vivre cette règle née avec la méthode, les agents ajustent « l'extensivité »[901] de leur recherche de candidats en fonction de l'attractivité de l'offre d'emploi. L'enjeu est de s'assurer de la sélectivité de l'opération en disposant d'au moins deux fois plus de candidats que le nombre de postes proposés.

Les exercices de simulation sont de différents ordres. Certains sont réalisés à l'écrit puis corrigés après la séance : il s'agit de réaliser des calculs, cocher des réponses ou repérer rapidement les éléments significatifs d'une liste. Pour sélectionner les employés polyvalents de la restauration, par exemple, un exercice demande aux candidats de cocher différentes formes géométriques, en fonction de leur disposition, avec des feutres de couleurs. Il faut mettre des points bleus dans les étoiles, des points verts dans les étoiles encadrées, des points rouges dans les rectangles etc. L'opération est minutée et, pendant l'exercice, un disque reproduisant l'ambiance d'un restaurant tourne et annonce régulièrement des commandes sans les répéter. Parallèlement, le candidat doit effectuer d'autres tâches comme encaisser des clients ou repérer les produits périmés dans les stocks. La simulation vise à éprouver la capacité des candidats à réaliser rigoureusement une activité simple, répétitive et fréquemment interrompue. L'objectif plus général est de recréer des conditions de stress au travail. D'autres exercices portent sur le comportement des candidats, évalué cette fois en temps réel par un observateur. Des conseillers, interprétant le rôle de client mystère, les sollicitent de façon sporadique pour répondre à des questions. Avant ces tests, lorsque les conseillers préparent les candidats et leur expliquent les consignes, l'injonction : « *Soyez pros !* » revient continuellement. La notion est définie ainsi par une conseillère :

> « *Il faut se comporter comme si vous étiez sur votre poste de travail. Vous avez choisi votre emploi, faites comme si vous y étiez déjà. Les Lego* [Un des exercices est construit à

[900] Les tests concernent ainsi des emplois aussi variés : employés polyvalents de la restauration, soudeurs, conducteurs de bus, coffreurs, bancheurs, maçons, préparateurs de commande, métiers du commerce et de la grande distribution, aides à domicile ou encore téléconseillers.

[901] Christian Bessy et Emmanuelle Marchal, « Le rôle des réseaux et du marché dans les recrutements », *Revue Française de Socio-Économie*, 2009, n° 3, n° 1, p.121-146.

base de briques à emboiter] *ça peut paraître un jeu, mais la façon dont on se comporte est le témoignage d'une compétence.* »

Lors d'une discussion avec un employeur à propos des erreurs de caisse une autre conseillère mobilise une idée similaire :

« *On essaie de leur faire prendre conscience qu'une erreur d'un centime en faveur du client est un coût à long terme pour l'employeur et qu'une telle erreur en défaveur du client va le faire fuir.* »[902]

La méthode se conforme à une double injonction d'obéissance, à l'employeur et aux situations marchandes. Les exercices mettent d'abord en scène le travail salarié tel que les employeurs le prescrivent. L'évaluation par les conseillers se concentre, ensuite, sur l'adaptation des candidats aux attentes attribuées au client de ce type de services. Le jugement des conseillers par l'observation joue un rôle important, particulièrement lors des exercices où le travail est fait en équipe. Ces exercices sont conçus pour être simple à réussir seul. Par exemple, sur une surface rectangulaire reproduisant la salle d'un restaurant on demande aux candidats de s'entendre pour optimiser l'espace en disposant des réservations différentes pour le service de midi. Une conseillère résume l'objectif de l'exercice : « *On ne choisit pas ses collègues, il faut donc être capable de s'imposer ou, tout du moins, de ne pas se faire écraser par les autres sans pour autant écraser les autres* ». Lors de ces exercices collectifs, les conseillers évaluent la capacité des candidats à s'intégrer rapidement au jeu, à ses règles, et au groupe de décision.

Les différentes évaluations sont traduites en notes, additionnées en fonction de coefficients de pondération choisis au préalable par l'employeur, qui n'assiste pas aux exercices. Les coefficients de la grille de notes visent à objectiver les qualités requises dans un emploi et, les notes attribuées, à quantifier l'adéquation du travailleur au poste de travail. On observe ainsi un ajustement réciproque des jugements des participants aux caractéristiques du poste, telles que chacun se les représente, « une normativité conjointe »[903]. La pertinence d'ensemble de l'évaluation est sans cesse interrogée par les conseillers, comme l'exprime l'un d'eux : « *la grille d'évaluation par équipe est mal faite, car elle ne correspond pas à ce que l'on voit. Le collectif est bien fait mais l'individuel est mal foutu. Ceux qui ne la ramènent pas sont difficilement évaluables* ». L'agent mobilise alors ses compétences de conseiller à l'emploi – tous les conseillers MRS ont une expérience en agence classique – pour évaluer le candidat. Il pondère les notes dans une catégorie en fonction du résultat à d'autres exercices, ou d'une impression générale de compétence dégagée par le candidat. L'évaluation par les conseillers suppose une capacité à repérer, dans les pratiques du candidat, des qualités qui sont dissociées

[902] Observation, plateforme MRS, 2011.

[903] François Vatin, *Évaluer et valoriser*, *op.cit.* p. 31

par les grilles d'évaluation mais se donnent à voir simultanément. En théorie, un palier précis à atteindre est arrêté pour être reçu en entretien par l'employeur mais, à l'image des procédures d'évaluation décrites dans le chapitre précédent, la sévérité des jugements est ajustée au rapport entre nombre de poste proposés et nombre de candidats disponibles.

La plateforme observée accueille d'autres types de services. Y sont reçus les bénéficiaires de la convention de reclassement personnalisé (CRP)[904], un parcours d'accompagnement destiné aux licenciés économiques, et de la prestation « Cap vers l'entreprise » (CVE)[905], un accompagnement renforcé destiné aux personnes jugées éloignées du marché du travail. Depuis le 1er Janvier 2011, les psychologues de l'AFPÀ ont également intégré les plateformes de vocation, pour mettre en œuvre la « prestation d'orientation professionnelle spécialisée » (POPS[906]). Les données fournies par Pôle emploi concernant les équipes de recrutement par simulation témoignent d'un volume de placement marginal en comparaison de celui des agences classiques. Ces données suggèrent également que la crise économique de 2008 a eu un effet sur le nombre de placements effectués.

L'activité des plates-formes de vocation

	2008	2009
Nombre de candidats évalués	153 500	137 000
Nombre de candidats évalués positivement	87 700	75 300
Nombre de candidats recrutés	49 200	39 100
Part des évalués positivement	57 %	55 %
Part des embauchés	32 %	29 %

Sources : Pôle emploi. À titre de comparaison, en 2009, Pôle emploi dans son ensemble dit avoir saisi 2 966 200 offres et réalisé 2 170 000 mises en relation positives[907].

L'équipe MRS de la plateforme sur laquelle nous avons effectué nos observations compte dix agents. Leur travail s'effectue rarement sur ordinateur et n'est pas directement articulé au système d'information de Pôle emploi. La remontée de données est effectuée à partir de tableurs, remplis à la main et transmis *a posteriori* par les chefs d'équipe, comme c'était le

[904] La mise en œuvre de cette convention est analysée dans Brun et *al.* : « Quand une expérimentation fait bouger les lignes de l'accompagnement », *in* Marie-Christine Bureau et Ivan Sainsaulieu, *Reconfigurations de l'État social en pratique*, *op. cit.*

[905] La prestation CVE a été créée pour concurrencer les opérateurs privés de placement, dans le cadre d'une expérimentation aléatoire contrôlée débutée en 2006. Claire Vives, *L'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au cœur des conflits de régulation du service public de l'emploi (2003-2011)*, *op. cit.*

[906] Ironie de l'histoire, les psychologues cliniciens qui avaient damé le pion aux psychotechniciens au sein de l'ANIRFMO puis de l'AFPÀ ont été intégrés en 2011 à des plateformes accueillant des tests de sélection proches des tests psychotechniques de Jean-Maurice Lahy. Sur le passage de la psychotechnique à la psychologie clinique dans l'orientation professionnelle, voir Thomas Le Bianic, « Les "ingénieurs des âmes": savoirs académiques, professionnalisation et pratiques des psychologues du travail de l'entre deux guerres à nos jours » Thèse de doctorat, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, Aix-en-Provence, 2005.

[907] Sources : « Direction de la Stratégie, de la Veille et des Affaires Internationales » de Pôle emploi

cas pour les agences classiques de l'ANPE dans les années 1980. À la fin de notre période d'observation, le contrôle de gestion régional prévoyait de visiter la plateforme pour élaborer des outils de suivi de l'activité de la plateforme. Pendant toute notre observation, nous n'avons vu aucun logiciel spécifique à la méthode en question et les logiciels classiques sont très peu mobilisés. Le contexte d'intervention est donc particulièrement éloigné du travail des conseillers à l'emploi, du fait de la double distance vis-à-vis du système d'information et vis-à-vis du suivi des demandeurs d'emploi à long terme.

Le 3995 : Se rendre disponible pour saisir les offres d'emploi

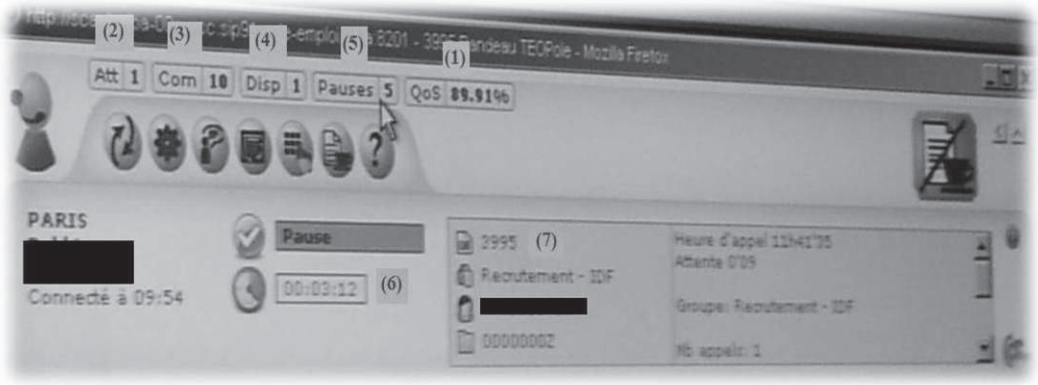
Le numéro de téléphone dédié aux employeurs a une histoire moins homérique que la méthode de recrutement par simulation (*cf.* encadré VIII 1.) et repose sur des présupposés théoriques beaucoup moins ambitieux. Il s'agit, avant toute chose, d'une forme d'externalisation de capacité. Les plateformes téléphoniques sont mises en place un mois avant la fusion de l'ANPE et des Assedic, le 1er décembre 2008. À l'époque, l'enjeu est symbolique : montrer dès avant l'ouverture des agences, le 1er janvier, que Pôle emploi existe bel et bien. Le numéro unique – le 3949 – concerne alors uniquement les demandeurs d'emploi. Au cours de l'année 2009, marquée par l'augmentation importante du nombre d'inscription de demandeurs d'emploi, le service-entreprises des agences voit ses effectifs diminuer pour renforcer les capacités de réception et d'inscription. Le principe de numéro unique est alors étendu au traitement des appels des employeurs. En 2011, est instauré le transfert automatique vers les plateformes téléphoniques des appels destinés aux agences, après quatre sonneries. Les lignes téléphoniques directes permettant aux employeurs de joindre l'agence de leur commune sont officiellement supprimées. Dans les faits, ils continuent de circuler sous le manteau[908]. Ces plateformes se voient par ailleurs confier la prospection des entreprises par téléphone. Les plateformes téléphoniques sont gérées par les Directions régionales de Pôle emploi. Il y en a une par région. En 2010, il y avait deux mille appels en moyenne chaque jour pour toute la France[909]. Sur le site observé travaillaient seize agents.

[908] Marion Bergeron, *183 jours dans la barbarie ordinaire: en CDD chez Pôle emploi*, Paris, France, Éd. France loisirs, 2010.

[909] Source : Pôle emploi

Au sein des plateformes téléphoniques, le travail des agents est équipé et contrôlé. L'indicateur central, le « taux de décroché », doit atteindre 85 % en 2011[910]. L'indicateur est utilisé pour mesurer la qualité du service délivré aux employeurs. Mobilisé par les Directions régionales et départementales, dans le cadre du « dialogue annuel de performance », il est suivi en temps réel par l'encadrement de proximité de ces plateformes téléphoniques. Les conseillers eux-mêmes y ont accès sur leur écran personnel.

Figure 1 : Capture d'écran du logiciel « Théopole ».



Dans la reproduction ci-dessus, on peut voir que le taux de décroché est de 89,91 % pour la plateforme (1), qu'il y a une personne en attente (2), dix personnes en communication (3), cinq qui sont en pause (4) et une qui attend d'être mise en communication (5). La conseillère que nous observons est en pause depuis trois minutes (6), elle s'apprête à prendre un appel qui a été passé en composant le 3995 (7).

Lorsque le téléphone retentit, si le numéro du correspondant est connu de la machine, le dossier de l'employeur s'ouvre immédiatement. Le nombre et la durée des appels sortant sont également décomptés.

La chef d'équipe de l'équipe observée précise lors d'une discussion informelle : « *C'est surtout de l'évaluation collective* ». Présent lors de cette discussion, son supérieur, Directeur du site, rétorque « *Il y a quand même des gens qui font plus que d'autres. Quand je vois Thierry… 47 appels sortant en une demi-journée… C'est impressionnant.* » L'encadrement entretien un rapport ambigu avec les équipements informatiques. S'ils louent le suivi très fin de l'activité des agents que les outils leur permettent, ils regrettent le trop-plein d'informations fournies aux agents par les logiciels. Pour l'encadrement, les agents ont tendance à raffiner à l'excès la prospection des entreprises. Le même superviseur précise : « *On a un système d'information tentaculaire qui nous permettrait de tout savoir sur l'entreprise et ça rassure le conseiller de pouvoir atteindre la bonne personne, de pas passer pour celui qui ne sait pas. Mais, à un moment donné, il faut se lancer* »[911]. Cet environnement « suréquipé » suscite de la part des conseillers des enquêtes constantes, pour comprendre comment fonctionne les compteurs et ainsi savoir si leur travail compte ou non. Lorsque les logiciels sont en panne, le décompte est fait à la main. Les conseillers cherchent alors à savoir comment coder les actes effectués pour que la saisie soit la plus rapide possible. Lors d'une

[910] La « fiche indicateur » du taux de décroché, mis à la disposition des *managers* dans l'intranet, est reproduite dans l'annexe 2.2.

[911] Observation printemps 2012, 3995, carnet p. 3/69.

panne, une conseillère que nous observons se demande, par exemple, si rappeler plusieurs fois la même personne correspond à deux appels distincts ou bien encore si laisser un message sur un répondeur compte comme un appel « abouti ». Ces interrogations peuvent paraître anecdotiques, mais la tension observée lors des « pannes » et l'inquiétude à l'égard de « ce que voit la chef », témoignent de la centralité de la mesure de l'activité dans l'organisation de ces collectifs de travail.

Deux sites intégrés à une même stratégie : « conquérir les employeurs »

Pour la Direction générale de Pôle emploi, malgré leurs différences, les plateformes MRS et le 3995 ont pour objectif commun de rendre Pôle emploi attrayant aux yeux des employeurs. La méthode de recrutement par simulation représente le versant qualitatif de cette stratégie tandis que le 3995 correspond au versant quantitatif. Dans le cadre du dialogue de performance 2011[912], les plateformes téléphoniques font l'objet d'attentes particulières de la part de la Direction générale de Pôle emploi sous la bannière « Amplifier la relation entreprise », décrite en ces termes :

> « La relation entreprise a connu un réinvestissement depuis début 2010. Vous devrez pour 2011, sur la base de la méthode de segmentation mise à votre disposition, formuler **une stratégie de mobilisation renforcée sur la relation entreprise** en précisant, sur les segments prioritaires, vos plans d'action et modes d'organisation associés (mobilisation des plateformes 3995, équipes de prospection, etc.). »[913]

La « relation entreprise » est le terme utilisé à Pôle emploi pour désigner le travail des agents sur les offres d'emploi. Suite à la désorganisation créé par la fusion – une partie du personnel était en formation – et par l'augmentation brusque du chômage – les conseillers issus de l'ANPE étaient mobilisés à l'inscription des demandeurs d'emploi – le travail à destination des employeurs a progressivement diminué, jusqu'à se limiter à la réception des appels des employeurs. Une note interne datée du 20 juillet 2010, rédigée par la Direction générale précise :

> « Pôle emploi doit proposer un discours cohérent à chacun de ses clients à l'ensemble des points de contact (appels entrants, appels sortants, visites, web) pour renforcer son image et satisfaire au mieux les entreprises en les traitant de manière adaptée avec les interlocuteurs et des moyens qui prennent mieux en compte leurs besoins. Le rôle de chaque niveau d'acteurs de Pôle emploi est donc défini pour assurer leur mise en synergie dans la relation entreprise et la délivrance des services. La généralisation des Forces de Prospection et la mise en place du 3995 rendent

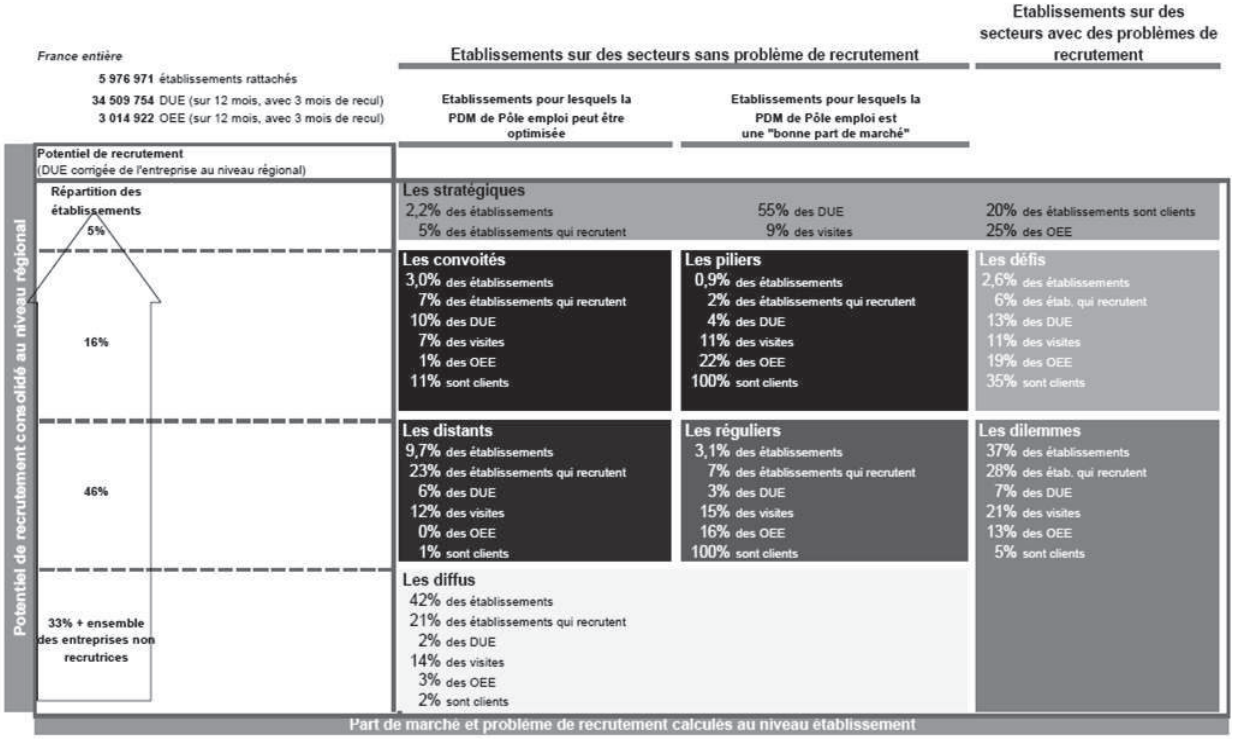
[912] Une étude générale de ce document est réalisée dans le chapitre V et en annexe 2. Nous analysons ici les parties qui concernent uniquement les plateformes de vocation (MRS) et les plateformes téléphoniques (3995).

[913] Source : Dialogue de performance et élaboration budgétaire 2011, Note d'orientation 2011. [Les mots reproduits en gras apparaissent en gras dans le document original]

d'autant plus nécessaire cette définition. La ligne managériale est directement mobilisée, impliquée, voire responsable de certaines relations entreprises. »[914]

Au-delà du ton volontariste – qui pourrait laisser penser que Pôle emploi doit se battre sur tous les fronts – l'objet de cette note est surtout de proposer une rationalisation de la prospection d'offres. La segmentation des entreprises ne repose pas sur le secteur d'activité mais sur le comportement de recrutement. La typologie des entreprises se fonde sur le rapport entre le nombre d'offres d'emploi déposées auprès de Pôle emploi et le volume total d'embauches de l'entreprise.

« Cartographie de la relation commerciale avec les Etablissements »[915]



Le nombre total d'embauches de chaque entreprise est mesuré en s'appuyant sur les volumes de déclarations uniques d'embauche (DUE), enregistrées par l'Urssaf. Le nombre d'offre d'emploi est mesuré à partir des registres internes collectant les offres d'emploi enregistrées (OEE). La segmentation vise à identifier les entreprises dont les recrutements sont importants sans pour autant qu'elles fassent passer toutes ou partie de leurs offres par Pôle emploi. C'est le cas des entreprises qualifiées de « convoitées », qui représentent 10 % des recrutements enregistrées par l'Urssaf et seulement 1 % des offres saisies par les conseillers ou le cas des entreprises

[914] Note « Instruction sur la politique Entreprises de Pôle emploi – Segmentation entreprises et forces de prospection » du 20 juillet 2010. Les destinateurs sont identifiés comme suit : « Directeur général DGÀ ressources humaines / Médiateur DGÀ administration finances / Direction du cabinet DGÀ système d'information / Direction de la communication et relations institutionnelles / DGÀ qualité, maîtrise des risques et développement durable / Direction de l'audit interne / Direction stratégie, veille et affaires internationales / DGÀ clients, services et partenariat / Direction études, statistiques et prévisions / DGÀ pilotage et performance du réseau. » Les destinataires sont les suivants : « Les directeurs régionaux / Les directeurs de Pôle emploi services / Les directeurs régionaux adjoints / Les directeurs régionaux délégués / Les chefs de projet régionaux s/c des directeurs Régionaux / Les responsables de chantiers s/c des directeurs régionaux / Le comité de direction générale élargi »

[915] *Ibid.*

> « stratégiques » qui sont à l'origine de plus d'un recrutement sur deux (55 %) pour 25 % des offres saisies.
>
> Néanmoins, en vertu de nos développements sur la mise en scène du travail, ces données doivent être considérées comme un produit du travail des conseillers et non comme une description du marché du travail. On peut très bien imaginer que les entreprises qui représentent la plus grande proportion d'offres d'emploi sont en fait les entreprises dont les offres sont le plus difficiles à satisfaire, les conseillers annulant et recréant chacune de ces offres tous les trente jours pour se conformer aux indicateurs de performance en matière de délai de satisfaction. Surtout, le document ne donne aucune information aux *managers* sur les caractéristiques de tel ou tel groupe – secteurs, taille, produits – qui pourraient permettre une identification des entreprises à démarcher.

La segmentation vise à concentrer le temps de travail sur les employeurs qui ont le plus de chance d'être à la recherche de candidats pour un poste vacant. Le dialogue de performance incite donc à prospecter ces entreprises pour augmenter la part de marché de Pôle emploi, c'est-à-dire la proportion des embauches où un agent de Pôle emploi peut être qualifié d'intermédiaire. Cette prospection doit également pourvoir les équipes de Pôle emploi, dans leur ensemble, en offres d'emploi à proposer aux demandeurs d'emploi, lorsqu'ils sont reçus où lorsqu'ils n'ont pas bénéficié d'un service depuis deux mois[916]. Deux gisements de recrutement supplémentaires sont convoités par les acteurs que nous avons rencontrés :

- Les recrutements qui passent traditionnellement par les entreprises de travail temporaire. L'argument le plus régulièrement utilisé par les cadres de Pôle emploi est le suivant : l'intérim est payant et l'opérateur public dispose d'un fichier de candidats plus étendu.

- D'autre part, il existe d'après nos enquêtés un « marché caché », susceptible d'être dévoilé en allant à la rencontre des employeurs. Le terme « caché » renvoie au fait qu'une proportion importante des places disponibles sur le marché du travail ne font pas l'objet d'une procédure de diffusion formelle et publique. Cela ne signifie pas pour autant que plusieurs candidats voire plusieurs façons de recruter n'aient pas été implicitement mises en concurrence par l'employeur[917]. Ce dernier peut avoir rencontré un ancien intérimaire, le salarié d'un fournisseur, une connaissance d'un employé ou tout à la fois, avant de faire son choix. La prospection vise à intercaler, dans ce jeu d'interconnaissance, des candidats inscrits à Pôle emploi.

Les Directions régionales sont invitées par le dialogue de performance à établir un plan d'action relatif à « la stratégie commerciale de la région », en précisant comment ce plan s'inscrit dans une stratégie régionale globale. L'enjeu est explicite : « offrir davantage d'opportunités d'emploi aux demandeurs »[918]. Les deux types de plateformes sont présentées

[916] Une alerte automatique signale les personnes inscrites qui n'ont pas bénéficié d'un service depuis deux mois. Un service est soit une offre d'emploi, soit un atelier.

[917] Christian Bessy et Guillemette Larquier, « Diversité et efficacité des intermédiaires du placement », *op. cit.*

[918] Source, Dialogue de performance et élaboration budgétaire 2011, Cadre de réponse. *Cf.* annexes 2.

comme une mise en œuvre de la même orientation : « démontrer une amélioration significative de la qualité de service au client/amplifier la relation entreprise ». Le document précise que pour mettre en œuvre cette orientation, il convient de « capter et satisfaire les besoins en recrutement des employeurs ». L'amélioration de la qualité des services délivrés aux employeurs suppose, selon ces documents, de « répondre aux besoins par une gamme de services complète et adaptée, du premier contact au suivi dans l'emploi »[919]. La Direction générale demande également aux régions de proposer des gros plans concernant la façon dont les offres d'emploi ouvertes à la MRS sont récoltées. L'activité des plateformes 3995 est interrogée par la Direction générale qui attend des précisions concernant le « fonctionnement de la plateforme régionale » de prospection. De façon explicite, les deux plateformes étudiées sont appréhendées, par la Direction générale de Pôle emploi, comme des « centres de recette »[920] qui permettent de « faire du chiffre » ou d'économiser des ressources.

Encadré viii.1 : Histoire et mythologie de la Méthode de recrutement par simulation :

La méthode du recrutement par simulation ou MRS a été utilisée pour la première fois en 1995, dans le département des Deux-Sèvres, par deux responsables départementaux de l'ANPE, P. Liège et G. Lemoine[921]. Ils se sont inspirés, disent-ils, de travaux effectués sur la question de l'insertion professionnelle dans les années 1980 par un professeur canadien en sciences de l'éducation, Jacques Limoges.

J. Limoges a développé l'idée selon laquelle la durée de la période de chômage déterminerait le jugement que portent les demandeurs d'emploi sur eux-mêmes[922]. Le demandeur d'emploi passerait, selon ses travaux, par plusieurs phases, qui aboutiraient à la perte progressive de l'estime de soi. Cette estime est envisagée comme une « retombée du travail », tout comme le revenu, le statut, les relations interpersonnelles, la maîtrise du temps et de l'espace ou le fait de donner un « sens à sa vie ». Souhaitant tester cette idée en France, G. Lemoine met en place une étude dans son propre département, les Deux-Sèvres. Les résultats tendent à prouver que les phases identifiées par J. Limoges se succèdent bien, mais à un rythme plus lent qu'outre-Atlantique. Ce processus aboutit pourtant bien à ce que G. Lemoine nomme « la destruction de l'imaginaire professionnel » des demandeurs d'emplois. Les chômeurs de longue durée ont de grandes difficultés à se projeter à nouveau dans une activité professionnelle, surtout s'ils ont peu d'expérience en la matière. Cette approche envisage les dossiers des demandeurs d'emploi comme une denrée quasi-périssable[923]. L'enjeu de l'intervention sur la demande de travail devient, alors, un enjeu de « conservation ». G. Lemoine tente de répondre à cette question en ces termes. Pour pallier l'absence des

[919] Source, Dialogue de performance et élaboration budgétaire 2011, Cadre de réponse. *Cf.* annexes.

[920] Alain Burlaud et Claude J. Simon, *Le contrôle de gestion*, *op. cit.* p.23.

[921] La méthode est présentée d'un point de vue théorique et pédagogique dans Georges Lemoine, *Recruter autrement: le recrutement par simulation*, L'Harmattan., Paris, France, 2003.

[922] Les réflexions de Jacques Limoges sur les questions du chômage ont été publiées dans Jacques Limoges, *Chômage mode d'emploi*, Montréal, Canada, Ed. de l'homme, 1983. On trouve notamment dans ces écrits la présentation de l'approche dite du « trèfle chanceux » qui se présente comme une méthode pour réussir sa recherche d'emploi et qui va connaître un succès important dans les organismes d'aide à la recherche d'emploi et à l'ANPE dans les années 1990.

[923] Ces réflexions semblent faire écho au projet de calcul du chômage de longue durée élaborées par l'Unedic à partir de 2005. Ces dispositifs sont analysés dans Delphine Rémillon et Antoine Vernet, « De l'inaptitude à l'inemployabilité », *op.cit.* Ces opérations, regroupées sous le terme de « profilage » sont également étudiées dans Nathalie Georges, *Le profilage*, *op. cit.*

retombées non-monétaires du travail, il propose à des « *demandeurs d'emploi volontaires de* [son propre] *échantillonnage* [de participer à] *des exercices d'analogies et de métaphores* » qui reproduisent le travail[924]. Naît alors l'idée que ces exercices pourraient permettre de valoriser ces demandeurs d'emploi auprès des entreprises. En effet, ils tendent à prouver que dans leur vie personnelle ces derniers développent et actualisent des compétences qui sont valorisables sur le marché du travail. G. Lemoine nomme ces compétences transférables des « habiletés ».

D'un point de vue factuel, le développement de la méthode découle des difficultés rencontrées par un employeur en particulier dans une opération de recrutement particulière. En 1995, un équipementier automobile décide d'ouvrir un site de production dans le département des Deux-Sèvres. L'entreprise sollicite le concours du service public de l'emploi. La chaîne de montage requiert, selon l'employeur, 1 400 monteurs-assembleurs diplômés. Une telle commande n'est pas réaliste dans un département à dominante rurale. Dans les fichiers, seuls 300 personnes correspondent au profil. Il existe cependant un « stock » de demandeurs d'emploi locaux à qui la Direction départementale aimerait proposer des offres. Or, après l'observation des postes de travail ouverts à candidature, G. Lemoine et P. Liège concluent que les compétences effectivement nécessaires sont beaucoup moins élevées que les exigences de l'employeur ne le laissent supposer. Les références demandées sont même supérieures aux caractéristiques des personnes qui travaillent sur d'autres sites de cette même entreprise. P. Liège et G. Lemoine proposent à l'employeur de construire une procédure de recrutement qui évalue non pas l'expérience ou la qualification des candidats, mais leur aptitude concrète à occuper le poste. Il s'agit de le convaincre d'abandonner les signaux classiques de qualité, le CV et l'expérience professionnelle. Pour ce faire, les exercices inspirés de la théorie de J. Limoges sont reconfigurés pour servir de dispositifs de simulation des postes de travail et de sélection des candidats. Les exercices sont mis en œuvre et la procédure de recrutement va jusqu'à son terme, l'usine ouvre ses portes.

La MRS est en théorie un processus de recrutement long, couteux en temps pour Pôle emploi et jalonné d'étapes qui sont présentées par ses concepteurs comme la garantie d'un recrutement « juste ». Dans l'ouvrage *Recruter autrement*, G. Lemoine décrit de façon précise le déroulement que devrait suivre théoriquement la méthode[925]. Ce déroulement doit être respecté, quel que soit le poste de travail. Il compte six étapes :

- 1. Réaliser une étude du poste à pourvoir au sein d'un site de production semblable. Les résultats de cette étude doivent recevoir l'accord de l'entreprise.
- 2. Imaginer des supports de simulation matériels « qui permettront de modéliser toutes les problématiques du poste », à partir de métaphores dites « croisées ».
- 3. Développer le modèle réduit « jusqu'à ce qu'il soit représentatif de l'ensemble des tâches à effectuer dans le poste à pourvoir ».
- 4. Fabriquer la procédure permettant d'utiliser le modèle réduit en exercice de simulation, c'est-à-dire construire un protocole d'exercices.
- 5. Etalonner les exercices en fonction de leur forme et de leur temps théorique de passage, leur succession doit prendre une demi-journée.
- 6. Etalonner la pertinence des exercices sur le fond avec l'encadrement et le personnel de l'entreprise en prenant pour cobayes des opérateurs de même niveau que ceux recherchés pour les postes à pourvoir.

Ce travail d'analyse doit se faire sous un certain nombre de contraintes. Il est nécessaire, tout d'abord, de légitimer l'analyse de poste et les analogies retenues auprès de l'employeur. C'est la raison pour laquelle les résultats des candidats ne sont pas comparés entre eux mais rapportés à des salariés en emploi. Il est par ailleurs fortement conseillé de soumettre le recruteur lui-même aux exercices, afin qu'il prenne la mesure de la sélectivité de l'épreuve. Par ailleurs, la méthode est destinée à des individus éloignés de l'emploi, elle ne doit sélectionner sur d'autres critères que leurs « habiletés », c'est-à-dire leurs compétences préalablement acquises. G. Lemoine prohibe ainsi l'usage

[924] Georges Lemoine, *Recruter autrement*, *op.cit.*

[925] *Ibid.*

des sigles ou de termes « jargonneux » qui dressent pour lui des barrières entre les candidats sur la base de critères illégitimes.

