

**Pilotage par la performance au quotidien dans une administration publique: conséquences sur les conditions de vie au travail des cadres de proximité et des agents encadrés**  
**Performance-based Management in a Public Administration: Effects on the Job Quality of First-line Managers and Supervised Agents**

**Dirección basada en el rendimiento en una administración pública: consecuencias sobre la actividad de ejecutivos de proximidad**

Cécile Piney, Adelaide Nascimento and Corinne Gaudart

Volume 70, Number 4, Fall 2015

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1034903ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1034903ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Piney, C., Nascimento, A. & Gaudart, C. (2015). Pilotage par la performance au quotidien dans une administration publique: conséquences sur les conditions de vie au travail des cadres de proximité et des agents encadrés. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 70(4), 766–787.  
<https://doi.org/10.7202/1034903ar>

Article abstract

A large administration wished to understand the effects of its performance-based management, in particular through the use of indicators, on job quality. The literature suggests that there is not one type of performance but different types of performance whose assessment criteria are selected based on the strategy adopted by the organization. The application of performance-based management rests on the measurement tools chosen. Between management and staff, there are first-line managers who translate the performance goals into concrete missions for their work teams. Their way of managing their department in order to achieve these goals has an impact on the quality of the service provided, the quality of life at work and working conditions as experienced by staff.

A qualitative study based on interviews centred on work was conducted with agents, first-line managers in different types of departments, and middle managers. The results were cross-checked through discussions in “Occupation and Local Management” working groups.

The interviewees did not challenge the use of indicators to measure the work activity. In fact, a culture of numbers guides the work activity by prioritizing certain tasks to the detriment of unmeasured grey work. However, since there is no common understanding of performance within this administration, indicators are used in different ways. The administration's quest for performance through indicator-based management has led to job intensification and changes in the way the occupations are practiced. Practices have developed to adjust to the working conditions and these practices have given rise to gaps between performance measured through indicators and real departmental performance. These circumventing strategies have had a deteriorating effect on job quality, leading, in particular, to a feeling of not having provided quality service to users and a loss of occupational meaning. First-line managers, as department managers, reconcile all of these parameters to ensure that the staff can perform their work in the best possible conditions.

# Pilotage par la performance au quotidien dans une administration publique : conséquences sur les conditions de vie au travail des cadres de proximité et des agents encadrés

Cécile Piney, Adelaide Nascimento et Corinne Gaudart

**Entreprise à la suite d'une demande d'intervention d'une grande administration, cette étude a pour objectif de comprendre l'incidence du pilotage par la performance sur l'activité des cadres de proximité, ainsi que sur les conditions de vie au travail de ces derniers et des agents qu'ils encadrent. L'application de ce mode de pilotage, à travers le choix des outils de mesure, dépend des objectifs stratégiques. Positionnés entre direction et agents, les cadres de proximité traduisent les objectifs de performance en missions concrètes à réaliser par leurs équipes de travail. Nos résultats montrent que la façon de piloter quotidiennement les services, à l'aide ou non d'indicateurs de performance a des impacts sur la qualité du service produit, mais aussi sur la qualité de vie au travail et le ressenti des conditions de travail.**

**MOTS-CLÉS:** Management, encadrement de proximité, indicateur de performance, conditions de vie au travail.

## Introduction

Notre étude s'inscrit dans un contexte de réformes survenues en France dans tous les domaines, suivant le modèle du Nouveau management public ou *New Public Management* (Hood, 1995): notamment grâce à la *Loi organique relative aux Lois de Finances* (LOLF) en 2001, la *Révision générale des politiques publiques* (RGPP), en 2007, puis la *Modernisation de l'Action publique* (MAP), en 2012. Dans la grande administration publique étudiée, ces réformes se traduisent par la mise en place d'un système de pilotage par la performance, avec comme objectif

Cécile Piney, ergonome doctorante, Centre de recherches sur l'Expérience, l'âge et les populations au travail (CREAPT), Noisy-le-Grand, France (cecile.piney@gmail.com).

Adelaide Nascimento, chercheure, Centre de recherches sur le Travail et le développement (CRTD) – Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), équipe d'ergonomie, Paris, France (adelaide.nascimento@cnam.fr).

Corinne Gaudart, chercheure, Centre de recherches sur l'Expérience, l'âge et les populations au travail (CREAPT), Noisy-le-Grand, France (corinne.gaudart@cnam.fr).

affiché la réduction des dépenses de l'État et la modernisation de ses fonctions, tout en préservant la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Sur incitation des syndicats de cette administration à la suite de retours sur les difficultés formulées chez les agents et les cadres lors d'espaces de discussion, la direction s'est questionnée sur l'impact des indicateurs de performance sur les conditions de vie au travail. Ce terme général de conditions de vie au travail est utilisé dans cette administration pour faire référence aux conditions de travail et à la qualité de vie au travail. Un groupe de travail « Conditions de vie au travail et indicateurs de performance » a été constitué par les représentants du personnel pour traiter la question. Notre étude<sup>1</sup> fait suite à une demande issue de ce groupe.

Alors que l'amélioration des conditions de vie au travail est posée comme un enjeu pour le management, les cadres de proximité sont rendus responsables de la santé des agents et des risques psychosociaux. Il leur est demandé de répondre aux indicateurs de performance tout en pilotant le travail et ses conditions, en coordonnant les objectifs avec les moyens pour les réaliser. Ces injonctions souvent contradictoires entraînent des conflits importants et des tensions éthiques au niveau des cadres (Divay et Gadea, 2008 ; Thoemmes *et al.*, 2011). Derrière la stigmatisation de la fonction d'encadrement de proximité, la santé même de ces cadres semble oubliée. Objet d'une recherche d'ergonomie (Piney, 2011), l'étude présentée dans cet article vise à comprendre comment les cadres de proximité tentent de remplir à la fois les objectifs de performance et ceux des conditions de vie des agents, qui tous deux peuvent se retrouver en contradiction.

Le service public étudié est issu de la fusion de deux administrations assurant des fonctions régaliennes. Cette fusion, achevée en 2012, regroupe ainsi des cultures et des métiers différents. Pour piloter et évaluer son réseau, cette administration a mis en place un mode de gestion structuré autour d'objectifs stratégiques, où la performance d'un service de proximité est mesurée de manière collective par des indicateurs relevés selon différents échéanciers.

Face aux évolutions de ses métiers et aux fortes contraintes de moyens, l'encadrement de proximité dans cette administration prend une place conséquente, questionnée à la fois en termes de mission, de rôle et de responsabilité. Les cadres de proximité se trouvent souvent pris en tenaille entre les objectifs fixés par leur direction locale en termes de niveau d'indicateurs à atteindre, et la traduction de ces objectifs en tâches pour les satisfaire. Leur position correspond à un poste-clé de ce système qui garantit ou non la réussite d'un pilotage par la performance. Dans notre analyse, nous supposons que la manière de piloter par la performance, focalisée ou non sur les indicateurs, a un impact sur les conditions de vie au travail. Notre méthodologie fondée sur l'analyse de l'activité des cadres de proximité met en évidence les différentes stratégies mises en place par ces cadres et les pratiques induites au niveau des agents encadrés.

