

Approcher les données de gestion au moyen de la sociologie historique de la quantification



Jean-Marie PILLON

Institut de recherches interdisciplinaires en sciences sociales, Université Paris Dauphine, Paris Sciences et Lettres

L'activité de Pôle emploi produit de nombreuses données, parmi lesquelles les plus connues sont les décomptes de demandeurs inscrits à chaque date. Mais d'autres données de gestion sont utilisées pour cadrer et contrôler le travail des agents. Et ces derniers agissent en retour sur les conventions qui permettent d'établir ces données.

Les travaux d'Alain Desrosières sont régulièrement classés dans la rubrique « sociologie des sciences », à la suite de Bruno Latour et Michel Callon dont il s'inspirait largement¹. Le cadre d'analyse qu'il a participé à développer avec Robert Salais, Laurent Thévenot, François Eymard-Duvernay ou encore Emmanuel Didier est néanmoins bien plus plastique et permet de s'attaquer à nombre d'outils de gouvernement et de preuve². J'ai cherché à éprouver ce cadre d'analyse au cours de mon travail de thèse sur les données de gestion utilisées dans le cadre de la lutte contre le chômage.

Une typologie des formes d'État et de connaissance.

A. Desrosières nous a d'abord légué une typologie des formes d'État : L'État libéral, l'État ingénieur, l'État néolibéral, autant de formes d'État qui mobilisent chacune des formes différentes de quantification³. Loin d'être figée, une telle typologie permet d'analyser les transformations de la raison d'État, c'est-à-dire la façon dont on passe d'une forme d'État à une autre. A la naissance de l'ANPE, les données produites par l'ANPE relèvent en grande partie d'un État ingénieur. L'État central cherche à planifier sur quatre ans la demande d'emploi, les offres d'emploi et le nombre de demandeurs d'emploi qui retrouvent un travail⁴. En fin de période, en revanche, les données quantifiées évoquent clairement un État néolibéral. Les agences Pôle emploi sont comparées entre elles, les directeurs peuvent consulter leurs résultats en temps réel, à la façon du benchmarking⁵. Toutefois, si l'on suit le processus qui a conduit d'une situation à l'autre, il paraît très difficile d'identifier un moment où l'on passerait soudain d'une forme d'État à une autre. On assiste plutôt à un amendement progressif des dispositifs de décompte, avec des périodes de forte lutte et des périodes plus apaisées mais qui conduisent à donner cops à l'instrumentation gestionnaire ou néo libérale.

1. Desrosières A. (1989), « Comment faire des choses qui tiennent : histoire sociale et statistique », *Histoire & Mesure*, vol. 4, n°3, pp. 225-242.
2. Desrosières A. (2011), « Les origines statisticiennes de l'économie des conventions : réflexivité et expertise », *OEconomia*, vol. 2011, n°2, pp. 299.
3. Desrosières A. (2003), « Historiciser l'action publique : l'État, le marché et les statistiques », in *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, pp. 207-221.
4. Pillon J.-M. (2014), « Un nouveau rôle pour Pôle emploi ? Évolution de ses stratégies au prisme des indicateurs de performance », *Connaissance de l'emploi - Centre d'études de l'emploi*, n°117, pp. 1-4.
5. Pillon J.-M. (2015), « Le pointage et le placement ? Quand Pôle emploi échoue à régler ses contradictions au moyen de logiciels », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n°2, pp. 81-103.