L'histoire et la théorie de la MRS nous sont rapportées en des termes quasi-identiques par les différents acteurs rencontrés qui l'utilisent aujourd'hui ainsi que par des médias[926]. L'objet de notre étude n'est pas de vérifier la véracité de ces faits. En revanche, il apparaît certain que ce récit joue un rôle fondamental dans la façon dont les praticiens de la MRS se perçoivent et perçoivent la méthode. Ce récit fonctionne comme un mythe fondateur. L'abandon des critères traditionnels de sélection que sont le CV et l'expérience est régulièrement qualifié de « deal originel »[927]. À l'issue de cette première expérience, la méthode poursuit son développement. D'abord de manière isolée sur son lieu de naissance, à Niort, avant qu'au début des années 2000 un second site de production d'exercices ouvre à la Direction générale de l'ANPE. La méthode reste cependant très attachée à ses créateurs puisque P. Liège, cofondateur de la méthode, intervient en tant qu'expert pour vérifier les exercices développés sur ce second site.

En 2004, la MRS est présentée au ministre des affaires sociales, Jean-Louis Borloo, architecte de la loi de cohésion sociale[928]. Convaincu que le dispositif peut être mobilisé pour valoriser les personnes éloignées de l'emploi, il propose d'utiliser la MRS pour orienter et placer les jeunes sortis du système scolaire sans formation. Ce public est le public type des missions locales et non de l'ANPE mais les créateurs du dispositif ne souhaitent pas que la méthode soit mise en œuvre en dehors de leur institution et de leur autorité. De ce fait, la MRS est confiée à des plateformes spécifiques, dites « plateformes de vocation », gérées par l'ANPE mais présentées, dans les textes d'application, comme l'outil privilégié des missions locales pour orienter les jeunes gens sortis du système scolaire sans qualification. Soixante-douze plateformes sont érigées à partir de 2005, en marge du réseau d'agences traditionnelles. On compte aujourd'hui cent quinze plateformes mettant en œuvre la méthode de recrutement par simulation. Elles emploient cinq cents salariés. Récemment, le terme de plateforme de vocation a été remplacé par le terme d'Agence de service spécialisée (ASS).

1.2. Faciliter l'intervention dans les agences classiques : les plateformes « prestataires du réseau »

Les plateformes récoltent des ressources afin que les conseillers des agences classiques aient des éléments concrets à proposer aux demandeurs d'emploi reçus sur rendez-vous. Les plateformes collectent des offres (3995) ou délivrent des prestations de services (MRS) formatées comme des produits normalisés[929]. Les plateformes, telles qu'elles sont modélisées par la loi et par l'organisation de Pôle emploi, peuvent ainsi être analysées comme des « prestataires de service » des agences. Elles interviennent dans une grande indépendance mais leur activité est structurée par – et structure fortement – l'activité des agences classiques.

La méthode de recrutement par simulation (MRS), se présente comme une prestation mise à la disposition des agences pour placer des demandeurs d'emploi. L'alimentation des exercices en candidats est assurée par les agences locales. Lors de nos observations dans des

[926] Un exemple tiré de l'édition électronique du journal *La Croix* : http://www.la-croix.com/Actualite/France/La-methode-de-recrutement-par-simulation-_NP_-2013-03-26-925188

[927] Entretien avec Nathan, chargé de mission MRS dans une Direction régionale de Pôle emploi.

[928] Entretien avec Quentin, Directeur de plateforme MRS.

[929] Yolande Benarrosh, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE*, *op. cit.* p. 157. L'approche est analysée pour l'ensemble des services publics dans Jean Gadrey, « La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ? », *op. cit.*

agences classiques, nous avons eu l'occasion de voir la méthode de recrutement par simulation « prescrite » à des demandeurs d'emploi. L'opération était proposée aux demandeurs comme un service permettant de s'insérer dans des secteurs où ils n'ont pas ou peu d'expérience.

Dans la scène qui suit, la conseillère observée effectue des entretiens avec des demandeurs d'emploi qui ont pris rendez-vous par téléphone. Ils ne peuvent être reçus par leur conseiller attitré car celui-ci est monopolisé par des inscriptions. Avant l'entretien, la conseillère (Golda) s'enquiert de la situation de la demandeuse d'emploi en parcourant les informations notées dans son dossier lorsqu'elle a pris rendez-vous :

« 5ème demandeur d'emploi de la matinée. Il est 10h.
La fiche Escalade[930] dit sobrement : «*Vous aimeriez une formation dans la restauration.*"
Golda : «*C'est bien il y a des gens qui veulent encore travailler dedans !* [La demandeuse d'emploi fait son entrée dans le bureau.] *Bonjour, pourquoi ce métier madame ?*
Demandeuse d'emploi (DE) : *J'ai été femme de chambre et c'est un métier qui m'a intéressé.*
Golda : *Donc l'hôtellerie à la base, puis vous voulez aller vers la restauration.*
DE : *Oui. Mais serveuse ou caissière, ça va aussi.*
Golda : *D'accord, je serais assez encline à vous confier aux collègues de la plateforme de vocation, pour faire des tests d'habileté. Je les appelle.* Golda décroche son téléphone et numérote. «*Bonjour, je suis une collègue de l'agence de XXX. Quand est-ce que se déroulera la prochaine session d'exercice pour les hôtesses de caisse ? D'accord. Et EPR* [Employé polyvalent de restauration] *? D'accord.*" Elle raccroche.
Golda explique le dispositif de la MRS à la demandeuse d'emploi.
Golda : «*Une fois que vous êtes validée, vous avez une attestation et après on a des enseignes qui se sont engagées à recevoir les gens validés en priorité. Si ça ne marche pas on regardera pour une prestation formation.*
DE : *D'accord et l'adresse ?*
Golda : *J'y viens. Je dois avoir une fiche de prescription.*" »[931]

La situation face à laquelle la conseillère se trouve est à la fois simple et plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, la personne souhaite se tourner vers une activité où les offres d'emploi sont nombreuses. Il ne sera pas difficile de lui trouver des offres d'emploi. Du point de vue de la conseillère, la demandeuse d'emploi cadre parfaitement avec le public cible de la méthode de recrutement par simulation : elle ne dispose pas de références en la matière mais son parcours lui confère des compétences valorisables. Elle utilise la MRS pour, le plus rapidement possible, amener la demandeuse d'emploi à rencontrer des employeurs qui embauchent dans le secteur. On voit là que la MRS constitue une ressource professionnelle pour la conseillère, car elle lui permet d'identifier à moindre coût une prestation correspondant à la situation de réorientation professionnelle de la demandeuse d'emploi.

[930] « Escalade » est un dispositif de suivi mis en place récemment pour transmettre des informations à l'intérieur de l'institution Pôle emploi d'une agence à une autre. L'objectif est de réduire l'importance des mails transmis à la boite de réception collective des courriers électroniques de l'agence qui est particulièrement encombrée.

[931] Observation, été 2012, carnet p.161/234. L'extrait cité représente la moitié de l'entretien dans son ensemble, le reste étant consacré à l'enregistrement de la prescription dans le dossier de la demandeuse d'emploi.

De leur côté, les plateformes téléphoniques effectuent des prestations pour les agences à double titre. D'une part, elles délestent les conseillers des agences locales de l'obligation d'être toujours disponibles lorsque le téléphone sonne. Les chefs d'équipe et le Directeur d'agence sont donc plus libres d'affecter leurs agents aux tâches imposées par le nombre de personnes à recevoir[932]. D'autre part, le personnel des plateformes collecte les offres d'emploi vouées à être remises aux demandeurs d'emploi pendant les entretiens de suivi mensuel. Elles peuvent également leur être transmises lorsque les conseillers traitent en *back office* le cas des demandeurs d'emploi n'ayant pas bénéficié d'une offre d'emploi depuis plus de deux mois.

> Dans la scène qui suit, une conseillère de la plateforme téléphonique, Karine, répond aux appels entrants. Un employeur, qui cherche à joindre son agence locale pour déposer une offre, est automatiquement renvoyé vers la plateforme :
>
> « Le téléphone sonne, Karine décroche.
>
> Karine : «*Pôle emploi Karine Bonjour ! Vous essayez de joindre l'agence de* [une commune de 50 000 habitants] *c'est ça ? Vous êtes en fait sur la plateforme entreprises régionale.* [L'employeur a laissé des messages à Pôle emploi de sa commune, mais ils ne donnent pas suite.] *Vous avez envoyé un mail ou appelé ? Vous avez des postes à pourvoir, très bien. Vous pouvez nous les confier si vous le voulez. Vous avez déjà défini les critères ou vous préférez m'envoyer un mail ? Ça prendra 10 minutes quand même, si on construit l'offre ensemble… Donnez-moi le numéro des offres anciennes, ça nous fera gagner du temps. Vous l'avez ?*"
>
> Elle attend.
>
> Karine : «*Vous êtes où ? À* [une commune limitrophe de son agence locale, 13 000 habitants] *? D'accord. Je cherche votre établissement.* [Le moteur de recherche tourne pour chercher l'entreprise – l'identification est parfois difficile quand des raisons sociales ont une orthographe proche] *On croise les doigts. MKW Saveurs ? D'accord. Vous êtes monsieur Berhakem ? Très bien. Quel poste alors ? D'accord deux postes, cuisinier et employé polyvalent.*"
>
> Karine saisit l'offre d'emploi en interrogeant longuement l'employeur sur les conditions de travail. Puis, à l'issue de cet entretien, elle demande :
>
> Karine : «*Vous avez d'autres questions ? Les offres seront visibles sur le site demain matin. Est-ce que vous souhaitez une présélection ? Ça signifie que mes collègues sélectionnent des profils avant de vous envoyer les candidats. Vous préférez que vos coordonnées et votre adresse apparaissent. Très bien. Le recrutement est assez urgent, je comprends. Mes collègues de l'agence locale vous contacteront et vous donneront leurs coordonnées. Le numéro d'offre d'emploi, c'est moi qui leur enverrai. Je vous donne le numéro de l'agence d'XXX si jamais vous voulez modifier quelque chose dans cette offre. N'hésitez pas à rappeler. Là, ça a basculé vers la plateforme mais n'hésitez pas à les rappeler à l'avenir.*" »[933]

L'employeur cherchait à contacter l'agence Pôle emploi de sa commune pour déposer une offre. L'appel est transféré automatiquement vers la plateforme téléphonique. Il y a donc un décalage entre l'interaction attendue par l'employeur et le cadre dans lequel son appel est en fait traité. La conseillère saisie l'offre d'emploi pour le compte de l'agence habituelle de cet employeur tout en lui

[932] À titre d'exemple, sur une agence accueillant quarante agents, le *service-entreprises* ne peut être tenu que par deux agents.

[933] Observation, Plateforme téléphonique, printemps 2012, carnet p.11/69.

expliquant comment faire pour contacter les personnes qui suivront à l'avenir ce recrutement.

Les sites spécialisés de Pôle emploi sont en mesure d'allouer en continu des effectifs à la satisfaction des besoins des employeurs. S'observe ainsi une division du travail à l'échelle de l'organisation entre les conseillers chargés de la demande et les conseillers chargés de l'offre. Le travail sur les plateformes MRS et 3995 s'apparente à une prestation de service, fournissant une externalisation de capacité aux agences classiques de Pôle emploi. L'émergence de ces dispositifs poursuit l'objectif de redorer le blason de Pôle emploi et ses résultats.

1.3. Une distance embarrassante

L'éloignement entre les plateformes et les agences, conjugué au temps de travail contraint des conseillers intervenant en agence, provoquent une dissociation des séquences de travail. Les interventions successives sur un même dossier s'éloignent dans le temps et dans l'espace. Les conseillers des plateformes ont du mal à saisir les conséquences de leurs actes et n'ont que peu d'éléments pour se figurer les tenants et aboutissants des cas qu'ils traitent. L'intervention à distance du guichet n'a pas que des avantages car elle place les agents des plateformes dans des situations où ils n'ont aucun retour sur les effets de leur travail. Ils interviennent de manière épisodique, sans pouvoir mesurer ce qu'est un travail de bonne ou mauvaise qualité.

Gérer les informations

L'information reçue et générée par les agents des plateformes est sujette à caution, dans la mesure où ils ne maîtrisent que très imparfaitement les conditions dans lesquelles les premières ont été produites et dans quelles situations les secondes seront utilisées.

Dans cette séquence, une conseillère est en ligne avec une employeur qui a une question très précise à poser sur un dossier d'aide à l'embauche. Les plateformes ne sont pas habilitées à élaborer ce type de dossier, la conseillère doit, de ce fait, absolument joindre l'agence locale de l'employeur mais n'y parvient pas :

« Esra : *C'est occupé, je leur dis de vous appeler sur votre portable ? D'accord. Je vais prendre le nom du candidat pour voir si la personne est éligible* [à une aide au recrutement]. *Madame À c'est ça ? Très bien, je fais la commande tout de suite.*

Esra raccroche. Dans le dossier de l'employeur, elle indique qu'elle a eu l'employeur au téléphone et que cette discussion portait sur l'éventuelle éligibilité d'un candidat à une aide à l'embauche.

Esra m'explique : *J'ai mis un truc dans l'E36* [l'historique de l'employeur] *mais je ne sais pas du tout comment ça leur apparaît en agence. Donc, ce que je vais faire, c'est une demande de rendez-vous.*

Puis Esra envoie un mail à l'agence locale. Le mail contient les informations suivantes : une mesure d'aide à la formation préalable au recrutement (AFPR) doit

être mise en place pour l'employeur K par la conseillère A. Le mail précise le numéro de l'employeur à recontacter.

Esra se tourne vers moi : *Je préfère envoyer un mail parce que cliquer juste sur "demande de prise de rendez-vous" dans le logiciel… J'ai pas confiance. Je ne sais pas comment ça apparaît en agence.* »[934]

Dans le langage des conseillers, une « E36 » est une opération qui consiste à rédiger des informations qualitatives dans le dossier d'un employeur. Le terme fait référence au code qu'il fallait auparavant composer dans une petite boîte de dialogue pour atteindre la fiche de saisie textuelle en question[935]. Une telle saisie est obligatoire à chaque modification du dossier de l'établissement, afin d'assurer une traçabilité des actes. Aujourd'hui, les applications fonctionnent par arborescence mais le terme E36 est resté comme synonyme de « historique du dossier ». Du fait du nouvel applicatif, intitulé *escalade*, l'information renseignée dans l'historique des offres est envoyée automatiquement sous forme de fiche électronique dans l'agence locale de l'employeur. Là où les conseillers avaient l'habitude de prévenir par mail le conseiller responsable de l'établissement qu'une modification avait été apportée, la fiche est conçue pour automatiser cette transmission d'information. Pourtant, ne sachant comment ces fiches parviennent concrètement dans les agences, la conseillère observée préfère multiplier les supports de transmission d'information.

Le résultat du travail, sa forme et sa qualité ne sont pas accessibles, compliquant d'autant l'évaluation par chacun, de ses propres actes. L'ajustement à ce qui serait un « bon travail », que ce soit du point de vue de la hiérarchie, de leurs collègues ou bien d'eux-mêmes est difficile.

La distance avec les agences et avec les conséquences de leur travail met en péril « l'infrastructure informationnelle »[936] qui supporte l'activité de Pôle emploi. Malgré l'aliénation que provoque le fait de ne traiter qu'une partie de chaque dossier, le travail des conseillers ne peut être comparé à du travail à la chaîne, car l'existence du convoyeur est, dans notre cas, un des enjeux de l'activité, il n'existe pas au préalable. On retrouve ici une problématique commune des situations où les agents évoluant en *back office*, sont très nettement éloignés de ceux qui interviennent en *front office*[937]. Dans de tels cas, les employés sont amenés à reconstruire par des enquêtes le sens qui structure les dossiers qu'ils traitent.

Dans un moment de calme entre deux appels, la conseillère de la scène précédente essaie de transmettre au conseiller d'une agence locale, en charge d'un employeur, les informations nécessaires au suivi d'une autre offre d'emploi :

« Esra fait donc deux mails. L'un à l'agence de suivi de l'offre, l'autre à l'employeur. Elle prend soin de mettre le numéro de l'offre dans les deux mails,

[934] 3995, Observation, printemps 2012 p.6/69.

[935] Le code faisant lui-même référence aux fiches F36 ou « fiche de suivi des relations avec les entreprises » que les agents remplissaient à chaque contact avec un employeur avant l'informatisation de la saisie. Stéphane Callens, « De la prospection à la relation du suivi », *op. cit.* p.192.

[936] Geoffrey C. Bowker et Susan L. Star, « Building Information Infrastructures for Social Worlds - The Role of Classifications and Standards », *op. cit.*

[937] Jérôme Denis, « Le travail de l'écrit en coulisses de la relation de service », *op. cit.*

ainsi que le numéro de l'établissement. Elle indique également le numéro de la ligne téléphonique directe de l'agence. »[938]

Des opérations de ce type visent à faire connaître à l'ensemble des parties prenantes les actes effectués, tout en expliquant quelles en étaient les raisons. Cette production de traces du travail n'a pas pour but de mettre en scène la productivité de l'agent à destination de sa hiérarchie. L'objectif est le suivi de la procédure de recrutement par d'autres conseillers.

Les conseillers transmettent les éléments saillants du dossier, permettant à un collègue d'une agence de prendre à son tour l'offre en main. Il s'agit ainsi d'optimiser le temps de travail du successeur en intégrant les critères d'identification du dossier qui peuvent être des codes – numéro d'identifiant – ou l'objet de l'intervention – « aide à l'embauche ». Du fait de la disparition des lignes directes, il n'est pas possible pour les conseillers des agences d'identifier et de contacter la personne qui a saisi l'offre d'emploi. Ainsi, lorsque l'agent de la plateforme prend peu de précautions, l'intervention du conseiller en agence est particulièrement difficile.

La scène suivante, se déroule au service-entreprises d'une agence. La conseillère, aux côtés de qui nous passons une partie de la journée, traitent les courriers électroniques envoyés à la boîte de réception collective de l'agence[939] :

« Il y a un mail d'un agent du 3995. Ils disent avoir suspendu les offres car, pour les deux premières, l'employeur avait trouvé quelqu'un en interne et pour la troisième ils vont faire autrement. Dans le mail, l'agent qui a traité le cas n'explique pas ce qu'il entend par "faire autrement". La première offre est, en fait, purement et simplement annulée sans que ni le conseiller responsable de l'offre, ni le chef d'équipe, n'ait été prévenus. Il est juste dit que des anciens ont repris le poste, mais il se trouve que l'historique des offres indique qu'une demandeuse d'emploi a été embauchée et qu'il faut de ce fait annuler l'offre. La dernière personne dans la liste des personnes mises en relation est la même demandeuse d'emploi que dans l'historique. »[940]

Quelques éléments doivent être précisés pour prendre la mesure du désarroi de la conseillère que nous observons face à cette situation. Une offre d'emploi peut être « suspendue », c'est-à-dire qu'elle n'apparaît plus dans le système d'information comme une offre à pourvoir. En revanche, il est toujours possible, pour le garant - le conseiller qui gère l'offre en question - d'intervenir sur l'offre suspendue. Il peut indiquer, notamment, si les candidats mis en relation ont été recrutés ou non. Cette option est utilisée lorsque l'employeur a reçu un nombre suffisant de candidats et qu'il souhaite choisir parmi eux. Le logiciel de saisie des

[938] 3995, Observation, Juin 2012, carnet p.10/69.

[939] Le fonctionnement des courriers électroniques à Pôle emploi est sédimenté. Au sein d'une agence il existe une boite mail collective que tous les agents sont habilités à consulter, une boite mail propre à chacune des équipes professionnelles et enfin une boite mail personnelle. Les mails envoyés sur les boites collectives sont lus avec moins d'attention que les mails des boites personnels.

[940] Observation du service-entreprises d'une agence Pôle emploi Champenoise, Printemps 2012. L'observation a eu lieu dans le cadre d'une étude réalisée par un cabinet de consultant mandaté par le Pôle emploi et à laquelle nous avons participé. Pour plus de précision sur la place de cette étude dans notre méthodologie, *cf.* annexe 1.4.

offres permet d'ailleurs de rendre la suspension automatique à partir d'un certain nombre de mises en relation. Ce seuil est négocié avec l'employeur au moment de l'enregistrement de l'offre. La suspension n'est pas une annulation. Lorsque l'offre est suspendue, il est possible de la remettre en cours, d'un simple clic, afin de mettre en relation de nouveaux candidats. Lorsque l'offre est annulée, il n'est plus possible d'effectuer de manipulation. L'offre est morte. Dans le cas présent, la plateforme téléphonique informe l'agence qu'elle a suspendu trois offres d'emploi car elles ont été pourvues. Mais, d'après les informations transmises, il ne s'agit pas de candidats envoyés par Pôle emploi. Or, les offres n'ont pas été suspendues, elles ont été annulées. Les conseillers qui en ont personnellement la charge n'en ont pas été avisés et n'ont même pas été consultés. Le cas est d'autant plus mystérieux que l'une des offres a finalement été traitée dans les règles de l'art, en indiquant le nom de la demandeuse d'emploi qui a été recrutée, alors même que le mail précise bien que l'employeur a « fait autrement » que de passer par Pôle emploi.

Dans les agences classiques, de telles scènes sont mal vécues par les conseillers. Ces derniers ne connaissent pas les personnes intervenant dans les plateformes et les contraintes auxquelles ils font face. Ils se figurent que les agents des plateformes téléphoniques sont des agents peu qualifiés – « recrutés trop rapidement lors de la fusion »[941]. Ce sentiment est amplifié par le fait que dans certaines régions, Pôle emploi sous-traite à des entreprises privées une partie des flux d'appels passés au 3995 (employeurs) et au 3949 (demandeurs d'emploi). Contraints d'abandonner le travail de collecte des offres pour absorber la file des demandeurs d'emploi qui attendent, les conseillers ont parfois le sentiment que des agents précaires leur dérobent leur métier. Pourtant, comme nous allons maintenant le voir, la critique est parfois retournée.

Gérer la colère

Les agences peinant à faire face à l'afflux de demandeurs d'emploi, le 3995 est régulièrement utilisé par les employeurs comme une plateforme d'information et non comme une plateforme de dépôt d'offre. Le numéro 3995 devient un coupe-file à destination des employeurs. Les conseillers de ces plateformes n'ont pas de prise directe sur le travail de leurs collègues travaillant en agence locale. Une partie de leur travail revient, de ce fait, à amortir la colère que les usagers nourrissent vis-à-vis des professionnels et du fonctionnement des agences, sans pouvoir la transmettre.

La scène suivante a lieu sur la plateforme téléphonique, un vendredi après-midi, en fin de journée. La dernière après-midi de la semaine est la demi-journée la plus chargée de la plateforme téléphonique : les agences classiques sont fermées pour que se tiennent les réunions de service. La totalité des appels aboutit sur les plateformes. Dans le cas présent, un conseiller tente de calmer un restaurateur qui cherche depuis plusieurs semaines à faire disparaître du site Internet de Pôle emploi une offre qu'il avait déposée et pour laquelle il a trouvé un candidat :

[941] Entretien avec Nathan, chargé de mission dans une Direction régionale, 2010.

Thierry : « *Ça va suspendre le nombre de personnes qui s'adressent à vous et je vais prendre contact avec votre agence pour qu'il puisse faire l'annulation. Je sais pas quoi vous répondre, ce n'est pas moi qui les traitais. Moi, quand je travaille, je saisis dans la demi journée je ne sais pas ce que font les autres. Moi, je suspends pour ce qui est d'aujourd'hui. Vous verrez que l'offre est suspendue, que vos coordonnées n'apparaissent pas. Je fais au mieux pour vous… Voilà, j'ai prévenu l'agence… Voilà…* [En fait il ne rédigera la fiche de liaison qu'après avoir raccroché] *Je fais mention de votre réclamation également. Je comprends votre énervement.* » Il raccroche…

Thierry : « *Le mec, là, il devient complètement fou. Il a pourvu le poste il y a maintenant plusieurs jours et on continue de lui envoyer du monde. Des gens qui viennent avec des lettres de motivation en plein service, pendant le rush, il en peut plus le mec. Dans le contact, je vais préciser "fort mécontent"… L'offre était déjà pourvue !* »[942]

Le conseiller est mis en position de gérer la colère de l'employeur, sans en être le responsable. Bien plus, il lui est difficile de reconstruire le processus qui a conduit l'employeur à ne pas voir son offre traitée comme il l'aurait souhaité.

On voit à travers le positionnement institutionnel et l'organisation des plateformes qu'elles interviennent à distance du flux des demandeurs d'emploi. Elles ne sont pas soumises à l'obligation de réception des nouveaux chômeurs comme c'est le cas des agences classiques. On voit également que les conseillers intervenant dans ces agences peinent à reconstruire la portée des opérations qu'ils peuvent mettre en œuvre. Pourtant, ces plateformes sont investies par la Direction générale de Pôle emploi comme le fer de lance de la lutte pour retrouver un semblant de relation avec les entreprises, disparue pendant les premières années de la fusion. Après avoir souligné le caractère indépendant de ces entités organisationnelles, nous montrons comment elles en viennent parfois à jouer une partition qui est la leur, du fait des obligations de résultats qu'elles subissent.

2. En concurrence avec les autres acteurs du service public de l'emploi

Les plateformes vocation interviennent en tant que prestataires des agences classiques en fournissant des services que les agences ne peuvent assurer. La répartition de la valeur de ces prestations génère une tension cristallisée autour de la collecte des offres d'emploi. La valeur de ces offres résulte des objectifs du « dialogue annuel de performance ». Le nombre d'offres collectées est un indicateur important dans le cadre de la « stratégie tournée vers l'entreprise ». Il l'est d'autant plus que chaque mise en relation positive[943] – indicateur primordial alimentant la loi de finance – suppose la saisie préalable d'une offre d'emploi. Pour le dire autrement, la collecte des offres est le socle sur lequel repose la mesure de la

[942] 3995, Observation, printemps 2012, carnet p.69/69.

[943] La mise en relation positive correspond à l'embauche d'un demandeur d'emploi suite à une telle mise en relation. Ces deux indicateurs évaluent respectivement les efforts fournis en matière d'intermédiation et les fruits de ces efforts.

« performance » des agences. Les offres constituent un gisement de valeur disputé qui suscite les convoitises. Nous avons étudié jusqu'à présent l'organisation prescrite de ces plateformes, nous allons maintenant nous concentrer sur leur activité quotidienne. Nous montrons dans cette section que les plateformes entrent en concurrence avec les autres intermédiaires publics de placement (2.1.) et les autres agences de Pôle emploi (2.2.).

2.1. La MRS en concurrence avec les missions locales

La de cohésion sociale qui institue les « plateformes de vocation » en 2005 décrit de façon précise comment la méthode de recrutement par simulation doit être mise en œuvre. D'après les textes de l'époque, la MRS doit être « l'outil privilégié » des missions locales[944] mais la méthode reste dans le giron de l'ANPE. Ce sont les candidatures des personnes envoyées par les missions locales qui doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les textes proposent que les jeunes gens non-diplômés, inscrits en mission locale, passent les exercices relatifs à trois métiers différents pour être ensuite orientés vers les emplois pour lesquels ils ont des compétences repérées par la procédure. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le terme de « plateforme de vocation » utilisé originellement. Il s'agissait de révéler aux jeunes gens sortis trop tôt du système scolaire ce pour quoi ils étaient faits. La MRS est constituée comme un « quasi-diplôme », un brevet d'aptitude. La charge de la collecte d'offres d'emploi est confiée, par la loi de 2005, à l'ANPE qui est mandatée pour trouver des offres correspondantes aux profils des jeunes ayant réussi les exercices.

La modélisation du recrutement par simulation dans la loi constitue un retournement d'envergure par rapport à la procédure canonique élaborée lors des expériences fondatrices. En effet, la justification de la méthode reposait sur la difficulté des entreprises à trouver des candidats pour un poste donné à un moment donné, ce qui permettait d'entamer des négociations avec l'employeur pour qu'il accepte de modifier ses critères de sélection. La réorientation de la méthode dans le but d'orienter des jeunes gens, sans leur proposer d'emploi, abolit cette condition qui permettait l'enrôlement de l'employeur dans le discours de la méthode. Pour contrecarrer le risque de ne pas convaincre l'employeur de changer ses habitudes de sélection, l'institutionnalisation de la méthode va de pair avec l'ajustement des exercices à des métiers pour lesquels les difficultés de recrutement sont chroniques, les métiers dits « en tension »[945]. Des exercices standardisés sont élaborés, à partir de la liste des

[944] Bulletin Officiel de l'ANPE N° 2005-4 du 30 août 2005.

[945] La tension sur le marché du travail est évaluée en confrontant les offres d'emploi satisfaites au volume total d'offres d'emploi. Un métier est dit « en tension » lorsque le volume de demandes tend à se rapprocher du volume d'offres diffusées. Cette idée recouvre également celle plus ancienne de « métier porteur ». La notion de « métier en tension », est un bel exemple du caractère performatif des dispositifs statistiques de quantification. L'identification des métiers dits en tension réside en partie sur le ratio « offres d'emploi satisfaites/offres d'emploi déposées », enregistré par le système d'information de Pôle emploi. Or, pour des raisons internes de

métiers difficiles à pourvoir. La loi de cohésion sociale vise à amener les jeunes chômeurs vers des métiers peu qualifiés et peu attrayants, qui connaissent un fort turnover, emplois dans la restauration ou le bâtiment, par exemple. La loi de cohésion sociale ne pose pas la question de l'alimentation de ces opérations en offres d'emploi. Il est simplement précisé que les agences classiques de l'ANPE doivent collecter des offres qui concernent en priorité les métiers pris en charge par la MRS. Les sessions d'évaluation des jeunes non-qualifiés ne sont pas rattachées à des processus de recrutement[946].

L'appropriation du dispositif par les acteurs témoigne de la position de ces plateformes, dans le fonctionnement plus général de l'ANPE puis de Pôle emploi[947]. Dans le sillage de la loi de cohésion sociale de 2005, les missions locales sont invitées à utiliser le recrutement par simulation pour favoriser l'insertion dans l'emploi des publics les moins employables. Pour ce faire, l'ANPE doit mettre à disposition des Missions locales, une partie de ses outils de travail : les exercices de la MRS. Mais l'ANPE a d'autres impératifs : mobiliser la MRS pour proposer un service de recrutement alternatif aux entreprises et donc des candidats considérés par ces employeurs comme recrutables. Au cours de la première séquence (2005-2006), l'organisation du travail sur ces plateformes était en quelque sorte scindée en deux. Il y avait d'une part, une activité de service aux entreprises, qui consistait à mettre en œuvre des sessions de sélection des candidats préalables à un recrutement et, d'autre part, des sessions d'exercices mises en place pour évaluer les jeunes gens envoyés par les missions locales, sans qu'un entretien d'embauche ne leur soit proposé à l'issue des tests. Cette seconde composante de l'activité des plateformes disparaît progressivement à partir de 2007. Les équipes en charge de cette méthode de recrutement favorisent non pas les publics définis par la loi, mais bien les besoins épisodiques des employeurs. Ce qui constitue la principale valeur pour les organisateurs de la MRS n'est pas tant le candidat que l'existence d'un employeur qui souhaite recruter en nombre en acceptant la méthodologie. Sans offrir de possibilités supplémentaires de placer des demandeurs d'emploi, la mission d'orientation instituée par la loi multiplie le nombre de demandeurs à placer. Les plateformes se recentrent

---

management par objectif, les offres supérieures à un mois sont mal vues par la hiérarchie, conduisant les agents de terrain à annuler régulièrement les offres dont la durée de vie est trop importante. L'identification de difficultés de recrutement en partant de ces ratios est donc modifiée par l'investissement managérial des outils de quantification.

[946] Ce retournement rappelle la mise en œuvre par le gouvernement Chautemps, en 1937, de tests psychotechniques pour l'orientation des chômeurs vers les emplois déficitaires. Thomas Le Bianic, « Des tests pour les chômeurs : la psychotechnique au ministère du Travail, des années 1930 aux années 1950 », *Bulletin de psychologie*, 2008, Numéro 496, n° 4, p.357-366. À la différence d'aujourd'hui, ce sont des régleurs qualifiés qui manquaient à l'époque, du fait de l'émergence des chaînes et des convoyeurs dans la grande industrie.

[947] Le récit que nous proposons synthétise une série d'entretiens effectuée auprès des acteurs et des observateurs de la MRS. Notamment, un entretien avec Nora, conseillère sur une plateforme MRS, un entretien avec Quentin, responsable de plateforme MRS, un entretien avec un consultant extérieur ayant participé à l'évaluation de la MRS et deux entretiens avec une membre de la Direction des études de Pôle emploi ayant participée à l'évaluation de la MRS.

progressivement sur les finalités initiales de la méthode : accompagner des employeurs lors des recrutements difficiles. Cet éloignement vis-à-vis de la lettre de la loi ne peut être compris sans prendre en compte les formes nouvelles d'évaluation de l'opérateur public de placement qui sont introduites par la même loi de 2005. En échange de l'ouverture du marché du placement à la concurrence, qui accorde aux entreprises de travail temporaire et aux opérateurs privés de placement l'autorisation de proposer des CDD et des CDI à leurs inscrits[948], l'ANPE se voit conférer le droit d'aller chercher un dixième de son budget sur le marché du placement par l'intermédiaire de filiales à but lucratif. Si ces filiales ne verront finalement jamais le jour, la gestion des plateformes de vocation sur lesquelles la MRS est mise en œuvre, est appréhendée à l'époque, par la Direction de l'ANPE, comme la préfiguration de ces filiales, intervenant donc en concurrence vis-à-vis des autres intermédiaires de l'emploi. La lutte pour la captation des offres de recrutement en nombre supplante donc, dans l'activité des acteurs, le travail de partenariat avec les missions locales dont les mécanismes de valorisation ne sont pas précisés par le texte de la loi de 2005. Le plan de cohésion sociale se contentait d'appeler de ses vœux une « coopération » entre organismes du service public de l'emploi. L'ANPE a ainsi développé un « produit », à destination d'un marché concurrentiel. Cette analyse est corroborée par le fait que la méthode est brevetée. La MRS est mobilisée par les conseillers comme composante de l'offre de service de l'institution, un produit issu d'un catalogue.