## Être cadre dans la fonction publique : éléments théoriques pluridisciplinaires

En ergonomie, la littérature sur l'activité d'encadrement et l'impact des modes de gestion sur les conditions de vie au travail est encore peu abondante, mais elle s'est révélée croissante au cours de ces dernières années : voir Langa, 1994 ; Carballeda, 1997 ; Six, 2000 ; Carballeda et Garrigou, 2001 ; Guilbert et Lancry, 2007 ; Ghram *et al.*, 2009 ; Bolduc et Baril-Gingras, 2010 ; Gotteland-Agostini, 2013. Pour cela, le cadre théorique convoque des éléments pluridisciplinaires issus des sciences de gestion, de la psychologie et de la sociologie afin d'alimenter notre approche ergonomique.

### Quand le pilotage par la performance arrive au service public

Depuis les années 1980, la diffusion du pilotage par la performance constitue un tournant managérial dans les fonctions publiques de nombreux pays (Melnik, 2010). En France, les dernières réformes prônent une évaluation quantitative systématique des résultats de l'action publique. Ces réformes annoncent garantir plus de transparence, de performance et de démocratie dans la gestion de l'État, tout en le recentrant sur ses missions prioritaires. Ces principes, dans la ligne du *New Public Management* (NPM), visent à promouvoir des mécanismes de fonctionnement issus du secteur privé et présentés comme plus modernes, mieux organisés et plus performants (Alber, 2013).

Pourtant, les modèles de réorganisations par fusion et mutualisation inspirés du secteur privé entraînent réduction des emplois, remise en cause des métiers et allongement des hiérarchies, ce qui génère souvent des malaises au niveau des agents (Bezes, 2012). Le *New Public Management* est souvent remis en question : les travaux de Jalette, Grenier et Hains-Pouliot (2012) montrent que les restructurations sont synonymes de détérioration des conditions de travail avec des conséquences pour le personnel.

Individuelle ou collective, publique ou privée, sur le court ou le long terme, il n'existe pas une unique forme de performance. Cependant, les outils de mesure varient en fonction du domaine d'activité et du métier exercé (Barabel et Meier, 2010). Pesqueux (2004) considère que la performance est souvent évaluée sur la base d'un résultat chiffré et dans la perspective d'un classement par rapport à un référentiel, des normes ou des concurrents. Bien que l'aspect financier prédomine encore, la performance est aussi associée à des dimensions sociales, environnementales et éthiques, plus difficilement quantifiables. Ainsi, un indicateur n'est pas neutre : il a été choisi, soit pour évaluer un résultat final, soit pour suivre une action en cours. Il apporte donc une aide au pilotage de l'activité, ou a le rôle de rapport pour le niveau hiérarchique supérieur (Lorino, 2003). Cependant,

les outils traditionnels de mesure et de pilotage par la performance superposent souvent des objectifs de qualité avec ceux de rendement, objectifs qui peuvent s'avérer difficilement conciliables.

Pour Dejours (2003), une mesure ne peut pas être objective, car l'évaluation de la performance se trouve souvent déconnectée du travail réel. Boussard (2008) note également un décalage entre « la conduite prescrite et la conduite réelle des organisations », c'est-à-dire entre la conception de l'outil de mesure et la mesure elle-même. Quant aux gestionnaires, les critères d'évaluation de la performance qu'ils doivent utiliser sont sélectionnés en fonction de la stratégie adoptée par l'organisation (Lorino, 2006).

Ces enjeux doivent être situés dans le cadre de l'introduction du NPM. Selon Calmette (2006), l'efficacité devient une préoccupation majeure pour le service public, et la responsabilité des gestionnaires est développée en contrepartie d'un engagement sur des objectifs de performance. La définition des objectifs, le choix des instruments pour atteindre ceux-ci et la performance de l'organisation interagissent ensemble, car l'ambition des acteurs politiques vient souvent conditionner les résultats en termes de performance de cette organisation (Bureau *et al.*, 2010). Le pilotage par la performance version publique ne peut être dissocié de la dimension politique qui fixe le cadre général. Selon les mêmes auteurs, les objectifs sont souvent multidimensionnels, ce qui altère le fonctionnement du service public : toutes les tâches n'étant pas mesurables, l'évaluation de la performance génère souvent des tensions.

De plus, il n'est pas facile pour le service public d'appliquer une méthodologie issue du secteur privé, car les contraintes ne sont pas identiques. Les indicateurs pertinents sont souvent imparfaits à cause de la complexité des services publics : la production publique est difficile à mesurer au-delà de son coût (Bureau *et al.*, 2010). Les critères d'évaluation génèrent des effets pervers pouvant nuire au travail lui-même (Dejours, 2003) : « Travailler, c'est [...] ruser avec les normes et les prescriptions, quand bien même tout le monde s'accorde à reconnaître qu'elles sont utiles et indispensables » (p. 55). De fait, différents effets pervers sont relevés dans des domaines très différents (Beauvallet, 2009 ; Dujarier, 2006 ; Falzon *et al.*, 2012) : orientation des efforts au détriment de l'objectif final, manipulation des indicateurs, réduction de la marge de manœuvre réelle sur la tâche à produire, travail gris non reconnu, etc.

### **Le travail et ses conditions : l'affaire des cadres de proximité**

Dans les écrits scientifiques, les rôles et les positionnements des cadres de proximité font l'objet de nombreuses réflexions alors que le contenu-même de cette activité de travail n'est encore que peu abordé. Montmollin (1984) ques-

tionnait même « Les cadres travaillent-ils ? », à la suite de l'ouvrage de Boltanski « *Les cadres. La formation d'un groupe social* » (1982).

Diverses études sur ces rôles et positionnements éclairent chacune différemment le travail des cadres de proximité. Les travaux de Benguigui *et al.*, (1977) définissent ainsi deux types de cadres : d'une part, le cadre technique qui est préoccupé par les aspects techniques du métier et, d'autre part, le cadre politique qui est centré sur la dimension normative de la gestion. Bouffartigue et Bouteiller (2006) considèrent au contraire qu'un même cadre de proximité doit souvent arbitrer entre des rôles techniques et managériaux, contrôler l'activité de ses équipes en leur laissant de l'autonomie afin de favoriser les initiatives, et concilier les logiques économiques et sociales. Pris en tenaille entre les agents et leurs supérieurs, les cadres de proximité gèrent des conflits souvent issus des écarts entre les normes organisationnelles soumises aux exigences de la performance et la légitimité de ces normes (Bourion, 2006). Ils arbitrent des contradictions entre les réorganisations successives du travail et doivent composer avec l'émergence de la responsabilité des risques psychosociaux de l'équipe encadrée (Martin, 2013). Ce clivage entre les enjeux politiques et ceux techniques a pour tendance de couper la fonction d'encadrement, d'une part, en travail intellectuel et, d'autre part, en travail manuel (Bouffartigue, 2001), et d'établir une distinction entre gestion statutaire et gestion des métiers (Kletz et Lenay, 2008).

Mintzberg (1973) propose, quant à lui, une classification du travail de cadre en trois types de rôles reliés les uns aux autres : informationnels, interpersonnels et décisionnels. Ce modèle met de l'avant les principales fonctions du cadre et sa responsabilité considérable dans l'organisation. Pour justifier la nécessité des cadres de proximité dans l'organisation, Martin (2013) définit trois raisons basées sur ces mêmes rôles : 1- se faire le relais entre les collectifs de métier et le reste de la hiérarchie ; 2- maintenir les relations de travail harmonieuses ; et 3- arbitrer et prioriser. Dans le même sens, l'étude de Quy Nguyen (2001) a suggéré qu'un cadre de proximité est à la fois communicateur, thérapeute et entrepreneur. Sa connaissance du terrain et sa présence facilitent la mise en place de modifications à l'organisation locale, l'utilisation de canaux de communication pertinents et la prise en compte des difficultés de ses équipes.

