

Introduction

Pôle emploi est un établissement public à caractère administratif qui a ouvert ses portes le 1^{er} 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 période de chômage 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 912 agences locales réparties sur tout le territoire français, de métropole et d'outre-mer, et emploie 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 de « demandeurs d'emploi ». 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'emploi¹. Chaque mois, ils sont dénombrés par les ordinateurs des conseillers de Pôle emploi pour permettre à la Direction adjointe de la recherche et des études statistiques (DARES) 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. Les chiffres du chômage discutés mensuellement constituent ainsi un produit des indicateurs de gestion internes à Pôle emploi. Il est d'ailleurs régulièrement fait état de pression sur les conseillers pour améliorer ces chiffres et donner à voir une baisse du nombre de chômeurs. Mais la DEFM ne constitue pas le seul indicateur de gestion utilisé à Pôle emploi. D'autres données existent, à commencer par celles qui mesurent le nombre de chômeurs qui entrent en formation, le nombre de chômeurs qui ont été orientés vers un employeur, le nombre de chômeurs qui ont été reçus en entretien par un conseiller, etc. Moins médiatiques, ces différents indicateurs font pourtant l'objet d'un suivi très régulier, dans la mesure où ils sont utilisés par le ministère du Travail pour évaluer l'efficacité de Pôle emploi. De ce fait, les « chiffres du chômage » sont beaucoup plus divers que la configuration médiatique ne le laisse percevoir. Cet ouvrage ambitionne d'ouvrir la boîte noire de Pôle emploi pour mettre en évidence l'activité quotidienne de cet établissement. Je souhaite par là montrer que l'activité de

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 I^{er} du livre IV de la présente partie ». Article L5312-1 du code du travail.

cette institution consiste en un travail social de définition de l'employabilité qui découle lui-même d'un travail politique de gestion des flux.

Un terrain de recherche : Pôle emploi

Une première manière d'entrer dans la boîte noire de Pôle emploi consiste à montrer que cette activité sociale a une histoire. L'apparition d'un opérateur public de placement, en France, est le fruit d'une « longue marche », faite de nombreuses bifurcations et de multiples obstacles. En effet, l'idée d'une administration publique dédiée aux chômeurs ne va pas de soi. Bien au contraire, cette simple phrase – « intervenir auprès des chômeurs » – n'a de sens que si l'on prend en compte tout un ensemble de processus sociaux-historiques qui mettent en jeu l'économie et l'État.

Le personnage du chômeur n'est pas une figure éternelle de la société occidentale. La notion de « chômeur » naît à la fin du XIX^e siècle à mesure que se constitue le marché du travail et plus exactement le marché du travail salarié. Dès les années 1820, des économistes imaginent des bourses du travail, afin de régler les problèmes de vagabondage et de paupérisation en faisant se rencontrer offres et demandes de travail². Mais ces projets précurseurs achoppent sur deux réalités bien typiques de cette époque : d'une part la répartition des travailleurs qualifiés est déjà organisée par des corps issus des corporations selon des mécanismes hiérarchiques professionnels bien réglés ; ensuite la répartition des travailleurs non qualifiés s'effectue sur des bases locales, dans un contexte d'interconnaissance qui ne justifie pas l'émergence d'un dispositif aussi lourd qu'une bourse d'échange de travail³. La place de grève des journaliers suffit. C'est par le bas que le marché va émerger et avec lui la figure du chômeur. À la suite du développement du secteur industriel, une part toujours plus importante de la population se trouve coupée de ses attaches locales sans pour autant appartenir à une corporation qui la protège. Nombre d'ouvriers ne peuvent plus compter sur la double activité (agriculture/industrie) pour subsister au cours de la morte-saison⁴. Lorsqu'il n'y a plus de travail, ils *chôment*. Dans le langage courant, le terme de *chômeur* apparaît alors pour bien distinguer les travailleurs involontairement et momentanément privés de travail – ne pouvant pas travailler – des pauvres oisifs – ne voulant pas travailler. Le *chômeur* incarne la figure du pauvre méritant dans un contexte de reconfiguration du système productif :

« [La catégorie de chômeur] 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

2. César CENTI, « Les leçons d'un échec : Molinari et le marché du travail », *Économies et Sociétés, Série Oeconomia-PE*, 1989, n° 12, p. 31-75.

3. Jean LUCIANI, « Logiques du placement ouvrier au XIX^e siècle et construction du marché du travail », *Sociétés contemporaines*, 1990, vol. 3, n° 1, p. 5-18.

4. Christian TOPALOV, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994.

productivistes (assurer une main-d'œuvre stable et performante à une industrie en plein essor)⁵. »

Pour parler de chômeurs, il faut donc attendre qu'une frange importante des travailleurs sans travail ne soit plus rattachée ni à une corporation, ni à un pays. Une telle configuration se met progressivement en place autour de 1900.