2.2. La concurrence avec les autres agences de Pôle emploi

Les évolutions de la pratique de la MRS, au cours de la période 2005-2008, sont révélatrices des effets plus généraux de la loi de 2005 en matière de coordination entre les acteurs de la politique de l'emploi. La concurrence pour les placements conduit progressivement les agents responsables de l'ANPE à prendre leurs distances vis-à-vis des missions locales. Dans le même ordre d'idée, on constate l'apparition d'une concurrence entre les plateformes et les agences classiques pour la captation des offres d'emploi. Les plateformes téléphoniques ne sont pas épargnées par ce phénomène. La lutte pour la captation des offres est le cœur de cette concurrence. Nous avons vu que les agents intervenant sur les plateformes sont institutionnellement en position de prestataires de leurs collègues conseillers. Or, il faut se souvenir que les Directeurs d'agence et leurs subordonnés sont évalués en fonction de leur capacité à démontrer leurs résultats. De ce fait, les recrutements en nombre, tels que les permet la MRS ou la centralisation des appels des employeurs, telle que la suppose le numéro unique, constituent des « filons » de ressource très importants, dont les

[948] L'ouverture à la concurrence du marché du placement correspond à un des volets de la transposition dans le droit français de directives européennes issues de la stratégie de Lisbonne.

agences traditionnelles peuvent être écartées. Les conseillers des agences ont donc une forte réticence à orienter les employeurs vers les plateformes MRS ou à informer les employeurs sur les services en ligne proposés par le 3995. La mobilisation de la MRS, par exemple, représente une perte nette pour une agence Pôle emploi en termes de résultats.

> Une conseillère MRS explique son rapport aux agences :
> « *Parfois, il est dur cependant de leur faire comprendre qu'on n'est pas là pour leur prendre des offres. Qu'il y a possibilité de faire du chiffre avec la MRS.* »
>
> Karina, conseillère en charge de la MRS sur une plateforme, entretien, 2010

L'expression « leur prendre des offres » est à replacer dans le contexte de quantification de l'efficacité analysé dans les chapitres précédents. La MRS est, par convention interne, réservée à des recrutements en nombre, c'est-à-dire des offres d'emploi concernant plus de cinq postes de travail. De telles opérations constituent une véritable aubaine pour les agents évoluant dans le réseau classique et pour leur encadrement local. L'orientation d'une offre vers les plateformes constitue une perte nette pour l'agence locale de Pôle emploi. Dans la mesure où l'évaluation de l'efficacité est faite isolement, par site de production, la mise en place d'un recrutement selon la méthode de recrutement par simulation déplace le lieu d'enregistrement de l'efficacité de l'agence locale vers la plateforme. Pour les conseillers des agences locales, l'information sur les postes vacants ont une valeur importante. Ils cherchent à fidéliser ces employeurs pour se positionner en tant que « lien faible »[949] entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Ainsi, lorsqu'un conseiller travaille de manière régulière avec un employeur, le passage par la MRS, représente un risque pour la rente de productivité dont il bénéficie, en détournant vers la plateforme de vocation un client régulier d'une agence locale. La concurrence pour les offres en nombre au sein de Pôle emploi n'est pas propre à la MRS, on la retrouve également sur les plateformes téléphoniques.

> La scène suivante se déroule sur la plateforme 3995. Le conseiller a quatre ans d'expérience à Pôle emploi mais a toujours officié sur cette plateforme et n'a jamais travaillé dans une agence classique. Il est en ligne avec un employeur qui souhaite déposer une offre d'emploi. Le poste à pourvoir est situé dans le département de l'Yonne, c'est-à-dire dans une autre région. L'employeur souhaiterait déposer l'offre directement auprès d'une agence de l'Yonne pour que la recherche de candidats soit plus efficace. Le conseiller ne parvient pas à renseigner l'employeur du fait du fonctionnement du système d'information et de son utilisation par les agences :
>
> « *Pôle emploi Thierry, Bonjour ! Est-ce que vous avez un établissement dans l'Yonne ? Quand vous dites que vous avez un site là-bas, ils ont un SIRET particulier ou c'est le même que votre établissement de* [commune de l'établissement – Ile de France – 90 000 habitants] *? Est-ce que c'est le même que le vôtre ? L'offre, elle sera déposée dans l'agence*

[949] Mark Granovetter, *Getting a job: a study of contacts and careers*, Chicago, États-Unis, Royaume-Uni, 1995. p.53.

de votre département, d'accord. Mais en fait les offres sont géolocalisées, si vous dites que l'emploi est dans l'Yonne, les gens qui chercheront ce seront ceux qui souhaiteront travailler là-bas. Du coup, vous pouvez essayer de prendre contact avec une agence locale de l'Yonne, mais pour le dépôt de l'offre ce sera forcément là où vous êtes situé, dans le département où vous êtes. Vous pouvez leur demander tout de suite, s'ils ont des profils sachant que de toute façon Pôle emploi fera cette démarche-là… Quand vous appelez notre numéro unique choisissez le département 89. La difficulté, si vous les appelez, c'est qu'ils ne pourront pas la saisir. Mais demandez-leur s'ils ont des profils, c'est dans ce sens-là que je ferais la démarche… C'est pour l'agence de [Commune de l'employeur – Ile-de-France] *? Vous pouvez me passer le numéro que vous avez, que je vérifie si vous avez le bon contact de l'agence ? D'accord, donc ce n'est pas le bon. Le bon c'est le numéro XX… »*
Dans l'historique de l'employeur Thierry renseigne : |info ligne directe agence.|
Je demande à Thierry pourquoi il ne saisit pas l'offre.
« Parce que l'offre est déjà déposée. Cet employeur est en lien avec l'agence de sa commune. Lui, ce qu'il souhaitait, c'est contacter l'Yonne, une agence de là-bas, pour qu'on lui propose des profils. Mais il y a des agences qui n'acceptent pas de travailler sur des offres qui ne sont pas déposées chez eux. Ce qui est probable, c'est que l'agence de [sa commune] *délègue le traitement de l'offre à une agence du 89. Ce qui est compliqué en revanche, dans un cas comme celui-là, c'est de connaître le code de délégation des mises en relation. Car souvent, l'annuaire que l'on a à disposition, l'annuaire de délégation, n'est que régional. »*[950]

Cette scène est particulièrement significative des jeux de lutte au sein de Pôle emploi. Elle articule différentes contraintes auxquelles les conseillers des plateformes sont soumis dans leurs activités quotidiennes. Le conseiller observé est, d'abord, bloqué par la méconnaissance des opérations de codage nécessaires à la délégation de l'offre. Il faut avoir à l'esprit que lorsqu'un conseiller saisit une offre d'emploi, il choisit les personnes ayant le droit d'intervenir sur le dossier concerné. C'est une opération qui s'appelle la « délégation de mise en relation » (ou « délégation de MER ») et qui permet d'habiliter d'autres conseillers à proposer des candidats à l'employeur. La délégation s'effectue en inscrivant un code correspondant au groupe de conseillers concernés (agence locale, bassin, département, région et France entière). Par défaut, les conseillers de la même agence sont toujours autorisés à intervenir sur l'offre. Par habitude, les conseillers connaissent aussi le code de leur département et de leur région. En revanche, il n'existe pas de répertoire officiel de ces codes de délégation dans l'intranet ou sur papier. L'opération devient ainsi plus complexe, lorsqu'un conseiller cherche à déléguer le traitement d'une offre aux collègues d'un département avec lequel il n'a pas l'habitude de traiter. C'est ici le cas. L'obstacle que constitue la « délégation de mise en relation » n'est pas simplement technique. Il existe en effet une réticence des agences à déléguer le traitement des offres : en laissant d'autres agences transmettre des candidatures à l'employeur, l'agence ayant saisi l'offre perd l'occasion de se voir attribuer le placement. Rappelons que l'indicateur « offre satisfaite par MER+ » est mis au crédit de l'agence qui saisit l'offre. Celle-ci est donc assurée de se voir attribuer la satisfaction de l'offre si l'employeur parvient à embaucher quelqu'un. En revanche, la MER+ est attribuée à l'agence qui aura transmis la candidature retenue par l'employeur. Du fait de ces modalités de mesure et de la pression mise sur les résultats par la hiérarchie intermédiaire, il y a de grands risques que, d'une part, l'agence dans laquelle l'offre a été déposée, en Ile-de-France, préfère rechercher par elle-même des profils qui conviennent dans les fichiers. Il y a, d'autre part, toutes les chances que l'agence située dans l'Yonne

[950] 3995, Observation, printemps 2012, carnet p.52/69.

> ne souhaite pas travailler sur cette offre pour des raisons similaires. Ces éléments expliquent que le conseiller ne souhaite pas s'investir dans la coordination des parties prenantes.
> L'impuissance du conseiller ne relève pas, en soi, d'un dysfonctionnement de l'organisation. Elle découle de processus qui ont chacun leur logique. Ces processus produisent dans ce cas un effet pervers, mais ils s'enracinent dans le fait que les offres d'emploi constituent dans cette organisation des gisements de productivité.

Laisser une plateforme téléphonique traiter une partie du processus de recrutement constitue un risque important de dilution des liens privilégiés tissés avec un employeur. Lorsqu'un agent délègue tout ou partie d'un processus de recrutement, il prend le risque de détourner des flux de valeurs qui, jusqu'à présent, étaient crédités à son compte. À l'image des agents immobiliers, les conseillers travaillent leur « capital social »[951] afin d'intervenir sur un volume d'offres plus faible qui leur assure davantage de chances de placer un demandeur d'emploi dont ils s'occupent personnellement. Les conseillers se livrent régulièrement à de la rétention d'information sur les offres d'emploi afin de contrôler la valeur des candidats qui pourraient se présenter à l'employeur[952].

Par « concurrence », nous entendons ici la prospection puis la défense d'un flux de recrutement. Dans le cadre de telles luttes, le flux de recrutement est dérivé vers le système d'information de Pôle emploi pour être crédité à l'agence qui s'est imposée comme légitime. Cette définition de la concurrence induit une acception spécifique de l'efficacité. Les efforts consentis dans le cadre d'une procédure de recrutement doivent être maximisés en termes de résultats. C'est ainsi que dans les plateformes MRS, une pratique officieuse s'est développée pour optimiser l'investissement temporel dans les sessions d'exercice. Elle consiste à utiliser le fichier des candidats qui ont réussis les exercices sans avoir été retenus lors des entretiens d'embauche. Désignés par le terme « vivier », ces derniers sont mis en contact avec des employeurs qui ont été prospectés à dessein. On a vu dans la présentation de la méthode qu'une personne entretenue sur deux devait être retenue. Grâce à cette pratique de réutilisation du vivier, la part des personnes embauchées tend à être supérieure à la norme théorique, sans pour autant organiser de passation d'exercices supplémentaires, opération particulièrement chronophage pour le conseiller. Dans les statistiques fournies par Pôle emploi, on observe d'ailleurs que la part des candidats recrutés parmi les personnes jugées

[951] Loïc Bonneval, *Les agents immobiliers: pour une sociologie des acteurs des marchés du logement*, Lyon, France, ENS éd., 2011.

[952] S'appuyant sur un résultat approchant, M. Granovetter avance qu'il n'y aurait pas de différence fondamentale entre les canaux formels et informels de recrutement. Partant du seul critère du nombre de personnes informées, il envisage un continuum de diffusion de l'intimité jusqu'à la publicité, même lorsque l'information est diffusée par interconnaissance. C'est dans cette perspective que la question de la présélection des offres d'emploi et des candidats prend sens. La rétention d'information que met en place le conseiller gérant seul le recrutement, donne de la valeur aux candidats qu'il choisit. Mark Granovetter, *Getting a job*, *op.cit.*

aptes est un peu supérieure à la proportion d'un sur deux, imposée par la MRS. Nous émettons l'hypothèse qu'il s'agit d'une trace de l'exploitation du vivier.

L'activité des plates-formes de vocation

	2008	2009
Nombre de candidats évalués	153 500	137 000
Nombre de candidats évalués positivement	87 700	75 300
Nombre de candidats recrutés	49 200	39 100
Part des évalués positivement	57 %	55 %
Part des embauchés	32 %	29 %

Source : Pôle emploi

La concurrence entre les agences classiques de Pôle emploi et les plateformes de recrutement par simulation ou les plateformes téléphoniques s'articule autour de la captation, par les acteurs, de flux de recrutement susceptibles de maximiser le nombre de placements enregistrés au profit d'un site. De ce point de vue, toutes les relations avec les entreprises n'ont pas la même valeur car tous les types de contact ne permettent pas de déboucher sur des recrutements susceptibles d'être reconnus par le système d'information. Dans le cadre métrologique décrit tout au long de cette thèse, les interventions réputées les moins efficaces sont mises de côté à l'occasion d'arbitrages individuels ou collectifs. Or, nous avons souligné que la morphologie de Pôle emploi se fonde sur une définition du chômage comme phénomène frictionnel. Sa mission est de fluidifier les mécanismes du marché du travail. Il apparaît alors une contradiction entre la mission confiée à Pôle emploi et les formes de l'évaluation de ses agents. En effet, du point de vue des conseillers, la publicisation de l'offre et de la demande de travail n'est pas l'opération qui garantit le plus de résultats.

> Dans la scène qui suit, un conseiller de la plateforme téléphonique téléphone à une liste d'entreprises qu'il a sélectionnée dans les fichiers de Pôle emploi. Il cherche à prendre rendez-vous avec le responsable du recrutement de chacun de ces établissements pour leur présenter la « plaquette » de Pôle emploi, c'est-à-dire le catalogue de services disponibles. L'opération est soudainement mise en défaut par l'irruption d'une collègue dans la relation qu'il essaie de construire avec l'entreprise. Le conseiller, Lamine, avait constitué cette liste quelques jours auparavant, en excluant les entreprises qui avaient été contactées récemment par un agent de Pôle emploi. Entre temps, sa collègue Karine a déjà contacté l'entreprise. Pour comprendre la scène, il faut avoir à l'esprit que les conseillers des plateformes téléphoniques de Pôle emploi effectuent la prospection des entreprises en s'appuyant sur une enquête de Pôle emploi et du Credoc[953] intitulée « Besoin de main-d'œuvre ». Il s'agit d'une enquête par questionnaire qui vise à interroger chaque année des entreprises représentatives sur leurs prévisions en matière de recrutement. En 2012, 1,7 million d'entreprises ont été contactées. La dernière ligne du questionnaire, peu lisible du point de vue des conseillers qui l'ont consulté, demande aux employeurs de cocher une case s'ils « ne souhaitent pas » être recontactés par Pôle emploi pour effectuer les recrutements annoncés. De ce fait,

[953] Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

toutes les personnes qui n'ont pas coché la case sont considérées comme ayant besoin des services de Pôle emploi. Un fichier Excel regroupant les entreprises qui n'ont pas coché la case a été constitué par les services du Credoc. Les conseillers de la plateforme exploitent ce fichier et contactent les entreprises en question. Ils interrogent une personne de l'entreprise pour savoir si les recrutements prévus ont été effectués et dans le cas contraire, s'ils souhaitent déposer une offre d'emploi[954]. C'est dans le cadre de cette enquête que Karine a contacté l'entreprise déjà identifiée par Lamine.

« Lamine passe à l'entreprise suivante. Lorsqu'il consulte l'historique des relations entre Pôle emploi et l'entreprise, il constate qu'elle a déjà été contactée dans le cadre de l'enquête « besoin de main-d'œuvre ». Lamine devait la recontacter aujourd'hui… Lamine passe quelques secondes à comparer le fichier Excel et le dossier de l'employeur. Sa tête va d'un écran à un autre. Il souffle puis finit par se lever et va voir Karine, qui est l'auteur du dernier contact avec l'entreprise. Pendant son absence, je consulte l'écran. La dernière relation avec l'entreprise est décrite ainsi : "L'entreprise consulte la banque de CV de Pôle-emploi.fr à partir de son espace recrutement en ligne". Ce sont ces mots qui ont entrainé le désarroi de Lamine. Il revient :

Lamine : « *La dame a un espace recrutement et elle cherche ses candidats dans la CVthèque. C'est mort, ils ont plus besoin de nous…* »[955]

Dans le cadre de son offre de « services à distance », Pôle emploi met à disposition des entreprises une banque de CV sur le site Pôle-emploi.fr. Elle permet aux employeurs dotés d'un espace personnel de consulter rapidement des CV déposés en ligne. Par cet intermédiaire, les employeurs accèdent à une grande variété de candidats, demandeurs d'emploi ou non. Ce dispositif contrevient aux modes d'évaluation du travail des conseillers. En effet, comme le libre service des offres en son temps, les embauches qui découlent de l'utilisation de cette banque de CV ne sont pas identifiées par le système d'information. Les conseillers sont incités à ne pas proposer ces services aux entreprises et s'attachent à conserver des rapports directs avec les employeurs afin de s'assurer du contrôle des flux de recrutement potentiels et de leur comptabilisation dans le système.

Lamine, m'explique comment optimiser les discussions avec des employeurs :

« Les questions-clés pour l'entretien sont listées dans un script. Lamine tempère.

«*Moi j'évite de parler des mesures pour l'emploi car c'est un terrain glissant. D'une part, ça change tout le temps. En plus c'est des choses qui sont aux mains des agences locales. On a plus de retour et de dépôt d'offres quand on fait des visites physiques que lorsque l'on prospecte par téléphone. Maintenant, on présente moins le 3995 et Pôle emploi.fr. On donne nos coordonnées personnelles. On essaie de passer pour l'interlocuteur*

[954] Le responsable de la plateforme rencontré voit deux intérêts à l'utilisation de cette enquête. D'une part l'utilisation des résultats de l'enquête doit permettre « d'attaquer les entreprises », c'est-à-dire assez prosaïquement d'avoir quelque chose à leur raconter au moment du contact téléphonique. Mais il s'agit également d'une occasion pour « qualifier le fichier », c'est-à-dire d'identifier la personne qui est effectivement en charge du recrutement. Cette qualification est particulièrement importante dans l'activité de prospection dans la mesure où elle permet ensuite, du point de vue des conseillers eux-mêmes, de taper « juste », c'est-à-dire de parler avec un interlocuteur qui est en mesure de prendre des décisions, mais également de gagner du temps dans leur contact avec les entreprise en évitant d'être renvoyés de standardiste en standardiste.

[955] Plateforme téléphonique, Observation, printemps 2012, carnet p.49/69.

privilégié, comme si on était une agence. Il faut aussi que l'on évalue le potentiel de l'entreprise pour l'agence locale de Pôle emploi. Il y a enfin l'importance de géolocaliser, pour réduire les déplacements." »[956]

La position de prestataire, formalisée dans les référentiels d'organisation et dans les missions dévolues aux plateformes, est ici abandonnée pour essayer de jouer une partition plus personnelle, celle d'interlocuteur privilégié. Si une évaluation individuelle n'est pas à l'ordre du jour, Lamine confesse néanmoins avoir fabriqué un fichier Excel personnel dans lequel il note ses propres résultats, « Pour voir un petit peu où j'en suis », dit-il. Il code ses résultats dans la nomenclature des indicateurs de performance : offres déposées ; offres satisfaites ; offres satisfaite par MER +.

La notion de « canal de recrutement » est communément utilisée dans la littérature sociologique pour décrire l'ensemble des intermédiaires qui s'offrent aux employeurs lorsqu'ils souhaitent recruter[957]. En interrogeant le contenu qui circule par ces canaux, nous proposons de filer la métaphore pour parler de flux de recrutements. L'homologie est d'autant plus féconde qu'elle est conforme avec la modélisation du marché du travail dans les logiciels des conseillers de Pôle emploi : une embauche est décomptée lorsqu'un flux de recrutement passe dans le système d'information. Ce champ lexical nous permet de formuler le rapport des conseillers aux comportements des employeurs : l'optimisation de leur travail d'intermédiaire repose sur la constitution de digues qui détournent des flux d'information. Il recoupe, enfin, les résultats proposés par M. Granovetter concernant les pratiques de recrutement : ce qui circule c'est de l'information et de la confiance[958]. Ce cadre éclaire les mots de Lamine rapportés plus haut. Les services à distance sont dissimulés, tandis que les procédures personnalisées sont mises en avant. Le passage par l'opérateur public reste soumis, au cours du processus de recrutement, à la concurrence potentielle de canaux qui offriraient à l'employeur davantage de conformité avec ses attentes. L'idée d'une intervention sur le marché du travail suppose, pour les agents qui mettent en œuvre la MRS ou qui interviennent sur les plateformes téléphoniques 3995, de rentrer en concurrence avec les autres intermédiaires formels que constituent les agences classiques de Pôle emploi.

3. « Conquérir des parts de marché » : Quel gâteau à partager ?

Renforcer la présence de l'opérateur public de placement auprès des entreprises dans le but de placer davantage de demandeurs d'emploi constitue une injonction récurrente depuis la naissance de l'ANPE et depuis son intégration à Pôle emploi. La prospection d'offres auprès

[956] Plateforme téléphonique, Observation, printemps 2012, carnet p.44/69.

[957] François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal, *Façons de recruter*, *op. cit.*

[958] Mark Granovetter, « Problems of explanation in economic sociology », *Networks and organizations: Structure, form and action*, 1992, p. 25-56.

des entreprises, qui est néanmoins une spécificité du Service public de l'emploi français[959], devrait permettre l'augmentation de la part des embauches attribuées à l'opérateur public. Si la logique de cette ambition paraît implacable, l'observation plus rapprochée de la mise en œuvre des stratégies de « conquête » et des segments de marché brigués nous engage à redéfinir la notion classique de part de marché. Le calcul d'une part de marché en matière d'échange de force de travail supposerait une homogénéité des biens échangés et la possibilité d'une mesure du volume agrégé de ces échanges, qui coïncident peu avec les informations disponibles sur le marché du travail (3.1). Le fonctionnement des plateformes, qui concrétise le rêve d'une intervention publique libérée des flux de chômeurs, interroge ainsi la forme du marché du travail et les représentations que les acteurs de Pôle emploi s'en font (3.2). La mise en œuvre du travail d'intermédiation, même libérée de la pression du flux, rappelle que la concurrence se joue d'abord entre les candidats (3.3).

3.1. Les parts du marché

Les plateformes de Pôle emploi n'entrent pas seulement en concurrence avec les autres organismes du service public de l'emploi, missions locales ou agences classiques de l'institution. La réduction du temps de travail dévolu à la collecte des offres et au suivi des recrutements, suite à l'augmentation du nombre de chômeurs, reconfigure la lutte avec les autres intermédiaires du placement, notamment les entreprises de travail temporaire. La concurrence entre le service public de l'emploi et les autres opérateurs du marché du placement se joue à plusieurs niveaux.

Dès 1972, les agences d'intérim ont rogné le monopole de l'ANPE en matière d'activité de placement, dans un nombre restreint de cas cependant. Plusieurs dispositions législatives favorables aux entreprises de travail temporaire (ETT) sont allées dans ce sens jusqu'à la loi du 18 janvier 2005 qui poursuit l'extension des libertés de ces organismes sur le marché du travail. L'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi leur est autorisée : au-delà du contrat de mission temporaire, ils reçoivent le droit de proposer à leurs clients des contrats en CDI et en CDD. Il s'agit là, en partie, de rattraper juridiquement une situation existant de fait, nombre d'employeurs contournant la loi en proposant des contrats d'intérim en guise de périodes d'essai cachées pour des postes en CDD ou CDI. En accordant ce droit à récolter des offres en CDD ou CDI, la loi place de fait les ETT en concurrents de l'ANPE en ce qui concerne la collecte des offres d'emploi. Là encore, une régulation marchande est mise en place dans la mesure où les institutions publiques sont contraintes de développer une offre de

[959] Christian Bessy et Guillemette De Larquier, « L'organisation du placement entre monopole public et marché. », *in Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France/Royaume-Uni.*, Bruxelles, Peter Lang, 2001, p.159-194.

service susceptible d'être contournée par les usagers. Réciproquement, les ETT sont considérées comme participant à la mise en œuvre de la politique de l'emploi et comme opératrices du service public de l'emploi. Elles sont susceptibles de proposer des services aux demandeurs d'emploi, y compris des mesures subventionnées par l'État, notamment au titre de la formation. Les entreprises de travail temporaires reviennent régulièrement dans le discours des acteurs comme des concurrents à combattre.

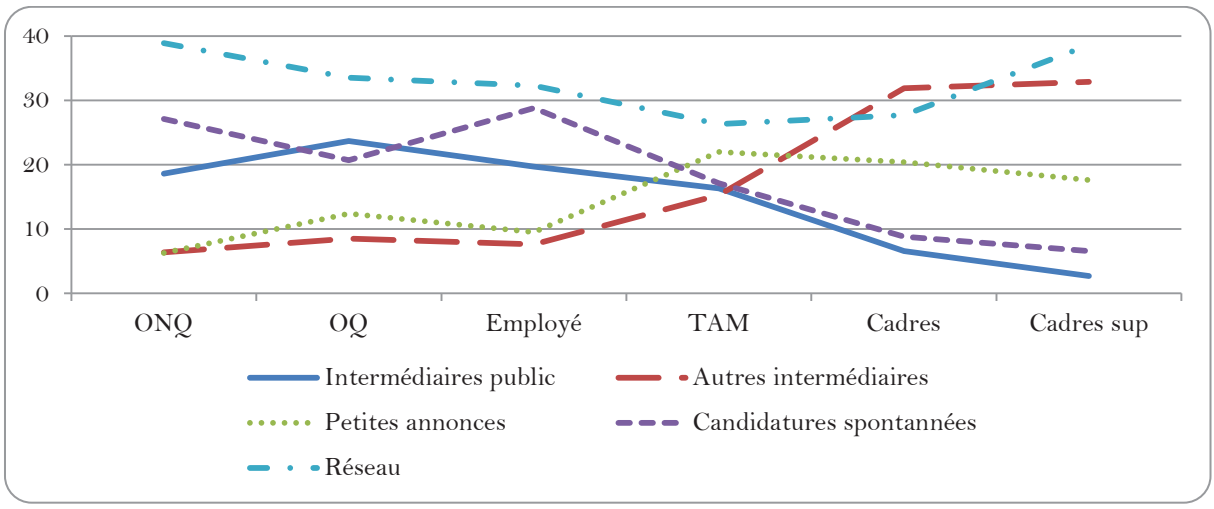
> « Je suis avec Nabila qui est encore en formation tutorat sous la houlette de Thierry. Elle saisit des offres d'emploi déposées sur internet par des employeurs.
>
> Thierry, qui nous entend rechercher dans l'ordinateur si la dernière offre n'a pas été également déposée par une agence d'intérim, nous informe : "*Il ne faut pas mettre d'offre en C pour l'intérim* [Offre avec présélection de candidat par un conseiller].
>
> JMP : *Pourquoi donc ?*
>
> Thierry : *Parce qu'il ne faut pas faire la pute pour l'intérim. On n'est pas totalement en concurrence, on n'intervient pas tout à fait sur le même marché, puisqu'ils sont payants et nous on est gratuit. Mais honnêtement, aider quelqu'un qui gagne de l'argent sur ton dos, ce n'est pas… Par ce qu'eux, ce qu'ils veulent, bien sûr, c'est notre fichier. On a le meilleur de France ! J'avoue, j'ai du mal à comprendre pourquoi les entreprises ne passent pas directement par nous et préfèrent payer des salaires deux fois plus gros pour les mêmes personnes.*
>
> Nabila : *C'est pas un peu plus rapide l'intérim ?*
>
> Thierry : *Non, non. C'est pareil, parce que l'offre en libre-service, elle est sur Internet dans l'heure, donc c'est pareil. Après, s'ils préfèrent payer, ils font comme ils veulent.*
>
> JMP : *Des fois je me demande si ce n'est pas le prix de la discrimination...*
>
> Thierry : *Mais tu sais que c'est tout à fait possible… Ça paraîtrait hallucinant mais c'est tout à fait possible.* " »[960]

Un soin particulier est accordé pour déceler les offres d'emploi déposées par des agences d'intérim[961]. D'une part, l'intérêt est d'éviter que des agences de travail temporaire ne déposent des offres « factices » dans le but de garnir leur fichier d'intérimaires potentiels. Il arrive en effet à ces entreprises de déposer des offres pour les missions dont elles s'occupent le plus souvent, pour s'assurer d'avoir des candidats disponibles au cas où leurs intérimaires les plus réguliers seraient déjà pris. D'autre part, il existe une concurrence entre intermédiaires du marché du travail au sein d'un processus de recrutement en particulier. Les conseillers s'attachent ainsi à éviter que deux offres ne soient déposées pour le même poste, l'employeur et l'agence d'intérim, si plusieurs canaux de recrutement ont été empruntés par le recruteur. Une enquête récente sur les pratiques de recrutement montre que l'utilisation de plusieurs canaux par les employeurs est segmentée selon les qualifications recherchées par les employeurs[962], que l'on pourrait représentée ainsi :

[960] Observation, agence 2, été 2012, carnet p.222/234.

[961] Ils sont assistés dans cette tâche par une fonctionnalité du registre informatique des offres.

[962] Enquête Ofer, pour « Offre d'emploi et pratiques de recrutement », réalisée par la Dares en 2005.



À l'image de l'enquête réalisée par le ministère des Affaires Sociales en 1966[963], on remarque que l'utilisation de l'intermédiaire public décroît à mesure que la qualification recherchée par les employeurs augmente, tandis que les autres intermédiaires marchands sont davantage sollicités. Malgré cette segmentation, le dépouillement de l'enquête suggère qu'au cours d'un même processus de recrutement, plusieurs ces canaux soient utilisés simultanément.

> « Les résultats de l'enquête *Ofer* […] montrent que les intermédiaires du placement ont un poids relativement important, près de 30 % des recrutements. Les intermédiaires publics représentent 18,6 % des recrutements, au-dessus de la « part de marché » des « autres intermédiaires » (10,8 %) et de celle des annonces (12,3 %). De leur côté, signalons que les recrutements par « relations » constituent près d'un tiers des nouvelles embauches (32,6 %) et les candidatures spontanées près d'un quart (23,4 %). Outre des « parts de marché » différentes, du fait des contraintes institutionnelles (par exemple, le suivi des chômeurs pour l'ANPE ou l'accompagnement des jeunes sans formation pour les missions locales), les intermédiaires œuvrent sur des segments différents plaçant chacun des candidats au profil particulier. Toutes choses égales par ailleurs, la situation antérieure des candidats recrutés est corrélée avec le type d'intermédiaire : plus souvent « chômeurs » pour les agences publiques, et « intérimaires » ou « candidats en formation » pour les « autres intermédiaires ». Cette opposition va de pair avec des effets très significatifs des niveaux de PCS et de salaire, les niveaux élevés accroissant la probabilité d'intervention des agences privées et, inversement, pour les agences publiques. »[964]

La diversité des canaux se retrouve lors des procédures de recrutement en nombre via une plateforme de recrutement par simulation. Tous les postes proposés ne sont pas attribués par cette méthode. Au sein d'un même plan de recrutement, les différents canaux coexistent. Le travail du conseiller consiste, alors, à légitimer la valeur de la méthode par rapport aux autres modes de recrutement. La méthode de recrutement par simulation est d'ailleurs déposée et brevetée : elle est protégée par le droit sur la propriété intellectuelle par Pôle emploi dans le

[963] Cf. encadré i.1 « Les Services extérieures du travail et de la main-d'œuvre, une approche quantitative » p. 79.

[964] Christian Bessy et Guillemette Larquier, « Diversité et efficacité des intermédiaires du placement », *op. cit.* p. 228.

but de ne pas voir d'autres intermédiaires du marché du travail proposer un service équivalent[965]. Le MRS intervient, ainsi, du point de vue des entreprises, comme une procédure de « *sourcing* » de main-d'œuvre. Le terme constitue pourtant un repoussoir pour les praticiens de la MRS. Une conseillère MRS souligne ainsi à propos d'un employeur : « *s'il veut de la chair fraiche, s'il veut faire du sourcing, il y a l'intérim.* »[966] Elle entend « sourcing » comme la mise à disposition de candidats trop régulièrement pour des postes sur lesquels les salariés ne restent pas. À l'inverse et du point de vue de ses promoteurs, la MRS possède toutes les vertus permettant de joindre le « juste et l'utile »[967]. Le service de sélection de candidats est en effet proposé gratuitement et sélectionne les candidats du point de vue de leur qualité au poste de travail. C'est le sens selon nous de l'importance de la « théologie de la MRS », qui a pour fonction de garantir la justesse de l'évaluation des candidats. L'intérêt de la méthode serait ainsi d'identifier les candidats les plus « efficaces » sur la base de critères objectifs à l'opposé du supposé manque de discernement des entreprises de travail temporaire. La lutte contre les agences d'intérim pour prendre en charge des procédures de recrutement suppose ainsi de convaincre l'employeur de l'ajustement de la sélection à ses besoins.

> Nora : « *Les employeurs, ça les rassure le CV, parce qu'ils ont super peur de se planter. Mais, quand tu apportes une nouvelle méthode de recrutement comme la MRS, finalement tu récupères des candidats beaucoup plus fiables, qui ont été validés plusieurs fois, qui se sont déplacés. Le fait de les voir quatre fois, c'est vraiment un gage de sérieux à long terme, surtout pour les emplois où il y a trop de turnover.* »
>
> Nora, conseillère MRS, entrée sur une plateforme depuis 2005. Entretien 2010.

La concurrence entre Pôle emploi et les intermédiaires de marché alternatifs s'articule avec le rapport qu'entretiennent les conseillers avec les autres agences de leur institution. Ils mobilisent une hiérarchie implicite qui se présente comme un dégradé allant du partenariat à la concurrence.

