



HAL
open science

Pilotage par les résultats à Pôle emploi : des effets divers à la main des acteurs

Emmanuelle Gurtner, Marion Soulerot

► To cite this version:

Emmanuelle Gurtner, Marion Soulerot. Pilotage par les résultats à Pôle emploi : des effets divers à la main des acteurs. Action publique. Recherche et pratiques, 2023, Sens et nouvelles organisations du travail, 2 (17), pp.26-36. 10.3917/aprp.017.0026 . hal-04220385

HAL Id: hal-04220385

<https://hal.science/hal-04220385v1>

Submitted on 27 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pilotage par les résultats à Pôle emploi : des effets divers à la main des acteurs

Quand désobéissance peut rimer avec performance

Emmanuelle Gurtner et Marion Soulerot

Pour piloter une organisation, les managers s'appuient sur différents dispositifs leur permettant de prendre des décisions et d'en contrôler l'application, appelés communément, en sciences du management, « outils de gestion ». Largement développés dans le secteur privé, de tels outils se répandent à grande vitesse dans les administrations publiques depuis la LOLF (2001) et, plus généralement, l'avènement d'une nouvelle façon de concevoir l'action publique baptisée New Public Management (NPM). Les qualités d'un outil dépendent bien sûr de sa conception. Cependant, concevoir un outil de manière soigneuse et le déployer dans une organisation avec toutes les précautions requises (informations, documentation, formations, méthodologie), ne suffit pas à ce qu'il produise les effets voulus. En effet, les outils de gestion sont contraignants, mais aussi habilitants, et leurs effets dépendent largement de dynamiques d'appropriation par les acteurs. Nous avons conduit une étude au sein de Pôle emploi¹ peu après qu'ait été implémenté un nouveau système de pilotage via un dispositif de contrôle par les résultats, outil de gestion par excellence. Les résultats de l'étude montrent, à l'inverse d'une certaine littérature critique, que le contrôle par les résultats n'a rien d'incompatible avec les missions de service public et qu'il peut tout à fait être accepté par les agents.

Cependant, ils témoignent aussi que le devenir d'un outil dans une organisation est largement à la main des acteurs de terrain. Bien que le dispositif ait été conçu par Pôle emploi comme support de la création de sens, orientant l'activité vers les missions, associant les salariés à l'analyse de la performance et suscitant leurs propositions et initiatives, l'étude montre que d'une agence à l'autre, des effets très différents peuvent se produire, qui ne dépendent donc pas des caractéristiques de l'outil, mais de comportements individuels et de dynamiques collectives propres à chaque collectif de travail. Nous mettons ainsi à mal les visions déterministes, mécanistes et rationnelles de la vie des organisations, assez répandues dans la vision du Nouveau Management Public, consistant à penser un peu rapidement que des décisions appliquées avec les bons outils sont la garantie d'un pilotage efficace, c'est-à-dire atteignant les buts poursuivis. Implanter un outil ne produit pas mécaniquement les effets voulus ; une trop grande conformité des acteurs peut s'avérer contre-productive, tandis que certaines formes de déviance ou de transgression exercées par les utilisateurs de l'outil peuvent être bénéfiques. L'enrôlement des acteurs, l'animation et le management sont essentiels à une appropriation réussie d'un outil de gestion comme le contrôle par les résultats.

¹ Cette étude a été réalisée de 2017 à 2019 en réponse à l'appel à manifestation d'intérêt « *Les changements managériaux à Pôle emploi : Pilotage par les résultats, déconcentration et "marges de manœuvre" des acteurs de terrain* » émis par Pôle emploi en 2016. Elle a associé huit chercheurs du CERFIGE (Université de Lorraine), et de l'IAE de Paris 1 Panthéon Sorbonne. Cet article n'aborde pas tous les aspects de cette étude mais uniquement ceux auxquels les auteures ont contribué.

Le New Public Management : une conception renouvelée de l'action publique

New Public Management et contrôle par les résultats

Depuis la fin des années 1970, les transformations du management public engagées dans de nombreux États pour le moderniser prennent le nom de *New Public Management* (NPM). Reposant sur une critique forte à l'égard des rigidités bureaucratiques (Olsen, 2005), le NPM est né de l'idée que pour rompre avec leur inefficacité et leur inefficience, les organisations publiques gagneraient à mettre en place des mesures similaires à celles appliquées dans les entreprises privées. Sans reprendre de manière exhaustive les sept principes du NPM développés par Hood (1991) ou encore ceux retenus par Bezès (2007), nous retiendrons ici que le NPM repose tout d'abord sur un processus d'« agencification » de l'action publique par lequel des unités d'action décentralisées (appelées *agences*), se voient déléguer la responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques, avec une activité moins prescrite par les règles et les processus que dans un système bureaucratique. Le contrôle des résultats devient alors « naturel », et prend place dans un cadre contractuel dans lequel sont fixés des objectifs de performance, qui font ensuite l'objet d'une évaluation. Dans cette perspective, au lieu de focaliser l'attention sur la mobilisation des moyens, les indicateurs portent sur les résultats obtenus relativement aux finalités de l'action publique, notamment en termes d'impact auprès des citoyens mesuré par la satisfaction des usagers, désormais « clients » plutôt qu'« administrés ». Concomitamment, les exigences en matière de transparence et de mise en responsabilité des acteurs (*accountability*) sont renforcées. Pesqueux (2020, p. 4), le résume ainsi : « [Le NPM] propose la substitution d'une approche gestionnaire à une approche réglementaire par référence à la notion de contrat afin d'accroître l'efficacité et la flexibilité des services publics par simplification des procédures administratives et une plus grande autonomie en échange d'obligations de résultat en introduisant des démarches de gestion de la qualité et de contrôle de gestion, la focalisation sur la figure du client, un assouplissement des procédures, la création d'agences et la contractualisation. » Fixation d'objectifs, suivi de la performance et obligation de reddition de

comptes s'accompagnent alors inéluctablement du déploiement d'outils de gestion.

