

modes

Journal du Syndicat National Unitaire de l'ANPE

D'EMPLOIS

Réalisé sous la direction de C. Infidel

au sommaire des cahiers :

ÉVALUER L'ACTION DE L'AGENCE

Évaluer l'intervention publique : pourquoi ? pour qui ?, p.10

L'évaluation des services publics.

Comment valoriser des critères de contribution à l'intérêt général ?, p.11-12

L'évaluation de la « performance » de l'Agence, p.13 à 16

LE CHIFFRE :

Le point d'indice de nos rémunérations, p. 16

ÉVALUER L'ACTION DE L'AGENCE

L'actualité se charge périodiquement de nous rappeler la fonction de « bouc émissaire » dévolue à l'ANPE lorsque les problèmes de l'emploi et du chômage refont surface. L'appréciation portée sur l'efficacité de l'Agence sert souvent à escamoter le débat sur la pertinence de telle ou telle politique de l'emploi décidée par les pouvoirs publics ou les partenaires sociaux.

À défaut de pouvoir évaluer précisément l'impact à terme de l'intervention de l'Agence sur le marché du travail, l'évaluation est réduite de fait à l'appréciation de son « efficacité » (notamment de sa productivité) dans un contexte de réduction des déficits publics et son efficacité mesurée par la simple réalisation des résultats attendus.

Aborder cette question est certainement pour un syndicat tâche délicate, tant elle peut être facilement porteuse de passion, de controverse, au sein même du personnel. Elle ne peut cependant pas être esquivée, nous semble-t-il, sauf à courir le risque, pour citer Jean Gadrey, de sembler glisser « de la défense légitime du service public à la défense corporatiste d'un monopole et de ses agents ».

Loin de prétendre épuiser la question, c'est le débat que nous avons choisi d'ouvrir à travers les articles de ce Cahier de Modes d'Emplois.

M.E.



Évaluer l'intervention publique : pourquoi ? pour qui ?

Selon les termes d'un texte officiel, « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ». On devine la difficulté de l'exercice.

L'exigence d'évaluer, peu contestable dans son principe, se heurte aux objectifs flous et contradictoires de l'action publique, à la difficulté de mesurer ses résultats. Mais elle s'affronte aussi aux réticences des pouvoirs à se soumettre à ce qui apparaît comme une forme de jugement.

Les objectifs d'une évaluation peuvent être multiples. Un premier type d'évaluation peut être qualifié de « gestionnaire » ou managérial et s'inspire notamment de l'expérience anglo-saxonne. Le souci est de juger de la rationalité d'une politique mise en œuvre, l'attention est principalement portée sur les coûts et l'efficacité.

Au Royaume-Uni, à cette transformation dans la gestion des dispositifs publics, s'est rajouté un considérable rétrécissement du périmètre des services publics. Le développement de l'évaluation y a été fortement marqué par la Nouvelle Gestion Publique dont les lignes de force étaient : privatisations, développement des « mécanismes de marché », dévolution de fonctions administratives à des agences privées.

Afficher des résultats ?

L'évaluation a été mobilisée au service des objectifs de cette réforme, au risque d'être réduite à une technique de management par les objectifs : « Les réformes de la gestion publique ont fait porter une attention plus soutenue à la fixation des objectifs, l'amélioration du suivi des performances et l'évaluation régulière. L'un des motifs de ces changements est le resserrement des budgets et le besoin subséquent d'afficher des résultats.

La pression continue en faveur des réformes de la gestion publique a certainement aidé à promouvoir l'évaluation. De fait, on peut observer que de plus en plus d'évaluations ont revêtu un caractère managérial (centré sur la réduction des coûts et l'amélioration de la gestion) ».

Difficile, dans un tel contexte, d'éviter la confusion entre le contrôle et l'évaluation avec toutes les dérives bien connues : usage intempestif des indicateurs de résultats comme critères d'allocation de ressources (le dernier avatar grand-guignolesque consistant à attribuer une prime de résultats aux magistrats) mais aussi dérive technocratique qui conduit à fixer aux services publics des objectifs inadéquats, non pertinents, peu crédibles ou sans rapport direct avec la qualité de leur travail.