> « Lamine compose le numéro de l'employeur.
> *Bonjour ! Lamine direction régionale Pôle emploi. Est-ce que je pourrais parler à Madame Charmille ? C'est vous-même ? D'accord, il me semble que vous avez vu un conseiller en mai, c'est bien cela ?* [Je n'entends pas ce que dit l'interlocutrice mais Lamine a l'air gêné par l'explication de la personne.] *Vous en êtes où pour le recrutement ? Vous pensez conclure le recrutement rapidement, très bien. Ce que je peux faire, c'est prendre un petit rendez-vous pour quand je serai sur votre secteur, d'accord. Bien, je vous remercie.*

[965] Ce brevet est difficile à faire respecter. Des clients de Pôle emploi dans la grande distribution ont par exemple repris l'idée d'exercice pratique pour sélectionner hôtesses de caisses et chefs de rayon. Géraldine Rieucau et Marie Salognon, « Le recrutement dans la grande distribution », *op. cit.* Le brevet déposé par Pôle emploi pourrait être contesté : le créateur de la MRS nous a dit envisager de poursuivre Pôle emploi pour non respect de la méthode qu'il avait contribué à institutionnaliser.

[966] Entretien avec Nora, conseillère MRS.

[967] Pour reprendre la formule proposée par Jules Dupuit, « Du principe de propriété. Le juste – l'utile », *Journal des économistes*, 2e série, tomes XXIX et XXX, 1861.

[Dans le combiné, j'entends la personne dire : «Est-ce que vous avez mon mail ?"]

Lamine : *Je le prends. M.Charmille@…*

[Je comprends que l'employeur a recruté sans passer par Pôle emploi]

Lamine : *Je suis passé trop tard !* S'exclame Lamine lorsqu'il raccroche. *Rah ! C'est pourri putain… Fait chier tiens. Elle est passée par un autre intermédiaire. Je suis dégoûté. Elle attendait que le Pôle emploi de* [Commune de 85 000 habitants] *la rappelle, ils ne l'ont pas fait. Elle a pourtant essayé de les appeler. Comme elle était déçue qu'on n'ait pas rappelé, je n'ai pas voulu trop insister… Déjà qu'on n'a pas tenu nos engagements… La dame ça va elle était pas trop énervée, à sa place j'aurais été beaucoup plus violent.* »[968]

Depuis la crise de 2008, qui a fortement réduit la capacité des agences Pôle emploi à récolter des offres en nombre suffisant et à réaliser des placements (MER +) sur celles-ci, les offres d'emploi déposées par les ETT ont pris une grande valeur. Malgré la concurrence avec les agences de travail temporaire, les offres déposées par ces entreprises ont néanmoins l'intérêt, pour les conseillers, d'être tout aussi formalisées que les offres saisies par Pôle emploi. Les agences de travail temporaire sont intéressées en retour par l'amplitude du fichier d'inscription de l'opérateur public de placement qui leur fournit des candidats potentiels qu'ils n'avaient pu toucher. Les conseillers de Pôle emploi sont eux intéressés par la capacité des agences de travail temporaire à réaliser à tout coup des embauches. Elles possèdent de plus des systèmes d'informations qui comptabilisent formellement ces embauches. S'observent ainsi des alliances tacites ou explicites entre des agents des deux institutions qui échangent des bons procédés. L'ETT accède au fichier des demandeurs d'emploi, tandis que le conseiller en charge de l'offre récolte pour chaque offre déposée le nom de tous les candidats recrutés, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou qu'ils ne le soient pas. Par ces alliances, les conseillers parviennent à produire un nombre très important de « mises en relation positives ». Ces arrangements rendent floues les notions de marché et de parts de marché. De telles pratiques supposent que lorsque Pôle emploi s'attribue une part de 18,5 %, il s'agit en fait d'un calcul effectué sur une base supérieur à cent, puisque, pour un nombre non négligeable de recrutements, deux intermédiaires ont participé à l'opération. L'intervention de plusieurs intermédiaires de marché dans le cadre d'un même recrutement fait disparaître l'idée qu'il serait possible d'identifier un gâteau fini dont les opérateurs de placement se partageraient les parts.

3.2. La forme du marché

Les mécanismes de concurrence avec d'autres intermédiaires de marché engagent les agents dans des arbitrages spécifiques en termes de modulation de leur intervention auprès des employeurs. Dans un contexte où ils cherchent à optimiser la portée de leur action, certaines

[968] Plateforme téléphonique, Observation, printemps 2012 (carnet p.44/69).

façons d'agir sont plus efficaces que d'autres, ont une meilleure productivité. Dans le cadre d'une prospection d'offres d'emploi, il n'est pas pertinent de prospecter toutes les entreprises de la même façon car toutes n'ont pas les mêmes probabilités de recruter. Du point de vue des conseillers, les artisans isolés ou les cabinets d'architectes ne sont pas de bons filons. Les premiers ne recrutent quasiment jamais et les seconds recherchent des profils trop peu compatibles avec les candidats potentiels de Pôle emploi. Les agents des plateformes tendent à concentrer leurs efforts sur les entreprises qui ont une fréquence et des besoins de recrutement conformes aux capacités d'intervention de Pôle emploi. Cette évaluation des employeurs potentiellement prospectés ne repose pas sur les outils de segmentation décrits plus haut, mais sur l'expérience du conseiller et sur les informations enregistrées dans le dossier de l'employeur. Ainsi, même si une entreprise est réputée recruter régulièrement, il convient pour le prospecteur d'économiser ses efforts. Comme le notait déjà en 1995 des observateurs de la politique de prospection de l'ANPE :

> « Le second [aspect qui pose problème aux agents quant à l'informatisation de la base de données des employeurs] est l'effet de trop grande standardisation au niveau de la gestion de l'offre et de la connaissance de l'entreprise. Le système SAGE 2 ne laisse que peu de place pour la formalisation de connaissances spécifiques, par exemple pour la gestion des offres cadres, ou pour la mémorisation de la filière d'embauche propre à l'entreprise. Ainsi, il semble utile de pouvoir caractériser l'entreprise. Cette connaissance de la filière d'embauche est un besoin de l'Agence qui n'est pas une connaissance fournie par les enquêtes standards et les diverses obligations statistiques de l'entreprise. »[969]

Le prospecteur ne doit pas viser au hasard mais, comme disent les conseillers, « taper juste ». L'une des connaissances centrales des prospecteurs est d'identifier le niveau de contact pertinent dans l'entreprise briguée, la fonction et le nom de la personne à contacter. Il s'agit de repérer la personne disposant du pouvoir en matière de recrutement.

> Un conseiller nous explique comment il a échoué à devenir l'interlocuteur d'une grande entreprise :
>
> Lamine : « *Les grandes entreprises c'est vraiment difficile d'être celui qui conclut la saisie de l'offre. J'avais essayé avec SFR une fois. En face, le gars s'est déclaré intéressé mais il m'a renvoyé vers son supérieur, parce qu'il avait pas le pouvoir de décision. Le supérieur m'a fait remonter aussi et ainsi de suite. Les gens se refilaient le bébé. À un moment je suis monté trop haut. Je suis tombé sur le chargé de relations institutionnelles, je pouvais plus gérer le truc. C'était trop haut pour moi. J'ai fait passer le dossier. C'est ça qui est difficile dans la prospection, c'est qu'il ne faut pas viser trop haut. Il faut viser quelqu'un de son niveau.* »[970]
>
> Nous avons été frappés, lors de nos observations au sein de cette plateforme téléphonique, par l'extrême soin mis par le conseiller à renseigner la fiche des employeurs, en ce qui concerne la mention « contact dans l'entreprise ». Même

[969] Stéphane Callens, « De la prospection à la relation du suivi », *op. cit.* p. 192.

[970] 3995, Observation, printemps 2012, carnet p.45/69.

> lorsqu'ils échouaient à répondre aux besoins de leurs interlocuteurs, ils s'astreignaient à interroger longuement l'employeur sur l'organigramme de l'entreprise et les personnes « en position de recruteur ». À l'inverse, lorsqu'ils devaient contacter une entreprise sans que la fiche ne précise cette information, ils pouvaient passer plusieurs minutes à chercher sur différents sites internet spécialisés, l'identité d'une personne en position de recrutement au sein de la firme.

La position du conseiller et ses interactions avec les acteurs de l'entreprise déterminent en partie la gestion des offres d'emploi. Ainsi, une conséquence importante de la concurrence interne est l'analyse et le ciblage des interventions pour tomber sur des homologues.

L'augmentation de la part du marché du travail couverte par l'opérateur public de placement est un objectif depuis 1971[971]. Les fondements théoriques de cet objectif sont d'abord économiques : il faut objectiver les procédures de recrutement pour les rendre optimales. Surtout, une telle objectivation doit permettre d'identifier un résidu d'inemployés dont les manques sont traitables, au regard du fonctionnement du marché du travail. Il est alors possible, par la formation des chômeurs, de réduire le chômage en lubrifiant les frictions du marché. Cette vision positiviste et frictionnelle du marché du travail structure la forme que prend l'ANPE à sa naissance : l'ANPE est une bourse aux emplois. Elle a été renforcée à partir des années 1990 par l'idée selon laquelle les procédures de recrutement pourraient mener à des discriminations illégitimes[972]. Dans cette perspective, plus le nombre de placements effectués par l'opérateur public est important, plus la part des embauches respectant le droit du travail serait importante. En socialisant les acteurs du marché du travail aux principes du service public, l'objectivité des outils mobilisés par les conseillers constituerait un gage de justice et partant, de moralisation du marché du travail.

Ce devoir d'objectivité est fortement intériorisé par les conseillers. En luttant contre des critères qu'ils jugent illégitimes ou qui sont jugés illégitimes par les textes de loi, les conseillers et avec eux l'institution portent cet objectif : moraliser le marché. Une conseillère nous explique ainsi « *J'ai une mission de service public. Un devoir de neutralité. C'est pour ça que je suis rentrée à Pôle emploi après la mission locale… Même si je suis de droit privé…* » Ce faisant, ils prennent leurs distances avec les conventions qui sont effectivement mobilisées par les employeurs et courent ainsi le risque de perdre la confiance des acteurs dont ils traitent les demandes. Cette mission est contradictoire avec la notion de gisement de productivité : elle peut les contraindre à se couper d'un certain nombre de recrutements potentiels. Le cas du permis de conduire est en cela exemplaire. Lorsqu'ils collectent une offre, les conseillers distinguent le fait d'être motorisé pour se rendre sur le lieu de travail et le

[971] *Cf.* chapitre II, *supra*.

[972] Didier Fassin, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, 2002, Vol. 52, n° 4, p. 403-423.

fait d'effectuer des déplacements dans le cadre du poste ouvert à candidature. Dans le secteur du nettoyage par exemple, il est très rare de pouvoir effectuer la totalité de ses heures sur un seul site. De ce fait, le déplacement d'un site à un autre et la réduction de ce temps de déplacement est un enjeu de productivité. Dans de tels cas, le critère du permis de conduire comme critère éliminatoire est jugé légitime par les conseillers. En revanche, dans des emplois qui ne supposent pas de déplacement au cours de la journée, le critère du permis est régulièrement discuté et remis en cause lors de la saisie de l'offre d'emploi. Or, du point de vue des employeurs et au regard des rapports de force sur le marché du travail, la mobilité est une nécessité pour tous les types d'emploi et le permis fait figure de quasi-diplôme. L'enjeu pour les employeurs est de s'assurer de la présence de leurs employés sur le poste de travail. Que ce critère soit justifié ou non, il est mobilisé par la plupart des employeurs rencontrés dans le cadre de notre enquête. Tel est le service qu'ils demandent à Pôle emploi. De ce fait, dans un contexte où ils ont le choix parmi les candidats, l'absence de moyen de locomotion constitue un signal négatif.

> Une conseillère saisit une offre pour un emploi de pizzaïolo :
> Esra : « *Pourquoi vous souhaitez que les candidats aient le permis ? Je ne peux pas le mettre si c'est juste pour se présenter à l'entreprise. Il y aura des déplacements ? D'accord je l'indique alors.* »[973]

La tension entre prospection de gisements de recrutement et moralisation du marché est résolue par les conseillers au moyen de la notion de « confiance », dans des termes proches de ceux qui sont mobilisés par M. Granovetter, c'est-à-dire en instituant « des anticipations réglées qui caractérisent leur relation *personnelle* avec leur partenaire »[974]. Les conseillers interviennent et négocient avec les employeurs, à partir du moment où leur relation est suffisamment marquée par la confiance pour que les modifications qu'ils proposent soient jugées légitimes. Ainsi, à distance du référentiel intitulé « bonne pratique placement », la négociation a rarement lieu au moment même où l'offre est enregistrée. Selon les conseillers, au moment où il dépose son offre, l'employeur n'entend pas les arguments en termes « d'élargissement de la cible ». L'enjeu de la prise d'offre est donc de ne pas s'aliéner l'employeur en lui proposant de revoir ses critères. En revanche, le temps qui passe devient un levier d'action. Plus le temps passe sans que des candidats ne se présentent à l'employeur, plus l'employeur considère les conseillers considèrent que leurs arguments deviennent audibles. C'est en tout cas la façon dont les conseillers décrivent leur métier. Ils laissent d'abord l'employeur échouer avec les critères qu'il souhaite avant de lui proposer d'autres façons de procéder. Laisser un recrutement échouer peut toutefois apparaître comme une stratégie ambiguë. Il s'agit d'un « levier d'action » car il rétablit l'équilibre des dépendances

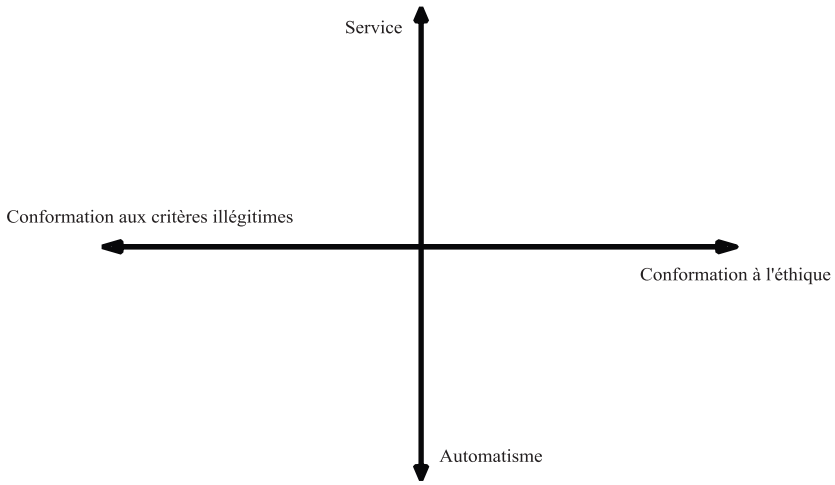
[973] 3995, Observation, printemps, 2012.

[974] Mark Granovetter, « Problems of explanation in economic sociology », *op. cit.*

entre le conseiller et l'employeur. Mais simultanément, il fait prendre le risque de perdre la confiance de l'employeur. Ce dernier peut avoir l'impression que tout n'a pas été fait pour qu'il parvienne à recruter. Les conseillers doivent faire montre de leurs compétences en matière de recrutement avant de pouvoir envisager de négocier. La négociation ne saurait être décrétée, elle découle d'un rapport de force vis-à-vis de l'employeur qui est apporté par le temps ou par des liens interpersonnels.

> Esra : « *Aujourd'hui, c'est plus difficile de négocier. On n'a plus le temps de faire de l'intermédiation. Je peux plus me déplacer en entreprise… La délégation* [de mise en relation] *n'a de sens qu'à partir du moment où t'as pas le temps. Sinon t'as pas envie que quelqu'un viennent te placer des gens que t'as pas visé. Faire parler les employeurs du poste de travail c'est très important… surtout pour eux ! Pour qu'ils trouvent quelqu'un qui leur convienne. C'est une plus-value pour eux. Ils comprennent pas ça les employeurs. C'est pour eux que je leur demande d'en parler. Si ils sont trop vagues, le demandeur d'emploi il s'identifie pas. L'industrie vraiment j'adore. L'informatique c'est autre chose…. Mais je leur demande de m'expliquer justement.* »[975]

La tension va donc plus loin qu'un dégradé entre un laissez-faire coupable et une moralisation gênée. Il existe un autre axe d'arbitrage qui oppose l'abandon de l'employeur et la prise en charge de ses difficultés dans le cadre d'un véritable « service d'aide au recrutement ». Les conseillers établissent la justesse de leur recrutement à l'issue d'une évaluation réflexive de leurs capacités d'intervention. En orthogonalisant les deux axes, on peut construire la représentation suivante :



Le cadran sud-ouest relève de situations caractérisées par la pression du temps, des indicateurs et de la machine. Dans le cadran nord-ouest, se situent des situations où le rapport avec les employeurs se fonde avant tout sur la volonté de conserver un bon client. Il s'agit d'un investissement pour l'avenir dans le cadre duquel le conseiller se conforme aux catégories mobilisées par les employeurs. C'est le cas par exemple des contrats aidés pour l'éducation nationale. Cette institution ne respecte pas les engagements relatifs à ce type de

[975] 3995, Observation, printemps 2012.

contrat, notamment les clauses d'insertion et de formation, mais un très grand nombre de postes sont ainsi pourvus et pour des personnes qui ont peu de chance de retrouver, par ailleurs, un emploi. Dans le cadran sud-est, figurent des situations très rares où les conseillers interviennent contre des pratiques illégitimes sans perte de temps. C'est le cas, par exemple, des offres d'emploi sous statut d'auto-entrepreneur ou bien des offres pour participer à de la vente pyramidales, que les conseillers écartent sans autre forme de procès. C'est le cas également de la lutte contre les doublons – les offres déposées à la fois par un client finale et par une agence d'intérim – qui est instrumenté par une fonctionnalité du logiciel d'enregistrement des offres. Dans le cadran nord-est, sont représentées des situations, rares elles aussi, où les employeurs ont de tels soucis d'alimentation de leurs ressources humaines qu'ils sont prêts à se conformer aux critères présentés comme « objectifs » par les conseillers de Pôle emploi. La notion d'éthique désigne ici la justice attribuée par les conseillers aux dispositifs. L'expérimentation dite des « CV anonymes » semble laisser penser que les dispositifs conçus comme les plus objectivant peuvent converger avec des principes jugés légalement discriminatoires[976].

Prenons l'exemple d'une séquence de travail où la conseillère a pu faire son travail tout en ayant l'impression d'être reconnue pour ses compétences. Dans cette scène, une conseillère, devant un téléphone, attend les appels des employeurs :

« Jeudi 31 mai 2012, 14h30. Le second appel de l'après-midi retentit :

"*Pôle emploi Karine bonjour ! Pour déposer une offre d'emploi ? Oui. Votre SIRET s'il vous plaît ? 401478…* [Karine se munit d'un "bordereau de prise d'offre", qui a l'avantage de concentrer toutes les informations sur la même page, contrairement à l'outil informatique qui oblige à passer d'un onglet à un autre. En haut du document, elle note ce numéro.] *Je vais chercher votre fiche établissement veuillez patienter. Vous êtes à* [Commune de 50 000 habitants] *? Très bien. Patientez un instant.* [S'affiche sur l'écran la fiche de "CN et associé" rue de l'Ecole.] *Nous allons définir les critères pour que l'offre apparaisse comme vous le souhaitez sur le site Internet. Oui je vous en prie. D'accord, ça nous fera gagner du temps.*"

L'employeur explique en fait qu'il a déjà déposé une offre récemment et qu'elle est très ressemblante or, les conseillers peuvent depuis peu « dupliquer » une offre ancienne.

"*C'était une offre de chauffeur poids lourd ? D'accord. Vous voulez déposer deux offres, très bien. C'est le même poste ou deux différents ? Malheureusement dans le dossier il y a que l'offre de chauffeur super lourd qui est resté. Donc là ce sera poids lourds, c'est ça ? Avec la FIMO ? Bien. Permis C donc.*"

Karine note : |Pour transfert en messagerie à Garonord, Gennevilliers etc.| *Alors Paté c'est P-A-T-E ? Bien. Dans l'Essonne… d'accord.*

Karine fabrique une description du poste de travail avec les informations qu'elle vient d'entendre. Elle lit cette description à haute voix.

"*Est-ce que vous acceptez toujours les débutants ? Non, très bien. Un an en messagerie pour l'expérience ? Dans le transport ça suffira. Très bien. C'est un CDI ? D'accord, toujours. C'était 2 100 le salaire ? 1 700 d'accord. Pas de primes ou des avantages ? Bien.*

[976] Emmanuelle Marchal, communication pour le RT 12 de l'Association Française de Sociologie, Congrès de Grenoble, 2011.

Comment souhaitez-vous recevoir les candidatures ? Très bien. En ayant fait une présélection ? L'offre sera diffusée aujourd'hui ou demain. Il faut donc compter trois ou quatre jours, une petite semaine pour commencer à ce qu'on vous envoie du monde. Effectivement c'est pour dans dix jours. C'est une création ou un remplacement ? Création d'accord. Vous voulez être contacté comment après la sélection ? Par mail ? J'allais vous le proposer !!"

Il donne son adresse e-mail. Elle entoure CDI sur le formulaire.

"*C'est 35h ? 39 très bien. Travail le dimanche ? Bien uniquement la semaine.*"

J'entends dans le combiné : "*Vous pouvez mettre 1 750 en fait.*"

"*Alors, la seconde offre maintenant !!* Karine met le haut-parleur pour me faire plaisir :

L'employeur : "*La seule chose qui change c'est le secteur de livraison. C'est plus le 91, mais le 78. Trappes, Élancourt. Mais là c'est à pourvoir dans une semaine… Est-ce que c'est pas mieux de mettre directement mes coordonnées ?*"

Karine : *Je vous conseille, en effet, de mettre vos coordonnées mais le risque, c'est que vous soyez assailli par des candidats qui n'aient pas les critères. Il y en a toujours qui essaient, c'est normal. Si vous êtes submergés rappelez-nous. On suspendra ou on changera le mode de sélection. Vous avez d'autres questions sur nos services ? Ce sera saisi dans la journée et géré par l'agence de votre commune. Quand ils l'auront, ils vous enverront les coordonnées.*

L'employeur : "*Attendez, prenez mon portable.*"

Karine change le nom du correspondant dans la fiche établissement. Elle raccroche et s'exclame. «*Ça c'est un employeur précis !! Il devait avoir l'habitude…*" »[977]

En moins de dix minutes, deux offres sont saisies et enregistrées dans le système d'information et accessibles aux agents de Pôle emploi ainsi qu'aux candidats potentiels recherchant une offre sur Internet. À titre de comparaison, au cours de nos observations, une dizaine d'offres sont saisies par agent en moyenne pour chaque demi-journée d'une durée de quatre heures.

Le client qui respecte le cadre fait gagner du temps. Le fait que le client se présente en utilisant la nomenclature des services qui lui sont proposés est un enjeu d'ordre gestionnaire[978]. À l'inverse, l'échec peut survenir si l'employeur ne rentre pas dans le cadre éthique, même s'il accepte de rentrer dans le cadre du service.

Dans la scène suivante, la conseillère est tentée de ne pas accéder aux attentes de l'employeur, au risque de le perdre :

« Il s'agit du septième appel de l'après-midi, il est 15h15 :

Esra : "*Pôle emploi bonjour ! Oui très bien. Est-ce que vous avez le numéro de l'offre d'emploi ? Bien, j'allais vous le demander* [Votre numéro SIRET]. *Vous êtes où ?* [Commune de 30 000 habitants], *bien*.

Il y a 4 établissements dans la liste avec ce SIREN. Elle demande l'adresse pour être sûre. Elle tape le SIRET à nouveau avec les cinq derniers chiffres.

Esra : *J'ai deux offres d'emploi. Un cariste et un menuisier, déposées le 24 mai. Vous avez pas reçu des candidatures ? Je vous demande un instant je vais vérifier les données. C'est pas obligatoire les CACES*[979]*, c'est ça que vous me dites ? On va élargir ensemble.*

[977] 3995, Observation, printemps 2012, Carnet p.11/69.

[978] Geoffrey C. Bowker et Susan L. Star, « Building Information Infrastructures for Social Worlds - The Role of Classifications and Standards », *op. cit.*

[979] Certificats d'aptitude à la sécurité. Au nombre de six, ils autorisent à manipuler divers engins de manutention.

L'employeur explique qu'il n'a pas reçu de candidature pour l'offre qu'il a déposée. La conseillère lui propose "d'élargir" les critères de sélection, c'est-à-dire de rendre les critères de sélection moins discriminants.

Esra : *Vous pouvez leur faire passer les CACES, d'accord. Et "habitez idéalement à proximité" c'est vraiment nécessaire ? Il n'y a pas de question d'horaires si je comprends bien. Très bien. Expérience, on garde ? Salaire pareil ? Pour les menuisiers vous avez eu des candidatures ? Effectivement, j'ai le même avis que vous. Menuisier c'est de plus en plus dur. Il y a de moins en moins de gens qui sont formés. Cariste c'est vrai que c'est plus facile.*

Esra met le haut parleur :

L'employeur : *Je ne cherche pas la perle rare vous savez. Juste quelqu'un d'une quarantaine d'année.*

Esra : *C'est vrai que nous, on ne peut pas présélectionner par rapport à l'âge. C'est à vous de décider au moment de l'entretien, mais nous on ne peut pas utiliser ces critères-là.*

L'employeur : *On va pas se voiler la face plus longtemps. Je ne vais pas former quelqu'un pour qu'il parte dans deux ans. Ce serait idiot.*

Esra : *Si quelqu'un de 25 ans est motivé je lui enverrais l'offre d'emploi vous savez.*

Le ton de voix de l'employeur monte. Il est visiblement excédé par ce qu'il entend :

L'employeur : *Je cherche pas la perle rare je vous dis, je prendrai pas de gens de 20 ans.*

Esra : *Il peut avoir 25 ans cet homme-là…*

L'employeur : *Je fais pas de mystère là-dessus avec vous, à chaque fois, ils sont partis. Ça allait jamais. Au bout de 6 mois, ils se tiraient. Je veux quelqu'un qui a déjà travaillé.*

Esra : *Je ne suis pas obligée mais, déontologiquement, je ne peux pas. Je vais demander à une collègue de vous rappeler. Elle a certainement des CV à vous faire parvenir.*

L'employeur : *Quand ?*

Esra : *J'espère rapidement, je vais lui envoyer un message tout de suite.*"

La conseillère conclue l'échange par ces mots : "*C'est vraiment le cas typique de l'employeur borné…*" »[980].

L'employeur exprime une demande pour laquelle il juge Pôle emploi compétent. Mais sa demande, trop précise, en devient discriminatoire aux yeux du droit du travail. De ce fait, elle sort du cadre de la nomenclature des actes disponibles dans la « boite à outil » des conseillers. Au fur et à mesure de l'échange, la conseillère laisse à l'employeur des portes de sortie formelles, susceptibles de contenter les deux parties. Elle prend la peine de préciser que la sélection pouvait se passer lors de l'entretien d'embauche. En réitérant plusieurs fois sa requête, l'employeur la rend inaudible. Pour autant, la conseillère saisit bien l'offre d'emploi. Ainsi, au-delà d'un discours d'opposition à la discrimination, la conseillère laisse l'employeur libre de choisir selon ses propres critères.

La non-conformité avec les catégories du jugement mobilisées par les employeurs peut conduire les conseillers à rendre leur intervention non pertinente, vis-à-vis des usages sur le marché du travail. La question n'est pas de savoir si un jeune homme de vingt ans aura la productivité d'un quarantenaire mais de savoir s'il sera sélectionné lors de l'entretien d'embauche. Or, pour l'employeur, l'âge est un critère de productivité dans la mesure où les jeunes gens porteraient en eux un risque très fort : le fait de trouver un meilleur emploi, qui ruinerait les investissements en formation réalisés par l'employeur. Quel que soit le caractère

[980] 3995, Observation, printemps 2012, carnet p.12/69.

fondé ou non de ce critère d'âge, parce qu'il est véhiculé par l'employeur, il structure en partie le marché du travail.

Le travail d'intervention sur un dossier consiste donc, notamment, à conformer l'employeur aux modes de prise en charge prévus par les référentiels d'activité. Il s'agit d'un travail qui se donne à voir comme pédagogique. Cette capacité à traduire la position de l'employeur dans le langage de l'institution n'est pas spontanée. Elle repose en grande partie sur un travail de documentation effectué sur les plateformes pendant dans les périodes de calme. Les conseillers alimentent un cahier classeur regroupant des documents au statut divers (textes de loi, mails collectifs, plaquettes informatives), qui partagent la caractéristique de permettre au conseiller de transformer la demande de l'employeur pour qu'elle soit susceptible d'être prise en charge. Cette documentation apparaît importante aux yeux des conseillers qui doivent juger très rapidement si, oui ou non, la demande de l'interlocuteur est conforme ou non et, le cas échéant, l'orienter ou le réorienter. Dans les situations où il n'est pas possible de traduire la demande dans un langage compatible avec les modalités de traitement de l'établissement, les conseillers peuvent être tentés de jeter l'éponge. Ils se bornent à laisser se dérouler un recrutement « automatisé » sans modification de la requête. La valeur ajoutée de l'opérateur public est alors simplement la publicité qu'il offre aux employeurs, par l'intermédiaire d'Internet notamment, au risque de laisser inchangées les pratiques discriminatoires.

3.3. Le maintien d'une concurrence entre employables

En matière de recrutement, les employeurs arbitrent entre différents canaux de recrutement, utilisés parfois simultanément[981]. Ces arbitrages peuvent se jouer au moment même de l'entretien avec les candidats, en fonction des caractéristiques observées des candidats et du « feeling » du recruteur[982]. La méthode de recrutement par simulation, qui comporte un entretien « de motivation » n'échappe pas à ce phénomène. À l'issue de la correction des exercices, les candidats qui obtiennent le nombre de points nécessaires sont reçus par l'employeur, souvent plusieurs jours plus tard. C'est à partir de ce moment-là que les candidats sont mis en concurrence.

> L'entretien est construit comme un entretien de motivation. Cette notion est définie ainsi par une conseillère :
>
> « *L'entretien de motivation porte sur ce que la personne est prête à apporter à l'entreprise. L'évaluation de la motivation passe beaucoup par le comportement, le savoir-être, au-delà de la question de la qualification censée être réglée. Les employeurs distribuent parfois une brochure aux candidats pour préparer l'entretien, il est plutôt mal vu de ne pas*

[981] Christian Bessy et Emmanuelle Marchal, « Le rôle des réseaux et du marché dans les recrutements », *op. cit.*

[982] François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal, *Façons de recruter*, *op. cit.*

s'être renseigné sur l'entreprise. Il y a cependant des gens qui parviennent à passer pour motivés alors qu'ils claquent dans les doigts de l'employeur au bout de quelques semaines. »

Elle continue plus loin :

« Tous les gens me disent : "Moi je suis motivés", moi je leur dis : "prouvez-le". Il y a beaucoup de candidats qui, arrivés "en finale", s'auto-éliminent. Cela se concrétise par le fait qu'ils ne sont pas allés voir la société sur internet ou qu'ils n'ont pas lu la documentation qu'on leur a remise. La plupart des demandeurs d'emploi se disent "je n'ai pas le choix", alors qu'il faut se dire "j'ai un choix". »[983]

La motivation est ainsi envisagée comme une caractéristique du candidat qui est observable, qui s'active au cours de l'entretien.

Si la possibilité d'effectuer un recrutement en nombre préside à la mise en place de l'évaluation et non l'inverse, cette logique n'est pourtant pas toujours respectée. Une pratique « officieuse » des conseillers des plateformes de vocation, déjà mentionnée plus-haut, consiste à placer les personnes validées lors d'une session de recrutement précédente sans être pour autant embauchées. Ce « vivier » représente un excédent qui découle mécaniquement de l'organisation d'une cession de recrutement, une personne sur deux n'étant pas conservée. Il ne s'agit pas d'un fichier de demandeurs d'emploi classiques puisque la qualité des candidats est certifiée par leur validation. Dans le cadre de cette valorisation de l'excédent, nous avons pu observer des entretiens d'embauche. Les candidats ne repassent pas les exercices pratiques, seulement l'oral en quelque sorte. Par respect pour le *deal originel*, les employeurs qui recourent à la MRS s'engagent à ne pas aborder les questions d'expérience et de formation professionnelle. Ce ne sont pas des entretiens d'embauche mais des entretiens « de motivation », les candidats étant validés comme compétents.

Comme le soulignent les conseillers, les candidats sont d'abord évalués sur des apparences, façons d'être qui fonctionnent comme des signaux labiles peu quantifiables, un « dispositif de jugement personnel »[984].

« Lors d'une discussion entre une conseillère et un employeur, avant que ce dernier ne rencontre les candidats validés, la montre tourne et il apparaît de plus en plus certain que les entretiens ne commenceront que très en retard. Les candidats sont déjà arrivés depuis un certain temps. La réunion prend plus de retard encore car l'employeur gère par téléphone les stocks de son magasin. Lorsque tous deux se rendent comptent que l'heure a filé, ils se demandent s'ils n'ont pas fait fuir les candidats.

La conseillère tempère : "*Je ne pense pas qu'ils s'en aillent vu comment ils se sont habillés.* "

L'employeur appuie : "*Oui j'ai vu ça.*"

L'indicateur de la motivation est apporté par la tenue vestimentaire des candidats, tout comme le consentement des candidats à l'attente constitue un signal de qualité dans les agences de travail temporaire de Chicago[985].

[983] Entretien avec Karina, 2010.

[984] Lucien Karpik, *L'économie des singularités*, Paris, Gallimard, 2007.