Le contrôle par les résultats, un outil de gestion

Qu'est-ce qu'un outil de gestion ? Moisdon (1997, p. 7) le définit comme « un ensemble de raisonnements et de connaissances reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation (...) destiné à instruire les divers actes de la gestion, que l'on peut regrouper dans les termes de la trilogie classique : prévoir, décider, contrôler ». De fait, dans les organisations, les techniques de gestion reposent sur l'utilisation de nombreux instruments, dispositifs et outils au service des dirigeants et des managers, afin d'éclairer les décisions et faciliter la conduite des organisations.

Ces outils de gestion sont habituellement considérés par les praticiens comme neutres et objectivant la réalité. Pourtant, leur utilisation n'est pas sans conséquence, et une littérature abondante s'est intéressée au fil des années aux effets de cette instrumentation (pour un exposé complet, voir Chiapello et Gilbert, 2013). En fait, ces instruments, dispositifs ou outils utilisés dans la gestion des organisations forment dans leur ensemble ce que Michel Berry (1983) a appelé « une technologie invisible » : ils servent à réduire la complexité des situations, à sélectionner l'information pertinente, à simplifier et à automatiser la prise de décision. Ce faisant, ils aboutissent à une simplification et à une réduction des situations réelles. Ainsi, ils ne sont pas neutres : en structurant le réel, ils influencent les choix et le comportement des acteurs. Ils peuvent même avoir des effets inconscients, invisibles : « les instruments mobilisés pour simplifier les jugements et les choix arrivent à entretenir une myopie des acteurs, à structurer leurs comportements d'une façon qui échappe à leurs volontés, voire à leur conscience » (Berry, 2013).

Pour illustration, le contrôle par les résultats, déployé depuis longtemps dans les grandes entreprises industrielles, a fait l'objet de nombreux travaux montrant les effets pervers de son application. Sa transposition plus récente dans le domaine public a également donné lieu à des recherches. Pour Chatelain-Ponroy et Sponem (2012), par exemple, « Évaluer la performance en fonction des résultats, c'est centrer l'attention sur ce qui est mesuré au détriment de ce qui ne l'est pas et faire l'hypothèse que tout ce qui est important dans l'activité d'une administration est mesurable. C'est prendre le risque, en outre, d'orienter les comportements dans un sens inadapté en cas de mauvais choix des indicateurs »

(p. 262). Les auteurs ajoutent sur ce point que le fait de fixer des objectifs chiffrés dans la Police, les universités ou encore les hôpitaux a pu conduire à ne traiter que les cas simples générant une augmentation rapide et observable de l'activité au détriment d'actions de fond. Les outils au service du déploiement du NPM produiraient donc des effets indésirables qui nourrissent les critiques émises par la littérature académique et contribuent à le délégitimer.

Pour mieux appréhender l'essence des outils de gestion et en comprendre les effets, Hatchuel et Weil (1992, p. 122-126) proposent de les caractériser par trois éléments : la philosophie gestionnaire, c'est-à-dire les intentions qu'un outil contient et l'esprit souvent tacite dans lequel il a été conçu et dans lequel il est supposé être utilisé ; une vision simplifiée des relations organisationnelles, c'est-à-dire la vision contenue dans l'outil des rôles et relations de chacun, souvent schématisée et mettant de côté l'informel ; et enfin le substrat technique, c'est-à-dire la forme, ou l'objet par lequel l'outil se concrétise (un tableau de bord, par exemple). Ainsi, les outils de gestion contraignent et assignent les acteurs, et désignent leurs rôles.

Cependant, comme tous les outils, ils habilent les acteurs et leur ouvrent de nouvelles possibilités, parfois inattendues (Grimand, 2016). Les outils n'étant pas toujours utilisés de la façon dont les concepteurs ou les commanditaires l'avaient envisagé, il devient alors important de comprendre comment les acteurs s'en saisissent et quelles sont les dynamiques d'appropriation de ces outils. Vaujany (2005) distingue trois voies principales par lesquelles l'appropriation des outils de gestion est envisagée dans la littérature : la perspective rationnelle, qui envisage l'appropriation comme un processus simple et instantané, la perspective sociopolitique, qui la considère comme un acte social, et enfin la perspective psycho-cognitive, qui voit l'appropriation comme un processus individuel et collectif inscrit dans la durée. Dans la pratique, les outils associés au pilotage par les résultats sont souvent conçus et déployés dans une perspective rationnelle, reposant sur la croyance qu'un outil bien conçu et bien expliqué produira les effets voulus. Or, la réalité peut révéler quelques surprises, et la « résistance au changement » est souvent invoquée, peut-être un peu trop systématiquement. Comprendre comment le contexte social et les dynamiques collectives influencent le devenir d'un outil devient alors important pour mieux appréhender des effets qui ne sont pas mécaniquement induits.

Résultat d'une étude de cas, le contrôle par les résultats à Pôle emploi

Premier opérateur de l'État avec environ 55 000 salariés et près de 1 000 agences, Pôle emploi est né de la fusion, fin 2008, des Assédic et de l'Agence nationale pour l'emploi. Depuis 2009, une convention tripartite négociée et signée avec l'État et l'Unédic fixe tous les trois ans les objectifs de Pôle emploi. Ces objectifs sont suivis au travers d'indicateurs appelés « indicateurs de la convention tripartite » (ICT). À compter de 2012, Pôle emploi a fait évoluer son système de pilotage, passant d'un pilotage de l'activité à un contrôle par les résultats, dénommé « pilotage de la performance par les résultats » (PPR).