À l'opposé de cette conception managériale, l'évaluation peut avoir une finalité « déontologique ». Rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique publique a été mise en œuvre est non seulement légitime mais contribue à la transparence politique et à étendre la dimension « démocratique » de l'évaluation. Encore faut-il instaurer un véritable pluralisme dans la définition de l'objet de l'évaluation, de ses méthodes et ne pas s'en remettre au seul commanditaire.

Une seconde condition concerne l'utilisation des résultats de l'évaluation : celle-ci peut être plus ou moins dépendante des décideurs politiques.

À titre d'exemple, l'évaluation du 1er Contrat de progrès de l'ANPE, a été politiquement et administrativement encadrée par un Comité de pilotage comprenant notamment les représentants du directeur du Budget, du Délégué à l'Emploi et du directeur général de l'Agence, ce qui ne décrit pas une figure particulièrement pluraliste et transparente de l'évaluation malgré la présence de représentants du Commissariat au Plan et du Comité Économique et Social.

Un enjeu démocratique

Au-delà de la constitution du comité de pilotage, le caractère démocratique de l'évaluation devrait être garanti par l'intervention des usagers dans l'évaluation, par celle des associations de chômeurs. Enfin, l'objet de ces évaluations ne peut pas se cantonner aux seuls résultats quantitatifs mais doit prendre en compte les conditions de mise en œuvre des dispositifs, la façon dont les usagers se les sont appropriés (effet d'aubaine pour les entreprises, redynamisation des demandeurs d'emploi, par exemple). Enfin une évaluation complète ne peut occulter la façon dont les agents s'approprient les règles, les injonctions et cherchent à étendre leur marge de manœuvre...

À ces conditions, l'évaluation, loin de n'être qu'un outil de gestion dans les mains des décideurs, peut devenir un enjeu important permettant de développer la nécessaire intervention des citoyens dans le fonctionnement des services publics. ■

L'évaluation des services publics

Comment valoriser des critères de contribution à l'intérêt général ?

(extraits d'une intervention faite le 12 décembre 2001 par Jean Gadrey professeur d'économie à l'Université de Lille 1, aux « États généraux de l'ANPE » organisés par le SNU-ANPE)

Le contexte actuel de rationalisation de l'activité des services publics est un contexte international néolibéral qui pousse :

- à réduire le plus possible les coûts de tout ce qui correspond à des missions d'intérêt général non rentables financièrement,
- à confier au marché et à des entreprises privées un nombre croissant de missions au nom de cette réduction des coûts,
- à mettre en concurrence les services publics et le secteur privé sur tous les segments où cela est possible,
- et à ne laisser au service public que le service minimum destiné aux publics les plus défavorisés, c'est-à-dire le segment sur lequel aucune entreprise privée n'envisage de se positionner.

(...) Ma position de chercheur consiste à dire : il faut évaluer ce que l'on perd et ce que l'on peut gagner dans ce genre de transformation. Il faut en particulier des arguments et des preuves quand on défend les services publics, faute de quoi l'on risque de glisser de la défense légitime du service public à la défense corporatiste d'un monopole et de ses agents (...).

Une situation actuelle déséquilibrée en faveur de critères industriels et commerciaux

Le problème actuel de l'évaluation des performances des services publics - problème à la fois scientifique et politique - est le suivant : dans le contexte international néolibéral, on tend à évaluer les performances

des services publics avec les méthodes et les indicateurs utilisés dans le secteur privé. Il s'agit en gros d'indicateurs de gains de productivité, de réduction des coûts, de progression des parts de marché (pour les services publics qui sont déjà en situation concurrentielle pour une partie de leur offre de services), voire des critères de rentabilité par produit si le service est marchand.