De longue date, il existait une intervention charitable auprès des pauvres. Mais c'est avant tout à leurs communes de naissance qu'était attribuée la charge de les connaître et de les assister⁶. De plus, le critère principal de sélection entre pauvres légitimes et pauvres illégitimes était justement la question du travail. Il était impensable de verser des secours à des personnes en capacité de travailler. Au XIX^e siècle, la position de l'État vis-à-vis de l'économie en général et de la main-d'œuvre en particulier se caractérisait par un « laisser-faire » radical. Conformément à la loi de Say, très influente parmi la classe dirigeante française, il fallait se garder d'une intervention publique trop marquée dans l'économie afin d'éviter de fausser les comportements individuels. L'émergence de la figure du chômeur modifie cette perspective. En effet, c'est parce qu'ils participent à l'économie, au « doux commerce » cher à Montesquieu, et non par oisiveté que les chômeurs se retrouvent en difficulté entre deux emplois. Il devient donc légitime – pour garantir la qualité de la main-d'œuvre et du marché – que la puissance publique garantisse le niveau de vie des chômeurs entre deux emplois. Deux lois votées successivement en 1904 et 1905 suggèrent ainsi qu'à l'État central incombe dorénavant la responsabilité des travailleurs actifs inoccupés. Une première loi, datée de 1904, institue des dispositifs de reclassement dans toutes les villes de plus de 10 000 habitants qui sont alors contraints d'ouvrir des bureaux de placement publics⁷. Une seconde, votée en 1905, fonde la subvention du secours de ces personnes, une ligne du budget étant affectée au soutien des fédérations syndicales indemnisant leurs membres privés d'emploi⁸. Mais ces deux lois ont la particularité d'être très en retrait par rapport aux réflexions de l'époque sur la responsabilité de l'État vis-à-vis des chômeurs⁹. Les textes confient le traitement des chômeurs à des institutions non-étatiques, les communes d'une part, les syndicats de l'autre. Ainsi, l'existence d'une institution nationale dédiée au chômeur ne trouve pas sa place au plus fort de la période libérale. L'État central ne se juge pas directement responsable de leur sort. Il en sera de même au cours de la période suivante – de 1930 à 1960 – mais pour des raisons diamétralement inverses. En effet, dans le cadre keynésien qui s'impose alors et selon lequel l'État doit par un effort d'intervention rationnel organiser et structurer l'économie, il

5. Jérôme GAUTIÉ, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, 1^{er} mars 2002, vol. 46, n° 1, p. 60-76.

6. Robert CASTEL, *Les Métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard, coll. « L'Espace du politique », 1995.

7. Jean LUCIANI, « Logiques du placement ouvrier au XIX^e siècle et construction du marché du travail », *op. cit.*

8. Christine DANIEL et Carole TUCHSZIRER, *L'État face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999.

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

n'est pas besoin d'une intervention publique directe auprès des chômeurs pour faire baisser le chômage. L'atteinte d'un haut niveau de production est censée assurer d'elle-même le pourvoi d'emplois aux chômeurs. Le marché des biens devient le lieu où se joue l'équilibre entre l'offre et la demande de travail. Mais la parenthèse keynésienne ne dure qu'un temps et au cours des années 1960, un grand nombre de principes libéraux ressurgissent, en réponse notamment à l'intégration économique européenne. La contrainte de plein-emploi est alors levée : à partir de 1966 les politiques économiques ne se donnent plus pour objectif d'équilibrer la population active et le niveau de production par l'investissement public. Les prévisionnistes du commissariat général du Plan s'attendent dès lors à ce que le chômage augmente et cherchent un moyen de prévenir ce risque. Ils élaborent alors une idée ingénieuse – mais déjà centenaire – une bourse d'échange de travail. Une administration nouvelle donne corps à ce projet : l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), créée le 13 juillet 1967. L'intervention de l'État auprès de tous les chômeurs se concrétise enfin.

Mais que demande-t-on précisément à l'ANPE ? Avant toute chose, celle-ci reçoit pour mission de compter les chômeurs. Les discussions autour du projet de bourse d'emploi ont conduit à s'interroger sur le nombre exact de personnes effectivement sans emploi et les outils statistiques disponibles à l'époque sont jugés imparfaits. Ensuite, l'ANPE doit compter les offres d'emploi, qui ne sont pas non plus connues. Enfin, elle doit mettre en œuvre le rapprochement des offres et des demandes, c'est ce que l'on nomme l'activité de placement. L'ANPE est constituée comme un bureau national de placement public, placé sous l'autorité du ministre du Travail et des Affaires Sociales.

Au fil du temps, les missions de l'Agence évoluent. À partir des années 1980, l'OCDE et l'Union européenne promeuvent une conception « incitative » des allocations-chômage, conçues comme une contrepartie des démarches de recherche d'emploi¹⁰. Ces politiques, dites « d'activation des dépenses de chômage », consistent à articuler l'indemnisation et le placement des chômeurs. La transcription de ce programme dans les politiques de l'emploi françaises suppose de rapprocher deux institutions distinctes depuis leur naissance – l'assurance chômage et l'ANPE. Née en 1958, l'assurance chômage obligatoire émane de la confédération nationale des organismes subventionnés par la loi de 1905 évoquée plus haut. Inspirés par les principes de l'activation des dépenses de chômage, le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) de 2001 et la loi de cohésion sociale de 2005 renforcent les liens entre indemnisation et placement. Dans les approches en termes « d'activation », l'orientation, la formation, et le suivi des chômeurs constituent des obligations, contreparties du revenu de remplacement. Le rôle de l'Assurance chômage s'en trouve modifié puisqu'elle acquiert la légitimité de financer elle aussi des prestations d'aide au retour à l'emploi pour les chômeurs indemnisés. Ainsi, de 2001 à 2008, l'ANPE et les Assedic – le réseau

10. 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.