Dans la convention 2015-2018, période au cours de laquelle l'étude a été conduite, il y a quatorze ICT qui sont présentés dans l'encadré 1.

Les indicateurs de la convention tripartite sont repris dans le modèle de pilotage par les résultats de Pôle emploi, qui a choisi d'en faire les objectifs internes à tous les échelons de l'organisation, du national jusqu'à l'agence, en passant par les régions et les territoires. Ainsi les objectifs assignés à l'organisation s'imposent-ils à tous et à chacun, ce qui en renforce le caractère impérieux, en assure *a priori* la cohérence et limite l'empilement d'injonctions potentiellement contradictoires. Ils sont déclinés, période par période, sous la forme d'indicateurs auxquels des cibles sont assignées jusqu'au niveau de l'agence. La mesure de la performance est ensuite réalisée par la comparaison entre les résultats obtenus et les cibles fixées sur les indicateurs de la convention tripartite.

Les résultats atteints pour chaque ICT sont périodiquement publiés au niveau de chaque agence. Ils sont supposés faire l'objet d'une discussion collective en son sein, animée par l'équipe locale de direction et associant les conseillers. Il s'agit de faire émerger une analyse partagée des raisons qui peuvent expliquer une contre-performance, ou une surperformance par rapport aux cibles assignées, de susciter des propositions et des initiatives innovantes, d'identifier les bonnes pratiques ou de s'inspirer de celles observées dans d'autres contextes. Le modèle défini par la Direction de Pôle emploi repose donc sur une animation managériale où chacun dispose d'un rôle bien établi. Les tableaux de bord d'indicateurs de performance sont par

Encadré 1 : Architecture du tableau de bord de la convention tripartite

Les quatorze indicateurs de la convention tripartite sont regroupés en six thèmes.

- Retour à l'emploi : ICT 1 (nombre de retours à l'emploi), ICT 2 (nombre de retours à l'emploi durable) et ICT 3 (nombre de demandeurs d'emploi restés 12 mois en catégorie A pendant les 15 derniers mois parmi les demandeurs d'emploi de catégorie ABC).
- Offre de services aux demandeurs d'emploi : ICT 4 (taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle emploi), ICT 5 (taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils bénéficient) et ICT 6 (nombre de demandeurs d'emploi en accompagnement intensif).
- Indemnisation : ICT 7 (taux de premiers paiements dans les délais), ICT 8 (taux de conformité du traitement de la demande d'allocation avec incidence financière) et ICT 9 (taux de satisfaction des demandeurs d'emploi concernant les informations sur les sujets liés aux allocations).
- Offre de services aux entreprises : ICT 10 (part des offres en accompagnement satisfaites par Pôle emploi), ICT 11 (part des offres en accompagnement satisfaites par le placement d'un demandeur d'emploi) et ICT 12 (taux de satisfaction concernant le traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi).
- Numérique : ICT 13 (taux de satisfaction des demandeurs d'emploi et des employeurs sur les services numériques).
- Efficacité : ICT 14 (temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi en ETP).

ailleurs complétés par un système d'information très fourni de données et d'« indicateurs d'éclairage » afin de documenter les analyses. Les agences ont accès aux résultats des autres, et la direction de Pôle emploi communique régulièrement sur les résultats sur son action, notamment les ICT. Certains ICT sont publiés trimestriellement sur le site internet de Pôle emploi et sont accessibles au public jusqu'au maillon le plus fin de l'agence.

Nous avons étudié le contrôle par les résultats déployés au sein de Pôle emploi sous l'angle de l'outil de gestion. Que devient cet outil dans les mains des acteurs ? En quoi et jusqu'où oriente-t-il leurs comportements vers ce qui est attendu ? Ces effets sont-ils toujours les mêmes ? L'encadré 2 présente le dispositif méthodologique mobilisé pour répondre à ces questions.

Encadré 2 : Dispositif méthodologique de l'enquête

L'enquête s'inscrit dans un programme de recherche associant huit chercheurs de deux laboratoires en réponse à un appel à manifestation d'intérêt émis par Pôle emploi.

- Consultation de la documentation interne et de rapports publics
- 77 entretiens individuels + 10 entretiens collectifs dans 10 agences d'une grande région. 118 personnes rencontrées au total :
 - 3 entretiens à la Direction générale de Pôle emploi, 2 en direction régionale et 2 en directions territoriales
 - En agence : entretiens individuels avec le directeur d'agence, des responsables d'équipe et des conseillers ; entretiens collectifs avec des conseillers des différents métiers (gestion de droits, demandeurs d'emploi, entreprises)

Tout d'abord, l'étude montre que le contrôle par les résultats ne fait pas en tant que tel l'objet d'un rejet par les agents de Pôle emploi, ce qui indique que la mesure de la performance dans une organisation avec des missions de service public n'est pas une question taboue. Cependant, nous avons relevé dans la mise en œuvre opérationnelle de l'outil un certain nombre d'effets de distorsion susceptibles d'en affecter les résultats attendus. L'étude révèle enfin que le contrôle par les résultats produits a des conséquences très différentes selon les agences, et que l'implantation de cette démarche de performance n'est pas synonyme de réussite ni d'échec systématiques : des facteurs autres que les caractéristiques de l'outil entrent en jeu. L'étude permet alors de mieux comprendre les dynamiques d'appropriation de la démarche de performance par les collectifs.