La conséquence de cette domination des indicateurs de type industriel et commercial est une marginalisation des performances relevant du registre civique, c'est-à-dire de la contribution à l'intérêt général. Dans cette situation, moins on en fait pour l'intérêt général, par exemple pour la réduction des inégalités et pour l'accès des plus défavorisés au service public, meilleur on est. Et toute l'évaluation est alors faussée. Bien plus grave, l'action et l'organisation tendent alors à être réorientées en défaveur des actions d'intérêt général, parce que les critères et les indicateurs qu'une organisation se donne pour juger ses performances peuvent avoir une influence énorme sur ses orientations et sur ses missions.

En effet, très souvent ces indicateurs servent à distribuer des bons et des mauvais points aux établissements ou aux agents, des ressources, parfois des primes de performance individuelle ou collective, à attribuer ou à retirer des emplois à des établissements. Dès lors que des indicateurs de performances deviennent des indicateurs de contrôle de gestion, d'audit, de régulation et d'affectation de

moyens, ils sont eux-mêmes « performants », c'est-à-dire qu'ils ont une influence sur les actions, les stratégies et les missions, les comportements, etc.

Ces coûts apparemment « improductifs »

La raison pour laquelle je milite pour une autre évaluation des performances des services publics n'est donc pas que je refuse l'usage d'indicateurs de type industriel, marchands ou commerciaux, au nom d'une défense dogmatique de services publics qu'il ne faudrait jamais comparer à des services privés. Cette position serait stupide et elle conduirait les services publics à leur perte.

Dans de nombreux cas, les services publics ont réalisé de très bonnes performances en matière de gains de productivité, ou sur le plan commercial, et cela peut être bon pour tout le monde, au moins dans certaines conditions. Si je milite en faveur d'autres évaluations, plus complètes, c'est que la situation actuelle est déséquilibrée sur le plan de la connaissance des performances et sur celui de l'action. Elle réduit en effet à peu de chose le poids des actions qui contribuent au bien-être collectif, à la diminution des inégalités et à la cohésion sociale et territoriale. En réduisant ce poids dans la mesure des performances, on risque fort de le réduire dans la réalité des missions.

Dans la plupart des cas, améliorer les performances en termes de contribution à la cohésion sociale exige des ressources ; cela a un coût et peut conduire à réduire le



niveau des indicateurs traditionnels de productivité et de performances commerciales. Mais, en face de ces ressources et de ces coûts apparemment « improductifs », il y a des bénéfices collectifs, qui peuvent aussi être évalués si on le décide. Et il peut alors y avoir un débat informé.

Mais comment faire ? Je souhaiterais formuler des propositions et des éléments issus de recherches menées dans d'autres services publics dont certains, comme La Poste, se situent dans le secteur marchand, et d'autres, comme les caisses d'allocations familiales et les hôpitaux publics, dans le secteur non marchand, tout comme l'ANPE. (...)

Quelle évaluation de la contribution civique ?

Les critères que j'appelle « civiques » semblent les plus redoutables sur le plan de leur évaluation et de la recherche d'indicateurs : il y est question de contribution au lien social, à la cohésion sociale, à l'accessibilité de tous... On ne peut pas ici se contenter d'enquêtes de satisfaction des usagers.

Il est toutefois possible de progresser dans cette évaluation. Cela dépend évidemment de la définition collective (plus ou moins consensuelle ou conflictuelle) des missions d'intérêt général et des obligations de service public, variable selon les services publics, les cultures nationales et les rapports de forces politiques et idéologiques. Dans le cas de La Poste, nous avons travaillé dans deux directions :

1) Une direction déjà balisée qui consiste à évaluer les coûts d'une présence générale, sur tout le territoire national, de guichets, de tournées, et de service accessibles dans des conditions convenables. On se penche alors sur la contribution civique de cette entreprise à l'aménagement du territoire, à la réduction des inégalités géographiques, en fonction d'hypothèses sur la densité souhaitable de la présence postale.