opérationnel de l'assurance chômage – interviennent au titre du placement *et* du contrôle, ce qui contribue à gommer les frontières institutionnelles en matière d'encadrement des demandeurs d'emploi. Promesse de campagne du candidat N. Sarkozy, la fusion de l'ANPE et des Assedic survient le 1^{er} janvier 2009. Les 50 000 salariés des Assedic et de l'ANPE sont alors réunis au sein de Pôle emploi pour articuler *in situ* deux façons d'intervenir auprès des chômeurs :

À l'ANPE, depuis 1967, des « conseillers à l'emploi » recevaient les demandeurs d'emploi pour encadrer leurs démarches. Depuis 2005, la fréquence de ces rendez-vous est devenue mensuelle. Les conseillers collectaient également les offres d'emploi dans le but de les transmettre aux chômeurs. Ils avaient donc une activité de réception d'usagers et une activité de relation clientèle avec des employeurs.

Dans les Assedic et depuis 1958, des liquidateurs calculaient les droits des demandeurs d'emploi à une allocation-chômage. Depuis 1996, ils s'acquittaient également de l'inscription des demandeurs d'emploi sur les listes. Depuis 2001, ils avaient été chargés de vérifier le caractère positif de leurs démarches de recherche d'emploi lors d'entretiens semestriels de contrôle. Ils avaient donc deux activités, l'une de traitement des dossiers, en *back-office*, l'autre de réception des usagers, pour inscrire et contrôler.

Grâce à la fusion des institutions, le législateur met dans les mains du même travailleur l'aide à la recherche d'emploi et la sanction des comportements opportunistes. Ainsi, la naissance de Pôle emploi est fortement inscrite dans son époque dans la mesure où il faut attendre qu'émergent des politiques incitatives du traitement du chômage pour que se pose la question de l'articulation entre indemnités et recherche d'emploi.

Ce petit détour par l'histoire suggère que Pôle emploi est d'abord un instrument statistique avant d'être une bourse aux emplois. Cette institution entend aussi accompagner les chômeurs en difficulté et, en retour, les contrôler. Il ne s'agit pourtant là que des missions qui lui sont confiées. Parvient-il à les réaliser pour autant ? Pour le savoir, il faut s'intéresser aux rouages quotidiens qui façonnent son activité.

Un objet : la mesure de l'efficacité de Pôle emploi

Cet ouvrage s'intéresse aux modalités de mesure de l'efficacité de Pôle emploi. J'entends par là la capacité de cet établissement à réaliser ses missions. Une telle formulation invite d'abord à étudier la façon dont Pôle emploi se voit assigner ses missions et la façon dont la réalisation de ces missions est contrôlée. Pour cela, il faut desserrer la focale et revenir de manière plus large sur les modalités contemporaines de mesure de l'efficacité dans le secteur public. La mesure de l'efficacité de l'État occupe aujourd'hui un grand nombre d'acteurs publics et privés qui se sont progressivement constitués comme une solution aux critiques traditionnelles à l'encontre des administrations, notamment la supposée sclérose

bureaucratique. Les modalités actuelles de mesure de l'efficacité de l'État sont ainsi le produit d'une histoire.

Traditionnellement la conformité de l'action de l'État avec ses missions était un enjeu verrouillé au préalable au moyen de règles et de procédures bureaucratiques fondées en droit. Les résultats de l'action de l'État pouvaient être contrôlés *a posteriori* par des instances spécifiques (Cour des comptes notamment et différents corps d'inspection) mais l'enjeu n'était pas tant celui de l'efficacité que celui de la légalité. La question de l'efficacité se posait autrement, notamment en fonction des moyens mis en œuvre en vertu d'une fin déterminée au préalable. Pour déterminer ces fins, des données statistiques de types probabilistes permettaient de décrire la société afin d'orienter l'action de l'État relativement à différents problèmes publics. Ce n'est qu'à partir des années 1960 que des approches *ex ante* et *ex post* de l'efficacité se combinent pour organiser des dispositifs concrets de mesure de l'action de l'État, dans le cadre d'un programme nommé Rationalisation des choix budgétaires (RCB). *Ex ante*, des outils de calculs coûts/bénéfices sont introduits au sein de l'administration pour contrôler la pertinence des investissements publics. *Ex post*, les données administratives et budgétaires (déjà existantes) sont mises à profit pour construire des indicateurs de réussite à différentes épreuves. D'où proviennent ces épreuves ? Elles sont reprises des objectifs du Plan en modifiant leur formulation : il ne s'agit plus de planification mais de performance. La différence réside là dans la contrainte budgétaire associée à ces objectifs. À l'âge d'or du Plan, l'intervention de l'État dans l'économie par l'investissement était un procédé légitime (qui n'était pas toujours mis en œuvre pour autant). À partir du milieu des années 1960, le risque de provoquer de l'inflation acquiert une plus large audience tandis que l'investissement public doit être contenu.

Dans le cas de Pôle emploi, c'est au cœur de cet interstice – entre les formes traditionnelles et contemporaines de la mesure de l'action publique – que l'évaluation de l'efficacité apparaît. Les décrets lançant la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) sont signés six mois après la naissance de l'ANPE. Dès 1971, celle-ci se voit fixée des objectifs annuels chiffrés. Le programme RCB se propose d'interroger les dépenses engagées par les politiques publiques au regard des gains qu'elles rapportent. Cette ambition de la RCB a peu d'effets à courts termes sur l'ANPE, mais 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 dont l'évaluation repose sur un système d'indicateurs statistiques de résultats, conçus 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 de mesure de l'efficacité 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 statistiques et administratives pour mesurer l'efficacité de l'Agence. Une telle situation institutionnelle est conçue pour que la « ligne de

commandement¹¹ » de l'ANPE puisse fonder ses décisions sur des faits objectifs incontestables. Y. Benarrosh analyse les corollaires de cette approche gestionnaire en ces termes : 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.