Le contrôle par les résultats n'est pas forcément rejeté par les collaborateurs...

La littérature en sciences de gestion nourrit depuis plusieurs années de nombreux débats sur la difficulté de définir la performance dans ses différentes dimensions et acceptions (Bourguignon, 1997). La transposition de ces questionnements aux administrations et organismes publics a également suscité de nombreux travaux ces dernières années, notamment par les tenants du Nouveau Management public, mais aussi par ses détracteurs (Mazouz, Garzon et Picard, 2012). Dans le cas de Pôle emploi, notre étude montre que le fait d'assigner des objectifs de performance n'est pas intrinsèquement contesté par les agents, et les discours recueillis convergent globalement vers une vision de la performance relativement homogène et partagée, mettant en avant l'indemnisation dans les délais, la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises et le retour à l'emploi. Il apparaît ainsi que les agents semblent adhérer à l'idée que leur activité est orientée vers les finalités et non pas prescrite par les moyens, et évaluée en ce sens au niveau de l'agence. Pour eux, les ICT sont plutôt représentatifs des missions et du sens qu'ils donnent à leur mission. Par ailleurs, les agents mettent en avant que la mesure de la performance de Pôle emploi permet une légitimation de leur travail auprès des parties externes. Rendre compte des résultats atteints n'est alors pas perçu négativement, mais semble au contraire être un moyen pour les agents de mieux valoriser leur activité, tant qu'il n'y a pas de focalisation excessive sur l'indicateur pour l'indicateur. Ils indiquent par ailleurs qu'ils trouvent leur motivation dans l'essence de leurs missions, et non dans la nécessité d'atteindre des cibles sur des ICT.

Au final, si l'évocation de la notion de performance auprès des acteurs rencontrés renvoie globalement à une vision partagée, la démarche de pilotage par les résultats semble elle aussi trouver majoritairement l'adhésion. Une certaine hétérogénéité dans l'appropriation de la démarche peut toutefois être observée.

... il est marqué par des asymétries susceptibles de le déformer

Même si la performance des agences Pôle emploi est évaluée à partir d'un faisceau non hiérarchisé de 14 indicateurs, marquant là une vision de la performance à la fois plurielle et multidimensionnelle, l'étude montre que les acteurs accordent à ces indicateurs une attention différenciée. Ainsi, seuls certains indicateurs constituent réellement un objectif à atteindre pour les acteurs en agence.

Agir sur ce qui est en rouge, laisser de côté le vert

Les indicateurs font tout d'abord l'objet d'une attention différente selon qu'ils sont favorables ou non. Ainsi, les indicateurs « au vert » sont généralement très peu commentés. Pour les acteurs, il s'agit essentiellement de veiller à ce qu'ils ne diminuent pas trop, et les améliorer n'est pas une priorité. Une conséquence dommageable est que ce qui marche n'est pas toujours valorisé, et peu d'efforts d'analyse et de compréhension sont spontanément faits pour en identifier les ressorts : il n'en est pas toujours fait un moyen de reconnaître le travail ni même d'identifier des facteurs de réussite.

En revanche, nous avons observé que les acteurs, à tous les niveaux de l'organisation, accordent une importance beaucoup plus marquée aux indicateurs dont le niveau est insatisfaisant ou évolue à la baisse. Les données de l'enquête montrent qu'il s'agit avant toute chose de se prémunir des interventions de la hiérarchie, sous forme de questions, alertes ou injonctions. Il s'agit notamment d'éviter un dispositif dit d'« accompagnement renforcé », conçu par Pôle emploi pour intervenir dans les agences dont la performance se révèle insuffisante au vu des objectifs assignés. Il convient alors pour les acteurs de veiller de manière préventive à ne pas avoir d'indicateurs « dans le rouge » et de conserver ainsi des marges de manœuvre. Nous avons pu relever aussi que des émotions négatives (la honte, la culpabilité) sont associées à des résultats défavorables, notamment par comparaison avec des agences voisines du territoire.

Outre le souhait de conserver des marges de manœuvre et de ne pas trop attirer l'attention des strates managériales supérieures, l'asymétrie dans l'attention portée aux indicateurs peut s'expliquer par un biais cognitif, en l'occurrence le biais

de négativité : la tendance naturelle de l'esprit humain est d'accorder beaucoup d'importance aux éléments négatifs et de négliger les éléments positifs. Ce biais de négativité a été observé à tous les échelons de Pôle emploi, et se traduit par une pression parfois insistante tout au long de la ligne hiérarchique. Nous avons même constaté que, dans quelques agences, ces asymétries dans l'attention portée aux indicateurs peuvent conduire à se focaliser parfois jusqu'à l'obsession sur un ou deux indicateurs, pendant que les indicateurs dont la valeur est satisfaisante, voire au-delà de la cible, suscitent peu d'intérêt, voire sont ignorés.