Malgré les garde-fous de la méthode de recrutement par simulation, l'entretien d'embauche n'en reste pas moins une procédure d'évaluation de la qualité des candidats. L'interaction est conçue pour ne pas être un entretien d'embauche traditionnel. Les conditions de l'abandon du CV notamment, en tant que signal de « l'employabilité », sont cependant difficiles à obtenir, en témoigne une session d'entretiens pour un poste d'employé polyvalent de la restauration à laquelle nous avons assisté. L'employeur se renseigne tout d'abord sur le temps de trajet, il questionne ainsi tous les candidats sur leur mode de déplacement en cas de recrutement. Il évalue par là non pas la motivation du moment mais la motivation à venir. Il craint explicitement le turnover et cherche des personnes fiables[986]. Il sait alors, « par expérience » dit-il, que le travail étant rémunéré au SMIC, et pour une durée inférieure à trente heures, les personnes les plus éloignées seront difficiles à conserver si elles trouvent un emploi plus près de chez elles. L'âge est par ailleurs un critère important. Ainsi, il considère que les personnes au-delà de 26 ans aspirent à d'autres emplois qu'être équipier dans un fast-food et sont donc susceptibles de partir trop vite. Lorsqu'il rencontre des femmes, il leur demande si elles ont des enfants. Il s'intéresse aux modes de garde et aux conséquences en cas d'imprévus au magasin. En creux, il soulignera à l'issue de l'entretien que « c'est normal pour une maman » de vouloir être proche de ses enfants mais que la personne ne restera pas plus de quatre mois si elle recherche un travail alimentaire. Il questionne par ailleurs les candidats sur leurs réactions plausibles dans des cas particuliers, en cas d'altercation avec un client notamment, mais aussi en cas de dispute au sein de l'équipe de travail. Il recherche ce qu'il appelle « le pep's » qu'il conçoit comme une forme de la motivation. Il s'explique ainsi : « *Déjà que quand je le fais comme ça* [en recherchant le pep's] *je me plante, si je ne le sens pas c'est même pas la peine.* » Son objectif est explicite : sur-sélectionner les candidats pour être certain de son choix, être certain de ne pas constituer une équipe qui se délite au bout de quelques mois.

Lors de la session observée, un problème administratif retarde l'arrivée des fiches d'évaluation des candidats dans la salle d'entretien. L'employeur demande donc, à défaut, un CV aux candidats que chacun d'entre eux a consciencieusement amené. Cette situation permet d'observer les effets comparés du CV et de la fiche d'évaluation sur le déroulement de ces entretiens. Lorsque l'employeur s'appuie sur un CV, il considère que les candidats qui ont des expériences trop diverses sont problématiques. La mobilité géographique et professionnelle devient un signal négatif lorsque la principale crainte de l'employeur est le turnover. Muni du CV il peut par ailleurs questionner les candidats sur leur expérience. Il interroge ainsi l'un

[985] Sébastien Chauvin, « Tester, réformer et punir Fonctions et usages du temps dans les agences de travail journalier à Chicago », Londres, Béatrice Appay, 2007.

[986] Il s'agit là d'un comportement observé par ailleurs en vertu duquel l'appel à des intermédiaires publics vise à palier un roulement trop récurrent de la main-d'œuvre. Christian Bessy et Emmanuelle Marchal, « Le rôle des réseaux et du marché dans les recrutements », *op. cit.*

deux, ancien garçon de café, sur la raison de l'abandon de son dernier poste. Ce dernier évoquant des disputes avec son patron, l'employeur semble fixé, le candidat sera évincé. Lorsqu'arrivent les fiches d'évaluation, les entretiens deviennent très différents. En l'absence d'autres renseignements que les notes obtenues, qui discriminent peu les candidats car chacun a été validé, le contenu de l'entretien repose avant tout sur les capacités du candidat à se présenter comme compétent. L'absence d'appui déstabilise l'employeur mais également les candidats qui ne peuvent pas non plus prendre pied sur des éléments objectifs de leur biographie professionnelle. À titre d'exemple, une jeune fille qui dit vivre là où ses amis peuvent l'héberger, qui a fait une heure de scooter pour se rendre à l'entretien et qui justifie sa candidature à l'emploi proposé parce qu'elle est « dans la galère », sera embauché au motif, selon l'employeur qu'elle a trop besoin de l'emploi en question pour pouvoir faire faux bond.

Lorsque l'employeur ne peut se référer qu'à des éléments verbaux lors de l'entretien, il est plus difficile pour lui de s'appuyer sur des arguments liés aux compétences professionnelles pour justifier sa sélection[987]. Les candidats présentés par la MRS étant tous jugés compétents, ce sont finalement des catégories quasi-professionnelles qui semblent s'imposer, c'est-à-dire des catégories qui ne préjugent pas de la capacité de l'individu à occuper son poste mais de sa capacité à tenir sur le long terme dans un emploi où le turnover est fréquent. L'accent mis sur ces éléments définis comme la « motivation » peut donc avoir pour effet de reporter toute la charge de l'entretien sur le candidat, y compris en cas d'échec.

[987] François Eymard-Duvernay et Emmanuelle Marchal, *Façons de recruter*, *op. cit.*

Conclusion du chapitre VIII

Dégagée d'une partie des obligations des agences classiques, parfois même détachées du système d'information lui-même, les « plateformes » sont pourtant touchées par l'importance prise par les indicateurs de performance au sein de Pôle emploi. Trois constats ont été soulignés dans ce chapitre.

> - Ces plateformes interviennent institutionnellement à distance de la file d'attente des chômeurs.
> - Ces plateformes et leurs agents sont pris dans une logique de « parts de marché » : elles sont de ce fait en concurrence avec les autres intermédiaires du marché du travail. Cette logique de concurrence irrigue toute la philosophie de leur intervention. L'entreprise est traitée comme un client, dont les catégories sont, dans un premier temps, légitimes. Les règles du droit du travail ne sont prises en compte que dans un deuxième temps.
> - Ces plateformes rentrent en concurrence avec les agences classiques car si elles offrent à l'institution dans son ensemble une forme d'efficacité reconnue et enregistrée comme telle, elle retire autant de « filons » de valeurs aux agences classiques qui sont soumises, elles, à la pression des résultats.

À partir de l'étude de ces espaces de travail, où l'intervention sur l'offre et la demande n'est pas soumise à la pression du flux, on peut identifier les éléments qui structurent l'activité dans les agences classiques de Pôle emploi. S'observe alors une concurrence au sein de l'institution et vis-à-vis de l'extérieur pour l'irrigation (ou le détournement) des flux de valeur économique à l'intérieur du système d'information. Il s'agit là d'une éventualité pointée dès les années 1980 par les consultants en organisation qui ont contribué à formater les modes de gestion de l'ANPE. Gagner des parts de marché sur le marché du travail suppose de récolter des offres d'emploi qui ne passeraient pas spontanément par l'opérateur public[988]. Cependant, d'un point de vue pratique, il est plus facile de récolter les offres qui sont formatées pour passer par un intermédiaire de marché plutôt que de convaincre un recruteur qui mobilise son réseau ou réalise des promotions internes, de modifier ses manières de recruter. La modification des formes du marché, mission officielle de Pôle emploi, ne porte que très peu sur toute l'amplitude du marché du travail mais avant tout sur la part de ce marché qui se prête le plus à l'intermédiation. Ceci découle notamment de problématiques internes à Pôle emploi que l'observation du travail des conseillers dans les plateforme a permis de montrer. Ce faisant, le partage de la valeur et la concurrence entre intermédiaires apparaissent comme les deux faces de la même pièce : profiter de situations spécifiques qui mettent les employeurs en difficulté pour faire du chiffre à peu de frais. Ainsi, si la part de marché que Pôle emploi s'attribue est exprimée en pourcentage, il semblerait bien que plus de cent intermédiaires soient intervenu au total. En effet, certains recrutement voient l'intervention de plusieurs intermédiaires qui chacun s'attribue le placement en question.

[988] Philippe Hussenot, « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques », *op. cit.*

Ainsi, le marché du travail n'est pas un marché au cadran[989] allouant des ressources construites comme homogènes entre des offreurs eux-mêmes équivalents[990]. Il existe différents canaux de recrutement au sein desquels les acteurs sont au cœur d'une tension entre la prospection intensive d'un grand nombre de candidats et la prospection extensive de quelques-uns. Sur ce continuum, la place laissée aux intermédiaires institutionnels de marché est relative. Autrement dit, les postes à pourvoir qui sont susceptibles de faire l'objet d'une offre d'emploi en bonne et due forme ne sont pas légion. D'après les résultats de l'enquête Ofer menée en 2005, l'ANPE était à l'origine de 17,4 % des recrutements effectuées par les entreprises enquêtée, quand 3,2 % étaient issus des entreprises de travail temporaire[991]. En agrégeant toutes les offres qui relèvent d'une formalisation marchande comme le font C. Bessy et G. de Larquier, on obtient un volume de près de 30% des recrutements qui passeraient par le marché du placement[992]. De ce fait, la capacité de l'opérateur public de placement à intervenir sur la forme même du marché du travail reste limitée. Elle dépend de situations où les besoins des entreprises sont explicites et peuvent faire l'objet d'une procédure formalisée de recrutement. Bien plus, ce passage par l'opérateur public reste soumis, au cours du processus de recrutement, à la concurrence potentielle de canaux qui offriraient à l'employeur davantage de conformité avec ses attentes.

[989] L'institution d'un marché au cadran ne constitue cependant pas un processus exempt de médiations sociales comme l'a montré un résultat fondateur pour la sociologie économique française Marie-France Garcia, « La construction sociale d'un marché parfait », *op. cit.*

[990] Emmanuelle Marchal et Marie-Christine Bureau, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *op. cit.*

[991] Christian Bessy et Emmanuelle Marchal, « Le rôle des réseaux et du marché dans les recrutements », *op. cit.*.

[992] Christian Bessy et Guillemette Larquier, « Diversité et efficacité des intermédiaires du placement », *op. cit.*

Conclusion générale

Comment l'État articule-t-il ce qu'il sait et ce qu'il veut faire sur le marché du travail ? Tout au long de ce travail de thèse, nous nous sommes attachés à répondre à cette question par l'analyse de la sédimentation à la fois historique et hiérarchique des pratiques de mesure et d'évaluation au sein de Pôle emploi. Nous avons pour cela suivi pas à pas la façon dont des dispositifs de mesure de l'efficacité de l'État sont imaginés, prescrits et mis en œuvre au quotidien, jusqu'au chômeur lui-même. Arrivé à l'issue de ces réflexions, il convient d'en faire le bilan et de formuler les perspectives qu'elles autorisent à dessiner. Nous aimerions ici avancer l'idée selon laquelle le cadrage contemporain des politiques publiques relève d'un point de vue spécifique dont nous essayons, pour marquer la fin du parcours, de nous défaire. Dans un premier temps de cette conclusion, nous revenons ainsi sur les chaînes de quantification et de négociation que nous avons mises au jour et qui forment, par strates successives, la colonne vertébrale de la politique de l'emploi relative au traitement du chômage. Nous spécifions, ensuite, les grandeurs macrosociologiques qui échappent à ces chaînes de traduction, ce qui n'est pas compté, et qui constitue, en quelque sorte, le point aveugle des politiques publiques de l'emploi contemporaines.

Des instruments de quantification saisis de bout en bout

Le projet de cette thèse consistait à prolonger le programme de recherche de la sociologie de la quantification en l'appliquant à un objet spécifique, les indicateurs de performance entrés sur la scène publique à l'occasion du vote de la loi organique relative aux lois de finance en 2001. Nous avons adopté pour cela une démarche intégrant dans notre objet les différents niveaux où les indicateurs d'objectifs, de moyens et de résultats prennent vie et sont mobilisés. Les constats que nous avons réunis se déroulent ainsi de façon descendante, le long d'une chaîne de traductions et de négociations qui donnent un sens et un enjeu à ces instruments.

La mise en gestion de l'ANPE repose sur une traduction locale des grandeurs comptées par l'État planificateur

L'intervention de l'État sur le marché du travail se structure initialement autour d'un outil de distribution interbranche de la main d'œuvre, dans un contexte de chômage frictionnel, l'ANPE. Celle-ci voit le jour en 1967, dans le but d'améliorer l'action de l'État sur le marché du travail français, envisagé pour la première fois comme un seul marché unifié. Adossé aux travaux de R. Salais, nous avons rappelé que les instruments de connaissance alors disponibles – largement inspirés par la théorie keynésienne – semblaient inappropriés aux ambitions nouvelles de la politique de l'emploi. La mesure globale de la population active disponible, par exemple, convenait mal à une politique d'appariement plus précis des

demandes et des offres d'emploi, déterminées par les « besoins » de l'appareil productif. Pour ses architectes, qui étaient issus du Commissariat général du Plan, l'ANPE devait permettre une gestion nationale de la main-d'œuvre centrée sur le marché du travail, et non plus sur une politique globale de distribution des revenus. La mise en place de l'établissement correspond ainsi à une sorte de « chant du cygne » de la politique de planification keynésienne. Nous avons à ce titre souligné les similarités entre ce projet politique et les approches classiques du marché du travail : comme au XIXe siècle, il est attendu que les travailleurs assurent par leur mobilité professionnelle et/ou géographique l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi. L'ANPE est conçue pour éclairer et faciliter ces trajectoires de mobilité. La création de l'opérateur public de placement ne vise pas tant à la baisse macro-économique du chômage, alors très faible, qu'à prévenir ce risque en favorisant l'évolution de la qualité de la main d'œuvre, pour une meilleure adaptation aux besoins des entreprises. Les ingénieurs d'État de cette époque ne présageaient sans doute pas de la baisse des effectifs ouvriers qui a touché la France à partir de 1975. Néanmoins, les difficultés de certains secteurs stratégiques comme les mines et la sidérurgie, et l'ouverture progressive du marché français sur la communauté européenne leur semblaient justifier une intervention sur la répartition des travailleurs. Dans cette perspective, nous avons montré que les conceptions théoriques sur lesquelles reposait la mission de l'Agence étaient une définition frictionnelle du chômage, approche selon laquelle le sous-emploi pourrait être résorbé en facilitant la circulation de l'information sur le marché du travail. Le Répertoire opérationnel des métiers et de l'emploi (ROME), qui fournit une nomenclature homogène des offres et des demandes d'emploi apparait en ce sens comme un instrument significatif de cette politique. Le nombre de demandeurs d'emploi et leur position dans le système productif, c'est-à-dire leur métier, sont les connaissances privilégiées pour intervenir en matière d'emploi.

Nous avons décrit ensuite comment la crise économique des années 1970 a bousculé l'organisation du travail à l'ANPE. L'émergence d'un chômage de masse, structurel, a accru paradoxalement la pression politique exercée sur cet établissement, qui avait pourtant été conçue pour traiter un chômage frictionnel. Comme en témoigne la littérature de l'époque, l'ANPE est alors rendue pour partie responsable de l'accroissement du chômage. À partir de 1980, la remise en cause de l'efficacité de l'Agence devient récurrente, y compris dans ses propres rangs. La persistance d'une représentation du chômage comme désajustement qualitatif – et non quantitatif – de la main d'œuvre à l'offre de travail jette l'opprobre sur l'établissement. Nous avons relaté comment, pour faire taire ces critiques, la Direction générale de l'ANPE avait réorganisé l'institution. Les acteurs se sont, en effet, attachés à distinguer les informations relevant de la connaissance du marché du travail, destinées à être transmises à l'INSEE, et les informations relatives à la connaissance du travail des agents, exploitées en interne pour accroître la productivité. Néanmoins, un résultat important de notre

enquête consiste à montrer qu'il n'y a pas eu substitution des données administratives aux enquêtes par échantillon, ou, pour le dire autrement, substitution du *New public management* aux procédures keynésiennes de mesure de l'action de l'État. Les registres de l'ANPE, utilisés depuis 1971 par l'INSEE pour calculer la Demande d'emploi, les offres d'emploi non-satisfaites, le nombre de placements ou la part de marché de l'ANPE, ont été réinterprétés par les organisateurs du travail dans le but de mesurer le travail des agents. Nous avons décrit le processus de légitimation de ces données, au sein même de la Direction générale de l'ANPE, dans un nouveau cadre de la politique publique, qui trouve son origine sous le gouvernement de M. Rocard (1988-1991), marqué par la demande par l'État d'informations relatives à l'efficacité des administrations. L'activité de collecte d'offre et le nombre de placements – indicateur originels – sont rapportés au temps de travail consommé dans chaque agence, sous la forme de budget-temps qui permettent d'établir la « productivité » de l'Agence. Cette mesure vise à produire des connaissances à propos de l'efficacité du traitement des chômeurs, afin de consolider la revendication d'une augmentation des moyens auprès des pouvoir publics. Ces premiers indicateurs de productivité furent calculés « à la main », pour être comparées aux données budgétaires. Le statut du chiffre évolue ainsi au sein de l'établissement, d'une mesure destinée à éclairer l'État à une mesure faite pour justifier le budget. C'est pourquoi nous proposons d'interpréter la signature du premier contrat de prestation entre l'État et l'ANPE, en 1990, comme le signe d'une « agencification » de l'Agence. Les relations entre l'opérateur public de placement et l'État prennent les traits d'une « relation d'agence », fondée sur des engagements réciproques contractualisés : des moyens contre des résultats. Comme le soulignent certains acteurs de cette période, la mise en œuvre concrète de ces contrats a été régulièrement bousculée par l'agenda politique[993]. Néanmoins, nous montrons que cette démarche a participé à légitimer, au sein de l'ANPE, une production de connaissances sur le travail des agents et sur l'ampleur de leurs « sollicitations », pour reprendre les termes du contrat de service, connaissances adossées à des indicateurs quantitatifs de mesure du travail. Les contrôleurs de gestion qui construisent et entretiennent ces indicateurs acquièrent alors une position nodale dans l'édifice administratif. Lorsque débute notre travail de thèse, en 2008, le processus de légitimation d'une direction par objectif à l'ANPE semble arriver à son terme, renforcé par la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finance.

[993] Jean-Claude Barbier, *La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990. Matériaux pour une réflexion comparative internationale*, Centre d'études de l'emploi, 2007.

Les politiques de placement et d'indemnisation du chômage se proposent d'unifier les mandats d'aide et de contrôle pour favoriser l'ajustement de l'offre et de la demande

En 2008, étayée par deux décennies de cadrage international des politiques de protection sociale faisant du marché du travail la source de revenu la plus légitime, la persistance d'une conception frictionnelle du chômage confronte les acteurs de notre terrain à un bouleversement : l'ANPE disparait pour fusionner avec les Assedic. Le projet de réforme est lancé par Nicolas Sarkozy, alors candidat à l'élection présidentielle, dans une démarche volontariste. Nous avons rappelé néanmoins en quoi le projet s'enracinait dans une ambition plus ancienne : articuler indemnisation et placement des demandeurs d'emploi. En effet, la littérature sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi constate qu'au fil des années 2000, ce sont les Assedic qui se sont de plus en plus souvent chargés des programmes de placement pour les chômeurs indemnisés tandis que les chômeurs non-indemnisés étaient plus régulièrement accompagnés et encadrés dans leurs démarches de recherche d'emploi par les services de l'ANPE. Nous avons montré que, du point de vue des acteurs de la politique de l'emploi, la convergence de l'action de ces deux organismes avait contribué à gommer la légitimité de la division du travail historique entre, des partenaires sociaux qui indemnisent et un État qui place. Les acteurs semblent pourtant subir la réforme, sans doute parce qu'elle ne correspond pas à leurs anticipations. En effet, comme l'a montré C. Vives, l'Unédic espérait dans un premier temps, accroître son pouvoir de prescription sur l'ensemble des services d'accompagnement et de placement. Or, l'opération aboutit à une nationalisation partielle des fonds de l'assurance chômage ou, tout du moins, de leur utilisation. L'Unedic conserve le mandat de négociation des conventions d'assurance chômage et de gestion des comptes mais elle est contrainte légalement de reverser 10 % des cotisations au budget de Pôle emploi, tandis que la participation de l'État reste à l'avenant.

Cette politique de ré-articulation de l'indemnisation et du placement légitime le rôle social des contrôleurs de gestion de manière paradoxale. D'un côté, la construction du nouvel établissement néglige très largement les connaissances établies jusque-là par les gestionnaires de l'ANPE et des Assedic en matière d'organisation du travail. Les contrôleurs de gestion sont, dans un premier temps, contournés par la réforme. Comme le rappellent nos enquêtés, les connaissances utilisées pour la constitution d'un opérateur unique sont centralisées au sein d'une mission commune réunissant l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales[994]. D'un autre côté, les premières années d'existence de Pôle emploi sont

[994] Marie-Ange du Mesnil du Buisson et Olivier Toche, *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*, Inspection générale des affaires sociales.

marquées par une augmentation de l'activité de la nouvelle institution – conséquence de la crise économique – qui remet 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 précaire, 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. Cette analyse de la fusion constitue un moment déterminant de notre démonstration. À cette occasion, les opérations *d'action* et de *connaissance* de l'État se dissocient sous la pression du volontarisme politique avant d'être réarticulées dans la douleur. Au sein même de Pôle emploi, les deux jeux de frontières historiquement sédimentés entre placement et gestion du chômage, d'une part et entre indemnisation et placement, d'autre part, acquièrent une consistance matérielle et ne font plus figure de blocages bureaucratiques, mais de division du travail. La fusion des métiers est abandonnée et la priorité est donnée à l'inscription des demandeurs d'emploi plutôt qu'à leur suivi.

La gestion de Pôle emploi relève d'une délégation la plus approfondie possible des contraintes de moyens

L'étude des dispositifs d'encadrement et de disciplinarisation du travail des conseillers de Pôle emploi que nous avons menée permet de saisir la postérité des dispositifs métrologiques de mesure de l'efficacité de la politique publique, lorsqu'ils sont mis en œuvre au quotidien dans une organisation. Nous montrons ainsi qu'en parallèle des normes découlant de la politique de l'emploi, le travail des conseillers est cadré par les théories incorporées aux équipements informatiques. Le développement de ces outils apparaît comme un champ de confrontation entre diverses définitions du « bon travail » de conseiller. Ces équipements du travail témoignent des théories sur lesquelles repose le fonctionnement de Pôle emploi. L'étude de la conception des logiciels rappelle une fois de plus que l'établissement a été dessiné pour intervenir sur un chômage conçu comme frictionnel. De plus, les outils sont raccordés entre eux pour enregistrer les produits du travail des conseillers dans une perspective de mesure de l'efficacité. Néanmoins, les appropriations de ces logiciels laissent entrevoir le caractère ambigu de l'équipement informatique du travail. Certes, le respect des normes d'utilisation tend à renforcer le script incorporé dans les objets, mais l'approfondissement des fonctionnalités disponibles offre aux conseillers des marges de manœuvre à l'égard, d'une part, de la mesure en temps réel de leur productivité et à l'égard, d'autre part, de l'injonction à fluidifier le marché du travail. Ainsi, les équipements informatiques multiplient les possibilités d'une intervention rapide et peu circonstanciée, tout

en permettant à d'autres théories du marché du travail d'être mises en œuvre. Pour le dire autrement, l'infrastructure informatique opérationnelle de Pôle Emploi ne peut, à elle seule, expliquer l'organisation du travail des conseillers et ses évolutions.

Les données enregistrées au moyen de ces logiciels alimentent les pratiques d'un groupe de travailleurs : les contrôleurs de gestion. Nous avons décrit le mandat confié à ces acteurs : fournir à la ligne managériale des arguments « objectifs » pour alimenter les négociations entre *managers* de différents échelons. Le positionnement officiel des contrôleurs au sein de l'établissement leur permet ainsi de produire des données quantitatives qui circulent et équipent les jugements, fournissant à tous les responsables une représentation, plus ou moins commune, du fonctionnement de l'institution. Les contrôleurs de gestion érigent ainsi un modèle de l'établissement. Nous avons montré en quoi leur activité va, néanmoins, au-delà de ce positivisme de façade, puisqu'ils mettent à disposition de la ligne managériale les informations sur lesquelles repose la planification de l'activité. Or, la légitimité de ces artefacts n'est pas donnée d'avance et découle d'un travail sans cesse recommencé de conviction et d'enrôlement des acteurs managériaux. La prise de décision est, le plus souvent, fondée sur les connaissances qu'ils mettent en forme. Cette participation au processus de décision contribue ainsi, selon nous, à éloigner les contrôleurs de gestion de leur serment de neutralité. *A minima*, ils participent à la réduction du nombre d'alternatives possibles en distinguant les hypothèses « raisonnables » des pures « utopies ». *A maxima*, ils sont mis à contribution pour apporter des arguments quantitatifs à des décisions qu'ils n'approuvent pas.

Nous avons montré que les contrôleurs de gestion se retrouvaient du côté normatif de la barrière symbolique entre décrire et décider à partir du moment où ils cherchaient à s'assurer du statut de réalité des agrégats chiffrés qu'ils analysent. Comme le suggèrent nos observations, la façon dont les indicateurs sont alimentés induit un décalage entre la réalité du travail et sa mise en scène dans des tableaux chiffrés. C'est dans ce cadre que nous avons proposé d'analyser la participation des contrôleurs de gestion à la standardisation du travail : les gestionnaires cherchent à normaliser l'activité des conseillers pour s'assurer de la valeur des chiffres qu'ils manipulent et, ce faisant, en viennent à exhumer les procédures bureaucratiques honnies par les réformes administratives. En s'associant avec les promoteurs de la « démarche qualité », ils participent au cadrage des situations de travail. Conscients de l'importance accordée par leur encadrement aux indicateurs dans les processus de répartition des moyens, les agents de premier niveau mobilisent à leur tour le système d'information pour défendre les résultats de leur agence locale. Ces derniers se saisissent des chiffres et leur donnent ainsi la forme d'instruments de négociation plus que d'instruments de mesure.

Pôle emploi s'acquitte de la gestion quotidienne des déséquilibres de l'emploi avec les outils d'une lutte contre les désajustements qualitatifs de la main d'œuvre

Les procédures d'évaluation du travail des conseillers s'articulent avec les procédures d'évaluation de la qualité des demandeurs d'emploi. Dans le contexte précédemment décrit de mise en mesure générale du travail, le traitement du chômage revient à un travail méticuleux de qualification des demandeurs d'emploi, une production de connaissance, dont la visée est de disposer de critères de décision pour fournir des services de placement rationnés. Nous l'avons souligné, le nombre d'offres d'emploi dont disposent les conseillers et le nombre de prestations qu'ils peuvent proposer sont réduites comparées au nombre de personnes privées d'emploi dont ils ont la charge. De plus, nous avons observé que l'abandon progressif d'un encadrement longitudinal des demandeurs – le suivi mensuel personnalisé – augmentait le traitement de la demande d'emploi à distance. Les informations contenues dans les dossiers se substituent ainsi à la mémoire des conseillers pour choisir qui orienter vers une prestation d'aide à la recherche d'emploi ou vers un employeur souhaitant recruter. Le travail quotidien des agents semble ainsi structuré, d'après nos observations, par différents types d'anticipation ou, pour le dire autrement, d'attentes institutionnelles. Les demandeurs d'emploi ou plutôt leurs dossiers sont conformés aux exigences des dispositifs d'aide à la recherche d'emploi en identifiant des manques objectivables qui les caractérisent et sont ajustés aux critères de sélectivité du marché du travail. Les conseillers manipulent ainsi de front la *connaissance* et *l'action* en réincorporant les données du marché du travail dans l'évaluation de l'employabilité des demandeurs d'emploi.

En définitive, le travail des conseillers semble encadré par deux types de pression. Une pression managériale, d'abord, venue d'en haut, qui consiste à répondre aux injonctions à la productivité. Cette contrainte résulte des arbitrages arrêtés par la Direction générale de Pôle emploi pour répondre à la commande de l'État, réduire le chômage au moindre coût, c'est-à-dire en jouant sur les frictions du marché du travail. Une pression venant d'en bas, ensuite, la pression du flux qui consiste à devoir inscrire toutes les personnes qui, touchées par les déséquilibres des volumes d'emploi, souhaitent s'inscrire à Pôle emploi ou sont contraintes de le faire. Notre étude suggère que le placement des demandeurs d'emploi par les conseillers repose sur deux stratégies opposées. La première, conforme avec la mission de l'institution, consiste en une circulation maximale des informations concernant les postes de travail vacants, dans le but d'informer l'ensemble des demandeurs d'emploi. La seconde, contradictoire avec les conceptions frictionnelles du marché du travail, consiste à exclure les demandeurs d'emploi les plus employables pour fabriquer des panels réduits de demandeurs d'emploi et les proposer aux employeurs dans le but de maximiser les chances de personnes

moins recherchées. Ce second mode, plus efficace, semble-t-il, que le premier pour placer des demandeurs d'emploi inscrits depuis longtemps, risque néanmoins de détourner de Pôle emploi les employeurs, déçus par la qualité des candidats envoyés. Nous avons ainsi mis à jour un enchevêtrement de contradictions entre les modalités d'intervention permettant d'être formellement efficace, du point de vue des indicateurs, et celles permettant aux conseillers de réaliser ce qu'ils considèrent comme leur véritable « métier », c'est-à-dire placer prioritairement les demandeurs d'emploi qui n'auraient pu obtenir un emploi par d'autres biais. Ce dernier type d'interventions suppose un travail d'enrôlement moral de l'employeur pour qu'il accepte des candidats formellement moins dotés que ceux disponibles sur le marché libre.

En étudiant des espaces de travail éloignés de la contrainte d'inscription et de réception des demandeurs d'emploi, nous avons souligné que lorsque les conseillers étaient libérés de la pression du flux de demandeurs, la course à la productivité tendait à instituer une lutte, non pour des parts de marché, mais pour les parts du marché « formel ». En nous appuyant sur les travaux de sociologie économique pour qui l'ensemble des procédures d'embauche ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une formalisation et d'une publicisation, nous avons montré les conséquences d'une organisation du travail centrée sur la satisfaction des besoins des employeurs. D'abord, la position de prestataire de services des agences classiques de Pôle emploi est mise à distance au profit d'une stratégie de centre de profit, visant à maximiser les résultats locaux. Ensuite, les dispositifs de discrimination positive voués à moduler l'ordre dans la file d'attente sont mis de côté pour privilégier le placement des demandeurs d'emploi les plus conformes aux exigences des employeurs. Enfin, les agents de Pôle emploi en sont rendus à entrer en concurrence avec les agences d'intérim, pour profiter du segment de marché que les établissements de travail temporaire œuvrent à formaliser. Ce faisant, les conseillers se retrouvent aux prises avec l'ambigüité du terme « discriminer ». Offrant un service gratuit aux employeurs, défiant ainsi toute concurrence, ils se doivent légalement de ne pas accepter les offres d'emploi dont les critères sont discriminatoires – l'âge, le sexe ou l'origine ethnique. Ils prennent ainsi le risque de s'aliéner des employeurs qui auraient pu leur permettre d'augmenter leur efficacité. Pour le dire autrement, du fait de ses obligations de service public, Pôle emploi est sans doute moins armé pour tenir la concurrence que des intermédiaires de marché moins scrupuleux.

La quantification de l'emploi comme enjeu de définition

Le déroulé de ces constats souligne, selon nous, l'intérêt d'une approche intégrée des dispositifs métrologiques baptisés aujourd'hui pilotage, *benchmarking* ou gouvernement à distance. Une telle approche suggère que l'analyse de l'injonction à l'évaluation du sommet

des administrations n'épuise pas la question de l'évaluation. Comme le soulignait déjà A. Desrosières en 2005 :

> « La mise en œuvre de la LOLF, qui prévoit que les actions publiques devront être dotées d'indicateurs d'objectifs, de moyens mis en œuvre et de résultats atteints, va rendre essentielle [la question] de l'extériorité du savoir par rapport à l'action. [Cette question] ne pourra être résolue que par une réflexion collective et des négociations complexes, impliquant de nombreux acteurs. 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. »[995]

Notre étude des pratiques métrologiques irriguant Pôle emploi, depuis leur définition dans les contrats de prestation signés avec l'État et l'Assurance chômage, jusqu'à leur incidence matérielle sur le travail d'un conseiller recevant des demandeurs d'emploi, en passant par les arbitrages d'un contrôleur de gestion évaluant, pour le compte de son *manager*, d'autres *managers*, souligne les relations ambiguës qu'entretiennent les indicateurs de performance avec la « réalité ». Ces dispositifs participent tout à la fois d'une vision du monde – une définition spécifique du chômage – d'une définition de la bonne façon d'agir – former et inciter à retrouver un emploi – et d'une description du monde – Pôle emploi a été efficace du fait des *N* mises en relations positives qu'il a suscitées. Ainsi, le déroulement quotidien de ces indicateurs contribue à une « circularité entre l'action et la description »[996], dans le cadre de laquelle les conseillers et leur encadrement instituent l'existence de chômeurs actifs en conformant les dossiers aux indicateurs attendus. Néanmoins, ces indicateurs ne cessent pas de se confronter à d'autres réalités que celles prévues par les théories qui les ont façonnés. Les contrôleurs de gestion et leurs dispositifs métrologiques se confrontent quotidiennement à des volumes de demande sociale incompatibles avec une théorie frictionnelle du chômage. C'est en ce sens qu'il nous semble important d'essayer de spécifier ce qui, dans les formes contemporaines de la politique d'emploi, ne rentre pas dans le cadre des systèmes d'indicateurs et d'objectifs.