Étudier la mesure de l'efficacité de Pôle emploi revient en fait à s'intéresser au travail d'un ensemble de travailleurs qui font profession de l'évaluation de Pôle emploi, les contrôleurs de gestion. Cet ouvrage se propose de comprendre l'activité de ces évaluateurs : ce qu'ils font au quotidien, ce qu'ils font aux autres travailleurs de Pôle emploi et ce que les autres travailleurs de Pôle emploi leur font en retour.

Une problématique : les effets de la mesure de l'efficacité sur les travailleurs

Placer la focale sur les contrôleurs de gestion me semble la meilleure manière de saisir la complexité des activités d'évaluation. Ces derniers ont en effet pour fonction de bricoler et de faire accepter des dispositifs de mesure de l'efficacité. Ils doivent les rendre légitimes. Mais comment expliquer l'émergence de cette fonction de contrôle de gestion ? Dans les manuels de science de gestion, le contrôle de gestion consiste en « un ensemble de techniques [...] de contrôle à distance des comportements sur la base d'indicateurs quantifiés, dans une optique contractuelle¹² ». Une telle fonction pourrait trouver son origine chez Frederick W. Taylor qui fondait déjà ses analyses sur une surveillance à distance de données chiffrées et une mesure des écarts à une norme établie au préalable. L'apparition de l'entreprise multidivisionnelle associant autonomie des divisions et surveillance par le centre, aurait également suscité le besoin d'un contrôle à distance¹³. Deux évolutions récentes des organisations ont néanmoins donné au contrôle de gestion la forme qu'on lui connaît aujourd'hui. D'une part, les entreprises privées se sont appropriées la théorie de l'agence. L'introduction du contrôle de gestion dans les firmes constitue en cela une réponse au risque d'opportunisme des *managers* à l'égard des propriétaires. Le suivi d'indicateurs chiffrés permet au dirigeant d'alléger l'activité de contrôle en suivant un nombre réduit d'indicateurs physiques ou monétaires. D'autre part, la baisse des prix des composants électroniques dans les années 1970 et 1980 a permis la diffusion

11. Dans l'ensemble de cet ouvrage, la notion de *ligne de commandement* désigne la ligne hiérarchique directe qui mène de la tête de l'établissement étudié, l'ANPE puis Pôle emploi, jusqu'au niveau local. Il s'agit concrètement des acteurs suivants : directeur général, directeurs régionaux, directeurs départementaux et directeurs d'agence. Cette ligne de commandement sera rebaptisée ligne managériale au tournant des années 2000, chaque responsable de division étant alors qualifié de *manager*.

12. Alain BURLAUD et Claude SIMON, *Le Contrôle de gestion*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », n° 227, 2012.

13. Philippe LORINO, *Le Contrôle de gestion stratégique : la gestion par les activités*, Paris, Dunod, 1992.

dans les organisations de systèmes d'information capables de centraliser puis de traiter un volume important de données enregistrées au niveau des agents de la base. La volonté de contrôle à distance, aussi ancienne que la notion même d'entreprise, a ainsi pu se déployer grâce à des équipements au coût modéré.

Les études contemporaines sur le contrôle de gestion sont nombreuses mais d'une faible diversité. On en trouve le plus grand nombre dans les sciences de gestion où s'est développée la théorie du contrôle de gestion. Dans cette discipline, les différentes évolutions mentionnées précédemment nourrissent une conception scientifique du contrôle de gestion : la récolte de faits objectifs devrait permettre aux *managers* d'assurer un commandement stratégique éclairé. Une approche plus constructiviste du phénomène s'est néanmoins développée dans les *accounting studies* anglo-saxonnes, au sein de la revue *Accounting, Organizations and Society* fondée par Anthony Hopwood. Les dispositifs comptables y sont étudiés comme des construits sociaux qui portent la trace de leurs producteurs et de leurs utilisateurs plutôt qu'ils ne reflètent la réalité sans biais¹⁴. Les travaux de F.-R. Puyou ont par exemple démontré que, même dans le secteur privé, les contrôleurs de gestion ont en fait une fonction politique car ils ont pour tâche de rendre compatibles le managérialisme des responsables de filiale avec la valeur actionnariale chère à leur entreprise mère¹⁵.

Les recherches sur les contrôleurs de gestion du secteur public contemporain sont en revanche peu nombreuses. Cette absence est d'autant plus surprenante que le secteur public se démarque largement du privé par l'absence de profit et la faible rémunération du service délivré¹⁶. Il y a un décalage entre le coût du service et le prix facturé. Ainsi, l'État est tenu d'opérer une péréquation entre ses dépenses et ses ressources, issues de l'impôt, et le rôle des gestionnaires est justement de mesurer la pertinence de cette péréquation en fabriquant des indicateurs d'utilité qui remplacent l'unité monétaire. En l'absence d'indicateur de prix, les gestionnaires du secteur public doivent « convenir » de ce qu'il faut compter, ce qui ouvre la voie à un ensemble de négociations potentiellement conflictuelles¹⁷ entre différentes conceptions de l'intérêt général¹⁸. L'étude des contrôleurs de gestion de Pôle emploi constitue pour moi un moyen d'accéder à ces conflits de normes, de conventions et de chiffrages de l'efficacité.