Cette multiplicité de définitions du travail des cadres de proximité, présentée précédemment, laisse dans l'ombre une grande partie du travail concret de ces cadres. En effet, l'approche ergonomique considère l'activité des cadres de proximité comme un processus de régulation entre injonctions contradictoires, sur la base de connaissances du terrain qui leur sont propres. Organiser le travail, c'est dimensionner les ressources cognitives, matérielles, sociales allouées à un poste particulier (Hubault, 2005). En ce sens, Carballeda (1997) définit les cadres comme ceux qui ont à la fois une tâche d'organisation du travail selon des

critères techniques et organisationnels et une tâche d'encadrement du travail d'autrui. Deux parties se distinguent alors : 1- cadrer le travail en définissant le travail prescrit et ses conditions de réalisation, et 2- faire cadrer en vérifiant que le travail se réalise effectivement dans le cadre défini, en l'évaluant (Gotteland-Agostini, 2013).

Les cadres de proximité, à la fois encadrants et encadrés, ont donc pour double mission de cadrer le travail et ses conditions et de réguler le travail quotidien de l'équipe qu'ils encadrent. Par ailleurs, pour Hubault (2005), le « quotidien » du cadre comprend à la fois un niveau temporel et un niveau spatial en lien avec le « réel », c'est-à-dire ce qui échappe à la planification. La prise en compte des conditions de vie au travail est considérée comme une clé du management global, car elles amènent une façon différente de piloter le travail (ANACT, 2008). Le pilotage allie alors vie du salarié et vie de l'organisation, à travers la préoccupation des conditions de travail afin d'apporter des réponses aux évolutions et aux nouvelles préoccupations du monde de l'emploi. Pourtant, ces conditions échappent encore trop souvent à la vigilance du management. La responsabilité dévolue aux cadres de proximité quant aux conditions de travail a le potentiel de modifier profondément le travail des agents. Cependant, les dimensions du travail des cadres sont rarement toutes prises en compte et leur rapport au quotidien reste difficile (Hubault, 2005). Pourtant, par leur travail, les cadres doivent « mailler » celui des équipes. Réguler le quotidien est donc en lien direct avec le soutien à la performance réelle du travail, en mesurant sa contribution réelle aux résultats.

## **Objectifs et méthodologie**

Tel qu'indiqué précédemment, jusqu'à maintenant, les ergonomes se sont surtout intéressés à la compréhension de l'activité des opérateurs (en bas de l'échelle hiérarchique), sans comprendre celle des cadres, c'est-à-dire ceux qui conçoivent et prescrivent le travail. Or, étudier l'activité d'encadrement de proximité est une clé dans la compréhension des compromis que les opérateurs élaborent dans leur propre travail. Comme Six (2000), nous considérons que reconnaître les spécificités du travail des cadres est nécessaire pour une transformation organisationnelle positive pour la santé de tous. Notre but est de comprendre, par des entretiens centrés sur l'activité, le travail des cadres de proximité dans le contexte d'un pilotage par la performance, autrement dit comment ces cadres remplissent les objectifs de performance et ceux de protection des conditions de vie au travail des agents qu'ils encadrent, alors que ces deux objectifs peuvent parfois entrer en conflit. Pour cela, nous proposons d'analyser les objectifs du pilotage par la performance et les missions des cadres, avant d'étudier plus particulièrement les usages réels du pilotage

par la performance par les cadres, ainsi que les pratiques induites chez les agents.

Après une première phase exploratoire visant à comprendre les enjeux de la demande grâce à la consultation d'une trentaine de personnes aux fonctions et niveaux hiérarchiques différents dans l'administration, la recherche a ensuite été menée en deux étapes dont nous présenterons les résultats dans la partie suivante. Ces deux étapes combinent 36 entretiens et la conduite de 3 groupes de travail afin d'analyser les situations de travail.

Les entretiens semi-dirigés ont porté sur l'activité (cf. Tableau 1) de 19 agents (AgN<sup>2</sup>), de 8 cadres de proximité (CPN) et de 9 cadres intermédiaires en direction locale (CIN). Les questions examinaient les thèmes de la performance, soit le travail bien fait, la façon de piloter par la performance au niveau local, les indicateurs présents dans l'activité des répondants, et leurs impacts sur le travail réalisé et les conditions de vie au travail. Ces entretiens ont eu lieu sur les postes de travail des personnes interrogées, de manière à ce qu'elles puissent s'appuyer sur les traces de leur activité à l'aide d'exemples concrets.

**TABLEAU 1**

**Fonctions des personnes rencontrées en entretiens semi-dirigés, sur 4 sites**

|                            | A1 | A2 | B1 | B2 | Total |
|----------------------------|----|----|----|----|-------|
| Cadres intermédiaires (CI) | 3  | 3  | 2  | 1  | 9     |
| Cadres de proximité (CP)   | 1  | 3  | 2  | 2  | 8     |
| Agents (Ag)                | 3  | 7  | 6  | 3  | 19    |
| Total                      | 7  | 13 | 10 | 6  | 36    |

Basés sur le volontariat des répondants, les entretiens ont été réalisés auprès de quatre services de proximité qui ont fusionné au maximum un an avant l'étude. Ces services ont été sélectionnés en accord avec la direction générale selon des critères :

- de métiers : deux types (sites A1 et A2, sites B1 et B2) ;
- de populations d'usagers : deux types associés aux deux métiers ;
- de situation géographique : en province et en Ile-de-France ;
- de taille du service : A1 : 40 agents ; A2 : plus de 60 agents ;  
B1 : 20 agents, B2 : plus de 60 agents.

L'ensemble des personnels de ces quatre services avaient ainsi la possibilité de s'exprimer en entretien : sur ce total 27 d'entre eux se sont effectivement portés volontaires. Nous avons également rencontrés 9 cadres dans trois directions locales.

Après restitution de ces premiers résultats à la direction, deux groupes de travail « Métiers » (un pour chacun des deux métiers) et un autre transversal « Management local » se sont réunis pour discuter des constats de l'étude et proposer, en fonction des priorités identifiées, des axes d'amélioration sur les situations de travail. Ces groupes étaient constitués des personnes rencontrées lors des entretiens et de quelques cadres de la direction centrale.

L'ensemble des entretiens et des discussions dans les groupes de travail ont été enregistrés puis transcrits. Les données ont été analysées selon les quatre thèmes identifiés dans les entretiens (définition de la performance, façon de piloter la performance, utilisation des indicateurs, impacts du pilotage sur le travail et les conditions de vie au travail), en croisant avec les trois niveaux hiérarchiques (agents, cadres de proximité, cadres intermédiaires). Pour comprendre les liens entre performance et conditions de vie au travail dans l'activité des cadres de proximité, nous présenterons, dans les deux prochaines sous-sections, nos résultats en deux parties : le pilotage par la performance et les marges de manœuvre pour les cadres de proximité et les stratégies de contournement de ce mode de pilotage par les cadres et les agents encadrés.