Agir sur ce qui est rendu public

La pression que semblent exercer certains indicateurs peut aussi être liée à la publication périodique des résultats, ou à des mesures ou actions particulières, parfois liées à des injonctions gouvernementales. Ainsi, l'étude a montré que trois indicateurs de performance font tous l'objet d'une focalisation particulière et systématique dans chacune des agences enquêtées. Il s'agit en l'occurrence des trois indicateurs que Pôle emploi rend publics chaque semestre sur son site internet, jusqu'au maillon de l'agence : la satisfaction des demandeurs d'emploi quant à leur accompagnement (ICT 5), la satisfaction des entreprises quant à l'accompagnement par Pôle emploi (ICT 12), et le taux de demandes d'indemnisation réalisées dans les délais (ICT 7). La publication engendre donc une pression, éventuellement induite par la ligne hiérarchique, mais aussi produite au sein des agences par l'équipe de direction ou par les agents eux-mêmes. À l'inverse, d'autres indicateurs reconnus comme importants, car représentatifs de la qualité de service (ICT 9), mais non encore mesurés pour des raisons techniques, ne suscitaient aucune attention, quelle que soit l'agence. Enfin, certains autres indicateurs induisent une pression forte sur les agences, notamment lorsqu'ils sont liés à une actualité politique ou au déploiement d'une mesure particulière. Nous avons par exemple observé une attention très marquée au moment de l'enquête sur un indicateur, l'ICT 4 bis (taux d'accès à l'emploi six mois après une formation prescrite par Pôle emploi), car il s'agissait pour l'institution, dans un contexte de pré-campagne électorale, de justifier de l'efficacité du plan « 500 000 formations supplémentaires » lancé en mars 2016. Ces éléments montrent que les acteurs orientent leurs actions selon la façon dont ils pensent être jugés par les autres, plus qu'en fonction des finalités de la mission.

Se consacrer à ce sur quoi on a la main

D'ailleurs, certains indicateurs ne sont jamais présents dans le discours des acteurs, quand bien même ils représentent pour eux les finalités de l'action de Pôle emploi. Il s'agit en particulier des indicateurs mesurant le retour à l'emploi (ICT 1, 2, 3). D'après les propos recueillis, ces indicateurs sont vus au mieux comme des informations sur l'état de la conjoncture, et les acteurs n'ont pas l'impression de pouvoir agir dessus. Ainsi, ils ne les intègrent pas comme des objectifs opérationnels. De même, l'indicateur 13 concernant la satisfaction des demandeurs d'emploi et des entreprises vis-à-vis des services numériques n'a jamais été mentionné durant l'enquête, sans doute parce que cet indicateur n'était pas détaillé au niveau de l'agence. Aucun acteur en agence n'estimait pouvoir influencer cet indicateur calculé globalement, et mesurant la qualité de services conçus au niveau national, donc hors agences, alors même que le succès de cette offre de service reposait aussi sur le fait que les conseillers la recommandent aux DE. Ainsi les acteurs concentrent leur attention sur les indicateurs sur lesquels ils pensent pouvoir agir assez directement.

Des effets différents selon les agences

D'après nos observations, le modèle de pilotage par la performance se décline différemment dans les agences, selon des attitudes managériales et des logiques d'action différentes. Les agences s'échelonnent entre deux pôles extrêmes, que nous décrivons ici de manière simplifiée. Le premier pôle correspond au modèle promu par Pôle emploi. Le second, opposé, conduit à un retour au pilotage par l'activité et produit potentiellement des effets pervers².

Création de sens versus primauté du principe d'efficacité

Dans le modèle promu par Pôle emploi, dont nous avons constaté le fonctionnement effectif dans plusieurs agences, le pilotage de la performance par les résultats devient l'outil d'un management qui vise l'engagement des équipes via la création de sens. Cela passe par une élaboration du diagnostic et des grandes priorités en équipe de direction, partagés ensuite avec les conseillers, en collectif ou en équipe. Les indicateurs et les chiffres sont utilisés comme des indices de phénomènes ou de situations qu'il convient d'explicitier et d'analyser. Le récit commun qui en émerge est

2 Pour plus de détails sur ces deux pôles, voir Gilbert *et al.*, 2021.

alors vecteur de création de sens au niveau du collectif. L'organisation du travail dans ses dimensions collectives et individuelles est marquée à la fois par la spécialisation des métiers et par des éléments de transversalité. L'engagement des conseillers est sollicité, de différentes manières selon les agences, pour proposer des solutions, soit nouvelles, soit adoptées d'ailleurs. L'action est située, les acteurs développent l'analyse des situations, contextualisent leurs actions, développent des initiatives et utilisent leurs marges d'action ; des boucles d'apprentissages individuels, voire collectifs, peuvent apparaître (Grasser, Noël, 2023). Ce qui n'empêche pas, lorsque la situation l'exige, de faire émerger des plans d'action plus prescriptifs, aux résultats beaucoup plus rapides et visibles, correspondant à la logique ci-dessous détaillée.

Au pôle opposé, la vision de l'action managériale qui prime est celle de l'efficacité, c'est-à-dire l'obtention des résultats attendus en termes d'indicateurs. La stratégie dominante consiste à se concentrer uniquement sur les indicateurs défaillants ou menacés et à « rechercher des leviers d'action plutôt que des éléments d'analyse des situations » (Gilbert *et al.*, 2021). L'action s'organise autour de la distribution des responsabilités, par métiers. L'action est resserrée sur les seuls indicateurs sur lesquels il est possible d'agir directement, et rapidement, par des actions ciblées. Les leviers d'actions sont identifiés sur la base des liens de causalité mis en évidence via les systèmes d'information. L'analyse est en arbre causal, au détriment d'une vision systémique et complexe se nourrissant des interrelations et interdépendances. Les solutions innovantes, trop risquées et n'ayant pas fait leurs preuves, sont écartées, et le principe d'efficacité conduit à reproduire des solutions déjà identifiées, ou à suivre des préconisations ou des injonctions externes. Les tâches menées sont caractérisées par une forte division du travail. Ce modèle de primauté de l'efficacité peut se révéler nécessaire lors d'une crise, car il permet une mobilisation rapide des énergies, mais il se révèle pernicieux lorsqu'il s'installe dans la durée. Nous avons ainsi observé dans certaines agences des comportements focalisés sur l'amélioration des indicateurs, conduisant parfois à des actions de non-sens, et *in fine* à la perte progressive du sens de l'action. Quels sont alors les ressorts de cette dérive ?