14. Stéphane LEFRANÇO, « Recherche et action : la comptabilité dans son contexte », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, 1^{er} décembre 2004, vol. 10, n° 3, p. 297-315; Fabrice BARDET, *La Contre-Revolution Comptable. Ces Chiffres Qui (nous) gouvernent*, Paris, Les Belles Lettres, 2014.

15. 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 en sociologie, Institut d'études politiques de Paris, 2009.

16. Bernard GRALL, *Économie de forces et production d'utilités. L'émergence du calcul économique chez les ingénieurs des ponts et chaussées (1831-1891)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004; François VATIN, « L'esprit d'ingénieur : pensée calculatoire et éthique économique », *Revue Française de Socio-Économie*, 15 avril 2008, n° 1, p. 131-152.

17. Alain DESROSIÈRES, *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.

18. François VATIN, *Évaluer et valoriser – Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, coll. « Socio-logiques », 2011.

Cette entrée dans Pôle emploi par la gestion consiste à faire le pari suivant : les contrôleurs de gestion sont les acteurs les plus pertinents pour comprendre le fonctionnement actuel de Pôle emploi. Deux indices m'engagent dans cette voie. D'une part, ils interviennent au cœur des pratiques de mise en mesure du travail et sont donc aux prises avec les frottements des « infrastructures informationnelles¹⁹ » et leurs imperfections, dans un contexte où la légitimité des chiffres n'a jamais été aussi grande. D'autre part, il me semble que cette proximité avec les outils de mesure les rend plus conscients de leurs imperfections et plus prolixes quant à leur dimension politique. Ils constituent ainsi des informateurs de choix pour analyser les difficultés propres à la mesure de l'efficacité.

Une étude portant sur la mesure de l'efficacité de Pôle emploi ne saurait se réduire à l'analyse du travail des gestionnaires de cet établissement car leur vision est en partie myope, ce qui place hors de leur regard deux objets : la politique et le travail. Ils sont d'abord myopes à l'égard du travail réel, le travail quotidien des conseillers à l'emploi qui, dans la pratique, s'écarte des normes productives imposées. Ils sont ensuite myopes à l'égard de la politique en ce qu'ils raisonnent dans un cadre budgétaire et institutionnel donné. Pour comprendre Pôle emploi, il convient donc de suivre les liens qui se tissent entre le travail des contrôleurs de gestion et celui de leurs interlocuteurs, politique d'un côté, travailleurs de l'autre.

L'enquête dont les résultats sont ici livrés concerne donc en grande partie le travail quotidien des conseillers de Pôle emploi, et s'inscrit ainsi dans le prolongement d'une littérature fournie. L'intervention auprès des chômeurs par les institutions de traitement du chômage est en effet un objet d'étude balisé en sociologie. Ces études témoignent, sur près de 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 demeure un « acte d'institution » 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. Le chômeur n'est pas seulement jugé sur son passé de travailleur, il est attendu qu'à l'avenir il recherche un emploi²⁰. Ces trente dernières années, de nouvelles normes définissant la légitimité à être reconnu comme chômeur ont cependant émergé, fondées sur les probabilités de réinsertion. Dans les statistiques de classement des demandeurs d'emploi, on a ainsi pu constater 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 retraite²¹.

19. 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, Springer-Verlag, p. 231-248.

20. 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.

21. Didier DEMAZIÈRE, *Le Chômage en crise? La négociation des identités des chômeurs de longue durée*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires de Lille, coll. « Sociologie », 1992. p. 87.

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 – formulé par les agents de Pôle emploi – de leurs chances de retrouver un emploi. Afin d'évaluer le futur du chômeur, son approche des événements, sa psychologie, sont de plus en plus pris en compte. Ces évolutions se concrétisent par l'émergence d'un suivi renforcé des personnes jugées les plus éloignées du marché du travail, désigné par la notion d'*accompagnement* des demandeurs d'emploi. Une contradiction se développe alors dans les programmes d'aide aux chômeurs entre le mode opératoire – une rationalisation progressive du traitement des demandeurs d'emploi – et les ambitions de la politique de l'emploi – l'accompagnement individualisé de tous les chômeurs. Les services publics de l'emploi sont en fait invités à mettre en œuvre un traitement individualisé pour un volume de bénéficiaire très important²². Les reconfigurations de la politique de l'emploi posent alors la question suivante : comment s'articulent cette gestion de masse avec l'injonction à l'individualisation ? Une première hypothèse pourrait être celle d'une articulation « par la ruse²³ ». En contraignant les budgets, l'État parviendrait à mettre en place des politiques illégitimes, comme la sélection des publics et le tri des dossiers. Mais est-ce bien à un cas de ruse auquel on fait face lorsque l'on étudie Pôle emploi ? Pour saisir le lien entre les objectifs assignés et la mise en œuvre effective, je propose de mener l'enquête au sein des strates intermédiaires de Pôle emploi. Il s'agit de décrire et d'analyser l'ensemble des médiations qui conduisent à ce que la politique de l'emploi soit mise en œuvre.