2) Une direction nouvelle qui consiste à s'intéresser de près à la façon dont les agents de La Poste produisent quotidiennement de la « valeur ajoutée sociale », ou des « prestations sociales », en rendant à des personnes souffrant de difficultés et de handicaps divers, des services débordant nettement le cadre technique et fonctionnel des

prestations fournies à des usagers « ordinaires ». Par exemple, nous avons observé le travail aux guichets, dans des bureaux différents, pour repérer ces situations, les qualifier et les regrouper par familles, analyser les actions des agents confrontés à ces situations et identifier les services particuliers (« prestations sociales ») qu'ils rendent alors. Nous avons effectué le même exercice pour les services financiers et le travail des facteurs. Nous avons même mesuré le temps passé, dans ces situations, à aider les usagers à bénéficier des services de La Poste, une assistance qui revient en quelque sorte à tenter de les remettre, au moins partiellement, à égalité avec les usagers ordinaires en matière d'exercice effectif de leurs « droits au service public ».

Pour vous donner une idée de l'importance de ces « prestations sociales », nous avons estimé que, pour l'ensemble des fonctions de La Poste, 10 à 15 % de l'activité totale sont constitués de services de cohésion sociale, indépendamment de toute considération d'aménagement du territoire ou de tarification modique de certains services universels. Les deux catégories de population massivement concernées par ces prestations sociales sont les groupes en grande difficulté financière (le chômage étant l'un des indicateurs de l'ampleur du phénomène) et les personnes âgées les plus isolées (y compris en zone urbaine ou périurbaine). Si l'on rapporte ces estimations aux charges de personnel de cette entreprise publique à la fin des années 90, on obtient un coût compris entre 6 milliards (hypothèse basse) et 9 milliards de francs (hypothèse haute), soit un ordre de grandeur nettement plus important que les chiffres généralement avancés pour la contribution de l'entreprise à l'aménagement du territoire (environ 3 milliards) ou pour le transport de presse (plus de 3 milliards).

Ces fonctions dont la valeur ne s'exprime pas sur un marché

Constater l'importance des ressources ainsi engagées au titre de la cohésion sociale ne nous dit rien du mode de financement souhaitable de telles prestations. Dans le cadre

actuel, tout juste peut-on estimer que, puisque La Poste équilibre en moyenne ses comptes, cela signifie qu'elle parvient à financer les « pertes » subies au titre de ses prestations de cohésion sociale à partir des bénéfices de ses activités ou segments rentables. Dans un contexte de concurrence accrue sur les segments rentables, la question serait nécessairement posée du maintien de ces fonctions qui ne relèvent pas de la pure logique économique et dont la valeur ne s'exprime pas sur un marché, même si, comme je viens de l'indiquer, leur coût peut donner lieu à des évaluations chiffrées. (...)

Évaluation, régulation, et éthique professionnelle

(...) L'accent mis sur la question des indicateurs dans mon exposé ne signifie évidemment pas que l'évaluation de la qualité des services rendus et des performances se limite à ces formes « objectivées » et synthétiques, mais toujours simplificatrices, même après leur éventuel « enrichissement ». Il ne signifie pas non plus que la préservation des missions les plus « civiques » des services publics puisse faire l'impasse sur l'éthique des agents (et du public), sur les « valeurs » qu'ils partagent, etc.

L'exemple des guichets de La Poste, dont j'ai parlé, montre bien que les prestations « sociales » qui y sont délivrées le sont sans aucune référence à des indicateurs, et même plutôt contre ceux qui existent... Mais, dans le contexte actuel, où ces comportements sont menacés par le productivisme et/ou par la pression commerciale, je suis convaincu que la reconnaissance de l'importance de ces missions et des « performances » civiques passe par la reconnaissance (pour les établissements et pour les agents) d'une marge de temps et de ressources qui devra se négocier (et donc être évaluée) faute de quoi elle risque d'être constamment réduite. Cela réduirait d'autant, sous la contrainte économique, les possibilités d'un exercice éthiquement responsable du métier. ■

Jean Gadrey

L'ensemble des interventions prononcées lors « États généraux de l'ANPE » fait l'objet d'un livre à paraître prochainement.