Du primat de l'efficacité à la prescription de l'activité

Pour certains managers, le pilotage de la performance repose principalement sur le suivi des indicateurs. Pour analyser les résultats, ces acteurs

s'appuient sur une multiplicité de données relatives à l'activité, retracées dans les tableaux de bord et les systèmes d'information, et sur les études qu'ils reçoivent des services supports de Pôle emploi. Dans une analyse rationnelle et documentée de ces résultats, ils tentent d'articuler les indicateurs avec ces données ou ces informations, ce qui invite alors à raisonner en arbre de causalité et donc à établir des liens causaux directs entre moyens retracés et résultats. Ce faisant, ils sont amenés à développer l'analyse des moyens et de l'activité. L'activité des conseillers peut alors être orientée avec une réactivité certaine grâce à des outils assez fins de suivi, voire déboucher assez naturellement vers un management directif ou prescriptif. *In fine*, les acteurs glissent de la notion de pilotage de la performance, à celle du suivi des résultats, puis à celui des moyens, donc au suivi d'activité et potentiellement à la prescription de moyens, le tout au nom du pilotage par la performance.

Le travail pour tracer de l'activité comme preuve que l'on agit ou pour nourrir les indicateurs

La tentation peut être grande de mieux tracer les moyens mis en œuvre pour l'atteinte des résultats. Une partie de l'énergie individuelle des conseillers se trouve alors détournée de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou des entreprises, et redéployée vers le traçage de l'activité. Le corollaire est le suivant : ce qui n'est pas tracé n'existe pas. Il faut donc enregistrer, pour faire valoir ce qui a été fait, ou simplement fournir des éléments de preuve, parant ainsi le risque de voir pointées les insuffisances, individuelles ou collectives. La nécessité de nourrir les indicateurs, c'est-à-dire d'obtenir des données suffisantes afin de permettre le calcul de résultats significatifs ou satisfaisants, peut également orienter l'activité des acteurs. Ceci s'est révélé particulièrement sensible dans les équipes de conseillers d'entreprises qui consacraient parfois un temps significatif à relancer de multiples fois les entreprises dans le seul but qu'elles répondent aux enquêtes de satisfaction, et perdaient de vue la finalité de leur action : l'impact sur la qualité du service rendu aux entreprises était loin d'être évident.

Vision éclatée de l'activité, gestion heurtée, incohérence temporelle

Les directions d'agence ont tendance à prioriser leur action sur les indicateurs défaillants ou menaçant de l'être. Souvent, le travail d'analyse et de correction s'organise selon les métiers. Les acteurs en agence choisissent les leviers qui leur paraissent les plus directement actionnables, et privilégient

ceux dont l'effet leur semble le plus rapide ou le plus visible. Cette vision de l'efficacité dans l'action, lorsqu'elle est particulièrement poussée, encourage une vision éclatée de l'activité et de la performance, qui peut induire des effets négatifs. Dans un contexte difficile de pressions et de difficultés sur l'atteinte des objectifs, la tentation est grande de piloter à très court terme, au détriment d'une certaine continuité et d'une certaine cohérence dans l'activité de l'agence, d'autant plus qu'une fréquence élevée d'actualisation des différents tableaux de bord peut y inciter. Une gestion heurtée peut s'installer, conduisant à sauter d'un indicateur, sitôt redressé, à un autre, ce qui provoque un sentiment de court-termisme, voire d'urgence chez les conseillers, qui font part d'une forme d'incompréhension des priorisations effectuées et d'une impression d'incohérence temporelle. Cette gestion de la performance, fragmentée dans le temps ou par métiers, par objectifs, brise la logique de vue d'ensemble si elle s'installe dans le temps. Ceux qui la subissent sont même amenés

parfois à critiquer le management, pointant ici un manque de cohérence ou de vision globale, à une négligence des interactions entre les différents métiers et les différentes activités dans la performance globale de l'agence, ou encore l'absence de vision systémique et de transversalité, voire un manque d'anticipation et de prise de recul. Pour autant, les managers n'auront fait que prioriser leur action en fonction des indicateurs au travers desquels leur performance est évaluée.

L'animation managériale et les dynamiques collectives locales sont essentielles

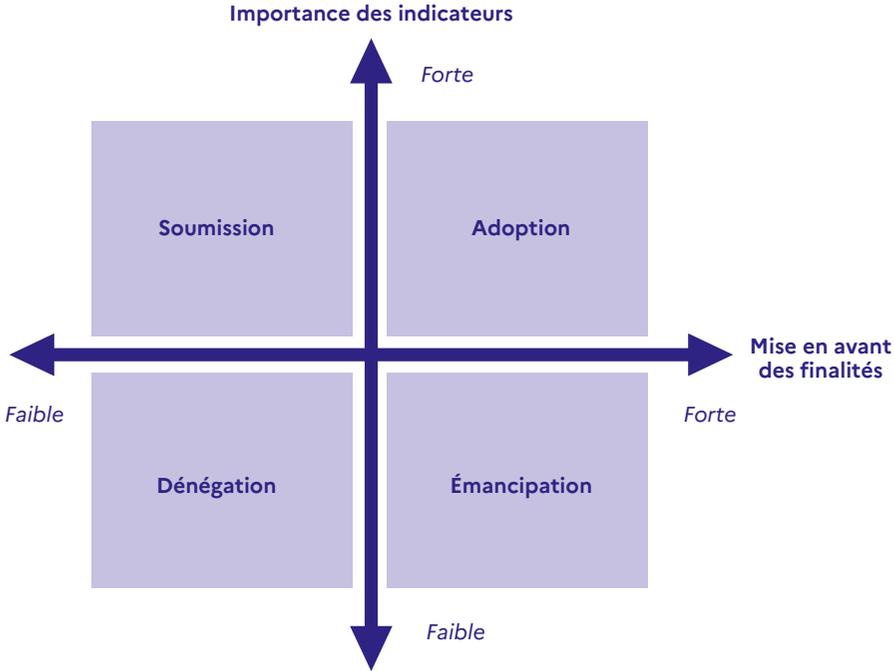
Comment expliquer alors qu'un même outil, le contrôle par les résultats, puisse donner lieu à différents modes d'appropriation ? Lesquels sont les plus fidèles à ce qu'envisageait la direction de Pôle emploi ? Afin d'éviter des réponses trop binaires ou simplistes, nous avons analysé le contrôle par les résultats comme un outil de gestion, caractérisé par deux dimensions observables au niveau de l'agence : son substrat technique, représenté par