Afin de comprendre comment la contradiction entre accompagnement de tous et rationalisation de la prise en charge se dénouent localement, je propose justement de poser le regard 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.

De l'autre côté du spectre, un tel questionnement invite également à s'intéresser aux liens qui se tissent entre le personnel politique, la haute administration et les gestionnaires de Pôle emploi. Sur ce point, je propose de réaliser une sociologie de l'action publique tout à fait classique, j'y reviendrais plus loin.

Une ambition théorique : Proposer une sociologie économique de la mesure de l'efficacité de Pôle emploi

La perspective défendue dans cet ouvrage se trouve au croisement de trois traditions : la sociologie historique de la quantification, l'analyse des politiques publiques et la sociologie économique de la mesure.

22. Bernard BALZANI, Mathieu BÉRAUD, Ali BOULAYOUNE, Sophie DIVAY, Anne EYDOUX et Annie GOUZIEN, *L'Accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques* [Rapport], Paris, Dares, 2008.

23. Vincent DUBOIS, « Politiques au guichet, politiques du guichet », in *Politiques publiques. 2. Changer la société*, Presse de Science po, p. 366.

Je m'inscris d'abord dans le sillage de la sociologie historique de la quantification. À grands traits, mon travail se place dans le prolongement des travaux sur la convention keynésienne de plein-emploi en proposant une analyse de la prise en charge des chômeurs qui articule étroitement les modes de connaissance du monde social par l'État et les catégories mobilisées par cet État pour intervenir sur le corps social²⁴. Plus spécifiquement, ce travail porte la focale sur les indicateurs de performance qui ont fait florès dans les administrations à la fin du xx^e siècle afin d'en analyser le fonctionnement et les effets. Cette approche s'inscrit ainsi dans le prolongement des travaux d'Alain Desrosières qui, dans un article paru en 2005, notait à propos de l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) : « Il n'est pas sûr que, au moment du vote unanime de la loi en 2001, ses promoteurs aient bien eu conscience que ce moment de la définition et de la mesure concrète des indicateurs n'était pas seulement une question technique, à sous-traiter à des spécialistes, mais une opération complexe, engageant toute la philosophie du dispositif²⁵. » L'auteur invitait par-là à étudier les opérations statistiques élaborées pour mesurer l'efficacité de l'État, soulignant en creux l'importance des différentes étapes au cours desquelles les acteurs débattent de ce qu'il est légitime de compter dans toute opération de quantification. Si de telles conventions ont été étudiées en France à partir des années 1970 à l'occasion de l'entrée dans la carrière d'ingénieurs-statisticiens ayant bénéficié des enseignements de Pierre Bourdieu à l'ENSAE²⁶, les procédures concrètes d'enregistrement des données ont suscité un moindre intérêt²⁷. Pourtant, et depuis lors, les politiques de quantification se sont fortement développées dans la sphère administrative. En matière d'emploi, le moment d'élaboration et de collecte des « données » constitue un enjeu majeur de la lutte contre le chômage et ce pour deux raisons. D'une part, les indicateurs statistiques construits à l'ANPE puis à Pôle emploi par les contrôleurs de gestion ont été élaborés dès 1990, à l'occasion de la signature d'un contrat de service avec l'État, ce qui les distingue des indicateurs plus tardifs construits dans d'autres administrations pour s'ajuster à la LOLF. D'autre part, ces indicateurs sont alimentés automatiquement par les applications informatiques utilisées par les agents face à leur public. En d'autres termes, le moment de travail où le conseiller à l'emploi remplit sa tâche, est simultanément un moment de mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi. Pôle emploi, qui a succédé à l'ANPE en 2009, constitue en cela un laboratoire intéressant du travail de mesure et des reconfigurations de fond des pratiques de

24. Robert SALAIS, Nicolas BAVEREZ et Bénédicte REYNAUD-CRESSSENT, *L'Invention du chômage*, op. cit. Pascale LABORIER, « Historicité et sociologie de l'action publique », in *Historicités de l'action publique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 419-462.

25. 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.

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

27. À l'exception notable de Laurent THÉVENOT, « L'économie du codage social », *Critiques de l'économie politique*, 1983, vol. 23-24, p. 188-222 ; Frédérique HOUSEAUX et Céline BESSIÈRE, « Suivre des enquêteurs », *Genèses*, 1997, vol. 29, n° 1, p. 100-114.

gestion publique. Cet ouvrage s'inscrit ainsi dans une longue lignée de travaux qui ont cherché à étudier au plus près des agents de l'État, les transformations effectives de leurs pratiques de travail, sans postuler *a priori* leur résistance²⁸. Que ce soit à l'hôpital²⁹, dans la police³⁰ ou dans l'enseignement supérieur³¹, des enquêtes de ce type montrent que les dispositifs de gestion, physiques ou financiers – visant le plus souvent à augmenter les cadences et/ou à réduire les dépenses – s'imposent en se combinant à des règles plus traditionnelles et professionnelles de gestion des cas ou des dossiers³². L'ensemble de ces travaux offrent un éclairage précieux sur les arbitrages opérés au quotidien entre différents registres d'action mais proposent peu d'éléments pour saisir l'ensemble des médiations par lesquelles des contraintes d'inspiration gestionnaire se déclinent tout le long de la pyramide administrative, jusqu'aux agents de premier niveau.