### **L'activité de cadre de proximité : entre performance et conditions de vie au travail**

Le pilotage par la performance et l'utilisation des indicateurs ne sont pas nouveaux au sein de cette administration. La fusion a, cependant, rapproché des personnels issus de deux métiers différents, tant au niveau de l'approche des objectifs que du rapport aux indicateurs. Les définitions variées de la performance et du travail bien fait, données par les trois premiers échelons hiérarchiques questionnés lors des entretiens (agents, cadres de proximité et cadres intermédiaires), impliquent différents usages du pilotage par la performance et de ses outils.

Nos résultats présentent les compromis adoptés par les cadres de proximité entre pilotage par la performance et conditions de vie au travail des agents, puis l'usage réel du pilotage par la performance au niveau des agents et des cadres.

### **Le pilotage par la performance et les marges de manœuvre pour l'encadrement de proximité**

Dans cette administration, les cadres de proximité pilotent par la performance et assurent, en même temps, le bon fonctionnement des services en régulant les difficultés quotidiennes, indépendantes des indicateurs de performance. L'indicateur trouve souvent une place centrale dans ce type de management que nous abordons sous deux angles : l'engagement des cadres dans le contrat de performance, et l'utilisation des indicateurs dans l'activité des cadres.

## Contrat de performance et activités de travail : des logiques contradictoires

Lors du « dialogue de gestion », réunion annuelle entre cadre de proximité et hiérarchie immédiate pour faire le point sur le niveau d'atteinte des indicateurs de performance de l'année passée et à venir, les cadres de proximité ont une marge de négociation très faible dans la détermination du niveau d'indicateur à atteindre, qui jusqu'à présent (excepté ces deux dernières années) était toujours revu à la hausse. La place des conditions de vie au travail est quasi-inexistante dans cet exercice : les difficultés réelles rencontrées dans les services ne peuvent donc pas être remontées à la hiérarchie. Les indicateurs étant définis par la direction centrale, les cadres de proximité se sentent souvent éloignés des prises de décisions nationales : ils ne sont ni associés aux discussions autour des réformes, ni consultés pour vérifier si les objectifs fixés sont vraiment réalisables. L'axe descendant de la communication semble bien plus développé que celui ascendant : « On me donne des indicateurs, mon directeur me dit, c'est tel indicateur qui m'intéresse, et que je suis » (CP1), « C'est les indicateurs que me donne la direction, puis j'essaie de les exploiter, de m'en approcher, de les dépasser » (CP2). Ce non partage des stratégies, vécu comme infantilisant pour certains, est source de difficultés pour les cadres de proximité qui se sentent non reconnus par la hiérarchie.

Comme d'autres recherches l'ont déjà montré, l'encadrement de proximité de cette administration est souvent pris en tenaille entre la direction et les agents qui n'ont pas la même vision de l'activité : « Il y a la vision de l'agent qui veut faire un travail de qualité [...]. A l'autre bout, il y a la vision de la direction, [...] qui ne voit que le résultat, que l'indicateur. Au milieu, il y a moi. Je suis censée remplir les indicateurs, mais d'un autre côté, je ne suis pas prête à mettre une pression énorme à mes agents. » (CP1). La responsabilité de ces cadres est de remplir les objectifs fixés, « Si je n'atteins pas ces indicateurs, c'est à moi qu'on le reprochera, ce n'est pas aux agents » (CP6), tout en essayant d'optimiser les conditions de vie au travail des agents avec les moyens dont ils disposent : « J'estime que je me sens mal outillée, vu ce que je pense, pour aller mettre la pression sur d'autres personnes » (CP7), « Cadre dans le public, c'est avoir des responsabilités comme dans le privé, mais sans la possibilité d'embaucher-débaucher... ni le chéquier ! » (CP8). Les logiques contradictoires d'un management par le résultat et l'amélioration des conditions de vie au travail ont tendance à stigmatiser le rôle des cadres de proximité, en les rendant responsables de la santé des agents qu'ils encadrent, puisqu'ils se doivent aussi de « soutenir ses agents » en repérant les situations à risque et en les préservant. Ils réalisent sans cesse des compromis pour remplir au mieux ces deux enjeux, à partir des informations qu'ils possèdent à leur niveau.

Alors que les données sur la stratégie globale de cette administration ne sont pas partagées avec les cadres de proximité, la profusion d'informations liée aux

notes consécutives aux changements législatifs et techniques rend difficile leur prise de décision. De plus, le manque de soutien des directions locales isole souvent ces cadres dans leur service. Chacun « se débrouille » pour trouver ses propres solutions et rendre ces compromis moins coûteux : constitution de bases de données de cas résolus, réseau plus ou moins formel d'entraide entre cadres, etc.

### **Les indicateurs de performance : une vision orientée du travail quotidien**

L'utilisation d'outils de mesure, notamment des indicateurs, est l'une des sources d'informations nécessaire pour piloter et animer un service. Deux types d'indicateurs sont combinés. Les premiers sont dits nationaux, présents dans le contrat de performance. Calés sur les objectifs nationaux, ils mesurent, selon les cadres intermédiaires, la qualité de la réalisation des missions et le niveau de satisfaction des engagements de cette administration. Les deuxièmes sont les indicateurs de gestion ou de pilotage qui aident les cadres de proximité à piloter les services par missions, en anticipant, puis en contrôlant les résultats de celles-ci.

Pour tous les cadres intermédiaires interrogés, les indicateurs ne doivent pas être partagés avec les agents, car les cadres de proximité doivent plutôt leur parler « métier ». Les indicateurs sont faits pour les équipes de direction afin de faciliter le « dialogue de gestion » avec les cadres de service de proximité, car cette mesure met en évidence des points d'étape : il s'agit d'« un support au dialogue de gestion » (CI2) qui rend compte d'« une mission avec des réalisations qui sont mesurables » (CI3). Pour les cadres de proximité, même si « certains indicateurs retracent la vie du service » (CP6), leur sens est important et les indicateurs ne doivent pas devenir « une fin en soi » (CP5). Cependant, il existe différentes pratiques sur le terrain.

Certains cadres de proximité préfèrent pourtant traduire les indicateurs en mission à réaliser afin de faciliter la compréhension du travail à faire par les agents, alors que d'autres transmettent directement les indicateurs tels quels à leurs équipes par « souci de transparence » (CP3) afin que les agents sachent exactement ce qui est demandé aux cadres de proximité. Les résultats de l'étude montrent que les indicateurs sont bien omniprésents pour les agents. Outre la prépondérance du mot « indicateurs » dans les transcriptions des propos recueillis, l'ensemble des personnes interrogées jugent les indicateurs nécessaires à l'activité, mais pour des raisons différentes : « Ils [les indicateurs] ciblent sur le niveau d'atteinte d'un objectif » (CI6), « Avoir un indicateur pour une mission, je trouve que c'est valorisant pour la mission » (CP1), « Certains sont importants parce qu'il existe une prime d'intéressement » (CP2), « C'est sûr qu'il faut avoir des indicateurs pour être motivé » (Ag12).