L'émergence d'une convention non-keynésienne de chômage : intermédiation et déséquilibres structurels

Dans cette thèse nous avons mis en lumière les tensions qui traversent la politique de l'emploi et, par voie de conséquence, l'action de l'opérateur public de placement. Ces tensions découlent, selon nous, de la confrontation de la double mission de Pôle emploi – *connaître* et *agir* sur le marché du travail – à des éléments de réels qui ne rentrent pas dans le cadre

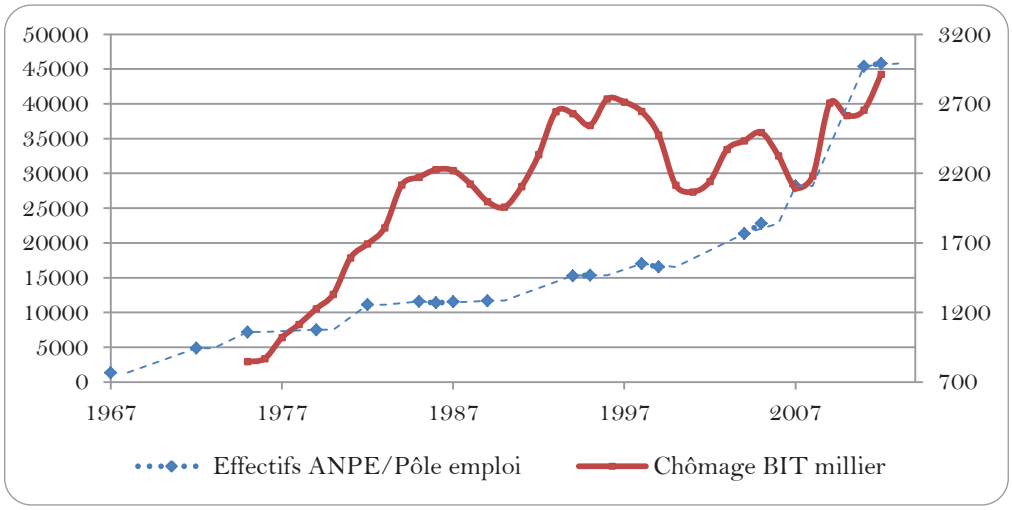
[995] Alain Desrosières, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, 2005, vol. 58, n° 1, p. 4-27. p. 19.

[996] *Ibid.* p. 20

théorique sur lequel repose le système d'acteurs et d'institutions mis en place pour résorber le chômage. Nous souhaitons consacrer les dernières pages de ce mémoire à élargir la focale de notre objet en présentant des constats qui sont peu présents dans le corps de la thèse pour la simple raison qu'ils ne sont pas pris en compte par les acteurs que nous avons fais le choix de suivre. Une première de ces tensions concerne les contrôleurs de gestion de Pôle emploi, sommés de mettre en forme une performance libérale de leur établissement, dans un contexte de croissance forte de la demande « structurelle » d'emploi. Les ingénieurs de la mesure de l'opérateur public de placement entretiennent des dispositifs de décompte des appariements qui sont bousculés, sans cesse, par l'ampleur de la demande sociale. Cette première tension découle de la seconde que nous souhaiterions évoquer, qui relève de l'extension de la composante cognitive de la convention keynésienne de plein emploi, dans un contexte d'abandon de l'objectif politique de plein emploi. Alors que l'intervention publique sur le niveau de la production semble avoir disparu, la norme de salariat qui constituait le pendant de la politique économique d'après-guerre n'a cessé de s'étendre à une proportion toujours plus grande de la population.

Les contrôleurs de gestion interviennent en tension entre l'augmentation de la demande sociale et l'augmentation de la demande politique

Lorsque l'on compare les moyens affectés à l'ANPE/Pôle emploi aux évolutions de la situation sur le marché du travail, on constate que les contrôleurs de gestion ont acquis leur légitimité lorsque, dans les années 1980 et 1990, le ratio nombre de chômeurs/moyens s'est durablement écarté de la norme précédemment admise, et qu'en conséquence acteurs et observateurs ont convenu que l'institution était sous-dotée au regard de ses besoins[997] :



[997] Effectifs : Martine Théveniaut-Muller, Le pointage ou le placement: histoire de l'ANPE, Paris, France, Éd. l'Harmattan, 1991. / Archives de l'ANPE / Jean-Claude Barbier, La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990. Matériaux pour une réflexion comparative internationale, Centre d'études de l'emploi, 2007. / Rapports d'activité Pôle emploi 2011/ Taux de chômage : Insee, enquêtes Emploi (calculs Insee). Les effectifs sont en ETP et le chômage en millier.

Ainsi, l'étude du travail des gestionnaires de Pôle emploi suggère l'importance, en matière d'action publique, de la question du volume de bénéficiaires. La mise en œuvre d'une politique ne tient pas seulement dans l'édiction législative de règles communes, égalitaires et partagées. L'émergence de l'obligation de recherche d'emploi en contrepartie de l'attribution d'un revenu de solidarité, tout comme la récente crise économique de 2008, ont conduit aux portes de Pôle emploi un nombre toujours plus grand de personnes qui dépendent de l'établissement pour subsister. Les contrôleurs de gestion doivent gérer cette contrainte de volume – imposée par la législation – et faire en sorte que Pôle emploi absorbe les flux ainsi créés.

Les contrôleurs de gestion ne sont pas seulement des planificateurs d'activité. Leur raison d'être, historiquement tout du moins, est de justifier les dépenses de l'ANPE/Pôle emploi auprès de la tutelle politique. En d'autres termes, ils interviennent également pour rendre les meilleurs comptes possibles. À ce titre, Pôle emploi est évalué à l'aune d'une théorie libérale du marché du travail, sur le fond inchangée, de Molinari à Pissarides[998]. Il est attendu de l'établissement qu'il diffuse des informations sur les postes vacants et réalise des placements en faisant en sorte que des demandeurs d'emploi retrouvent au plus vite du travail. Or, nous avons souligné qu'en termes de volume de chômage, l'efficacité de cette intervention était faible, voire nulle. Cela pour une raison qui nous semble tirée de nos observations : les conseillers n'ont ni le temps, ni les moyens, ni même le mandat de convaincre les employeurs d'augmenter leur volant de main d'œuvre. Les conseillers se contentent d'enregistrer des offres d'emploi. Il existe, certes, un nombre conséquent d'offres d'emploi non pourvues mais, nous pensons avoir montré que ce chiffre résulte :

1) De la pression sur les chiffres qui conduit les conseillers à annuler les offres de plus de 30 jours.
2) Du fait qu'une offre d'emploi prenant un certain temps à être pourvue, le volume d'offre non pourvues mesure un flux d'offres en cours de traitement et non un nombre de poste durablement vacant.
3) Du fait que les employeurs se tournent bien souvent vers Pôle emploi lorsqu'ils n'ont pas trouvé de candidat adapté par d'autres canaux et qu'ils formulent ainsi des exigences difficiles, voire impossibles à satisfaire dans un état donné du marché du travail.

Dans ce contexte, les contrôleurs de gestion organisent, tolèrent ou constatent, le travail de captation des flux de recrutement à des fins de mesure statistique de l'efficacité de l'institution, mis en œuvre par les conseillers, sans incidence sur les volumes macro-économiques constatés sur le marché du travail. D'après nos observations, les conseillers sont

[998] César Centi, « Les leçons d'un échec : Molinari et le marché du travail », *Economies et Sociétés, Série Oeconomia-PE*, 1989, n° 12, p. 31-75 ; Dale T. Mortensen et Christopher A. Pissarides, « Job reallocation, employment fluctuations and unemployment », *in Handbook of macroeconomics*, Amsterdam, Elsevier, 1999, vol.1, p. 1171-1228.

mis dans une posture de concurrence vis-à-vis des autres intermédiaires sur le marché du travail. Ils ne peuvent que constater le caractère clôt des opérations de recrutement : un nombre fini de postes sont ouverts à l'embauche, pas davantage. En définitive, la question de la gestion des flux de chômeurs va au-delà du simple problème de réception physique des personnes. L'attribution de « quasi-produits » délivrables aux bénéficiaires, sous la forme de droits à la formation, de procédures d'accompagnement renforcé, d'ateliers d'aide à la recherche d'emploi, crée de nouveaux engorgements. Les personnes éligibles à ces diverses prestations sont plus nombreuses que les prestations correspondantes. La sélection à l'entrée de ces dispositifs repose sur des conventions de qualité qui ne sont pas tout à fait identiques à celles qui opèrent à l'embauche, mais qui s'en rapprochent[999]. La question du « tri des chômeurs »[1000] est ainsi au centre des réflexions quotidiennes des conseillers. La discrimination, légitime ou non, structure l'organisation de leur travail.

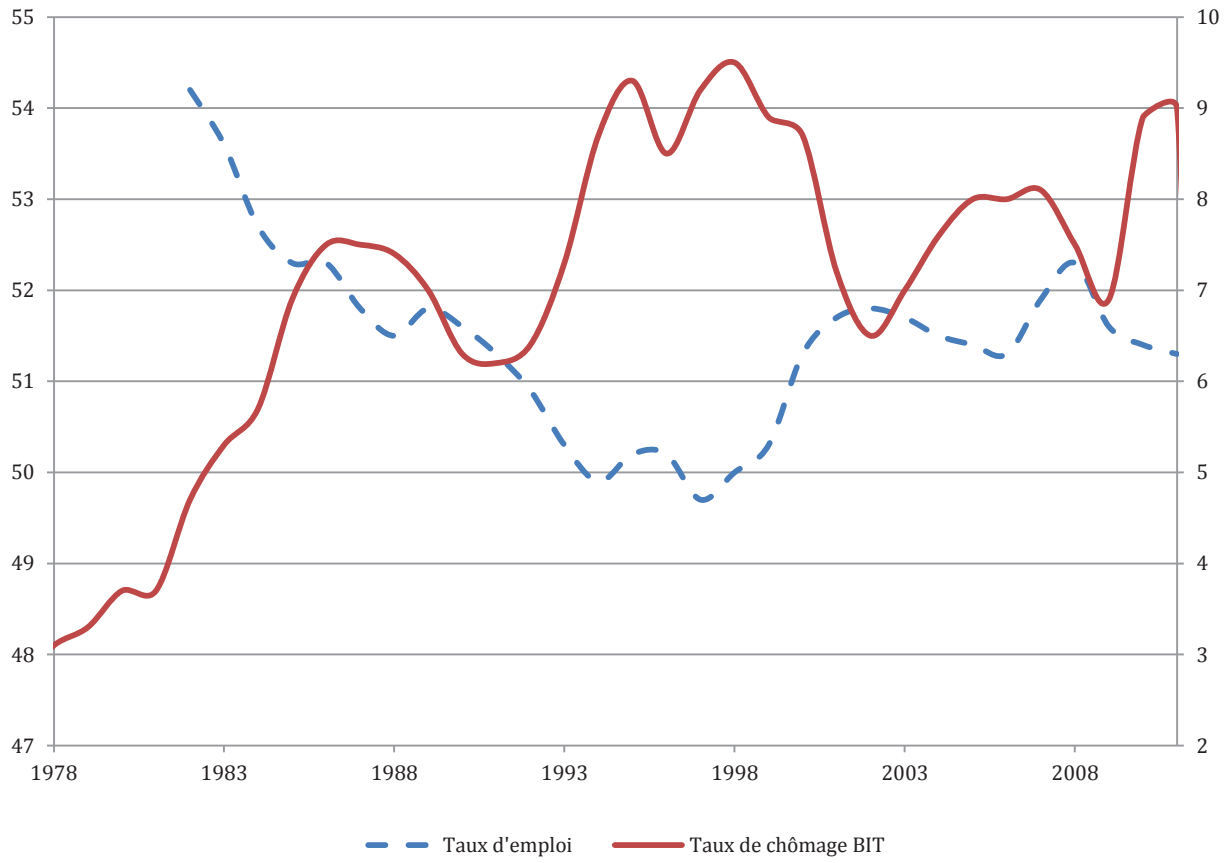
La convention non-keynésienne de Pôle emploi

La question du nombre bouscule l'organisation du travail promue par les contrôleurs de gestion et déborde le quotidien des conseillers, en raison d'un phénomène qui n'est pas pris en compte dans le cadrage des dispositifs d'évaluation de la politique de l'emploi : l'extension de la norme de salariat. Si les politiques keynésiennes de plein emploi, que l'on appelle communément « de relance », semblent avoir disparu de la boîte à outil du personnel politique, ce n'est pas tout à fait le cas des visions du monde qui y sont traditionnellement attachées dans la société. La comparaison entre le taux de chômage recensé et le taux d'emploi est, à ce titre, éclairante[1001].

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

[1000] Yolande Benarrosh, « Tri des chômeurs: le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, 2000, vol. 81, p. 9-26.

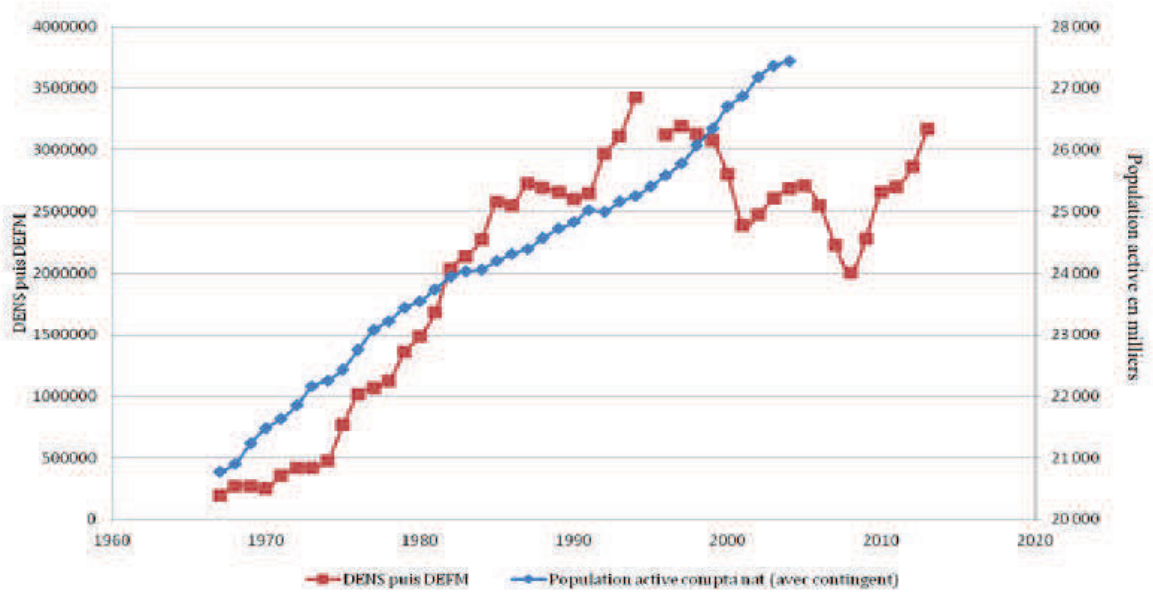
[1001] Source : Insee, enquêtes Emploi (calculs Insee) pour le taux d'emploi et le taux de chômage au sens du BIT.



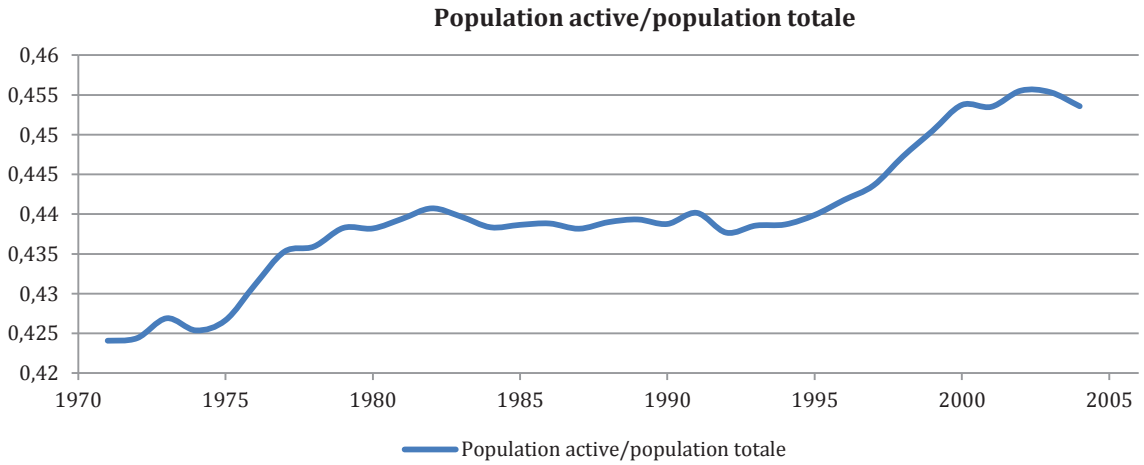
Les deux courbes connaissent des renversements symétriques, mais leurs pentes respectives ne sont pas identiques. Quand le taux d'emploi augmente, le taux de chômage baisse du même nombre de points. En revanche, lorsque le taux d'emploi baisse, le taux de chômage augmente plus vite que le taux d'emploi. Cette évolution peut-être lue, à la suite de R. Salais, comme la manifestation d'une extension progressive du marché du travail, c'est-à-dire des flux de personnes qui passent de l'inactivité à la population active[1002], parce qu'elles occupent un emploi salarié ou parce qu'elles recherchent ce type d'emploi. Ainsi, en dépit de la crise persistante de l'économie, la population active ne cesse de progresser, sans que son taux de croissance soit corrélé avec le taux de chômage. Pour le dire simplement, l'importance du chômage ne dissuade pas la demande salariale, comme le suggère la comparaison de la demande d'emploi – particulièrement sinueuse – et de la population active – dont l'accroissement est stable[1003] :

[1002] Robert Salais, « Analyse des mécanismes de détermination du chômage », *Economie et statistique*, 1977, vol. 93, n° 1, p. 21-37.

[1003] Sources : Pour le Taux de chômage BIT : Insee, enquêtes Emploi (calculs Insee), pour les inscrits : Ministère du travail pour la DENS et Pôle Emploi / DARES-STMT (statistiques mensuelles du marché du travail) pour la DEFM.



Le vieillissement de la population, ne modifie pas ce constat. Si l'on rapporte la population active à la population de la France, la part de la population qui se déclare active est particulièrement stable [1004] :



Les périodes d'expansion économique semblent ainsi contribuent à rendre « actives » les personnes antérieurement « inactives ». Cette tendance opère démographiquement, avec des strates de la population dont le taux d'emploi augmente, comme les femmes, mais également géographiquement, avec des espaces où le salariat s'étend, les espaces éloignés des grandes agglomérations. Néanmoins, cet accès à l'activité est difficilement décelable statistiquement dans la mesure où les effectifs correspondants sont noyés dans les chiffres plus globaux de l'augmentation du taux d'emploi et de la baisse du taux de chômage. Pour le dire autrement, au cours de ces périodes, le chômage baisse moins qu'il ne devrait baisser compte-tenu de l'augmentation de l'offre d'emploi. On perçoit les effets de ce phénomène lorsque l'activité

[1004] Sources : Insee, estimations d'emploi et série archive mensuelle du chômage.

économique se remet à stagner. Les personnes qui étaient devenues « actives » ne retournent pas dans l'inactivité mais stationnent sur la place de grève : Pôle emploi. Elles le font d'abord parce qu'à l'issu d'un emploi salarié, l'inscription dans un bureau de placement public leur donne droit à une indemnisation assurantielle ; elles y restent ensuite car les revenus de solidarité qui peuvent prolonger les allocations de chômage sont également versés sous cette condition ; on peut imaginer enfin que le passage par l'emploi a créé une attente et rendu pour elles légitimes le « droit à l'emploi » salarié.

Les politiques contemporaines de l'emploi semblent parfois entretenir, de façon probablement involontaire, ce mouvement maintenant séculaire d'expansion du marché du travail salarié. Après la séquence des années 1980 au cours desquels les dispositifs de préretraite[1005], de retour au pays, d'allongement de la scolarité ou de politiques familiales, qui s'étaient développés dans le but de renvoyer vers l'inactivité les populations que l'on jugeait « encombrer » le marché du travail, les politiques actives semblent au contraire pousser vers le salariat les personnes qui en sont le plus éloignées. Pôle emploi, historiquement construit comme une sorte de « garde-barrière » à l'entrée des chômeurs illégitimes sur le marché du travail[1006], semble parfois mis en position de rabatteur par les politiques de l'emploi actuelles. En vertu des dispositifs mis en œuvre dans le cadre des politiques dites « d'activation » des dépenses de chômage, la plupart des personnes percevant des revenus de la protection sociale se retrouvent dans l'obligation d'avoir un lien avec l'emploi et sont invitées à s'inscrire sur les listes de l'opérateur public de placement. Plus exactement, l'opérateur public de placement est érigé en tant que guichet unique de délivrance des revenus de remplacement.

Les politiques dites « actives » de l'emploi contribuent ainsi à grossir le nombre de personnes comptabilisées dans la population « active ». En incitant les bénéficiaires de la solidarité nationale à participer au marché du travail, sans pour autant intervenir sur l'offre d'emploi autrement qu'en baissant les coûts non salariaux du travail[1007], ces politiques attirent vers les bureaux de placement publics des personnes considérées comme plus éloignées de l'emploi ou, autrement dit, moins « employables ». La stabilité du taux d'emploi doit donc être relativisée, au vu de l'augmentation constante des volumes de personnes considérées comme actives. On constate ainsi un phénomène que l'on pourrait nommer la convention non-keynésienne de Pôle emploi : de plus en plus de personnes sont comptées comme actives en raison de leur inscription sur les registres de l'opérateur public de placement tandis que leur

[1005] *Cf.* la baisse des sommes consacrées au retrait d'activité, figurant en annexe 3.2.

[1006] Le cas le plus significatif de cette position concerne sans doute le Pôle emploi spectacle, les conseillers étant mis en position de distinguer les « vrais » artistes des amateurs. Sur ce point, voir le travail méticuleux de Luc Sigalo Santos, « Portrait d'un service public en intermédiaire : l'ANPE Spectacle de Paris », *Le Mouvement Social*, 2013, n° 243, n° 2, p. 31-40.

[1007] Nous pensons ici aux abaissements de cotisations sociales sur les bas salaires et aux contrats aidés.

retour à l'emploi est conçu dans une perspective d'ajustement micro-économique de leurs utilités et non d'intervention macro-économique sur les quantités. Il nous semble, en effet, que les politiques contemporaines de l'emploi, y compris la fusion de l'ANPE et des Assedic, ont contribué à étendre la composante cognitive de la convention keynésienne de plein emploi. En d'autres termes, bien que l'État ait abandonné dès 1966 l'objectif de plein emploi, l'idée selon laquelle tout travail suppose un contrat de travail, un bulletin de salaire et une protection sociale, continue de se répandre[1008]. La part des personnes souhaitant participer au marché du travail augmente et une proportion de plus en plus importante des personnes inoccupées sont invitées à se faire reconnaître en tant que chômeurs, en s'inscrivant à Pôle emploi[1009]. Ce mouvement repose selon nous sur deux processus liés.

- D'un côté, la figure du chômeur temporaire, bénéficiaire d'une allocation découlant de plusieurs années de cotisation se trouve renforcée en tant que mètre-étalon de la demande d'emploi. Dès les années 1980, les demandeurs d'emploi de longue durée avaient été jugés de plus en plus impropres à l'appellation de chômeurs, du fait du caractère persistant et non temporaire de leur situation[1010]. De plus, au cours des années 2000, le traitement des chômeurs indemnisés, en France, a été progressivement considéré comme le modèle à suivre par l'ANPE. En matière d'encadrement des sans-emploi, par exemple, l'accompagnement s'est diffusé en tant que pratique-modèle. Pour le dire autrement, des dispositifs de lutte contre l'opportunisme, conçus pour optimiser les fonds de l'Assurance chômage, ont été reconnus comme des outils adaptés pour améliorer les chances de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi non-indemnisés.

- D'un autre côté, la figure de l'assisté a progressivement disparu des discours et des programmes pour privilégier une modification du statut des bénéficiaires : ces derniers sont invités à aller chercher sur le marché du travail un complément aux aides qu'ils perçoivent.

Ainsi, un nombre toujours plus grand de personnes sans emploi sont étalonnées à l'aune de la figure du travailleur temporairement privé d'emploi, indemnisé et immédiatement disponible. On constate alors une tentative de déversement vers les mécanismes publics de prise en charge du chômage de larges pans de la solidarité traditionnelle. Cette interprétation ne consiste pas à dire que la politique de l'emploi crée *ex-nihilo* du chômage, mais seulement

[1008] On nous objectera que la mise en place du statut d'auto-entrepreneur vise à maquiller en entrepreneuriat des situations de chômage. Nous ne l'avons pas traité dans le corps de la thèse mais les conseillers de Pôle emploi et leur encadrement mettent un point d'honneur à dissuader les demandeurs d'emploi de choisir ce statut et préfèrent les orienter vers des pépinières d'entreprises pour choisir un statut plus protecteur à long terme, du point de vue de leur protection sociale.

[1009] Cette inscription peut être choisie ou imposée, comme c'est le cas des bénéficiaires du RSA ou des chômeurs indemnisés.

[1010] Didier Demazière, *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Villeneuve d'Ascq, France, Presses universitaires de Lille, 1992. Emmanuèle Reynaud, « Le chômage de longue durée : la théorie et l'action », *Revue française de sociologie*, 1993, vol. 34, n° 2, p. 271-291.

qu'en cherchant à renforcer l'attractivité du marché du travail, elle tend à transformer de l'inactivité en chômage. Il n'est pas dans nos capacités d'évaluer la part de l'augmentation de la population active imputable aux politiques de l'emploi et celle découlant simplement de l'extension de la convention de salariat. Néanmoins, il nous semble particulièrement intéressant de constater le maintien de cette convention dans un contexte où les orientations politiques ont explicitement rompu avec l'objectif du retour au plein emploi par une intervention macro-économique.

Des usages politiques de Pôle emploi : Et pourtant ils comptent

Nous avons fait le choix, dans la mise en problème des matériaux collectés sur notre terrain, de ne pas évoquer les questions de souffrance au travail et de malaise des agents, pourtant particulièrement crues dans le cas des salariés de Pôle emploi[1011] pour privilégier une description complète de ce à quoi ils s'affairent. Nous faisons l'hypothèse que le *spleen* de nombre de ces travailleurs et de leur encadrement n'est pas le simple reflet de leurs « conditions de travail » mais relève plus largement d'un décalage entre les missions qui sont confiées à leur établissement et ses capacités réelles d'intervention. Notre étude des activités métrologiques mise en œuvre à Pôle emploi, celle des contrôleurs comme celle des conseillers, révèle ainsi l'explicitation d'un étonnant aveu de faiblesse en matière de lutte contre le chômage : les acteurs que nous avons rencontrés conviennent que Pôle emploi ne créé pas d'emploi. En 1990, les cadres préparant le contrat de service signé avec l'État écrivait déjà à l'intention du ministère du Travail :

> « Il convient toutefois au préalable [à la signature d'un contrat de service avec l'État] DE LEVER UNE AMBIGUITE sur le rôle de l'ANPE. Celle-ci n'est ni créatrice d'emploi, ni responsable de suppressions d'emploi. Dès lors, les niveaux globaux de l'emploi et du chômage ne dépendent pas directement de son activité. En revanche, son action doit favoriser des ajustements lorsque des opportunités existent. »[1012].

En 2012, évoquant la nouvelle mouture du contrat de service actuel qui lie Pôle emploi à l'État et l'Unédic, un cadre de l'institution paritaire reprend de manière étonnamment similaire :

> « *Pôle emploi ne crée pas d'emplois, et ne crée pas de chômage. Il peut créer un tout petit peu d'emploi s'ils traitent beaucoup plus vite toutes les offres, mais c'est tout.* »[1013]

[1011] Voir sur ce point la tribune d'Y. Clot dans l'édition du 7 mars 2013 du journal *Le Monde* « Pôle emploi, une institution à repenser », à propos des cas d'agents et de chômeurs s'étant donné la mort.

[1012] Source : Documentation fournie aux participants Comité technique du conseil d'administration de l'ANPE du 25 avril 1990. Document intitulé : « Rappel des propositions faites par la direction générale et des avis des partenaires sociaux en 1989 » p. 5. Archives de monsieur Mériaux confiées à Pôle emploi, Versement 19970052.

[1013] Directeur des études et statistiques de l'Unédic, entretien 2011.

En 2013, un Directeur départemental de Pôle emploi évoque les priorités de Pôle emploi :

> « *La création d'activité… C'est un peu tiré par les cheveux, c'est pas notre vocation première. On peut éventuellement donner des bonnes idées aux entreprises.* »[1014]

Du point de vue de ses salariés, l'opérateur public de placement peut, au mieux, enregistrer la participation des conseillers à la modification de la file d'attente. Néanmoins, une telle mesure suppose pour les évaluateurs d'établir un ordre positif constaté – une hiérarchie des employabilités – et un ordre normatif souhaité – une hiérarchie idéale. C'est ce à quoi s'attache la nouvelle convention tripartite signée entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi en 2012. Ce contrat de service entend dépasser les biais de changement de catégorie[1015] en mesurant la persistance au chômage de groupes identifiés comme faiblement employables – jeunes ; femmes ; « seniors ». Il est trop tôt pour tirer les conséquences de cette innovation quantifiée. Une étude des usages de cet indicateur – conçu pour être indépendant de la conjoncture économique – dans les négociations internes à Pôle emploi nous semblerait particulièrement féconde.

L'étude que nous avons menée soulève en tout cas un paradoxe. Alors que le marché du travail fait l'objet d'enquêtes répétées, les constats effectués semblent faiblement influencer le cadrage des politiques publiques. Le cœur du paradoxe réside dans le décalage entre un large consensus des acteurs de la politique de l'emploi sur la question de l'efficacité de Pôle emploi – Pôle emploi ne crée pas d'emploi – et le maintien d'un discours politique volontariste, faisant de Pôle emploi un outil de la lutte contre le chômage. Alors que l'ANPE, puis Pôle emploi, ont régulièrement revendiqué de ne pas être évalués au regard du taux de chômage, le personnel politique persiste à utiliser Pôle emploi dans ce but. Des programmes d'incitation au retour à l'activité ou des plans de baisse du coût du travail continuent d'être confiés aux conseillers de Pôle emploi, jugés aptes à discriminer les bénéficiaires potentiels sur la base de leurs qualités respectives. Le fait le plus frappant dans l'indépendance totale entre les analyses positives et les discours normatifs concernant le marché du travail, est que, ce faisant, le personnel politique semble parfois édifier son propre échec.

Pour autant, les contrôleurs de gestion ne cessent de compter les hommes et les choses, comme le faisaient naguère les ingénieurs d'État. Ils consultent les statistiques du marché du travail et distribuent les moyens humains afin que les agences puissent recevoir toutes les personnes souhaitant ou étant contraintes de s'inscrire à Pôle emploi. Ils dénombrent les chômeurs pour savoir la quantité de ressources qu'ils devront allouer. Ils mesurent le travail

[1014] Directeur départemental, entretien, 2013.

[1015] L'entrée en formation d'un demandeur d'emploi permet de le faire sortir de la catégorie A, présentée par le ministère du Travail comme LE chiffre du chômage. Plus généralement, les radiations intempestives pour raisons administratives subies ou choisies, tendent à biaiser les données en matière de durée d'inscription à Pôle emploi.

des conseillers pour évaluer le rythme d'absorption de cette demande sociale drainée vers l'opérateur unique d'indemnisation et de placement. Les connaissances qu'ils produisent sont cependant peu irriguées par des énoncés globaux sur le corps social. Les savoirs de type démographique ne connaissent pas la même traduction dans les savoirs bureaucratiques que les savoirs de type économique. Pour reprendre la terminologie d'A. Desrosières, tout se passe comme si « l'État ingénieur » n'avait pas disparu du monde public mais qu'il s'était éparpillé au sein des différentes administrations où il vivrait replié sur lui-même.

Bibliographie

Abbott Andrew Delano, *The system of professions: an essay on the division of expert labor*, Chicago, Etats-Unis, Royaume-Uni, 1988, 435 p.

Akrich Madeleine, Callon Michel et Latour Bruno, *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Presses de l'Ecole des Mines, 2006, 303 p.

Anthony Robert N., *The management control function*, Boston, Harvard Business School Press, 1988, 216 p.

Auvert Anne-Julie et Lemaire Sylvain, « Recours gracieux de demandeurs d'emploi radiés », *Carnets de bord, septembre*, 2007.

Bajoit Guy, « Exit, Voice, Loyalty... and Apathy: Les réactions individuelles au mécontentement », *Revue Française de Sociologie*, avril 1988, vol. 29, n° 2, p. 325.

Balzani Bernard, Béraud Mathieu, Boulayoune Ali, Divay Sophie, Eydoux Anne et Gouzien Annie, *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques* [Rapport], Paris, Dares, 2008.

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

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

Barbier Jean-Claude, *La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990. Matériaux pour une réflexion comparative internationale* [Rapport], Centre d'études de l'emploi, 2007.

Barbier Jean-Claude, « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 2002, vol. 43, n° 2, pp. 307-332.

Barbier Jean-Claude et Matyjasik Nicolas, « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *Revue Française de Socio-Économie*, 19 mai 2010, n° 5, n° 1, pp. 123-140.

Barrier Julien, *La science en projets: régimes de financement et reconfigurations du travail des chercheurs académiques*,, Paris, France, Institut d'études politiques, 2010, 440 p.

Barros Françoise de, « Secours aux chômeurs et assistances durant l'entre-deux-guerres. Etatisation des dispositifs et structuration des espaces politiques locaux », *Politix*, 2001, vol. 14, n° 53, pp. 117-144.

Baszanger Isabelle et Dodier Nicolas, « Totalisation et altérité dans l'enquête ethnographique », *Revue française de sociologie*, 1997, vol. 38, n° 1, pp. 37-66.

Baudot Pierre-Yves, « L'incertitude des instruments », *Revue française de science politique*, 14 février 2011, Vol. 61, n° 1, pp. 79-103.

Beaud Stéphane, « Stage ou formation ? Les enjeux d'un malentendu. Notes ethnographiques sur une mission locale de l'emploi », *Travail et emploi*, 1996, n° 67, pp. 67-89.

Beaud Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'«entretien ethnographique» », *Politix*, 1996, vol. 9, n° 35, pp. 226-257.

Bec Colette, « Ethique et politiques sociales », *in Reconfigurations de l'Etat social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses Univ. Septentrion, 2011, pp. 61-74.

Becker Howard Saul, *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales ?*, Paris, France, la Découverte, coll. « Grands Repères. Guides », 2002, 352 p.