Tableau 1 : Synthèse des observations

Attitudes dominantes des acteurs	Conformités et transgressions à l'échelle de l'agence	Type d'appropriation
<ul style="list-style-type: none"> Direction, conseillers : l'outil de gestion est accepté dans sa philosophie gestionnaire et décliné sans transgression généralisée du substrat technique. 	Conformité à l'outil dans toutes ses dimensions	ADOPTION L'outil est utilisé comme prévu par ses concepteurs, et sert de vecteur à la création de sens.
<ul style="list-style-type: none"> Direction : le substrat technique est respecté strictement (action focalisée sur le respect des indicateurs), mais la philosophie gestionnaire du dispositif est mise de côté. Conseillers : l'outil est contesté en raison de ses effets pervers sur l'activité sans que le substrat technique soit pour autant transgressé, et la philosophie gestionnaire est perdue de vue. 	Conformité au substrat technique, et transgression de la philosophie gestionnaire	SOUSSION Stricte conformité « à la lettre », activité commandée par les indicateurs, atonie du collectif et perte de sens.
<ul style="list-style-type: none"> Direction : l'outil est contesté dans sa philosophie, en raison des défauts supposés du substrat technique et de l'imperfection des indicateurs. Conseillers : l'outil est rejeté dans sa philosophie comme dans son substrat technique ; opposition à la direction ou accord implicite avec elle. 	Transgression de l'outil dans sa philosophie gestionnaire et son substrat technique	DÉNÉGATION L'outil est rejeté et peu opérant. Si les acteurs sont unis, il y a création de sens, le récit commun légitimant la transgression généralisée.
<ul style="list-style-type: none"> Direction : le substrat technique fait l'objet de transgression au nom de la philosophie gestionnaire. Conseillers : la philosophie gestionnaire est acceptée et respectée, et l'outil fait l'objet de transgressions fréquentes au nom des missions et de la performance. 	Conformité à la philosophie gestionnaire et transgression du substrat technique	ÉMANCIPATION La conformité « à l'esprit » soutient la création de sens tout en amenant à prendre des libertés avec l'outil (adaptation au cas par cas, innovations).

Tiré et adapté de : Gilbert et al., 2023.

Schéma 1 : Modèle d’appropriation d’un outil de gestion



les indicateurs, et sa philosophie gestionnaire. La philosophie gestionnaire correspond peu ou prou à se focaliser sur les finalités de l’action (les missions de Pôle emploi) et à utiliser pour ce faire le contrôle par les résultats comme un outil créateur de sens dans l’agence et un vecteur d’une performance accrue. Le substrat technique correspond à la traduction du contrôle par les résultats en un ensemble d’indicateurs associés à des objectifs à atteindre, et le cas échéant à un ensemble de consignes et préconisations associées.

Nous avons analysé dans chaque agence les discours de l’équipe de direction et les attitudes des conseillers, pour cerner en quoi les acteurs se conformaient à l’outil dans l’une ou l’autre de ces deux dimensions, ou au contraire prenaient quelque distance avec lui, voire le transgressaient. Nous avons alors abouti à une typologie des agences, selon les attitudes dominantes de la direction et des conseillers par rapport au contrôle par les résultats et au mode d’appropriation de l’outil.

Au final, quatre types d’appropriations du contrôle par les résultats apparaissent, qui produisent des effets très différents. Ils peuvent s’appréhender selon deux axes : l’importance plus ou moins

forte donnée aux indicateurs et celle donnée aux finalités dans la conduite des activités des agents (Schéma 1).

Les modes d’appropriation de l’outil semblent finalement dépendre fortement du discours porté par les équipes de direction en agence, donc par le management intermédiaire et de proximité, intégrant plus ou moins les finalités des missions au travers de la mise en œuvre du contrôle par les résultats. Ils dépendent aussi fortement des dynamiques collectives qui se mettent en place – ou pas – entre les conseillers, en harmonie avec la direction ou en opposition plus ou moins passive. Parmi les cas que l’on peut qualifier de réussites (adoption, émancipation), certains collectifs ont adopté l’outil comme les concepteurs l’avaient envisagé (modèle d’adoption), tandis que d’autres se sont approprié l’outil au point de dépasser les intentions de ses concepteurs (modèle d’émancipation) ; la création de sens est plus soutenue dans ce dernier modèle. Parmi les cas moins réussis, l’activité orientée vers le strict respect des cibles assignées par les indicateurs amène à l’atonie et à la perte de sens (modèle de soumission), tandis que le dernier modèle (dénégation) correspond à un rejet de l’outil dans sa totalité, un récit commun pouvant même s’édifier pour légitimer ce rejet.