Piloter par les indicateurs oriente l'activité des agents comme des cadres : « On passe plus de temps sur les tâches à indicateurs » (CP3), quitte à retarder voire

supprimer les tâches non quantifiées, ou encore « On travaille pour l'indicateur, pas simplement pour mettre à jour nos fichiers » (Ag7). Les indicateurs donnent également un cadre temporel à l'activité grâce à un ordre des tâches à effectuer : ils rythment l'activité quotidienne en fonction de ces repères. Les indicateurs de performance n'ayant pas tous la même échéance dans l'année, c'est aux cadres de proximité d'organiser l'activité du service. La forte présence des indicateurs entraîne un poids dans le travail et une perte de sens du travail des agents, qui se disent réduits à travailler pour réaliser les indicateurs plutôt que leur métier. Les cadres de proximité ont un rôle important à jouer dans la régulation de l'utilisation des indicateurs et de l'activité de son service.

Pourtant, pour les cadres de proximité, la gestion quotidienne du service se fait souvent en dehors des indicateurs, avec des difficultés non prises en compte par les outils de mesure comme l'inadéquation entre les charges et les moyens, les profusions de notes que les cadres de proximité trouvent très intéressantes lorsqu'ils ont le temps de les lire, l'acquisition permanente de compétences nouvelles et le dysfonctionnement des applications informatiques. L'activité des cadres de proximité est donc une activité de résolutions de problèmes afin de garantir le bon fonctionnement du service, qui passe avant même la réalisation d'indicateurs fixes : « Il y a des variations selon la période de l'année » (CP1), « J'ai une vision régulière pour savoir à quel moment je dois appeler les renforts » (CP2).

### **Stratégies de contournement d'un pilotage orienté indicateurs : quelles conséquences sur les conditions de vie au travail ?**

La pertinence des indicateurs est souvent remise en cause par les cadres et les agents. Les indicateurs mesurent la réalité de l'activité que la direction a choisie stratégiquement de mettre en avant, mais ils « ne reflètent pas le travail bien fait » (CP5). Il semble ainsi facile de « bidouiller » certains indicateurs, tandis que faire valoir un travail non mesuré par l'indicateur est plus difficile.

#### **La pression par les chiffres**

Les indicateurs de performance prescrits, bien qu'utile pour les cadres de proximité, ne reflètent pas toujours le travail quotidien, car ils ne rendent pas compte de l'activité réelle et de sa charge. Le temps passé au téléphone pour répondre à un usager n'est pas comptabilisé, alors qu'il représente une part importante de l'activité journalière, les répondants étant souvent surchargés en appels auxquelles les agents n'arrivent pas toujours à répondre. Nous voyons ainsi que les tâches non mesurées, mais essentielles pour l'activité, sont réalisées seulement si le temps le permet. C'est le cas également de l'archivage qui n'est plus réalisé et reste en suspens : « Il y a plein de choses qui peuvent passer à la trappe parce qu'on ne s'intéresse qu'aux indicateurs » (CP6), « Il y a des choses qui seraient

plus importantes à faire et qu'on laisse tomber » (Ag15). Ces tâches synonymes de « travail gris » semblent non reconnues car non valorisées par une mesure : « si une tâche n'a pas d'indicateur, on a le sentiment qu'elle n'intéresse personne » (CP2). Pourtant, les cadres de proximité planifient ces tâches dans l'organisation du service. L'accueil est, sans nul doute, l'exemple le plus marquant, puisque des agents sont dédiés entièrement à cette activité non mesurée. Celle-ci est importante temporellement, mais négligée par les indicateurs, alors que cet accueil est nécessaire à l'accomplissement de la mission générale du service. Le fait d'être dédié à l'accueil peut être vécu comme une exclusion dans l'équipe de travail, les agents se sentant parfois non reconnus au sein du collectif. Ceci est confirmé par le manque de volontaires pour cette fonction, ce qui peut s'avérer difficile pour les cadres de proximité.

Des pratiques induites par ce mode de pilotage sont développées par les agents dans le but d'améliorer les résultats des indicateurs, tout en s'accommodant des moyens à leurs disposition, en se créant des marges de manœuvre. Pour satisfaire l'indicateur, les agents sont amenés à ajouter des tâches à leur activité, en faisant, puis défaisant continuellement, des actions artificielles. Par exemple, à certaines périodes de l'année, des tâches intermédiaires, dites d'attente, sont réalisées pour ne pas dégrader l'indicateur. Après l'échéance de l'indicateur, ces tâches sont reprises pour être traitées complètement. De telles pratiques sont coûteuses en temps et dégradent le sens donné au travail et la productivité.

Les indicateurs ne prennent pas toujours en compte la qualité, car ils favorisent la rapidité : « Tricher avec les indicateurs, c'est très facile, il suffit de faire vite » (CP4). Pour les dossiers nécessitant une prise de décision, l'agent peut décider d'accepter toutes les demandes, ou de toutes les refuser, sans vraiment analyser les différents cas. La notion de « justice » vis-à-vis des usagers disparaît alors complètement. La qualité n'étant pas mesurée dans ce cas, aucun indicateur ne sera dégradé.

De nombreuses manipulations sur les logiciels sont possibles pour passer d'un dossier en attente à un dossier traité, améliorant ainsi l'indicateur, sans pour autant avoir réalisé le travail et traité le dossier. D'autres ajustements permettent de respecter les objectifs et indicateurs fixés. Ces manipulations, listées au Tableau 2, peuvent affecter pratiquement tous les indicateurs. Il est, cependant, très difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène, c'est-à-dire les effets réels de telles « tricheries » sur les valeurs finales des indicateurs. Prenons l'exemple des réponses aux courriels. Ceux-ci doivent être répondus en 48h. Quand un message arrive dans la boîte de courriel du service, il est vert, puis change de couleur au fur et à mesure du temps qui passe. Lorsqu'il passe au rouge, le délai n'a pas été respecté et un point négatif est attribué à l'indicateur en question. Pour éviter cela, lorsque l'agent n'a pas le temps de traiter le courriel, il est courant

d'envoyer une « réponse d'attente », ce qui remet à zéro le compteur. L'indicateur atteint alors la valeur attendue : toutefois, l'agent n'a pas l'impression de remplir sa fonction de service à l'utilisateur. Cette pratique est coûteuse en temps et engendre, par sa répétition régulière, un sentiment de production de non qualité, de perte de sens du métier.

Ces pratiques induites par le pilotage par la performance creusent un écart entre performance mesurée et performance réelle des services. Les cadres de proximité, responsables de leur service, ont alors le rôle de contrôler ces effets pervers pour limiter cet écart. Alors que la responsabilité du cadre peut être mise en cause à tout moment, l'objectif de concilier indicateurs de performance et qualité de vie au travail s'avère être un dilemme pour les cadres de proximité, pris dans un jeu d'injonctions contradictoires.