Cette typologie des formes d'État nous invite également à rechercher les soubassements théoriques et épistémologiques des instruments employés par les acteurs. Dans le cas du chômage on peut ainsi noter que dès 1967 le cadrage théorique qui justifie la naissance de l'ANPE n'est pas Keynésien. Sans se référer directement aux approches dites de « job search »⁶, qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une importation en France, les approches du marché du travail mobilisées par les ingénieurs du Plan, et qui donneront naissance à l'ANPE, étaient comparables. Il s'agissait d'une approche informationnelle des rigidités du marché du travail. L'ANPE est ainsi pensée par la commission de main d'œuvre du Plan comme une bourse aux emplois chargée de fluidifier le marché du travail, tout en améliorant l'allocation de ce facteur sur l'ensemble du territoire et entre les secteurs d'activité⁷. Ce cadrage se trouve incorporé aux indicateurs de l'ANPE dès 1971 : l'État quantifie le nombre de chômeurs qui retrouvent un emploi. Et cette théorie se perpétue jusqu'à nos jours puisque l'enjeu reste le même en matière de performance : combien de demandeurs d'emploi sortent des listes ?

Cette composante initiale du mandat de l'ANPE structure de manière importante le rôle attribué à Pôle emploi par les politiques de l'emploi. Du point de vue de leurs indicateurs, l'ANPE comme Pôle emploi n'ont jamais eu pour mission de faire baisser le chômage. Il demeure toujours un écart entre le nombre de chômeurs et le nombre de postes vacants et Pôle emploi n'a pas les moyens d'intervenir sur le taux de chômage. Pour autant, lorsque l'on conduit une campagne d'entretiens depuis les agences Pôle emploi jusqu'au ministère du Travail, cette interprétation tend progressivement à disparaître du discours des acteurs. Les agents assument cette vision, tout comme leur encadrement. Au sein même de la direction de Pôle emploi il s'agit d'une opinion assez peu discutée, bien qu'elle puisse être occultée. Dans la relation entre Pôle emploi et le ministère du Travail, en revanche, quelque chose change⁸. L'agenda politique vient ainsi régulièrement bousculer les rapports entre Pôle emploi et ses tutelles. L'opérateur public de placement se retrouve alors enrôlé dans la lutte contre le chômage, à travers différents plans d'action : « chômeurs longue durée », « plans rebonds », etc. Alors même que Pôle emploi ne peut que constater l'existence de ces chômeurs, il conserve la possibilité de modifier l'ordre de la file d'attente ou d'élever le niveau de qualification des demandeurs d'emploi. Mais l'influence de ces interventions sur le niveau de l'emploi demeure marginale.

Ainsi en resituant les indicateurs de performance par rapport au mandat confié à Pôle emploi, l'on peut rendre intelligibles les tensions qui secouent quotidiennement cet établissement entre une injonction politique impossible à mettre en œuvre et une situation de l'emploi et de l'embauche particulièrement sinistrée⁹.

La sociologie historique de la quantification comme méthode

A travers ses écrits, Alain Desrosières propose ensuite une méthode. Celle-ci suppose de préciser à quel type de statistiques nous faisons face sur nos terrains et ce de manière très concrète : qu'est-ce que l'on compte, dans quel but, en lien avec quelle forme de gouvernement ? C'est dans cette perspective que je me suis saisi des outils de la sociologie historique de la quantification pour étudier des objets illégitimes, du moins beaucoup moins légitimes que les statistiques publiques : les indicateurs de gestion utilisés pour quantifier l'efficacité d'une administration, en l'occurrence Pôle emploi. Comprendre le sens de ces indicateurs suppose d'abord d'étudier la construction du chômage en tant que problème public. C'est-à-dire à la fois les mobilisations

-
6. Mortensen D.T. (1987), « Job search and labor market analysis », in *Handbook of labor economics*, Amsterdam, Elsevier, pp. 849-919. ; Stigler G.J. (1962), « Information in the labor market », in *Investment in Human Beings*, The Journal of Political Economy Vol. LXX, No. 5, Part 2 (University of Chicago Press), pp. 94-105
 7. Pillon J.-M. (2015a), « La transparence du marché du travail – un travail en soi », *Revue de l'Ines*, vol. 1, n°84, pp. 31-58.
 8. Pillon J.-M. et Vivés C. (2016), « La fermeture du service public de l'emploi est-elle structurelle ? Objectiver les difficultés à produire des connaissances sur les politiques de l'emploi. », in *Les frontières de la recherche sur le social*, La Découverte, Paris.
 9. Pillon J.-M. (2017), *Pôle emploi : gérer le chômage de masse*, Presses universitaires de Rennes, France (Res-Publica), 272 p.