LOLF STORY

LOLF. Derrière ces initiales imprononçables se cache une des pièces maîtresses de la fameuse « réforme de l'Etat » : la loi organique relative aux lois de finances. Celle-ci a pour objet de réformer la procédure de présentation, d'adoption et d'exécution du budget. Votée en août 2001 par la droite et la gauche réunies, cette loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005, de sorte que la loi de Finances pour 2006 sera entièrement élaborée et votée selon ses dispositions.

Passer à une logique de résultats

L'idée centrale de la réforme consiste à rechercher une plus grande « efficacité » de la dépense publique en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats. Les crédits de l'Etat seront désormais affectés à la poursuite de « missions » et à des « programmes » incluant objectifs précis et indicateurs de performance. Ainsi, les gestionnaires sont tenus de s'engager sur des objectifs (« projets annuels de performance ») et de rendre compte de leurs résultats (« rapports annuels de performance »).

Interdiction d'augmenter la masse salariale attribuée

Au sein de ces programmes, les crédits seront « fungibles ». Le gestionnaire pourra répartir ses dépenses entre rémunération du personnel, crédits de fonctionnement et crédits d'investissement. Enfin, pas tout à fait : les dépenses en personnel pourront être transformées en crédits de fonctionnement ou d'investissement, mais pas l'inverse ! Les crédits de personnel seront plafonnés : interdiction absolue d'augmenter la masse salariale attribuée en début d'année !

Impact prévisible sur les crédits de l'Agence

Au total, l'objet est de réduire le train de vie de l'Etat en appliquant les recettes importées du secteur privé selon une logique de management néo-libéral. Cette réforme s'applique aux administrations centrales ainsi qu'aux services extérieurs de l'Etat. L'ANPE n'est pas directement concernée. Il est vrai qu'une de fois de plus, nous avons une longueur d'avance en matière de « nouvelle gouvernance ». Mais l'impact indirect n'en sera pas pour autant négligeable. Les crédits publics alloués à notre Etablissement seront bien entendu évalués au regard de l'efficacité et de la performance. Qu'en sera-t-il si, comme aujourd'hui, nos objectifs annuels n'étaient pas atteints ?



L'évaluation de la « performance » de l'Agence

L'interrogation sur l'efficacité de l'Agence reste une préoccupation d'actualité et somme toute légitime. Un service public se doit de rendre des comptes sur l'utilisation des moyens attribués par les pouvoirs publics. La vraie question réside dans les critères choisis afin d'apprécier la « performance ».

A titre exploratoire, une grille de lecture peut être présentée, s'inspirant des travaux de chercheurs (Boltanski et Thévenot, Gadrey). Son intérêt consiste à rendre compte des diverses dimensions de l'activité et des « produits » de l'Agence, sans se limiter aux indicateurs habituellement retenus (volume d'offres d'emploi recueillies, volume d'entretiens et de prestations réalisés). Quatre logiques peuvent être distinguées dans l'activité des agents et de l'organisation :

- **une logique industrielle :** celle des volumes de production et des opérations techniques. Le Service Public de

l'Emploi est amené à entrer en contact avec un nombre considérable d'interlocuteurs, à délivrer une quantité importante de services (flux annuel d'inscriptions à l'ANPE, flux annuel de CES, « stock » de chômeurs de longue durée, flux d'offres d'emploi, etc.). Le critère dominant réside alors dans la capacité de production de masse.

- **une logique commerciale :** celle des services rendus par l'Agence en direction des entreprises dans un univers de rareté et de concurrence avec d'autres canaux de recrutement. Il s'agit de trouver et satisfaire les employeurs disposés à déposer leurs offres à l'ANPE et donc de



favoriser la pénétration de l'Agence sur le marché du travail. Le critère dominant de la performance est ici la part de marché de l'Agence ainsi que la fidélisation des usagers employeurs.