Conclusion

Alors que les organisations publiques sont de plus en plus soumises à des injonctions de performance faisant l'objet de mesures par des outils plus ou moins structurants et invasifs, nous nous sommes interrogées sur les effets du déploiement du contrôle par les résultats. En effet, les concepteurs sont généralement convaincus qu'un outil bien pensé et correctement déployé conduit à des comportements attendus et permet inéluctablement d'atteindre les objectifs d'efficacité et d'efficience assignés. Pourtant, la littérature critique, abondante sur le sujet, fait état de nombreux effets pervers dans leur déploiement. Doit-on réellement espérer de ces outils qu'ils soient déployés strictement, tels qu'ils ont été conçus pour atteindre les objectifs fixés ? Doit-on au contraire penser comme certains le suggèrent que le contrôle par les résultats est voué à l'échec dans nos administrations ?

Notre étude menée au sein de Pôle emploi apporte un regard nuancé sur ces questions : le contrôle par les résultats peut tout à fait réussir et convenir dans un univers de missions de service public, mais il peut aussi conduire à des situations d'échec. Malgré un cadre précis et applicable à tous, les acteurs individuellement, mais

surtout collectivement peuvent développer des modèles d'appropriation différents selon qu'ils appliquent strictement les préconisations ou bien en contournent la forme, les finalités, voire les deux. La régulation managériale qui accompagne le déploiement et la « vie » de l'outil fait la différence. Notre recherche montre aussi que dévier de la prescription peut avoir ses vertus, tout comme s'y conformer peut avoir des effets négatifs : gérer la performance suppose parfois de se détacher des indicateurs et des consignes. Enfin, l'outil en tant que tel n'est pas créateur de sens, même s'il est conçu dans cette intention : encore faut-il que les acteurs l'utilisent dans une logique de réflexivité sur l'action, et non comme une fin en soi dans une logique d'hyper-conformité et là encore, l'animation managériale s'avère essentielle.

On ne peut donc se dispenser d'un travail managériale à tous les étages et inscrit dans la durée, veillant à ce que le sens de l'outil – sa philosophie gestionnaire – soit incarné dans le discours des managers, au-delà des consignes et des règles. Pour permettre l'existence et la qualité des dynamiques collectives, nous suggérons, en particulier, de veiller à instaurer un peu de transversalité et des dispositifs d'intégration qui nous semblent nécessaires, notamment pour contrebalancer la spécialisation des métiers et les cloisonnements induits.

Emmanuelle Gurtner est maître de conférences en sciences économiques au CEREFIGE (université de Lorraine).

Marion Soulerot est maître de conférences en sciences de gestion au sein de Sorbonne Recherche en Management (IAE Panthéon-Sorbonne).

Références

- Berry M. (1983),**
Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des rapports humains, École polytechnique, Centre de recherche en gestion.
- Berry M. (2013),**
« Raconter pour ne pas trop compter. De l'art de résister aux "technologies invisibles" », *Le Libellio d'AEGIS*, 9 (4), pp. 43-48.
- Bezès Ph. (2007),**
« Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 35 (2) pp. 9-29.
- Chatelain-Ponroy S., Sponem S. (2012),**
« Comme l'entreprise, l'État doit adopter une "culture du résultat" », in A. Pezet, S. Sponem, *Petit bréviaire des idées reçues en management*, La Découverte, pp. 257-267.
- Chiappello E., Gilbert P. (2013),**
Sociologie des outils de gestion, La Découverte.
- Gilbert P., Gurtner E. & Soulerot M. (2023),**
« L'appropriation différenciée du contrôle par les résultats à Pôle emploi », *Comptabilité – Contrôle – Audit*, 29 (1), pp. 39-79.
- Gilbert P., Gurtner E. & Soulerot M. (2021),**
« Piloter la performance : sens et non-sens du travail », *@GRH*, 38 (1), pp. 13-37.
- Grasser B., Noël F. (2023),**
« L'autonomie ne se décrète pas, elle s'apprend ! Une approche des processus d'autonomisation des salariés à l'aune du concept de capabilité », *Revue française de Gestion*, 309 (2), pp. 37-61.
- Grasser B., Mercier E. et al. (2019),**
Les changements managériaux à Pôle emploi : Pilotage par les résultats, déconcentration et « marges de manœuvre » des acteurs de terrain, partie quantitative, 95 p., [Rapport de recherche] Pôle emploi, CEREFIGE, IAE Paris.
- Grasser B., Mercier E. et al. (2018),**
Les changements managériaux à Pôle emploi : Pilotage par les résultats, déconcentration et « marges de manœuvre » des acteurs de terrain, partie qualitative, 134 p., [Rapport de recherche] Pôle emploi, CEREFIGE, IAE Paris.
- Grimand A. (2016),**
« La prolifération des outils de gestion : quel espace pour les acteurs entre contrainte et habilitation ? », *Recherches en Sciences de Gestion*, 112, pp. 173-196.
- Hatchuel A., Weil B. (1992),**
L'expert et le système, Economica.
- Hood C. (1991),**
"A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69 (1) : pp. 3-19.
- Moison J.-C. (1997),**
Du mode d'existence des outils de gestion, Seli Arslan.
- Olsen J. P. (2005),**
"Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration and Theory*, vol. 1, pp. 1-24.
- Mazouz B., Garzon C. & Picard P. (2012),**
« Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance », *Management international*, 16 (3), pp. 92-100.
- Pesqueux Y. (2020),**
New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP), <https://shs.hal.science/halshs-02506340/document>.
- de Vaujany F. X. (2005),**
De la conception à l'usage : vers un management de l'appropriation des outils de gestion, EMS Éditions.