Belorgey Nicolas, *L'hôpital sous pression : enquête sur le « nouveau management public »*, Paris, France, la Découverte, coll. « Textes à l'appui. Série Enquêtes de terrain », 2010, 329 p.

Benarrosh Yolande, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE: l'institution entre don et contrat*, Editions L'Harmattan, 2006, 286 p.

Benarrosh Yolande, *Un coeur de métier bien outillé. Travail et outils de travail à l'ANPE... Ou la tentation de prescrire le travail pour mieux le mesurer* [Rapport], Noisy-le-Grand, Centre d'étude de l'emploi (Convention DARES), 2004.

Benarrosh Yolande, « Tri des chômeurs: le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, 2000, vol. 81, pp. 9-26.

Béraud Mathieu, « L'inemployabilité est-elle devenue une nouvelle pathologie mentale ? », *Les nouveaux cahiers du GREE*, 2006, n° 3, pp. 1-75.

Bergeron Marion, *183 jours dans la barbarie ordinaire: en CDD chez Pôle emploi*, Paris, France loisirs, 2010, 264 p.

Berhuet Solen, « L'inflexion des Maisons de l'Emploi en faveur du développement local des territoires », *in Reconfigurations de l'État social en pratique*, Presses Universitaires du Septentrion, 2012, pp. 233-249.

Berle Adolf Augustus et Means Gardiner Coit, *The modern corporation and private property*, New York, Etats-Unis, Macmillan Co., 1932, 396 p.

Bernard Michel, « Le nouveau Service public de l'emploi », *Rencontres de l'association française d'étude des relations professionnelles*, 17 février 2009.

Béroud Sophie, Yon Karel, Guillaume Cécile, Dressen Marnix, Kesselman Donna et Gantois Mailys, « La loi du 20 août 2008 et ses implications sur les pratiques syndicales en entreprise: sociologie des appropriations pratiques d'un nouveau dispositif juridique », *Rapport DARES*, 2011.

Berry Michel, « Une technologie invisible - L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », *Texte de synthèse au rapport collectif pour la DGRST*, 1983, coll. « Centre de recherche en Gestion », pp. 1-49.

Berthet Thierry, « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue Française de Socio-Économie*, 30 novembre 2010, n° 6, n° 2, pp. 131-148.

Besson Jean-Louis, Comte Maurice et Rousset Paul, *Compter les chômeurs*, Lyon, France, Presses universitaires de Lyon, 1981, 401 p.

Besson Patrick, « Les ERP à l'épreuve de l'organisation », *Systèmes d'information et management*, 1999, vol. 4, n° 4, pp. 21-51.

Bessy Christian et Larquier Guillemette, « Diversité et efficacité des intermédiaires du placement », *Revue française d'économie*, 1 avril 2010, Volume XXV, n° 2, pp. 227-270.

Bessy Christian et Larquier Guillemette De, « L'organisation du placement entre monopole public et marché. », *in Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France/Royaume-Uni.*, Bruxelles, Peter Lang, coll. « Travail & société », 2001, pp. 159-194.

Bessy Christian et Marchal Emmanuelle, « Le rôle des réseaux et du marché dans les recrutements », *Revue Française de Socio-Économie*, 7 avril 2009, n° 3, n° 1, pp. 121-146.

Bezes Philippe, *Réinventer l'État*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, 544 p.

Bezes Philippe, « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, octobre 2005, vol. 47, n° 4, pp. 431-450.

Bezes Philippe, « Chapitre 2 : Rationalisation salariale dans l'administration française », *in Gouverner par les instruments*, 2005, pp. 71-122.

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

Bezes Philippe, Demazière Didier, Bianic Thomas Le, Paradeise Catherine, Normand Romuald, Benamouzig Daniel, Pierru Frédéric et Evetts Julia, « New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? », *Sociologie du Travail*, juillet 2011, vol. 53, n° 3, pp. 293-348.

Bezes Philippe et Join-Lambert Odile, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du Travail*, avril 2010, vol. 52, n° 2, pp. 133-150.

Bezes Philippe et Siné Alexandre, *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, France, Sciences po, les Presses, DL 2011, coll. « Collection académique », 2011, 523 p.

Bianic Thomas Le, « Des tests pour les chômeurs : la psychotechnique au ministère du Travail, des années 1930 aux années 1950 », *Bulletin de psychologie*, avril 2008, Numéro 496, n° 4, pp. 357-366.

Bianic Thomas Le, *Les « ingénieurs des a□mes »: savoirs académiques, professionnalisation et pratiques des psychologues du travail de l'entre deux guerres à nos jours*,, Aix-en-Provence, Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, 2005, 645 p.

Bidan Marc, *Intégration du système d'information et gestion*, Onnaing, E-theque, 2005.

Bidet Alexandra, *L'engagement dans le travail: qu'est-ce que le vrai boulot ?*, Paris, France, Presses universitaires de France, coll. « Le Lien social (Paris. 1997) », 2011, 416 p.

Bidet Alexandra, Borzeix Anni, Pillon Thierry et Rot Gwenaële, *Sociologie du travail et activité*, Toulouse, France, Octarès éd., coll. « Collection Le Travail en débats. Série Colloques & congrès », 2006, 249 p.

Blanchard Olivier J. et Summers Lawrence H., « Hysteresis and the European unemployment problem », *in NBER Macroeconomics Annual 1986, Volume 1*, Mit Press, 1986, pp. 15-90.

Boitier Marie, « Les ERP. Un outil au service du contrôle des entreprises ? », *Sciences de la société*, 2004, n° 61, pp. 91-106.

Bollecker Marc, « Les contrôleurs de gestion : des hommes de liaison ? », *Direction et gestion*, 2001, n° 188-189.

Boltanski Luc, *Les cadres: La formation d'un groupe social*, Editions de Minuit, coll. « Le sens commun », 1982, 523 p.

Boltanski Luc, « Taxinomies populaires, taxinomies savantes: Les objets de consommation et leur classement », *Revue Française de Sociologie*, janvier 1970, vol. 11, n° 1, p. 34.

Bonneval Loïc, *Les agents immobiliers: pour une sociologie des acteurs des marchés du logement*, Lyon, France, ENS éd., coll. « Sociétés, espaces, temps, ISSN 1258-1135 », 2011, 254 p.

Bouchardeau Camille et Capelier Thomas, « Evaluation de la méthode de recrutement par simulation. », *Repères et analyses, Pôle emploi*, 2010, n° 16, pp. 1-59.

Bouquin Henri, *Le contrôle de gestion: contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance*, Paris, France, Presses universitaires de France, 2004, 526 p.

Bouquin Stephen, *La valse des écrous : travail, capital et action collective dans l'industrie automobile, 1970-2004*, Paris, France, Éd. Syllepse, coll. « Collection Le Présent avenir », 2006, 306 p.

Bourdieu Pierre, *Le bal des célibataires : crise de la société paysanne en Béarn*, Éd. du Seuil., Paris, coll. « Points. Série Essais », n˚ 477, 2002, 266 p.

Bourdieu Pierre, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1982, vol. 43, n° 1, pp. 58-63.

Boutet Manuel, « L'ordinateur à l'état sauvage. Une approche écologique », *in Sociologie du travail et activité*, Toulouse, Octarès éd., coll. « Collection Le Travail en débats. Série Colloques & congrès », 2006, pp. 29-45.

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

Bravo Jacques, « Contribution à la recherche sur les systèmes de programmes », *Statistiques et études financières*, 1972, vol. 7, n° 1, pp. 3-28.

Bruno Isabelle, « La déroute du « benchmarking social » », *Revue Française de Socio-Économie*, 2010, vol. 5, n° 1, pp. 41-61.

Bruno Isabelle et Didier Emmanuel, *Benchmarking: l'Etat sous pression statistique*, Paris, France, Zones, 2013, 209 p.

Bureau Emmanuelle Marchal et Marie-Christine, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Sociologie du travail*, 16 septembre 2009, Vol. 50, n° 3, pp. 573-598.

Bureau Marie-Christine, « Du travail à l'action publique : quand les dispositifs d'évaluation prennent le pouvoir », *Cahiers internationaux de sociologie*, 7 février 2011, n° 128-129, n° 1, pp. 161-175.

Bureau Marie-Christine et Sainsaulieu Ivan, *Reconfigurations de l'Etat social en pratique*, Presses Univ. Septentrion, 2011, 358 p.

Burlaud Alain et Simon Claude J., *Le contrôle de gestion*, Paris, France, la Découverte, coll. « Repères », n° 227, 2012, 125 p.

Callens Stéphane, « De la prospection à la relation du suivi », *in Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs: des repères pour l'évaluation*, Paris, PUF, coll. « Cahiers du Centre d'études de l'emploi », n° 34, 1995, p. 192.

Callon Michel, « An Essay On Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology », *in The laws of the markets, Oxford: Blackwell*, 1998, pp. 244-269.

Callon Michel, « Éléments pour une sociologie de la traduction : la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. », *L'Année sociologique*, 1986, vol. 36, pp. 169-208.

Camus Agnès et Dodier Nicolas, « L'admission des malades. Histoire et pragmatique de l'accueil à l'hôpital », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1997, vol. 52, n° 4, pp. 733-763.

Carruthers Bruce G. et Cohen Barry, « Noter le crédit: classification et cognition aux États-Unis », *Genèses*, 2010, n° 2, pp. 48-73.

Carruthers Bruce G. et Espeland Wendy N., « Accounting for Rationality: Double-Entry Bookkeeping and the Rhetoric of Economic Rationality », *American Journal of Sociology*, 1 juillet 1991, vol. 97, n° 1, pp. 31-69.

Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, France, Fayard, coll. « L'Espace du politique », 1995, 490 p.

Castra Denis et Dubet François, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le Travail humain », 2003, 243 p.

Centi César, « Les leçons d'un échec : Molinari et le marché du travail », *Economies et Sociétés, Série Oeconomia-PE*, 1989, n° 12, pp. 31-75.

Certeau Michel de, *L'invention du quotidien. Tome 1 : L'art de faire*, Paris, France, Gallimard, coll. « Folio. Essais », n° 146, 1990, 349 p.

Certeau Michel de, *L'écriture de l'Histoire*, Paris, France, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1975, 358 p.

Chabanet Didier et Faniel Jean, « L'Europe du chômage : enjeux et dynamiques socio-politiques d'un échec », *Politique européenne*, 1 mars 2007, n° 21, n° 1, pp. 5-19.

Champagne Patrick, *L'héritage refusé : la crise de la reproduction sociale de la paysannerie française, 1950-2000*, Seuil., Paris, , n° 478, 2002, 336 p.

Chandler Alfred D., *La Main visible des managers : une analyse historique*, Paris, Economica, 1977.

Charlier Myriam, *Analyse de la formation d'une profession: processus et éléments de reproduction*, 2002, 904 p.

Charpy Christian, *La tête de l'emploi*, Paris, France, Tallandier, 2011, 204 p.

Chatriot Alain, « Entrepreneurs de réforme et innovations organisationnelles dans l'entre-deux-guerres », *Revue française d'administration publique*, 30 janvier 2007, n° 4, pp. 635-650.

Chaty Lionel, *L'administration face au management: projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, Paris, France, l'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 1997, 287 p.

Chauvière Michel, *Trop de gestion tue le social : essai sur une discrète chalandisation*, Paris, la Découverte, coll. « Alternatives sociales », 2010, 232 p.

Chauvin Sébastien, « Tester, réformer et punir Fonctions et usages du temps dans les agences de travail journalier à Chicago », Londres, Béatrice Appay, 2007.

Chave Frédérique, « Post-it et dossier-patient : un mode de structuration de la multiactivité par les objets écrits », *Journée d'étude sociologie et ethnographie des traces du travail : cahiers professionnels et autres écrits*, 14 décembre 2011, Université Paris Ouest Nanterre la défense.

Chessel Marie-Emmanuelle et Pavis Fabienne, *Le technocrate, le patron et le professeur: une histoire de l'enseignement supérieur de gestion*, Paris, France, Belin, coll. « Histoire de l'éducation », 2001, 284 p.

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

Christensen Tom, Fimreite Anne Lise et Lægreid Per, « Reform of the employment and welfare administrations — the challenges of co-coordinating diverse public organizations », *International Review of Administrative Sciences*, 9 janvier 2007, vol. 73, n° 3, pp. 389-408.

Clot Yves, *Le travail sans l'homme ? Pour une psychologie des milieux de travail et de vie*, Paris, La Découverte, coll. « Les Textes à l'appui », 1995, 274 p.

Cochoy Franck et Dubuisson-Quellier Sophie, « Introduction. Les professionnels du marché : vers une sociologie du travail marchand », *Sociologie du Travail*, 9 juillet 2000, vol. 42, n° 3, pp. 359-368.

Collectif les Autres Chiffres Du Chômage, « Les flux d'entrée et de sortie du chômage : moins de retours vers l'emploi, plus de sorties « administratives » », *note n°8*, septembre 2011.

Colomb Fabrice, « Le succès des incitations », *Gouvernement et action publique*, 2012, vol. 3, n° 3, pp. 31-52.

Colomb Fabrice, *Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France : une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi*,, Paris, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2010, 531 p.

Combes Marie-Christine, « La compétence relationnelle: une question d'organisation », *Travail et emploi*, 2002, vol. 92, n° 10, pp. 5-26.

Cour des Comptes, *L'évolution de l'assurance chômage: de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi* [Rapport], Paris, 2006.

Cour des Comptes, *Rapport public annuel* [Rapport], Paris, Cour des comptes, 2003, 35-56 p.

Cournot Antoine-Augustin, *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, Paris, France, J. Vrin, coll. « Bibliothèque des textes philosophiques », 1980, 193 p.

Courtebras Bernard et Bru Bernard, *A l'école des probabilités: une histoire de l'enseignement français du calcul des probabilités*, Besançon, France, Presses universitaires de Franche-Comté, coll. « Didactiques. Mathématiques », 2006, 279 p.

Crozier Michel et Friedberg Erhard, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, France, Editions du Seuil, coll. « Points. Politique », n° 111, 1977.

Daniel Christine et Tuchszirer Carole, *L'État face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, France, Flammarion, 1999, 394 p.

Découflé André-Clément, « Histoire de l'office du travail - Une « administration de mission » avant la lettre », *Travail et emploi*, 1984, vol. 12, n° 22, pp. 45-55.

Delcourt Claude, « La signification récente des demandes d'emploi non satisfaites », *Economie et statistique*, 1971, vol. 19, n° 1, pp. 37-42.

Demailly Lise, « Simplifier ou complexifier? Les processus de rationalisation du travail dans l'administration publique », *Sociologie du travail*, 1992, vol. 34, n° 4, pp. 429-450.

Demazière Didier, *Le chômage: comment peut-on être chômeur ?*, Paris, France, Belin, coll. « Perspectives sociologiques », n° 2, 2003, 299 p.

Demazière Didier, « Des réponses langagières à l'exclusion. Les interactions entre chômeurs de longue durée et agents de l'ANPE », *Mots*, 1996, vol. 46, n° 1, pp. 6-29.

Demazière Didier, *Le chômage en crise ? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Villeneuve d'Ascq, France, Presses universitaires de Lille, coll. « Sociologie. », 1992, 380 p.

Demazière Didier et Dubar Claude, *Analyser les entretiens biographiques: l'exemple des récits d'insertion*, Québec, Canada, Les Presses de l'Université Laval, 2004, 350 p.

Denis Jérôme, « Le travail de l'écrit en coulisses de la relation de service », *Activités*, 2011, vol. 8, n° 2, pp. 32-53.

Desforges Corinne, « L'évolution des recrutements dans la fonction publique d'État : données d'actualité », *Revue française d'administration publique*, 12 juillet 2012, n° 142, n° 2, pp. 419-429.

Desrosières Alain, « Est-il bon, est-il méchant? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 2012, vol. 7, n° 2, p. 261.

Desrosières Alain, *L'argument statistique II Gouverner par les nombres*, Paris, Les Presses de l'école des Mines ParisTech, coll. « Collection Sciences sociales », 2008, vol. 1/, 336 p.

Desrosières Alain, « De Cournot à l'évaluation des politiques publiques », *Prisme*, avril 2006, n° 7, pp. 3-48.

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

Desrosières Alain, « Historiciser l'action publique: l'État, le marché et les statistiques », *in Historicités de l'action publique*, Puf., Paris, 2003, pp. 207-221.

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

Desrosières Alain, *La politique des grands nombres : histoire de la raison statistique*, Paris, la Découverte, coll. « Textes à l'appui. Anthropologie des sciences et des techniques », 1993, 437 p.

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

Desrosières Alain, « Comment faire des choses qui tiennent : histoire sociale et statistique », *Histoire & Mesure*, vol. 4, n° 3, pp. 225-242.

Desrosières Alain et Thévenot Laurent, *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte, 2010.

Didier Emmanuel, « La statistique ou une autre façon de représenter une nation », *in Humains, non-humains*, La découverte., Paris, coll. « Hors collection sciences humaines », 2011, pp. 91-100.

Didier Emmanuel, *En quoi consiste l'Amérique ? - Les statistiques, le New deal et la démocratie*, Paris, France, Éd. la Découverte, coll. « Textes à l'appui. Anthropologie des sciences et des techniques », 2009, 317 p.

Didier Emmanuel, *De l'échantillon à la population: sociologie de la généralisation par sondage aux États-Unis avant la Seconde Guerre mondiale*,, Paris, France, École nationale supérieure des mines, 2000, 452 p.

Direction générale du travail et de l'emploi, *Rapport pour une rénovation des services de l'emploi* [Rapport], Paris, Ministère du travail, 1964.

Divay Sophie, « Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs », *Langage et société*, 2011, n° 137, n° 3, pp. 91-111.

Divay Sophie, « Une progressive rationalisation de l'encadrement des chômeurs », *Langage et société*, 2011, n° 137, n° 3, pp. 91-111, [http://dx.doi.org/10.3917/ls.137.0091], consulté le : .

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

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

Divay Sophie, « Chômage, malchance et traitement social », *Ethnologie française*, 1 mars 2001, Vol. 31, n° 1, pp. 153-159.

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

Dodier Nicolas, « Les arènes des habiletés techniques », *in Les objets dans l'action: de la maison au laboratoire*, Paris, EHESS, coll. « Raisons pratiques », n° 4, 1993, pp. 115-139.

Dodier Nicolas, *L'expertise médicale: essai de sociologie sur l'exercice du jugement*, Editions Métailié, 1993.

Dodier Nicolas, « Les appuis conventionnels de l'action. Eléments de pragmatique sociologique », *Réseaux*, 1993, vol. 11, n° 62, pp. 63-85.

Doeringer Peter B. et Piore Michael J., *Internal labor markets and manpower analysis*, ME Sharpe Inc, 1971.

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

Dreyfus Françoise, *L'invention de la bureaucratie: servir l'Etat en France, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis (XVIIIe-XXe siècles)*, Bagneux, France, Numilog, 2000.

Dubar Claude et Demazière Didier, « Dire les situations d'emploi. Confrontation des catégorisations statistiques et des catégorisations indigènes », *Sociétés contemporaines*, 1997, vol. 26, n° 1, pp. 93-107.

Dubois Vincent, « Politiques au guichet, politiques du guichet », *in Politiques publiques. 2. Changer la société*, Presse de Science po, 2010, vol.2, p. 366.

Dubois Vincent, « Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales », *Lien social et Politiques*, 1998, n° 40, pp. 67-74.

Dubois Vincent, Méon Jean-Matthieu et Pierru Emmanuel, *Le contrôle des chômeurs* [Rapport], GSPE-DARES, Ministère du travail, 2006.

Dupuy François et Thœnig Jean-Claude, *Sociologie de l'administration française*, Paris, A. Colin, coll. « Collection U », 1983, 206 p.

Duran Patrice et Thoenig Jean-Claude, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, vol. 46, n° 4, pp. 580-623.

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

Eymard-Duvernay François, Benarrosh Yolande, Larquier Guillemette de, Marchal Emmanuelle et Rémillon Delphine, *Épreuves d'évaluation et chômage*, Toulouse, France, Octarès, coll. « Collection Le Travail en débats. Série Entreprise, travail, emploi », 2012, 209 p.

Eymard-Duvernay François et Marchal Emmanuelle, « Qui calcule trop finit par déraisonner: les experts du marché du travail: Overcalculating nonsense: labor market experts. », *Sociologie du travail*, 2000, vol. 42, n° 3, pp. 411-432.

Eymard-Duvernay François et Marchal Emmanuelle, *Façons de recruter: le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Métailié, coll. « Collection Leçons de choses », 1997, 239 p.

Falguerolles Antoine De, « Charles Dupin, statisticien », *in Charles Dupin (1784-1873): ingénieur, savant, économiste, pédagogue et parlementaire du Premier au Second Empire*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, coll. « Collection Carnot », 2009, pp. 115-128.

Fassin Didier, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, 1 août 2002, Vol. 52, n° 4, pp. 403-423.

Faure-Guichard Catherine et Fournier Pierre, « L'intérim, creuset de main-d'œuvre permanente ? », *Genèses*, 2001, n° 1, pp. 26-46.

Felouzis Georges, « Les indicateurs de performances des lycées, une analyse critique », *Éducation & formations*, 2004, vol. 70, p. 83.

Fortino Sabine, « Quand les logiques du privé investissent le secteur public : déstabilisation des collectifs et reflux de la participation », *Participations*, 6 juin 2013, N° 5, n° 1, pp. 53-76.

Fourquet François, *Les comptes de la puissance : histoire de la comptabilité nationale et du Plan*, Paris, France, Recherches, coll. « Encres », n° 12, 1980, 462 p.

Freyssinet Jacques, « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 1 janvier 2008, vol. 101, pp. 199-212.

Freyssinet Jacques, *L'émergence des politiques de l'emploi: 1945-1973* [Rapport], Noisy-le-Grand, Centre d'études de l'emploi, 2006, 1-38 p.

Freyssinet Jacques, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », *Revue de l'Ires*, 2002, vol. 38, pp. 1-51.

Friot Bernard, « Le déclin de l'emploi est-il celui du salariat ? Vers un modèle de la qualification personnelle », *Travail et emploi*, 8 mars 2012, n° 126, n° 2, pp. 61-70.

Gadrey Jean, « La modernisation des services professionnels. Rationalisation industrielle ou rationalisation professionnelle ? », *Revue française de sociologie*, 1994, vol. 35, n° 2, pp. 163-195.

Galès Patrick Le, « Chapitre 6 : Contrôle et surveillance », *in Gouverner par les instruments*, 2005, pp. 237-271.

Galès Patrick Le et Scott Allen J., « Une révolution bureaucratique britannique ? », *Revue française de sociologie*, 10 septembre 2008, Vol. 49, n° 2, pp. 301-330.

Gallemand Florence, « La politique rocardienne de modernisation administrative », *in La gouvernabilité.*, PUF., Paris, 1996, pp. 227-246.

Galtier Bénédicte, « Quel bilan peut-on tirer des expérimentations du revenu de solidarité active ? », *Revue française des affaires sociales*, 2010, n° 1-2, n° 1, pp. 281-306.

Garcia Marie-France, « La construction sociale d'un marché parfait », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1986, vol. 65, n° 1, pp. 2-13.

Garda Julie, *Le revenu de solidarité active (RSA), impact d'un outil politique, symbolique et biographique sur les parcours d'insertion et sur le travail social. Suivi d'une cohorte de bénéficiaires dans le Val-de-Marne et de leurs référents d'insertion.*,, ENS Cachan.

Gardey Delphine, *Écrire, calculer, classer: comment une révolution de papier a transformé les sociétés contemporaines, 1800-1940*, Paris, France, Éd. La Découverte, coll. « Textes à l'appui. Anthropologie des sciences et des techniques », 2008, 319 p.

Gaudemar Jean-Paul de, *La mobilisation générale*, Paris, France, Éd. du Champ urbain, 1979, 285 p.

Gautié Jérôme, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, 1 mars 2002, vol. n°46, n° 1, pp. 60-76.

Gautié Jérôme et Gubian Alain, « Réforme du RMI et marché du travail », *Droit social*, 2000, n° 7-8, pp. 699-707.

Gazier Bernard, « Employabilité », *in Dictionnaire du travail*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige », 2011, pp. 246-252.

Gazier Bernard, « L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation », *Sociologie du travail*, 1990, vol. 32, n° 4, pp. 575-584.

Georges Nathalie, *Le profilage: outil statistique et-ou mode de coordination*, Centre d'études de l'emploi, 2006.

Gérando Joseph Marie de, *De la bienfaisance publique, 3*, Jules Renouard, 1839, 624 p.

Goff Elisabeth Martin-Le et Marchand Olivier, « L'emploi en 1985 : les signes d'une amélioration », *Economie et statistique*, 1986, vol. 187, n° 1, pp. 47-57.

Goffman Erving, *Asiles : études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus*, Paris, France, Éditions de Minuit, coll. « Le Sens commun », 1968, 447 p.

Gollac Michel, « Des chiffres insensés ? Pourquoi et comment on donne un sens aux données statistiques », *Revue française de sociologie*, 1997, vol. 38, n° 1, pp. 5-36.

Gourmelen Marcel et Michal-Salais Marie-Geneviève, « Que deviennent les demandeurs d'emploi au sortir de l'ANPE ? », *Economie et statistique*, 1977, vol. 89, n° 1, pp. 57-62.

Goux Dominique, « Une histoire de l'Enquête Emploi », *Economie et statistique*, 2003, vol. 362, n° 1, pp. 41-57.

Grall Bernard, *Économie de forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des ponts et chaussées (1831–1891).*, Presses universitaires de Rennes, 2004.

Granovetter Mark, *Getting a job: a study of contacts and careers*, Chicago, Etats-Unis, Royaume-Uni, 1995, 251 p.

Granovetter Mark, « Problems of explanation in economic sociology », *Networks and organizations: Structure, form and action*, 1992, pp. 25-56.

Guinier Daniel, *Sécurité et qualité des systèmes d'information*, Paris, coll. « Stratégies et systèmes d'information », 1992, 298 p.

Gusfield Joseph R., *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*, Chicago, Etats-Unis, The University of Chicago press, 1984, 263 p.

Halbwachs Maurice et Sauvy Alfred, *Le Point de vue du nombre: 1936*, INED, 2005, 488 p.

Hatzfeld Henri et Freyssinet Jacques, *L'emploi en France*, Paris, France, Les éditions ouvrières, 1964, 271 p.

Hennequin Amédée, *De l'Organisation de la statistique du travail et du placement des ouvriers*, Paris, 1848, 44 p.

Hespel Véronique, Lecerf Pierre-Emmanuel et Monnet Emmanuel, *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni* [Rapport], Inspection Générale des Finances, 2011, 538 p.

Hood Christopher, « The « New Public Management » in the 1980s: Variations On a Theme », *Accounting, organizations and society*, 1995, vol. 20, n° 2, pp. 93-109.

Hood Christopher, « Economic rationalism in public management: from progressive public administration to new public management », *in Explaining Economic Policy Reversals*, Open University Press., 1994, pp. 41-125.

Houseaux Frédérique et Bessière Céline, « Suivre des enquêteurs », *Genèses*, 1997, vol. 29, n° 1, pp. 100-114.

Hughes Everett C., *Le regard sociologique. Essais choisis*, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1997, 344 p.

Hussenot Philippe, « Pour un contrôle des quasi-objectifs des administrations publiques », *Politiques et management public*, 1983, vol. 1, n° 1, pp. 5-23.

IGAS, *Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle* [Rapport], Inspection Générale des Affaires Sociales, 1994.

Institut national de la statistique et des études économiques, *Pour une histoire de la statistique: Contributions*, Institut national de la statistique et des études économiques, 1977, 606 p.

Jensen Michael C. et Meckling William H., « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, octobre 1976, vol. 3, n° 4, pp. 305-360.

Join-Lambert Marie-Thérèse, « L'Agence nationale pour l'emploi : premier bilan, premières réflexions », *Economie et statistique*, 1975, vol. 69, n° 1, pp. 79-84.

Jonckheere Alexia, « L'accompagnement socio-judiciaire saisi par l'informatisation en Belgique », *Déviance et Société*, 2013, Vol. 37, n° 3, pp. 345-357.

Kamel Wassim, « La nouvelle organisation de l'Etat en région », *Revue française d'administration publique*, 8 avril 2011, n° 136, n° 4, pp. 1011-1022.

Karpik Lucien, *L'économie des singularités*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines », 2007, 373 p.

Kitchener Martin, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The Case of Academic Health Centre Mergers », *Organization Studies*, 2002, vol. 23, n° 3, pp. 391-420.

Kurunmaki Lisa, Lapsley Irvine et Miller Peter, « Accounting within and beyond the state », *Management accounting research*, 2011, vol. 22, n° 1, pp. 1-5.

Laborier Pascale, « Historicité et sociologie de l'action publique », *in Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, pp. 419-462.

Laé Jean-François, « Le clapotis des mots gracieux », *Sociologie et sociétés*, 2008, vol. 40, n° 2, pp. 109-129.

Laferté Gilles, « L'identification économique », *Genèses*, 2010, n° 2, pp. 2-5.

Lann Yann Le, *Les frontières comptables du social: la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010)*,, Nanterre, France, Ecole doctorale Economie, organisations, société, 2013, 374 p.

Larquier Guillemette De, « Émergence des services publics de placement et marchés du travail français et britannique au XXe siècle », *Travail et emploi*, 2000, n° 84, pp. 33-45.

Lartigot-Hervier Louise, *La Peau de chagrin ? : affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne*,, Paris, France, Institut d'études politiques, 2012, 597 p.

Lascoumes Pierre et Galès Patrick Le, *Gouverner par les instruments*, Paris, les Presses Science Po, coll. « Collection académique », 2004, 370 p.

Lasry Claude, *Lutte contre le chômage et finances publiques: 1929-1937*, Paris, France, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1938, 302 p.

Latour Bruno, *Petites lec□ons de sociologie des sciences*, Paris, La Découverte, coll. « Points », 1993, 251 p.

Latour Bruno, *Aramis ou L'amour des techniques*, Paris, France, Éd. la Découverte, coll. « Textes à l'appui. Anthropologie des sciences et des techniques », 1992, 241 p.

Laurent Samuel et Parienté Jonathan, « Pour y voir clair : qu'est-ce qui baisse dans le chômage ? », *Le Monde.fr*, 29 novembre 2013.

Laurent Thierry, L'Horty Yannick et Maillé Patrick, « Incitations et transitions sur le marché du travail », *Revue économique*, 1 décembre 2002, Vol. 53, n° 6, pp. 1181-1203.

Lavitry Lynda, *La morale de l'emploi. Les coulisses de l'Etat social actif*,, Aix-Marseille, 2013.

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

Lebrou Vincent, *La professionnalisation à l'Europe des agents des collectivités et organisations locales en France et en Allemagne*,, Strasbourg, IEP de Strasbourg, En cours.

Ledrut Raymond, *Sociologie du chômage*, France, Presses universitaires de France, coll. « Bibliothèque de sociologie contemporaine », 1966, 547 p.

Lefresne Florence et Tuchszirer Carole, « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi: une mission nouvelle confiée à l'Unédic », *DARES, Premières Synthèses*, 2005, n° 18.1, pp. 1-4.

Lemaire Laure et Valenduc Gérard, « Entre rigidité et malléabilité. Le double visage des ERP », *Sciences de la société*, 2004, n° 61, pp. 53-70.

Lemoine Georges, *Recruter autrement: le recrutement par simulation*, L'Harmattan., Paris, France, 2003, 242 p.

Lesca Humbert et Lesca Élisabeth, *Gestion de l'information: qualité de l'information et performances de l'entreprise*, Paris, Litec, coll. « Les Essentiels de la gestion », 1995, 209 p.

Lescure Emmanuel de, *La construction du système français de formation professionnelle continue: retour sur l'accord du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971*, L'Harmattan., Paris, coll. « Histoire et mémoire de la formation », 2005, 214 p.

Létard Valérie et Souvet Louis, *Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, Paris, France, Sénat, 2004, 390 p.

Lévy Michel, « La statistique démographique sous la Révolution », *in Pour une histoire de la statistique*, Paris, France, Institut national de la statistique et des études économiques, 1977, pp. 105-110.

Limoges Jacques, *Chômage mode d'emploi*, Montréal, Canada, Ed. de l'homme, 1983, 287 p.

Lindesmith Alfred R., *Opiate addiction*, Oxford, England, Principia Press, 1947, vol.ix, 238 p.

Lion Bernard, *Les programmes finalisés dans le VIe plan* [Rapport], Paris, La Documentation française, 1973.

Lipsky Michael, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New-York, Etats-Unis, Russell sage foundation, 1980, 244 p.

Loez André, *14-18, les refus de la guerre: une histoire des mutins*, Paris, France, Gallimard, coll. « Collection Folio. Histoire. », n° 174, 2010, 690 p.

Longépé Christophe, Colletti René et Balantzian Gérard, *Le projet d'urbanisation du S.I.: démarche pratique avec cas concret*, Paris, France, Dunod, coll. « InfoPro », 2003, 284 p.

Lorino Philippe, *Le contrôle de gestion stratégique: la gestion par les activités*, Paris, France, Dunod, coll. « (Dunod entreprise) », 1992, 212 p.

Luciani Jean, « Logiques du placement ouvrier au XIXe siècle et construction du marché du travail », *Sociétés contemporaines*, 1990, vol. 3, n° 1, pp. 5-18.

Maddison Angus, *L'économie mondiale 1820-1992: analyse et statistiques*, OECD Publishing, 1995, 280 p.

Malinvaud Edmond et Blanchard Francis, *Sur les statistiques de l'emploi et du chômage: rapport de la mission confiée par le Premier ministre à Edmond Malinvaud*, Paris, la Documentation française, coll. « Collection des rapports officiels », 1986, 136 p.

Marchal Emmanuelle et Bureau Marie-Christine, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue Française de Sociologie*, 16 septembre 2009, Vol. 50, n° 3, pp. 573-598.