• **une logique relationnelle** : celle des relations interpersonnelles et des liens de confiance établis de façon durable. Cette dimension est déterminante dans la contribution du service public à établir et renforcer le lien social. La qualité de ces interactions est utile pour les futurs appariements entre les offres et les demandes. Lors des mises en relation entre les offres

et les demandes d'emploi, la qualité des relations interpersonnelles, les ajustements réalisés, la confiance établie avec les employeurs comme avec les chômeurs se révèlent plus efficaces que la simple conformité objective de l'offre et de la demande sous l'angle de la qualification.

• **une logique de justice sociale** : celle des relations sociales fondées sur l'égalité de traitement et l'équité. L'Agence s'engage à être au service de tous ses usagers en fournissant "des services gratuits, accessibles et ouverts à tous, en facilitant l'accès des services à ceux qui sont

le plus éloignés de l'emploi". Ceci renvoie en particulier à la proximité des services et à la densité des agences locales sur les territoires ruraux ou défavorisés. Certaines prestations, dont la comptabilisation n'est pas toujours disponible, relèvent de cette logique : accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi incluant le temps passé en entretiens approfondis, la disponibilité des agents entre deux entretiens, les informations collectives préalables pour pallier les défections ; les placements (MER positives) réalisés au profit des publics en difficulté, mais aussi

Produits et performances relevant d'une logique :

	industrielle	commerciale	relationnelle	justice sociale
<i>Produits (actes professionnels)</i>	<i>Volume des services délivrés (entretiens, offres traitées, prestations spécifiques délivrées, services à distance)</i>	<i>Volume d'offres d'emploi enregistrées</i>	<i>Prestations de service délivrées en interaction directe et adaptées aux besoins des usagers (proximité des services, contacts physiques avec les employeurs, accueil des usagers, accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi)</i>	<i>Gratuité des prestations délivrées Traitement égalitaire et équitable des demandeurs d'emploi :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Volume d'offres d'emploi "convenables" satisfaites pour les publics en difficulté (CDI, ...)</i> • <i>Temps consacré aux demandeurs d'emploi en difficulté favorisant l'accès réel aux services ou visant à les aider dans leurs démarches</i> • <i>Volume de publics en difficultés bénéficiaires de prestations</i>
<i>Performances</i>	<i>Indicateurs de qualité industrielle: rapidité et qualité des prestations délivrées (délais d'attentes pour les chômeurs, taux et délais de satisfaction des offres, etc...) Indicateurs de productivité</i>	<i>Taux de convergence ou de pénétration des offres ("part de marché")</i>	<i>Qualité de la relation de service (satisfaction des usagers quant à la capacité à offrir un contact personnalisé)</i>	<i>Densité des agences et proximité des services en zones rurales ou défavorisées. Intensité de service accrue pour les publics en difficulté (principe de discrimination positive) :</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>part de ces publics dans les prestations de service et les placements de l'Agence</i> • <i>temps consacré à réduire leur handicap cognitif ou social</i> • <i>minimisation des contrats précaires</i>

l'assistance assurée auprès de demandeurs d'emploi peu qualifiés leur permettant de bénéficier aussi des équipements en libre-service (exemple : REDAC CV, documentation, informations sur le marché du travail). Ainsi peut être construite une grille présentant les principales dimensions du produit de l'Agence et les performances associées selon les quatre logiques décrites brièvement. (cf tableau)

Cette évaluation multicritère est assurément complexe à mettre en œuvre. Certains indicateurs sont déjà disponibles mais sont - de fait - relativisés dans l'évaluation de la performance. D'autres nécessitent de profondes réformes dans le système de gestion et de contrôle de l'Agence.

Enfin, certaines qualités relatives aux services rechignent à être comptabilisées et nécessitent des observations ou des enquêtes spécifiques. Mais cette complexité, strict reflet de la complexité même du travail des agents, n'interdit nullement de mettre en place ce type d'évaluation. L'observation, début 1999, des services délivrés par une agence locale de taille importante a permis de conclure que les prestations « civiques » représentaient au bas mot plus du tiers de l'activité. Ces dernières constituaient un « surcoût social » par rapport à l'activité de placement « classique » développée dans la plupart des officines privées de placement.