Nous avons pu constater que les cadres de proximité ont souvent conscience de ces pratiques qui apparaissent autour des indicateurs. Certains avouent même demander à leurs agents quelques « simplifications » : un agent attribue d'office un code « E », pour Étudiant, à tous les usagers de moins de 20 ans, même si cela

TABLEAU 2

**Pratiques induites du pilotage par la performance**

| Contournements                      | Exemples  |
|-------------------------------------|---|
| <b>Manipulation de logiciel</b>     | <p>« Il suffit tout simplement de mettre une petite case dans un petit truc, dans une application et statistiquement, cela va ressortir le dossier. C'est une case cochée qui fait que la saisie d'un document neutralise la période » (Ag2)</p> <p>« Il faut mettre erreur sans objet parce que sinon on pourrait l'indicateur » (Ag5)</p> <p>« Quand on n'a pas le temps de le faire, on dit qu'on le fera plus tard et on met sans suite en l'état, et le dossier disparaît de la stat » (Ag4)</p> |
| <b>Suppression de tâche</b>         | <p>« Cet indicateur est calculé sur les cotes émises à N-1, c'est-à-dire que c'est basé sur 2009. Pour cela, on peut passer toutes les actions sur 2009, et laisser tomber 2008 et 2007 » (Ag12)</p> <p>« On ne fait pas [d'actions] sur les personnes [qui ne se sont pas manifestées], ainsi le taux ne baisse pas » (Ag6)</p>  |
| <b>Ajout de tâche</b>               | <p>« On n'a pas trop le temps d'étudier le dossier, donc il faut obligatoirement répondre, quitte à revenir par la suite. Au moins qu'il y ait une lettre d'attente disant que l'on a pris en charge la demande » (Ag8)</p>   |
| <b>Simplification de la réalité</b> | <p>« Pour les étudiants qui n'ont pas de ressource, on considère que leur logement est le logement principal [...] sinon les abattements ne sont pas possibles si on considère son logement comme résidence secondaire, ce qui diminuerait l'indicateur » (Ag2)</p>   |
| <b>Priorisation de tâche</b>        | <p>« En réalité, on saisit le plus vite possible pour arriver à un taux le plus important possible entre le 31 mai et le 15 juillet, au détriment de la qualité » (Ag11)</p> <p>« On met l'accent sur cet indicateur, c'est vrai qu'après il y a des tâches, tant pis, on ne peut pas tout faire. De toute manière, on délaisse un petit peu, sachant qu'on pourra les reprendre l'année d'après » (Ag15)</p>   |

n'est pas nécessairement vrai. Cet usager n'aura, ainsi, aucune démarche à faire, ce qui diminuera la tâche de relance éventuelle pour le cadre et les agents. Ces manipulations fréquentes créent un sentiment de dénaturation du métier pour les agents, qu'ils ressentent souvent comme de la « non qualité » (Ag3), « du travail pour l'indicateur » (Ag4), par manque de temps « pour aller au fond [des dossiers] » (Ag7). Par exemple, les dossiers sont traités selon trois niveaux de délais : un délai dépassé (présent dans le service depuis plus d'un mois), qui a donc déjà fait chuter le niveau de l'indicateur, un délai urgent qui, si le dossier n'est pas traité très rapidement, aura une influence négative sur cet indicateur, et un délai qui laisse le temps de répondre. Pour satisfaire la qualité attendue par l'usager, il faudrait répondre à la réclamation la plus ancienne. Cependant, répondre à celle-ci n'aura plus d'impact sur l'indicateur puisqu'elle est déjà comptabilisée comme un échec. C'est pourquoi les agents, avec l'appui de leur hiérarchie immédiate, traitent les réclamations urgentes qui peuvent encore modifier le taux de l'indicateur. Ce genre de pratique aboutit à des sentiments d'altération du métier, sentiment partagé par l'agent, comme par le cadre de proximité.

### **Piloter ne se limite pas à mesurer : la nécessité de donner du sens au travail**

Pour certains cadres intermédiaires, le suivi des indicateurs de pilotage serait à l'origine de difficultés dans les services. Ces indicateurs de gestion seraient ressentis comme une contrainte par les agents, voire certains cadres de proximité, qui ne comprennent pas toujours le sens de ces mesures : « tout est contrôlé » (Ag6), « un indicateur, on peut lui faire dire ce que l'on veut » (CP2), alors que ces mesures de l'activité sont réalisées dans le but de savoir « comment les choses se passent » (CP3). Selon les cadres rencontrés, les mesures représentent un instantané, comme une photo : il ne s'agit donc pas d'une prise en compte de toute l'année écoulée. Ainsi, « un indicateur ne dit pas tout » (CP2), il faut le combiner aux explications fournies par les cadres de proximité pour comprendre la justification du chiffre obtenu. Selon les agents, « le chef de service doit avoir les épaules larges pour assumer des indicateurs moins bons » (Ag12), car il a « une pression plus forte des indicateurs » (Ag12).

Au-delà des indicateurs, il y a les objectifs avec échéances précises, ainsi que le respect de la réglementation : selon la plupart des cadres de proximité, les indicateurs ne constituent pas une finalité en soi, mais ils font partie d'un système de pilotage par la performance. La responsabilité pécuniaire et personnelle pèse sur les décisions du cadre de proximité. Pour mener à bien les objectifs fixés à son service, il choisit les actions de prévention ou correction en fonction des situations : « J'encadre le service, il faut bien un pilote dans l'avion » (CP8).

Par ailleurs, un sentiment de manque de reconnaissance, exprimé tant par les agents que par l'encadrement de proximité, est récurrent. Quel que soit l'échelon

hiérarchique, au-delà de la notation, il y a peu de valorisation du travail réalisé, d'écoute et de disponibilité de la hiérarchie immédiate : vis-à-vis du cadre de proximité pour les agents, vis-à-vis des cadres intermédiaires pour les cadres de proximité. Au quotidien se développe une gestion des priorités, où chaque nouvelle tâche confiée vient supplanter la priorité précédente. Les cadres de proximité doivent prendre position, alors que des conflits éthiques apparaissent entre la réalisation des exigences des directions (ex. tâches de compte-rendu) et celle des missions associées au métier (ex. satisfaire un service public), pouvant aller jusqu'à remettre en cause le sens du travail. De plus, face à la profusion d'informations, les services de proximité sont quotidiennement inondés par des notes souvent longues et complexes : sans soutien technique, l'information utile est difficile à trouver.

Ce manque de reconnaissance exprimé par les agents a des conséquences sur la manière de gérer les équipes, chaque cadre de proximité devant trouver la meilleure solution pour conserver son équipe motivée. Comme il n'y a pas de prescription formelle concernant les aspects « conditions de travail » des agents, les cadres de proximité agissent selon leur expérience, leur parcours professionnel, leur connaissance de l'équipe, etc. Ceci conduit globalement à deux types de régulation : l'une, visant à préserver les agents (ne pas parler d'« indicateur », mais de « mission », valoriser le « travail gris »); ou , l'autre, visant à se préserver soi-même en termes de santé et de responsabilités (rappeler l'état des chiffres, donner des objectifs chiffrés, etc.). Dans le dernier cas, nous remarquons que le pilotage par la performance a dévié vers une culture de l'indicateur où les objectifs qualitatifs s'effacent au profit des chiffres. Une des conséquences en est l'apparition de stratégies de contournement pour atteindre le chiffre ultime.

Pour tenir ces compromis, les cadres de proximité ont « un rôle explicatif » (Ag3) à la fois pour justifier les décisions ou les moins bons résultats à la hiérarchie, mais aussi pour expliquer clairement les objectifs aux agents et traduire la tâche attendue en mission concrète à réaliser. Du point de vue des cadres de proximité, le rôle pédagogique est très important pour traduire le pilotage par la performance aux agents, et ainsi redonner du sens au travail : cela « en expliquant ce que j'attends de l'équipe et le travail à faire, en donnant des orientations pour conduire la mission, en organisant en fonction des éléments à l'instant t » (CP2).