Marchal Emmanuelle et Bureau Marie-Christine, « Incertitudes et médiations au coeur du marché du travail », *Revue française de sociologie*, 2009, vol. 50, n° 3, pp. 573-598.

Marchal Emmanuelle et Rieucau Géraldine, *Le recrutement*, Paris, France, la Découverte, coll. « Repères », n° 558, 2010, 124 p.

Marciniak Rolande, *Les mesures de l'efficacité des projets informatiques: modélisation et validations*,, IAE Aix-en-Provence, 1991.

Marciniak Rolande et Rowe Frantz, *Systèmes d'information, dynamique et organisation*, Paris, France, Economica, coll. « Gestion - Economica », 2009, 152 p.

Marimbert Jean, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi* [Rapport], La Documentation française, 2004, 50 p.

Matelly Jean-Hugues et Mouhanna Christian, *Police : des chiffres et des doutes : regard critique sur les statistiques de la délinquance*, Paris, Michalon, 2007, 268 p.

Mauger Gérard, « Les politiques d'insertion : Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001, vol. 136, n° 1, pp. 5-14.

Maynard-Moody Steven, Stull D. D et Mitchell J., « Reorganization as status drama: building, maintaining, and displacing dominant subcultures », *Public Administration Review*, 1986, pp. 301-310.

Mazade Olivier, « Le traitement du chômage entre individualisation et standardisation. L'exemple de la pratique des entretiens professionnels à l'ANPE », *in Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, 2008, pp. 95-103.

Mazoyer Harold, *Les calculs de la puissance. Socio-histoire d'une science de gouvernement : l'économie des transports (1960-1982)*,, Lyon, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2011.

Mellet Kevin, « 13. Les tensions de la mise en relation: information et qualification sur les marchés numériques du travail », *Recherches*, 2007, n° 2, pp. 229-243.

Merrien François-Xavier, « La Nouvelle Gestion publique: un concept mythique », *Lien social et Politiques*, 1999, n° 41.

Michelat Guy, « Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie », *Revue française de sociologie*, 1975, vol. 16, n° 2, pp. 229-247.

Migeon François-Daniel, « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2010, vol. 136, n° 4, p. 985.

Miller Peter et O'Leary Ted, « Accounting expertise and the politics of the product: Economic citizenship and modes of corporate governance », *Accounting, Organizations and Society*, avril 1993, vol. 18, n° 2–3, pp. 187-206.

Mintzberg Henry, « Structure in fives: A Synthesis of the Research on Organization Design », *Management Science*, 3 janvier 1980, vol. 26, n° 3, pp. 322-341.

Molinari Gustave de, *Etudes économiques*, Paris, Bautruche, 1846, 136 p.

Molinari Gustave de, *Etudes économiques*, Paris, France, Capelle, 1846, 128 p.

Monchatre Sylvie, « Des carrières aux parcours… en passant par la compétence », *Sociologie du Travail*, octobre 2007, vol. 49, n° 4, pp. 514-530.

Mortensen Dale T., « Job search and labor market analysis, », *in Handbook of labor economics*, Amsterdam, Elsevier, 1987, pp. 849-919.

Mortensen Dale T. et Pissarides Christopher A., « Job reallocation, employment fluctuations and unemployment », *in Handbook of macroeconomics*, Amsterdam, Elsevier, 1999, pp. 1171-1228.

Muller Martine, « Des bureaux de main-d'œuvre à l'ANPE, l'Ordonnance du 13 juillet 1967 », Comité d'histoire de la DRTEFP Ile de France, 2006, 27-53 p.

Muller Martine, « La naissance de l'agence nationale pour l'emploi. Institution et mission de service public », *Sociétés contemporaines*, 1990, vol. 3, n° 1, pp. 19-32.

Ogien Albert, « La valeur sociale du chiffre », *Revue Française de Socio-Économie*, 19 mai 2010, n° 5, n° 1, pp. 19-40.

Ogien Albert, *L'esprit gestionnaire : une analyse de l'air du temps*, Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales, coll. « Recherches d'histoire et de sciences sociales », 1995, 226 p.

Pagnol Marcel, *Le Château de ma mère*, Paris, France, Didier, coll. « Les Classiques de la civilisation française », 1967, 88 p.

Paradeise Catherine et Porcher Pascale, « Le contrat ou la confiance dans la relation salariale », *Travail et emploi*, 1990, vol. 46, n° 4, pp. 5-14.

Pavé Francis, *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels*, Paris, France, Editions du Seuil, 1994, 398 p.

Pavé Francis, *L'illusion informaticienne*, Paris, France, Éd. l'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 1989, 270 p.

Payre Renaud, « Les institutionnalisations improbables : une sociologie historique prospective des sciences du gouvernement », *in Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, 2009, pp. 69-86.

Payre Renaud et Pollet Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, France, La Découverte, coll. « Repères », n° 616, 2013, 125 p.

Pelletier Willy, « L'invention de Pôle emploi », *in L'Etat démantelé*, La découverte., Paris, 2010, pp. 155-158.

Peneff Jean, *L'hôpital en urgence: étude par observation participante*, Paris, France, Métailié, coll. « Leçons de choses », 1992, 257 p.

Peneff Jean, *La méthode biographique : de l'École de Chicago à l'histoire orale*, Paris, France, A. Colin, coll. « Collection U. Série Sociologie », 1990, 144 p.

Penissat Etienne, « Publier des « chiffres officiels » ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État », *Gouvernement et action publique*, 15 novembre 2012, n° 4, n° 4, pp. 45-66.

Pénissat Etienne, *L'État des chiffres. Sociologie du service de statistique et des statisticiens du ministère du Travail et de l'Emploi (1945-2008)*,, Ecole des Hautes études en sciences sociales, 2009.

Penissat Étienne, « La difficile production d'une nomenclature socioprofessionnelle à l'échelle européenne », *Revue Française de Socio-Économie*, 1 décembre 2012, n° 10, n° 2, pp. 251-257.

Perrier Marie-Thérèse Letablier et Gwenaëlle, « La mise en œuvre du *gender mainstreaming* dans les politiques locales de l'emploi », *Cahiers du Genre*, 1 avril 2008, n° 44, n° 1, pp. 165-184.

Pinson Gilles et Sala Pala Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, 18 octobre 2007, Vol. 57, n° 5, pp. 555-597.

Pisani Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, 1956, vol. 6, n° 2, pp. 315-330.

Polanyi Karl, *La grande transformation*, Gallimard, 1983.

Pollitt Christopher et Bouckaert Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, 2011, 387 p.

Postel-Vinay Fabien, Granier Pierre et Cahuc Pierre, « Progrès technique, emploi et exclusion du marché du travail », *Revue économique*, 1999, vol. 50, n° 3, pp. 405-415.

Power Michael, « Making things auditable », *Accounting, Organizations and Society*, février 1996, vol. 21, n° 2–3, pp. 289-315.

Prost Antoine, *Histoire générale de l'enseignement et de l'éducation en France*, Tempus., Paris, 2004.

Puyou François-Régis, *Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés : la place du calcul économique dans l'action organisée*,, Paris, France, Institut d'études politiques, 2009, 265 p.

Quéré Olivier, *L'Atelier de l'Etat. Former des cadres intermédiaires pour la fonction publique (Instituts régionaux d'administration, 1966-2013)*,, Université Lyon 2, En cours.

Rallet Alain et Walkowiak Emmanuelle, « Technologie de l'information et de la communication, organisation du travail et évolution des qualifications », *Sciences de la société*, 2004, n° 63, pp. 95-112.

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

Raveaud Gilles, « La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail », *Travail et Emploi*, 2006, vol. 107, pp. 7-18.

Reix Robert, *Systèmes d'information et management des organisations*, Paris, Vuibert, coll. « Vuibert », 2004, 486 p.

Rémillon Delphine et Vernet Antoine, « De l'inaptitude à l'inemployabilité », *in Evaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, Presses universitaires du Mirail., coll. « Sociologiques », 2009, pp. 115-135.

Reynaud Emmanuèle, « Le chômage de longue durée : la théorie et l'action », *Revue française de sociologie*, 1993, vol. 34, n° 2, pp. 271-291.

Rieucau Géraldine et Salognon Marie, « Le recrutement dans la grande distribution : des pratiques ajustées ? », *La Revue de l'Ires*, 1 avril 2013, n° 76, n° 1, pp. 45-69.

Rot Gwenaële, « Le Knowledge Management et l'économie spontanée du partage des connaissances. Propos sur un désinvestissement de forme », *Economies et sociétés*, 2005, vol. 39, n° 4, pp. 675-698.

Saga Vikki et Zmud Robert, « Introduction de logiciels de gestion dans des petites entreprises liées à une profession libérale », *Systèmes d'Information et Management*, 1996, vol. 1, n° 1.

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

Salais Robert, « La formation du chômage comme catégorie : le moment des années 1930 », *Revue économique*, 1985, vol. 36, n° 2, pp. 321-366.

Salais Robert, « La formation du chômage dans les années trente », *Economie et statistique*, 1983, vol. 155, n° 1, pp. 15-28.

Salais Robert, « Le chômage : un phénomène de file d'attente », *Economie et statistique*, 1980, vol. 123, n° 1, pp. 67-78, [http://dx.doi.org/10.3406/estat.1980.4371], consulté le : .

Salais Robert, « Analyse des mécanismes de détermination du chômage », *Economie et statistique*, 1977, vol. 93, n° 1, pp. 21-37.

Salais Robert, Baverez Nicolas et Reynaud-Cressent Bénédicte, *L'Invention du chômage*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, 288 p.

Sauvy Alfred, *La machine et le chômage: le progrès technique et l'emploi*, Paris, France, Dunod, coll. « Pluriel (Paris. 1982), ISSN 0296-2063 », n° 8384, 1980, 383 p.

Schön Donald A., *The reflective practitioner: how professionals think in action*, Aldershot, Royaume-Uni, Arena, 1991, 374 p.

Segrestin Denis, « Les ERP entre le retour à l'ordre et l'invention du possible », *Sciences de la société*, 2004, n° 61, pp. 3-16.

Segrestin Denis, « Les nouveaux horizons de la régulation en organisation : le cas des progiciels de gestion intégrés », *in La théorie de la régulation de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte., Paris, coll. « Recherches », 2003, pp. 61-76.

Sigalo Santos Luc, « Portrait d'un service public en intermédiaire : l'ANPE Spectacle de Paris », *Le Mouvement Social*, 1 juin 2013, n° 243, n° 2, pp. 31-40.

Simon Herbert, *Le nouveau management : la décision par les ordinateurs*, Paris, Économica, 1980, 159 p.

Siné Alexandre, *L'ordre budgétaire: l'économie politique des dépenses de l'État*, Paris, France, Economica, coll. « Études politiques », 2006, 405 p.

Soh Christina et Markus M. Lynne, « How IT creates business value: a process theory synthesis », Citeseer, 1995, 29-41 p.

Spenlehauer Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification*,, France, Grenoble 2 Pierre Mendès France, 1998, 586 p.

Steiner Philippe, « Charles Dupin et Jean-Baptiste Say : arithmétique politique et économie politique », *in Charles Dupin (1784-1873): ingénieur, savant, économiste, pédagogue et parlementaire du Premier au Second Empire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Collection Carnot », 2009, pp. 149-164.

Strauss Anselm et Corbin Juliet, « L'analyse de données selon la grounded theory. Procédures de codage et critères d'évaluation », *in L'enquête de terrain*, La découverte., Paris, 2003, pp. 363-379.

Stroobants Marcelle, « ROME et ses chemins: vers un marché du travail imaginaire », *Lettre d'information TEF*, 2002, pp. 10-15.

Suzuki Tomo, « The epistemology of macroeconomic reality: The Keynesian Revolution from an accounting point of view », *Accounting, Organizations and Society*, juillet 2003, vol. 28, n° 5, pp. 471-517.

Taffin Claude, « Les nomenclatures de professions et de formations », *Economie et statistique*, 1976, vol. 81, n° 1, pp. 95-103.

Terssac Gilbert de et Lalande Karine, *Du train à vapeur au TGV: sociologie du travail d'organisation*, Paris, France, Presses universitaires de France, coll. « Le Travail humain », 2002, 228 p.

Thélot Claude, « La mesure de l'évolution récente du chômage », *Economie et statistique*, 1987, vol. 205, n° 1, pp. 39-48.

Théveniaut-Muller Martine, *Le pointage ou le placement: histoire de l'ANPE*, Paris, France, Éd. l'Harmattan, coll. « Logiques sociales », n° 1991, 1991, 186 p.

Thévenot Laurent, « Statistique et politique. La normalité du collectif », *Politix*, 1994, vol. 7, n° 25, pp. 5-20.

Thévenot Laurent, « Les investissements de forme », *in Conventions économiques*, Presses universitaires de France., 1986, vol.29, pp. 21-71.

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

Thévenot Laurent et Salais Robert, *Le Travail : marchés, règles, conventions*, Paris, Economica, 1986, 370 p.

Topalov Christian, « Une révolution dans les représentations du travail. L'émergence de la catégorie statistique de « population active » au XIXe siècle en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue française de sociologie*, 1999, vol. 40, n° 3, pp. 445-473.

Topalov Christian, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel Paris, 1994.

Touchelay Béatrice, *L'émergence des statistiques du travail entre 1891 et 1967 ou la construction d'une réalité économique, politique et sociale* [Rapport], Paris, Ministère du travail, des relations sociales et de la famille, 2008, 126 p.

Touchelay Béatrice et Pénissat Etienne, « Les statistiques du travail en revue (1906-1950) », *Courrier des statistiques*, 2009, n° 127, pp. 21-28.

Tournadre-Plancq Jérôme, « L'heure du choix. », *Raisons politiques*, 2010, vol. 37, n° 1, p. 147.

Tricaud Sabrina et Willaert Emilie, « Les cabinets de Georges Pompidou à Matignon et à l'Elysée (1962-1974) », *Histoire@ Politique*, 2009, n° 2, pp. 86-86.

Trom Danny et Laborier Pascale, *Historicités de l'action publique*, Presses Universitaires de France - PUF, 2003, 540 p.

Vallemont Serge, « Le projet de progrès et de modernisation de l'administration de l'Equipement », *Politiques et management public*, 1989, vol. 7, n° 3, pp. 167-177.

Vatin François, *Évaluer et valoriser - Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, coll. « Socio-logiques », 2009, 306 p.

Vatin François, « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue Française de Socio-Économie*, 15 avril 2008, n° 1, n° 1, pp. 131-152.

Vatin François, « Retour sur la question salariale », *in Le salariat : histoire, théorie et formes*, Paris, France, la Dispute, 2007.

Vatin François, « Comte et Cournot. Une mise en regard biographique et épistémologique », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 1 mars 2003, vol. 8, n° 1, pp. 9-40.

Vatin François, *Le travail, sciences et société : essais d'épistémologie et de sociologie du travail*, Bruxelles, Belgique, Éd. de l'Université de Bruxelles, coll. « Sociologie du travail et des organisations », 1999, 222 p.

Vatin François, Simonin Jean-Pascal et Groupe d'étude d'analyse et politiques économiques, *L'œuvre multiple de Jules Dupuit (1804-1866): calcul d'ingénieur, analyse économique et pensée sociale*, Angers, France, Presses universitaires d'Angers, 2002, 252 p.

Vianes André, « L'inventeur des programmes ultra-libéraux actuels... est mort en 1912 : Gustave de Molinari », *Economies et humanisme*, 1984, n° 278, pp. 51-56.

Villa Pierre, *Séries macro-économiques historiques: méthodologie et analyse économique*, INSEE méthode n°62-63., Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, 1997.

Visscher Christian de, Bussy Gauthier Le et Eymeri Jean-Michel, *La relation entre l'autorité politique et la haute administration: mise en perspective de la situation au niveau fédéral en Belgique*, Academia Press, 2004, 208 p.

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

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

Volle Michel, Laganier Jean et Guibert Bernard, « Essai sur les nomenclatures industrielles », *Economie et statistique*, 1971, vol. 20, n° 1, pp. 23-36.

Vroey Michel De, « Le concept de chômage involontaire : de Keynes aux nouveaux keynésiens. », *Revue économique*, 1997, vol. 48, n° 6, pp. 1381-1408.

Wasmer Etienne, « Le prix Nobel 2010 : les marchés frictionnels », *Revue d'économie politique*, 20 janvier 2012, Vol. 121, n° 5, pp. 637-666.

Weber Hélène, « La tentation psy », *Sociologies pratiques*, 28 octobre 2008, n° 17, n° 2.

Weber Hélène, « 10 : Contraindre et convaincre par le biais des normes temporelles. », *Recherches*, 1 janvier 2007, pp. 269-292.

Weber Max, *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Paris, France, Gallimard, DL 2004, coll. « Collection Tel », n° 330, 2004, 531 p.

Weller Jean-Marc, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'Année sociologique*, 2003, vol. 53, n° 2, pp. 431-458.

Weller Jean-Marc, « Une controverse au guichet: vers une magistrature sociale ? », *Droit et société*, 2000, vol. 44, n° 45, pp. 91-109.

Zamora Philippe, « La méthode d'évaluation aléatoire : apports et limites », *Tracés*, 24 janvier 2012, n° HS-11, n° 3, pp. 175-186.

Zimmermann Bénédicte, « Eléments pour une sociohistoire des catégories de l'action publique », *in Historicités de l'action publique*, Paris, Presses Universitaires de France, 2003, pp. 241-258.

Zola Émile, *Germinal*, Lyon, Profrance, 1992, 624 p.

Table des matières

Remerciements 3
Sommaire 5

Introduction générale 9

Construction de l'objet : L'intervention contemporaine de l'État sur le marché du travail par l'intermédiaire d'un *bureau de placement public* 16

Peut-on dire que Pôle emploi intervient sur un marché ? 16

Peut-on dire que Pôle emploi intervient pour le compte de l'État ? 19

La question de la connaissance est-elle pertinente du point de vue de Pôle emploi ? 22

Un angle d'analyse : Remettre les guichetiers de Pôle emploi dans leur organisation. De l'intervention de l'État à l'organisation du travail des conseillers. 24

Une réflexion inspirée par la sociologie de la « modernisation » de l'action publique et du *new public management* 27

Une réflexion inspirée par la sociologie de la quantification. 30

Le bébé et l'eau du bain : la déconstruction de la statistique publique et les différentes échelles de rétroaction. 30

L'économie du codage social 33

Croiser la sociologie du guichet et la sociologie économique : qu'est-ce que comptent et jugent les conseillers ? 34

Présentation des enjeux de la thèse au regard du cadre théorique : 36

Terrains et méthodes 36

a) Trois angles d'approche pour saisir la sédimentation des sources de normativité.. 37

Les représentations et les pratiques des cadres intermédiaires de Pôle emploi 37

Une étude historique de la mise en œuvre de la gestion à l'ANPE 39

Une observation du quotidien des agences de Pôle emploi 41

b) Le service public de l'emploi – Un terrain délicat 46

Une politique marquée par le secret 47

Un service public de l'emploi fermé pendant les travaux 48

c) Des limites qui n'empêchent pas l'objectivation 50

Plan de la thèse 51

Première partie 55

De l'émergence du marché du travail à la naissance de Pôle emploi (1789-2009) 55

L'État à la recherche de ses chômeurs. 55

Chapitre I Pourquoi l'ANPE ? Une approche métrologique et statistique de l'histoire du chômage (1848-1978). 61

1. La naissance du Marché du travail et du chômage au XIXe siècle 64

1.1. L'organisation du travail au cours du XIXe siècle, une question de répartition des ouvriers 65

1.2. Dénombrer les chômeurs : l'œuvre de l'Office du travail 70

2. La convention keynésienne de plein emploi dessine la figure du chômeur moderne 73

2.1. Les reconfigurations de l'État, du salariat et de la statistique 74

Les reconfigurations symboliques du salariat 74

Les transformations de l'État 76

Les transformations de l'appareil statistique 77

2.2. La naissance de l'ANPE 79

Un décalage entre des séries statistiques conduit les ingénieurs du Plan à expliciter leurs orientations en matière de politique économique 80

Question de reconversion 82

Encadré i.1. Les SETMO, un point de vue statistique : 83

Le rapport Ortoli et la loi de juillet 1967 84

3. Les premières années de l'Agence 88

3.1. ROME année zéro (1970-1976) 88

Ajuster le classement des chômeurs sur le marché à la classification des travailleurs dans l'usine 90

Interroger les employeurs pour placer les chômeurs 92

De l'adéquation des positions à l'adéquation des trajectoires 94

3.2. 1969-1979 : L'extension de la figure du chômeur et la difficulté de récolter des offres d'emploi 97

Conclusion du chapitre I 100

Chapitre II Un cas de mise en gestion précoce dans l'administration ? L'émergence de la fonction de contrôle de gestion à l'ANPE (1979-2008) 103

1. Les années 1980 : Sortir de la gestion du chômage à travers un nouveau rapport avec le ministère des Finances 109

1.1. L'échec relatif de la rationalisation des choix budgétaires et des programmes finalisés du Plan 109

La RCB n'aura pas lieu : l'héritage ambigu de la Rationalisation des choix budgétaires à l'ANPE 110

Les échecs des objectifs du programme finalisé : un embryon de Direction par objectifs à l'ANPE. 111

1978 : Le rapport Farge fait la somme de ces critiques. 114

Encadré ii.1 : La situation de la trajectoire française du *New public management* autour de 1980 115

1.2. De la statistique à l'évaluation : les transformations de l'activité de mesure du travail à l'ANPE dans les années 1980 117

1.3. 1988-1990 : La signature du premier contrat de progrès 121

Un contrat de service pour l'ANPE 121

Une agencification de l'Agence ? 129

Encadré ii. 2. La mesure du rendement chez les ingénieurs d'État au XIXe siècle : une préhistoire des indicateurs de performance 132

2. 1990-2000, l'infusion de la grammaire gestionnaire au niveau régional 133

2.1. L'enrôlement des Directions régionales dans les problématiques de mesure : Le dialogue de gestion 134

Encadré ii. 3. La naissance de la Mise en relation positive ou MER +..... 137

2.2. Un Contrôle de Gestion national et régional 138

Des outils organisationnels pour diffuser l'activité de Contrôle de Gestion 138

Des outils rhétorique pour diffuser l'activité de Contrôle de Gestion 144

L'ANPE, un laboratoire ?..... 145

2.3. La gestionnarisation du niveau opérationnel à travers l'informatique 146

Conclusion du chapitre II..... 149

Chapitre III De l'activation des dépenses de chômage à la fusion. Une sociologie politique de l'encadrement des chômeurs (1990-2012).....151

1. Activer les dépenses de chômage en articulant l'indemnisation et le placement.....154

Encadré iii.1 : Tableau comparatif des motifs de sanctions à l'égard des chômeurs sur un siècle. 155

1.1. Une brève histoire du contrôle des inoccupés : l'articulation du placement et de l'indemnisation des chômeurs entre 1884 et 1990. 156

Avant 1945, un contrôle syndical du comportement des indemnisés avec pour objectif le maintien dans le métier 156

Deux parenthèses étatiques : Le contrôle pendant les deux guerres mondiales... 158

1946-1992 : Une gestion administrative du contrôle..... 159

1.2. Activez ! Le succès paradoxal des recommandations internationales..... 161

L' « activation », une conception spécifique de l'activité..... 162

L'activation est mise en œuvre par le régime paritaire d'assurance chômage..... 164

1.3. La loi de 2005 propose de coordonner les institutions en charge de l'indemnisation et du placement autour de la notion *d'accompagnement* 167

« Accompagner » les demandeurs d'emploi par un suivi fréquent pour tous, par un suivi renforcé pour certains..... 168

L'articulation des activités conduit à une concurrence entre institutions 169

2. 2007-2009 : La fusion se focalise sur l'accompagnement et le contrôle, jusqu'à ignorer le caractère technique du mandat d'indemnisation.....171

2.1. La fusion prend à contre pied les acteurs du Service public de l'emploi 172

Une fusion maintes fois repoussée 173

La fusion contre le régime paritaire..... 175

2.2. Quel est le mandat de Pôle emploi ? Une étude des missions de l'institution au prisme des indicateurs suivis par le politique 177

2.3. La prescription du travail des agents par la lettre de la loi : les obstacles à la fusion des métiers ne sont pas soupçonnés par le projet. 185

3. Les professionnalités des agents contrecarrent le projet politique 192

3.1. Renseigner et liquider : L'indemnisation comme travail nécessaire mais dévalorisé 193

La qualité du calcul des droits est primordiale pour les conditions de travail 194
Mais l'activité de liquidation est dévalorisée 197
3.2. Le caractère impur du contrôle de la recherche d'emploi 198
3.3. Des pratiques de contrôle plus latentes..... 201
Conclusion du chapitre III 205

Conclusion de la première partie :.....207
Deuxième partie : 209
La nécessité de connaître.....209
« Gouverner à distance » en s'appuyant sur des indicateurs de productivité.....209
Chapitre IV Le dessein des compteurs, le dessin de l'ordinateur.....215
Encadré iv.1 : Précisions méthodologiques et sémantiques..... 218
Encadré iv. 2. : Description du système d'information de l'ANPE et de Pôle emploi d'un point de vue gestionnaire..... 219
1. Développer un logiciel : un investissement de forme 222
1.1. L'agrégation des « besoins » est un compromis issu du rapport de force entre les parties prenantes..... 225
1.2. Coller aux pratiques des utilisateurs : quelles définitions pour quelle découpe ? 234
Encadré iv.3 : L'échec de Géode – De la politique dans les tuyaux..... 239
2. Les outils informatiques modélisent le travail des conseillers et de leur encadrement dans une perspective gestionnaire : ils équipent l'optimisation.....240
2.1. Les logiciels de gestion à destination de l'encadrement de proximité 241
2.2. Les logiciels de gestion à destination des conseillers – lorsque l'agent optimise le temps-agent. 246
2.3. L'appropriation de l'infocentre opérationnel par les utilisateurs 252
3. Les logiciels équipent une perspective adéquationniste et automatiste du marché du travail.....257
3.1. Le SDR dans les pas du ROME..... 258
3.2. L'identification des positions et leur appariement..... 261
3.3. L'appropriation du SDR par les conseillers 265
Conclusion du chapitre IV 271
Chapitre V Interpréter le réel à travers des données Les contrôleurs de gestion jouent sur les mots et sur les choses.....273
1. Mesurer Pôle emploi en marge de la ligne managériale 278
1.1. Le « dialogue de performance » : Une procédure de négociation des objectifs qui donne au contrôle de gestion un caractère nodal. 278
1.2. Le contrôle de gestion comme opération distincte du *management*..... 288
Une activité de mesure objective de l'activité… 289
1.3. La main sur les ressources ? 293

2. De la production à la productivité : modéliser le fonctionnement d'une administration pour comparer la réalité à son étalon. 297

2.1. Se figurer l'institution en interprétant des décalages.... 297

Les questionnements récurrents 298

Les incohérences 299

Les écarts à l'attendu 300

2.2. Modéliser l'établissement.... 300

Modéliser le passé 301

Modéliser l'avenir 303

2.3. Deux modèles de comparaison : Opéra et Oscar 304

Opéra 304

Oscar. 309

3. L'argument statistique : les contrôleurs de gestion entre conviction et normativité 313

3.1. Légitimer la « grammaire » gestionnaire.... 313

Convaincre le manager.... 314

Imposer en s'appuyant sur les rapports hiérarchiques 316

3.2. Contraindre des choix et justifier des orientations : la politisation des contrôleurs de gestion 318

Conclusion du chapitre V 321

Chapitre VI L'ombre sur la mesure Résoudre les controverses, par le protocole ou par l'enquête. 323

1. Quand les conseillers contournent les indicateurs : l'apparition d'un décalage entre le travail et ses représentations....325

1.1. Un cas d'école : la mesure du placement par le volume de mises en relation positives (MER +).... 325

1.2. Des arbitrages gestionnaires contradictoires 328

2. Le sens de la mesure : Les contrôleurs se déplacent pour mieux lire les chiffres 330

2.1. Susciter la confidence des personnes observées.... 330

2.2. Connaître les pratiques ou les encadrer ? 336

2.3. Comprendre les protocoles des contrôleurs de gestion : la question de l'homogénéité des données dans les opérations de quantification. 341

3. Rendre les courbes avantageuses : les contrôleurs de gestion abandonnent l'objectivité et organisent le travail, pour améliorer la productivité 345

3.1. Les plans d'action : rétablir les chiffres en modifiant le travail 345

3.2. Gérer le changement. La déclinaison des orientations politiques confère aux contrôleurs de gestion le pouvoir de traduction. 350

3.3. À la recherche des « leviers d'action » : Les contrôleurs de gestion agissent-ils pour connaitre ?.... 354

4. Faire en sorte que le travail paie : l'infusion de la gestion auprès des conseillers de Pôle emploi....358

4.1. Les passeurs de la grammaire gestionnaire au cœur des agences.... 359

4.2. Pour prévenir les interventions sur le travail, les conseillers donnent le change 362

S'allier avec les managers contre les contrôleurs de gestion 362

S'allier avec les contrôleurs de gestion contre les managers 368

4.3. La « régularisation » des dossiers : des conventions de trucage ? 370

Conclusion du chapitre VI 379

Conclusion de la deuxième partie 383

Partie 3 : Repérer de la valeur sur le marché du travail sans intervenir sur la quantité de chômeurs – Le codage social de l'économique. 387

Chapitre VII Les catégories de la qualification professionnelle Evaluer les qualités des chômeurs et des employeurs dans le cadre d'une identification économique 393

1. « Qu'est-ce que je vais bien pouvoir faire de lui ? » : Evaluation et traduction de la qualité des demandeurs d'emploi. 397

Encadré vii.1. Une histoire de la notion d'employabilité, du résultat au pronostic. 398

1.1. Les données de cadrage de l'entretien : fabriquer un stéréotype pour construire une grille d'entretien. 400

1.2. L'entretien en lui-même : la négociation d'une position de marché 405

La mise en récit du chômeur 405

Le vrai « boulot » 410

La Traduction d'un cas dans la grammaire institutionnelle 413

2. La valorisation de la demande d'emploi : Le conseiller, chef d'une gare de triage entre trois destinations 415

2.1. La mesure de la conformité avec le droit du travail : attribuer ou retirer des droits dans le cadre d'une activité de police 416

2.2. Prescrire des prestations : une évaluation des manques remédiables 422

2.3. Le rapprochement de l'offre et de la demande 428

3. Un moment de codage de la qualité : l'importance de la traduction pour les conseillers eux-mêmes 432

3.1. La saisie de la demande 433

3.2. La saisie de l'offre, entre enquêtes, moralisation et relance effective 440

Conclusion du chapitre VII 447

Chapitre VIII À distance de la gestion du chômage, la concurrence sur le marché du placement. 449

1. À distance du guichet et du flux de demandeurs d'emploi, les plateformes. 452

1.1. Le travail prescrit de ces plateformes : valoriser l'action de Pôle emploi à destination des employeurs 452

La MRS : aider les entreprises en difficulté de recrutement. 452

Le 3995 : Se rendre disponible pour saisir les offres d'emploi 456

Deux sites intégrés à une même stratégie : « conquérir les employeurs » 458

Encadré viii.1 : Histoire et mythologie de la Méthode de recrutement par simulation : 461

1.2. Faciliter l'intervention dans les agences classiques : les plateformes « prestataires du réseau » 463

1.3. Une distance embarrassante..... 466

Gérer les informations..... 466

Gérer la colère..... 469

2. En concurrence avec les autres acteurs du service public de l'emploi.....470

2.1. La MRS en concurrence avec les missions locales 471

2.2. La concurrence avec les autres agences de Pôle emploi..... 473

3. « Conquérir des parts de marché » : Quel gâteau à partager ? 479

3.1. Les parts du marché..... 480

3.2. La forme du marché..... 484

3.3. Le maintien d'une concurrence entre employables 492

Conclusion du chapitre VIII 496

Conclusion générale 499

Des instruments de quantification saisis de bout en bout 501

La mise en gestion de l'ANPE repose sur une traduction locale des grandeurs comptées par l'État planificateur 501

Les politiques de placement et d'indemnisation du chômage se proposent d'unifier les mandats d'aide et de contrôle pour favoriser l'ajustement de l'offre et de la demande 504

La gestion de Pôle emploi relève d'une délégation la plus approfondie possible des contraintes de moyens 505

Pôle emploi s'acquitte de la gestion quotidienne des déséquilibres de l'emploi avec les outils d'une lutte contre les désajustements qualitatifs de la main-d'œuvre 507

La quantification de l'emploi comme enjeu de définition..... 508

L'émergence d'une convention non-keynésienne de chômage : intermédiation et déséquilibres structurels..... 509

Les contrôleurs de gestion interviennent en tension entre l'augmentation de la demande sociale et l'augmentation de la demande politique 510

La convention non-keynésienne de Pôle emploi..... 512

Des usages politiques de Pôle emploi : Et pourtant ils comptent 517
Bibliographie 520
Table des matières 540
Table des encadrés : 547

Table des encadrés

Encadré i.1. Les SETMO, un point de vue statistique : 83

Encadré ii.1 : La situation de la trajectoire française du *New public management* autour de 1980 115

Encadré ii. 2. La mesure du rendement chez les ingénieurs d'État au XIXe siècle : une préhistoire des indicateurs de performance 132

Encadré ii. 3. La naissance de la Mise en relation positive ou MER + ...137

Encadré iii.1 : Tableau comparatif des motifs de sanctions à l'égard des chômeurs sur un siècle. 155

Encadré iv.1 : Précisions méthodologiques et sémantiques. 218

Encadré iv. 2. : Description du système d'information de l'ANPE et de Pôle emploi d'un point de vue gestionnaire.....219

Encadré iv.3 : L'échec de Géode – De la politique dans les tuyaux. 239

Encadré vii.1. Une histoire de la notion d'employabilité, du résultat au pronostic.....398

Encadré viii.1 : Histoire et mythologie de la Méthode de recrutement par simulation :.....461