sociales qui ont conduit à son « invention »¹⁰, mais également les définitions théoriques qui ont été retenues pour penser, décrire et intervenir sur le phénomène. Le cadrage du traitement du chômage par des indicateurs est d'abord historique et théorique et relève de l'articulation entre mode de gouvernement et mode de connaissance.

Les indicateurs utilisés pour mesurer l'efficacité de Pôle emploi varient dans le temps mais les plus stables concernent le nombre de chômeurs reçus, les prestations dont ils ont bénéficié ou le nombre de chômeurs qui retrouvent un emploi. Le travail que j'ai mené porte donc sur les chiffres du chômage. Il s'agit toutefois de chiffres qui font l'objet de moins de publicité que la demande d'emploi en fin de mois, largement commentée dans les médias. Les données dont j'ai étudié la construction et l'usage sont surtout utilisées au sein de Pôle emploi. Elles servent aux contrôleurs de gestion pour éclairer les décisions des directeurs : directeur d'agence, directeur départemental, directeur régional, directeur général. L'élément le plus frappant lorsque l'on s'intéresse à ce type de quantification est le fait que malgré leurs défauts méthodologiques, ces indicateurs tiennent. Ils tiennent au sens qu'Alain Desrosières donnait à ce terme¹¹ : ils circulent de scène en scène ; ils font agir les acteurs qui s'y rapportent comme à une boussole. Les outils de quantification de l'efficacité de Pôle emploi cadrent même très directement le travail des conseillers à l'emploi et, partant, la façon dont les chômeurs sont traités au guichet de l'État social¹².

Le cadrage du traitement du chômage par les indicateurs s'inscrit alors au creux de dispositifs techniques bien concrets. Les catégories de découpage de la réalité incorporées aux logiciels des conseillers reprennent les visions du monde privilégiées par les indicateurs. Une telle circulation des formes et des théories n'est pas fortuite. En étudiant le développement de ces logiciels, l'on perçoit bien comment les rapports de force entre l'équipement logiciel de l'encadrement et l'équipement logiciel des agents conduit à privilégier in fine les catégories de jugement usités parmi la hiérarchie¹³. Cette situation n'est néanmoins jamais stabilisée. Il existe des arbitrages budgétaires entre différentes fonctionnalités des outils qui peuvent, à la faveur de coalitions de circonstance, tourner en faveur des agents et de la façon dont ils définissent leur travail.

Des effets de rétroaction

Le cadrage du traitement du chômage par les indicateurs passe enfin par ce qu'Alain Desrosières désignait par le terme d'effets de « rétroaction », à savoir une intervention directe ou indirecte des acteurs sur l'instrument¹⁴. En matière d'indicateurs de gestion, les phénomènes de rétroaction sont explicitement recherchés, ils ne constituent pas un « biais » imprévu.

Les effets de rétroaction des indicateurs se jouent d'une part à travers des processus organisationnels classiques : Lors des réunions d'équipe, les conseillers se voient signifiés les résultats de la semaine précédente. Par ce biais les catégories de pensée propres aux indicateurs se diffusent jusqu'aux agents. La discussion collective revient souvent à chercher une traduction entre des actes professionnels et la façon dont les indicateurs les figurent. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, ce type de socialisation aux catégories des indicateurs n'est pas toujours violent, ni descendant. On peut assister à des échanges assez apaisés à propos des

10. Salais R., Baverez N. et Reynaud-Cressent B. (1986), *L'Invention du chômage*, Paris, Presses Universitaires de France, 288 p. ; Topalov C. (1994), *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin Michel.