## Discussion

Cette étude illustre l'impact du pilotage par la performance sur les conditions de vie au travail en analysant, à l'aide d'exemples concrets issus de l'activité, les incidences des indicateurs sur les conditions de réalisation du travail quotidien

dans un service public. Les entretiens centrés sur l'activité des répondants ont permis de questionner les trois premiers échelons hiérarchiques (agents, cadres de proximité et cadres intermédiaires) afin de mieux comprendre les enjeux qui sous-tendent les relations entre eux. Servant de « baromètre du niveau de pression » des fonctionnaires au sein de cette administration, ces résultats ont été reçus plutôt positivement par les syndicats et la direction. Comme les études rassemblant ergonomie et sciences de gestion qui s'intéressent particulièrement à l'encadrement de proximité sont encore peu nombreuses, les résultats présentés offrent un point de vue relativement nouveau pour la discipline.

Au regard de la littérature, nous considérons que l'activité des cadres de proximité est de réguler le travail quotidien des équipes au niveau temporel et spatial, en traduisant les objectifs en missions à réaliser (Carballeda, 1997 ; Hubault, 2005). Par leur position centrale, ces cadres ont à la fois un rôle pédagogique pour expliquer le rendu attendu et un rôle d'animation pour mener à bien ces missions, pour donner du sens au métier. Pourtant, comme le souligne Martin (2013), nous constatons qu'ils se trouvent aussi au cœur de nombreuses injonctions contradictoires et paradoxes de l'organisation.

Les choix organisationnels découlant du pilotage par la performance sont coûteux tant pour l'organisation que pour le personnel, agents et cadres. Ce mode de pilotage a un impact direct sur l'environnement de travail et son intensification : les choix stratégiques ont été pris pour augmenter l'efficacité de cette administration, notamment en réalisant des réformes, en diminuant les effectifs et en augmentant l'utilisation des applications informatiques (Bezes, 2012 ; Alber, 2013). Les résultats de l'étude montrent que ces réformes se traduisent sur le terrain par des réorganisations successives, une multiplication des tâches, une hausse des objectifs et une baisse des effectifs. Sous pression temporelle, les choix possibles dans la réalisation du travail sont moins nombreux et, ayant moins de moyens, les personnes ont plus de difficultés à organiser leur travail (Volkoff, 2008). De manière paradoxale, l'intensification renforce l'importance des stratégies développées avec l'expérience afin de mieux faire face aux contraintes grandissantes du travail ; mais, du fait, même de ses caractéristiques, elle en compromet la mise en œuvre (Gaudart, 2010). Notre analyse décrit certaines pratiques induites par l'intensification du travail produite par un management en recherche continue de performance. Certaines de ces pratiques constituent des « déviances », car on observe des écarts entre les résultats attendus et définis, et ceux réellement obtenus, qui ne sont pas connus, car non mesurés. Ce genre de pratiques devient dangereux, avec des risques de dysfonctionnement pour les organisations, mais également pour le personnel, qui développe de plus en plus de problèmes associés aux risques psychosociaux.

## Conclusion

Notre étude illustre que les missions des cadres de proximité se sont élargies. Outre d'être des techniciens du métier et de la performance, ils sont maintenant devenus responsables des conditions de vie au travail des agents dans les services dont ils ont la charge. Pourtant, leurs propres conditions de vie au travail demeurent encore trop souvent oubliées. Ainsi, ce travail portant sur l'impact des indicateurs sur les conditions de vie au travail a questionné directement cette administration publique sur le positionnement de son encadrement de proximité, et plus généralement, sur l'organisation du travail dans cette administration et sur la redéfinition des règles du « dialogue de gestion » pour passer à un « dialogue d'organisation » qui redonnera des marges de manœuvre aux cadres de proximité. Une analyse de l'activité basée sur des observations pourrait venir renforcer ces résultats et compléter notre étude, qui était exclusivement basée sur des entretiens centrés sur les traces de l'activité. En ce sens, une recherche dans le cadre d'une thèse doctorale est en cours dans ce même service public afin de parfaire les connaissances sur le positionnement et le rôle de ces cadres au regard de l'expérience acquise tout au long de leur parcours professionnel. Cette nouvelle étude s'intéresse notamment à la mise en place de pratiques réflexives dans le but de développer à la fois les individus, les collectifs et l'organisation (Mollo et Nascimento, 2013) en discutant du travail d'encadrement entre pairs.

## Notes

- 1 La recherche a été menée en 2011 par une équipe pluridisciplinaire du CNAM, composée de M.A. Dujarier, P. Falzon, C. Gaudart, J.F. Germe, A. Nascimento et C. Piney.
- 2 Dans la présentation des résultats, N est remplacé par le numéro faisant référence à l'agent (1 à 19), au cadre de proximité (1 à 8), ou au cadre intermédiaire (1 à 9).

## Bibliographie

- Alber, Alex. 2013. « Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé. » *La nouvelle revue du travail*. [en ligne]. URL : <http://nrt.revues.org/934>.
- ANACT. 2008. Manager les conditions de travail ». *Travail et Changement*, 320, 16 pages.
- Barabel, Michel et Meier, Olivier. 2010. *Manager, les meilleures pratiques du management*. Paris : Éd. Dunod, 814 pages.
- Beauvallet, Maya. 2009. *Les stratégies absurdes : comment faire pire en croyant faire mieux*. Paris : Éd. Points, 148 pages.
- Bezes, Philippe. 2012. « Les politiques de réforme de l'État sous Sarkozy. Rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisations. » Dans Maillard, Jacques et al., *Politiques publiques 3*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P), « Académique », 211-235.
- Bolduc, François et Baril-Gingras, Geneviève. 2010. « Les conditions d'exercice du travail des cadres de premier niveau : une étude de cas ». *Pistes*, 12 (3), 23 pages.