Ensuite, j'inscris ma démarche dans le champ des politiques publiques et plus particulièrement des politiques de modernisation de l'État. Contre une vision mécaniste, il s'agit là d'appréhender les politiques publiques comme un objet ambigu. Cette approche concerne différents nœuds de la production des politiques publiques. La constitution des programmes politiques – si on les saisit comme des réponses aux problèmes publics – découle d'un travail de traduction et de lobbying qui n'a aucune raison de recouper la réalité des expériences sociales³³. Dans l'arène de la décision, les annonces ne sont pas toujours suivies d'effets en propre³⁴. Par la suite, les mécanismes de mise en route des politiques publiques par la haute fonction publique tendent à amender les projets initiaux, en fonction des intérêts et des ressources des hauts fonctionnaires³⁵, en fonction des contraintes propres au champ, ou tout simplement d'une myopie liée à la rationalité limitée des acteurs³⁶. Le quotidien des administrations suppose par ailleurs un travail de délégation des tâches qui conduit à ce qu'au bout de la chaîne, auprès du public, la lettre de mission ne préjuge pas toujours d'une

28. 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*, juillet 2011, vol. 53, n° 3, p. 293-348.

29. Nicolas BELORGEY, « Offrir les soins à l'hôpital avec mesure », in *Évaluer et valoriser. Une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, p. 73-90.

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

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

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

33. Claude GILBERT et Emmanuel HENRY (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris, La Découverte, impr. 2009, 2009.

34. Peter BACHRACH et Morton S. BARATZ, « Decisions and nondecisions: An analytical framework », *American political science review*, 1963, vol. 57, n° 03, p. 632-642.

35. Catherine GRÉMION, *Profession, décideurs: pouvoir des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Bordas Éditions, 1979.

36. Graham T. ALLISON et Philip ZELIKOW, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, New York, Longman, 1999.

conformité entre le travail produit *in fine* et le projet initial³⁷. Et encore, cette présentation suit un chaînage *top-down* qui décrit assez pauvrement l'ensemble des opérations de rétroaction, de remontée d'informations et d'appropriation des « ordres³⁸ ». Une étude empirique de l'action publique en train de se faire invite ainsi à revenir au travail quotidien de production du choix par les acteurs en administration.

Dans le cas de Pôle emploi, trois éléments viennent renforcer l'ambiguïté de l'action publique. D'abord, la « construction des problèmes publics » dépend des transformations internes au champ de l'analyse économique qui structurent les évolutions de la modélisation des bénéficiaires, comme en témoigne la figure du chômeur victime devenu chômeur coupable³⁹. Ensuite, le caractère symbolique du taux de chômage conduit à des réactions politiques épidermiques qui visent surtout une efficacité formelle, de court-terme, vouées à montrer que l'on est actif sur le front de l'emploi⁴⁰. Ensuite, les variations du nombre effectif de chômeurs compliquent l'ajustement entre les moyens mis en œuvre et le public concerné⁴¹. Les lieux d'arbitrages, de négociation et d'amendement sont ainsi démultipliés, compliquant une lecture linéaire séquentielle de la politique de l'emploi.

En dernier lieu, le travail de terrain que j'ai mené et son analyse a largement puisé dans l'héritage de la sociologie économique française. L'apport de cette démarche est ici d'appréhender Pôle emploi en tant qu'intermédiaire public sur le marché du travail, contre une approche trop mécanique du traitement des chômeurs. Que l'on parle d'accompagner les demandeurs d'emploi, de les suivre ou de les orienter, les pratiques d'intervention publique sur le phénomène « chômage » se caractérisent en effet par une analogie spatiale, selon laquelle le retour à l'emploi s'accomplit par un déplacement de la personne en direction du marché du travail. Mais cette image voile l'ensemble des opérations qui sont nécessaires à la valorisation des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. La mise en marché du travail repose sur des processus historiques et des mécanismes sociaux de qualification par lesquels les caractéristiques des travailleurs sont formalisées pour certifier leur valeur auprès des acteurs de l'échange marchand, recruteurs ou intermédiaires du marché du travail⁴². La naturalisation de ces processus historiques de qualification dans des dispositifs d'aide aux chômeurs interroge ainsi les pratiques qui sont mises en œuvre pour rendre le travail échangeable et permettre ainsi aux chômeurs de retrouver du travail. Étudier les conseillers à l'emploi en tant qu'intermédiaires du marché du travail

37. Michael LIPSKY, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, New-York, Russell sage foundation, 1980.

38. Lucien SEZ, *Critique de la décision*, Paris, Presses de science po, 1976.

39. Fabrice COLOMB, *Les Politiques de l'emploi (1960-2000): sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012.

40. Philippe GARRAUD, *Le Chômage et l'action publique: le « bricolage institutionnalisé »*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2000.

41. Jean-Marie PILLON, *Les Rendements du chômage: mesures du travail et travail de mesure à Pôle emploi*, Nanterre, université Paris ouest Nanterre, 2014.

42. Laurent THÉVENOT et Robert SALAIS, *Le Travail: marchés, règles, conventions*, Paris, Economica, 1986.

constitue de ce fait une entrée stimulante pour analyser la façon dont l'État intervient à travers Pôle emploi dans la répartition des travailleurs et des postes-vacants. L'étude de ces « professionnels de marché » que constituent les conseillers à l'emploi permet d'observer la définition des objets de l'échange⁴³ et autorise une analyse des opérations nécessaires à la survenue d'une embauche. Cet ouvrage se propose de revenir sur un des terrains originels de l'économie des qualités – le marché du travail⁴⁴ – afin d'étudier l'intervention de l'État auprès des chômeurs.