11. Cf. note 1

12. Pillon J.-M. (2016), « Hiérarchiser les tâches, classer les chômeurs. La gestion du chômage assistée par ordinateur », *Réseaux*, vol. 1, n°195, pp. 197-228.

13. Pillon J.-M. (2016), « Gérer ou manager ? L'hésitation des outils numériques de traitement du chômage », *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, n°25, pp. 107-126.

14. Desrosières A. (2012), « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, vol. 7, n°2, pp. 261-295.

façons de coder tel ou tel acte dans l'ordinateur pour qu'il représente les « meilleurs » résultats. Il s'agit là d'un des éléments les plus marquants de l'enquête : la prégnance des données de gestion conduit à une optimisation de la mise en scène du travail. Il ne s'agit pas là de bidonnage. Bien entendu, l'on ne se situe pas non plus dans la pureté méthodologique. Il s'agit d'une forme spécifique de mise en forme des actes en fonction des critères d'évaluation les plus courus¹⁵.

Les effets de rétroaction colorent d'autre part la division des tâches : les directeurs d'agence découpent le travail des conseillers en différentes plages d'activités qui correspondent à un indicateur en particulier qu'il s'agit d'améliorer. Certes, la plupart du temps, les conseillers demeurent relativement autonomes dans leur planning. Néanmoins, dès que les chiffres virent au rouge, l'activité se trouve réorganisée en fonction des indicateurs à rétablir¹⁶. Ce faisant, dans les agences qui se situent dans des zones économiquement sinistrées, ce tropisme des indicateurs structure très largement le travail, et ce tout au long de l'année.

Ces différentes formes de cadrages de l'activité ne sont pas toujours synchrones. La pression politique ou les usages professionnels peuvent faire entrer en résonance ces différentes influences ou au contraire les désynchroniser, ouvrant ou refermant différents espaces de liberté pour les acteurs. Quand l'ensemble des cadres du travail entrent en résonance (hiérarchie, indicateurs, logiciel, politique), les marges de manœuvre se réduisent à peau de chagrin, notamment pour les conseillers et partant pour les chômeurs.

De l'actualité d'Alain Desrosières

Pour conclure, il me semble important de rappeler les raisons pour lesquelles A. Desrosières demeure un sociologue des plus actuels. A travers son œuvre il nous lègue une approche, un programme et des surprises.

Une approche d'abord. A. Desrosières utilise régulièrement la métaphore du bébé et de l'eau du bain pour rendre raison à sa vision des statistiques, équidistante entre relativisme et réalisme. Il disait en substance : En 1968, nous, militants à l'Insee, étions tous révolutionnaires mais on ne voulait pas « jeter le bébé » statistique avec « l'eau du bain » de la critique de l'État. Dit autrement : « *Les faits sociaux peuvent être traités comme des choses seulement s'ils sont durcis d'une façon ou d'une autre [...], comme le sont les institutions, les lois, la religion, les coutumes* »¹⁷. C'est là une clé de lecture de son œuvre : il a essayé de comprendre pourquoi les statistiques tiennent alors même qu'elles sont le reflet d'un pouvoir politique lui-même fragile et discutable. A travers une telle approche, Alain Desrosières nous rappelle que l'on fait fausse route lorsque l'on assène l'idée selon laquelle l'on peut faire dire n'importe quoi aux chiffres. Chaque mode de quantification autorise différent discours, en facilite certains, en interdit d'autres.

Un programme ensuite. En proposant d'aller voir partout où cela était possible les points de contact entre les grandeurs chiffrées et le monde social, A. Desrosières a lancé un programme impossible à achever, offert ainsi aux générations qui lui succèdent. Mieux que quiconque il a analysé l'histoire entremêlée des formes de gouvernement et les évolutions de l'épistémologie des statistiques. Mais il reste un pan entier de son programme qu'il n'a pas eu le temps de réaliser. Son travail s'est concentré sur les liens amont entre statistiques et État. Les points de contact aval entre les statistiques et les citoyens ont en revanche eu moins de place dans son travail. Or, avec le développement des indicateurs de gestion dans les grandes organisations, il reste là un champ complet de recherche à arpenter. Que l'on pense à des chercheurs comme

15. Pillon J.-M. (2016), « Le crédit des gestionnaires. Les contrôleurs de gestion de Pôle emploi entre conviction et prescription », *Sociologie du Travail*, vol. 58, n°1, pp. 32-56.