Évaluer l'utilité sociale de l'Agence dans l'ensemble de ses dimensions devrait constituer, à l'évidence, un axe important d'un programme d'étude ambitieux de notre établissement. S'engager dans une telle direction nécessite de prendre en compte l'ensemble des acteurs concernés par une telle évaluation. Aussi bien dans le cours de la démarche d'analyse que dans le débat consécutif. Nul doute que doivent être associés notre tutelle, les agents et les organisations syndicales. Mais aussi les usagers, sans se limiter aux enquêtes de satisfaction, mais en laissant une place entière aux organisations de chômeurs. ■

C.I.

Évaluer les performances individuelles des agents ?

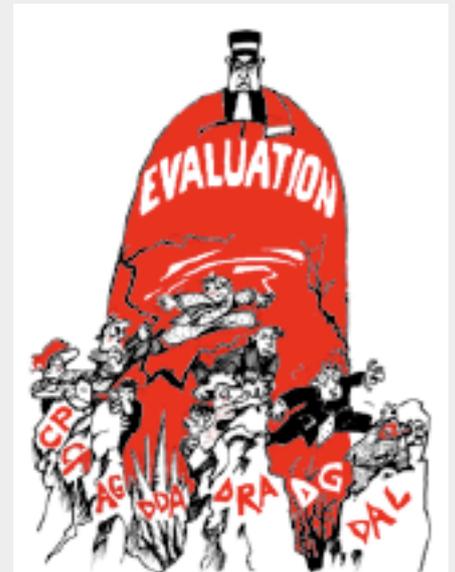
Dans notre Établissement, l'évaluation est souvent synonyme de jugement sur le travail effectué par les agents. Dans une tribune du Monde (13/2/2001), Christophe Dejours, professeur au CNAM, s'insurge contre cette évaluation individuelle. Morceaux choisis.

« Les activités dites de services, qui constituent le principal gisement de nouveaux emplois, sont, pour la plupart, très mal analysés. Car en leur centre se trouve la question d'un travail qui n'est pas destiné à être « consommé » directement ou immédiatement par le client. Pour que ce travail atteigne son but, pour que le service soit effectivement rendu, il faut agir sur le client : faire connaissance avec lui, établir une relation de confiance, obtenir sa coopération, enrichir son information, faire évoluer son point de vue et lui apprendre à se servir... du service qu'on lui rend !

Quelles sont les compétences requises ? Quel type d'intelligence est ici sollicité ? En quoi consiste la mobilisation personnelle qui permet à l'agent d'atteindre la performance ? De tout cela, on ne sait rien ou presque.

Ce qui n'empêche nullement qu'on réclame à cor et à cri l'évaluation de ce travail au nom du réalisme, de l'équité, de la rentabilité, voire de la qualité totale ! Alors on évalue, on quantifie, avec force méthodes objectives. Malheureusement, on ne sait pas ce qu'on évalue, puisqu'on ne sait même pas décrire le travail qu'on prétend mesurer.

La farce touche à la tragédie quand ces évaluations créent des sentiments d'injustice, d'absurdité et parviennent même à perturber voire à désorganiser



des activités de service qui fonctionnaient beaucoup mieux avant qu'on ne commence à les « évaluer ». C'est le cas, en particulier, du travail hospitalier, aussi bien celui des aides-soignantes que celui des infirmiers ou des médecins, ou encore de celui des agents de l'ANPE ou de l'AFPA. Le résultat, c'est une souffrance qui s'aggrave chez tous ces personnels dont la morbidité psycho pathologique témoigne de façon éloquent. (...)