À la croisée de la sociologie historique de la quantification, de la sociologie de l'action publique et la sociologie économique, cet ouvrage expose les effets des recompositions de l'État et de la définition de l'efficacité de l'État sur la valeur attribuée à chaque chômeur. Étudiant l'articulation entre les objectifs confiés par l'État à Pôle emploi, le travail des cadres gestionnaires qui pilotent ces missions et l'activité quotidienne des agents de l'établissement, cette enquête débouche alors sur un paradoxe : Pôle emploi ne permet pas de lutter contre le chômage, quelle que soit la qualité de ses agents.

La méthode de l'enquête

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 ce que l'institution fait effectivement, pour étudier comment certains acteurs cherchent à rapprocher le mandat et son exécution. Il s'agissait de prendre la mesure de 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.

L'enquête visait d'abord à comprendre le fonctionnement interne de l'institution 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

43. Franck COCHOY et Sophie DUBUISSON-QUELLIER, « Introduction. Les professionnels du marché : vers une sociologie du travail marchand », *Sociologie du Travail*, 9 juillet 2000, vol. 42, n° 3, p. 359-368.

44. François EYMARD-DUVERNAY, « La qualification des produits », in *Le Travail, marchés, règles et conventions*, Paris, Economica, p. 239-247.

quatorze personnes ont été rencontrées à chacune des positions étudiées, pour un total de 70 entretiens :

- 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).

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 acteurs⁴⁵ ». 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 ». 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.

Au cours de cette enquête, reconstituer l'histoire des formes successives de gestion à l'ANPE est devenu primordial. L'ambition était de réaliser une socio-histoire de cet objet⁴⁶. Dans ce but, cinq entretiens biographiques ont été réalisés avec des retraités de l'ANPE. 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. Les sources constituées en corpus dans le cadre de cette enquête sont des 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 1990⁴⁷. Les documents

45. 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*, 18 octobre 2007, vol. 57, n° 5, p. 555-597.

46. Renaud PAYRE et Gilles POLLET, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », n° 616, 2013.

47. Le comité technique du conseil d'administration de l'ANPE compilait les documents nécessaires aux délibérations du conseil d'administration.

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.

Cette enquête s'appuie enfin sur des matériaux de type ethnographique. Deux séquences d'observation du travail des agents ont été menées, dans deux agences différentes, dans deux régions différentes pendant deux mois chacune. J'ai d'abord été accueilli dans une agence du centre-ville d'une grande métropole lors d'une première période d'observation au printemps 2011. L'agence comptait une directrice, une directrice adjointe et quatre chefs d'équipe. Les agents étaient au nombre de 52, répartis en trois équipes qui n'avaient de spécificité ni locale, ni sectorielle. J'ai ensuite pu observer une agence de la périphérie industrielle d'une grande métropole régionale à l'été 2012. 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. Les différentes observations du travail ont été menées dans le but de rentrer en contact avec les pratiques quotidiennes des conseillers à l'emploi. 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. 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.

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. Le tableau suivant offre une vue synthétique des observations réalisées.

Liste et caractéristiques des séquences d'observation réalisées dans le cadre de l'enquête				
	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
Total	9		84	157

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.

Plan de l'ouvrage

Cet ouvrage propose dans un premier temps un petit détour par l'histoire du service public de l'emploi. Il s'agit là d'apporter un regard rétrospectif sur l'apparition de l'opérateur public de placement, l'ANPE devenue Pôle emploi depuis 2009, pour analyser les évolutions de la définition et de la mesure de son efficacité. Le premier chapitre de l'ouvrage revient sur l'émergence d'une politique des indicateurs de performance à l'ANPE. Le deuxième chapitre analyse la naissance de Pôle emploi pour montrer comment le nouvel établissement a été conçu comme la pierre angulaire d'une politique de l'emploi modernisée, structurée par des objectifs de performance. Cette partie cherche à expliquer l'échec de la fusion et le retour d'un opérateur public de placement très proche, dans sa forme, de ce qu'était en fait l'ANPE.

La seconde partie de ce livre analyse le travail des contrôleurs de gestion de Pôle emploi et plus généralement la structure du management par objectif à Pôle emploi. Le troisième chapitre présente les dispositifs gestionnaires de Pôle emploi et leurs auteurs pour ce qu'ils sont en soi c'est-à-dire la logique interne de leur activité. Le quatrième chapitre élargit la focale en s'intéressant aux relations entre contrôleurs de gestion, *managers* et conseillers à l'emploi afin d'exposer les mécanismes de gestion au concret, c'est-à-dire leurs effets sur les conseillers et les chômeurs.

La dernière partie de l'ouvrage étudie l'activité de Pôle emploi au contact des chômeurs et des employeurs – le public en somme – et montre comment la mesure de l'efficacité de l'État structure l'activité quotidienne. Le cinquième chapitre analyse le travail de traitement des chômeurs à Pôle emploi dans un contexte de forte pression à la performance. Le sixième et dernier chapitre décrit enfin la confrontation des agents de Pôle emploi au marché du travail et montre par ce biais comment Pôle emploi se confronte à ses concurrents sur le marché du placement.