16. Pillon J.-M. et Quéré O. (2014), « La planification de l'action publique à l'échelle du planning », *Temporalités.*, n°19, pp. 2-15.

17. Cf. note 1

Hugo Bertillot¹⁸ ou Pierre-André Juven¹⁹ sur l'hôpital, Vincent Arnaud Chappe sur l'égalité²⁰, François Régis Puyou sur les contrôleurs de gestion²¹, Yann Lelann sur les calculs de la protection sociale²², Marion Gilles sur les risques psychosociaux²³ ou encore Bilel Benbouzid sur les statistiques de la délinquance²⁴, nombre de jeunes chercheurs creusent le sillon ouvert par la sociologie historique de la quantification.

De nombreuses surprises enfin. Si A. Desrosières a davantage réalisé la partie amont de son programme, le travail qu'il a réalisé avec Laurent Thévenot sur la rencontre des catégorisations profanes et statistiques du réel demeure d'une très grande richesse²⁵. De plus, son œuvre regorge de fulgurances qui permettent de penser des objets quantifiés émergents qu'il n'avait pas lui-même eu le loisir d'étudier. Je pense notamment à un grand nombre de réflexions sur la constitution des statistiques administratives qui sont d'une grande aide pour penser les indicateurs conçus à partir de registre informatique²⁶. Aujourd'hui, la sociologie historique de la quantification fait toutefois face à un gigantesque défi, à travers le développement des algorithmes. Mais il est certain que se nichent dans son travail des éléments pour penser ce nouvel âge de la quantification. Les sociologues, auront en tout cas besoin de gens d'une grande finesse pour faire face à l'explosion de ces algorithmes sans pouvoir nous tourner directement vers le regard perçant d'Alain Desrosières pour les orienter.

-
18. Bertillot H. (2014), La rationalisation en douceur : sociologie des indicateurs qualité à l'hôpital, Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques.
 19. Juven P.-A. (2013), « Codage de la performance ou performance du codage: Mise en chiffre et optimisation de l'information médicale », *Journal de gestion et d'économie médicales*, vol. 31, n°2, pp. 75-91.
 20. Chappe V.-A. (2016), « Conflits et tensions autour de l'usage des indicateurs d'égalité professionnelle en entreprise : à quoi sert le « rapport de situation et comparée entre femmes et hommes »,
 21. Puyou F.-R. (2009), Le contrôle de gestion comme scène du gouvernement des groupes de sociétés : la place du calcul économique dans l'action organisée, Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques, 265 p.
 22. Le Lann Y. (2013), Les frontières comptables du social : la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010), Thèse de doctorat, Nanterre, France, Paris Ouest Nanterre, 374 p.
 23. Gilles M. (2016), « Figures for what purposes? The issues at stake in the struggles to define and control the uses of statistics », *in The Social Sciences of Quantification*, Springer, pp. 149-160.
 24. Benbouzid B. (2010), « L'enquête de victimation américaine : de l'étude compréhensive à l'analyse des facteurs de risque (1965-1985) », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 5, n°1, pp. 63-82.
 25. Desrosières A. et Thévenot L. (2010), *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte.
 26. Desrosières A. (2005), « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, vol. 58, n°1, pp. 4-27 ; Revil H. (2015), « L'informatisation du non-recours aux droits maladie en France, The informatization of the non take-up (NTU) of benefits », *Gouvernement et action publique*, n°2, pp. 57-80.