Il est temps de financer la recherche sur l'analyse du travail dans les services de façon à produire d'abord les connaissances qui nous manquent. On verra alors comment reprendre le dossier de l'évaluation. Pour l'heure, un peu de modestie de la part des spécialistes de la quantification permettrait de désamorcer bien des conflits qui empoisonnent les relations de travail ordinaires. Ce ne serait certes pas la reconnaissance tant attendue, mais ce serait tout de même une bouffée d'oxygène qu'apprécieraient les agents... »

Voilà qui est dit ! Et bien dit !

La productivité n'est pas la performance

Lorsqu'on examine son évolution sur une longue période dans les principaux secteurs de services, on constate souvent que la productivité suit une courbe avec trois phases.

On trouve d'abord un stade de modernisation lente d'un service traditionnel, avec des gains de productivité faibles. Puis une phase où on entre dans la production de masse de services simples, standardisés, peu diversifiés, avec l'appui de technologies centralisées permettant de réaliser des économies d'échelle et des gains de productivité souvent énormes. Dans une troisième phase, on réalise encore des gains de productivité, mais à un rythme inférieur, dans une situation de forte diversification des services, de montée en puissance des activités d'innovation. Dans certains cas, on atteint un stade où la productivité stagne en apparence (voire régresse) mais où, en fait, les mesures classiques de productivité deviennent de plus en plus incapables de refléter la modernisation de l'activité, fondée sur une stratégie de services à valeur ajoutée, à l'exception d'une fraction de l'activité consistant en un self-service presque entièrement automatisé.

Ce « cycle de la productivité » s'adapte assez fidèlement au cas de l'Agence. Après la période « artisanale » des années 70-80, suivie par le PID avec les services immédiats s'appuyant sur les applications centrales GIDE et SAGE, l'ANPE se trouve désormais confrontée à une diversification de ses produits correspondant à la recherche de personnalisation des services, à la mise en œuvre de niveaux de service à forte valeur ajoutée (recrutement par habiletés, accompagnement individualisé). Les objectifs affichés d'accroissement de la productivité ne correspondent pas à l'étape actuelle avec ses exigences de qualité de service (accueil, écoute, information des usagers). À moins de se replier vers un service minimum (« service universel »), vers des services à faible valeur ajoutée (anpe.fr, offres nominatives, appui ponctuel). Les segments les plus « stratégiques » de notre activité seraient alors externalisés, sous-traités ou filialisés. La recherche obsédante de la productivité conduit à privilégier la seule finalité de transparence du marché du travail et un traitement de 1^{er} niveau. N'existe-t-il vraiment aucune autre ambition pour l'Agence ?



La valeur du point d'indice de nos rémunérations

Au 1^{er} janvier la valeur du point d'indice de nos rémunérations, comme pour l'ensemble des agents publics, a augmenté de 0,5 %. Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé que ce serait la seule augmentation pour cette année. La précédente revalorisation remontait au 1^{er} décembre 2002. Entre 1995 et fin 2003 la valeur du point d'indice a progressé de 8 %. Dans le même temps l'indice des prix à la consommation connaissait une hausse de 12 %. Au rythme actuel de l'inflation (environ 2 % l'an) la comparaison s'établira à la fin de cette année respectivement à 14,5 % pour les prix et 8,8 % pour le point d'indice. Cela n'empêche pas le ministre d'affirmer que les agents du public ne sont pas à

plaindre. Leurs salaires auraient augmenté de 4 % en 2003. Un tour de passe-passe. Par le jeu des mesures individuelles (promotions, avancement...) et de l'évolution des qualifications, d'une année sur l'autre, la masse salariale globale s'accroît. Le « salaire moyen par tête » qui est une donnée statistique abstraite augmente ainsi mécaniquement. Mais chacun sait bien qu'il ne devient pas personnellement plus riche quand son collègue est promu. Et ces promotions sont rognées, voire annulées, par l'inflation. C'est bien la valeur du point d'indice qui est déterminante dans l'évolution de nos traitements. Dans le calcul du Ministre c'est la notion même du déroulement de carrière qui est contestée. ■