- Bouffartigue, Paul et Bouteiller, Jacques. 2006. « Étudier le travail des cadres ». Dans Livian, Yves-Frédéric. *Être cadre, quel travail?* Paris: Éd. ANACT, 286 pages.
- Bourion, Christian. 2006. « Les managers de proximité pris en tenaille. Entre la provocation des agents et le désaveu de leur supérieur ». *Revue internationale de psychologie*, XII, 77-103.
- Boussard, Valérie. 2008. *Sociologie de la gestion. Les faiseurs de performance*. Paris: Éd. Belin, collection « Perspectives sociologiques », 264 pages.
- Bureau, Dominique, Mougeot, Michel et Studer, Nicolas. 2010. « Mesurer la performance de la gestion publique à la lumière de l'analyse économique ». *Revue française des affaires sociales*, 1-2, 89-104.
- Calmette, Jean-François. 2006. « La loi organique relative aux lois de finance (LOLF): un texte, un esprit, une pratique ». *Revue française d'administration publique*, 1(117), 43-55.
- Carballada, Gabriel. 1997. *La contribution des ergonomes à l'analyse et à la transformation de l'organisation du travail: l'exemple d'une intervention relative à la maintenance dans une industrie de processus continu*. Thèse de Doctorat d'Ergonomie. Paris, CNAM.
- Carballada, Gabriel et Garrigou, Alain. 2001. « Derrière le 'stress', un travail sous contrainte ». Dans Bouffartigue, Paul. *Cadres: la grande rupture*. Éd. La Découverte « Recherches », 89-104.
- Dejours, Christophe. 2003. *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel: critique des fondements de l'évaluation*. Paris: Éd. Inra, 82 pages.
- Divay, Sophie et Gadea, Charles. 2008. « Les cadres de santé face à la logique managériale », *Revue française d'administration publique*, 4 (128), 677-687.
- Dujarier, Marie-Anne. 2006. *L'idéal au travail*. Paris: Éd. PUF, 238 pages.
- Falzon, Pierre, Nascimento, Adelaide, Gaudart, Corinne, Piney, Cécile, Dujarier, Marie-Anne et Germe Jean-François. 2012. « Performance-based Management and Quality of Work : an Empirical Assessment », *18<sup>th</sup> World Congress on Ergonomics (International Ergonomics Association)*, February 12-16, Recife, Brazil.
- Gaudart, Corinne. 2010. « Les âges au travail ». Dans Théry, Laurence. *Le travail intenable – résister collectivement à l'intensification du travail*, Paris, La découverte/Poche, N°324, 131-149.
- Ghran, Raouf, Fournier, Catherine, Bencheikroun, Tahar-Hakim, Khalfallah, Taoufik et Six, François. 2009. « Strategic Decision Making: Work Analysis for a Company Manager », *17<sup>th</sup> Congress of IEA*, Beijing.
- Gotteland-Agostini, Corinne. 2013. *Concevoir des cadres pour agir et faire agir: l'activité de prescription dans une entreprise horticole*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris, CNAM.
- Guilbert, Laure et Lancry, Alain. 2007. « L'analyse des activités de cadres: l'intérêt de la triangulation des méthodes ». *Le travail humain*. 70 (4), 313-342.
- Hood, Christopher. 1995. « The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme », *Accounting Organizations and Society*, 20 (2/3), 93-109.
- Hubault, François. 2005. « Ergonomie et GRH, quelle convergence pour changer la condition du travail? » Dans *Approches économiques de la prévention des risques professionnels. Colloque DARES ANACT*, Paris: décembre 2.
- Jalette, Patrice, Grenier, Jean-Noël et Hains-Pouliot, Jérémie. 2012. « Restructuration de la fonction publique québécoise: configuration et conséquences disparates ». *Relations industrielles / Industrial Relations*, 67 (4), 567-589.

- Langa, Mbumbu Di-bilesh'i. 1994. *Adaptation ou création de l'organisation du travail lors d'un transfert de technologie. Analyse de l'activité de l'encadrement et conception de l'organisation*. Thèse de Doctorat en Ergonomie. Paris, CNAM.
- Lorino, Philippe. 2006. *Méthodes et pratiques de la performance – Le pilotage par les processus et les compétences*. Paris: Éd. d'Organisation, 521 pages.
- Martin, Emmanuel. 2013. « Pourquoi a-t-on encore besoin de managers de proximité ? Une analyse du travail d'encadrement à EDF », *La Revue de l'Ires* 2013/1, 76, 3-27.
- Melnik, Ekaterina. 2010. *Les réformes dans la fonction publique: une revue de littérature économique internationale*. Rapport de recherches CEE, N°57, 72 pages.
- Mintzberg, Henry. 1973. *Le manager au quotidien, 10 rôles du cadre*. Paris: Éd. Eyrolles, 283 pages.
- Mollo, Vanina et Nascimento, Adelaide. 2013. « Pratiques réflexives et développement des individus, des collectifs et des organisations ». Dans Falzon, Pierre. *Ergonomie constructive*. Paris: Éd. PUF, p. 207-222.
- De Montmollin, Maurice. 1984. « Les cadres travaillent-ils? À propos d'un article de Luc Boltanski ». *Le travail humain*, 47, 89-93.
- Pesqueux, Yvon. 2004. « La notion de performance globale ». Dans *5<sup>e</sup> forum international sur la « Performance globale de l'entreprise »*, Tunis, Tunisie.
- Piney, Cécile. 2011. *Manager la performance au quotidien dans un service public: quelle place pour les conditions de vie au travail?* Mémoire de maîtrise-Recherches, CNAM, Paris.
- Quy Nguyen, Huy. 2001. « In Pray of Middle Managers », *Harvard Business Review*, Septembre-Octobre 2001, 72-81.
- Thoemmes, Jens, Kanzari, Ryad et Escarboutel, Michel. 2011. « Temporalités des cadres et malaise au travail », *Revue Interventions économiques*, 43, mis en ligne le 01 mai 2011.
- Volkoff, Serge. 2008. « La recherche et l'action en santé au travail, idées ancrées et nouveaux obstacles ». *Revue française des Affaires Sociales*, 2, 13-17.

## RÉSUMÉ

### Pilotage par la performance au quotidien dans une administration publique: conséquences sur les conditions de vie au travail des cadres de proximité et des agents encadrés

Une grande administration publique a souhaité comprendre l'incidence de son pilotage par la performance sur les conditions de vie au travail, notamment grâce à l'utilisation d'indicateurs. D'après la littérature, il n'existe pas une forme de performance, mais différentes performances dont les critères d'évaluation sont sélectionnés en fonction de la stratégie adoptée par l'organisation. L'application du pilotage par la performance dépend du choix des outils de mesure. Entre direction et agents, les cadres de proximité traduisent les objectifs de performance en missions concrètes. La façon de piloter les services pour atteindre les objectifs a des impacts sur la qualité du service produit, sur la qualité de vie au travail et le ressenti des conditions de travail.

Une étude qualitative à partir de 36 entretiens centrés sur l'activité a été menée auprès d'agents, de cadres de proximité dans différents types de service, et de cadres intermédiaires. Ces résultats ont ensuite été croisés aux débats dans des groupes de travail « Métiers » et « Management-local ».

Les personnes interrogées ne remettent pas en cause l'utilisation d'indicateurs pour mesurer l'activité. Une culture du chiffre oriente même l'activité en priorisant certaines tâches au détriment d'un travail gris non mesuré. Néanmoins, il n'existe pas de perception commune de la performance au sein de cette administration, ce qui implique différents usages d'indicateurs. La recherche de la performance par l'administration via un pilotage par indicateurs a entraîné des phénomènes d'intensification du travail et d'évolution des métiers. Des pratiques induites afin de s'adapter aux conditions de travail se sont développées, celles-ci sont à la source d'écart entre performance mesurée par les indicateurs et performance réelle des services. Ces stratégies de contournement sont un facteur dégradant les conditions de vie au travail, avec notamment un sentiment de non qualité du service rendu à l'utilisateur et une perte de sens du métier. Les cadres de proximité, responsables de service, concilient tous ces paramètres afin de faire en sorte que les équipes puissent effectuer leur travail dans les meilleures conditions possibles.

MOTS-CLÉS: Management, encadrement de proximité, indicateur de performance, conditions de vie au travail.

## SUMMARY

### Performance-based Management in a Public Administration: Effects on the Job Quality of First-line Managers and Supervised Agents

A large administration wished to understand the effects of its performance-based management, in particular through the use of indicators, on job quality. The literature suggests that there is not one type of performance but different types of performance whose assessment criteria are selected based on the strategy adopted by the organization. The application of performance-based management rests on the measurement tools chosen. Between management and staff, there are first-line managers who translate the performance goals into concrete missions for their work teams. Their way of managing their department in order to achieve these goals has an impact on the quality of the service provided, the quality of life at work and working conditions as experienced by staff.

A qualitative study based on interviews centred on work was conducted with agents, first-line managers in different types of departments, and middle managers. The results were cross-checked through discussions in "Occupation and Local Management" working groups.

The interviewees did not challenge the use of indicators to measure the work activity. In fact, a culture of numbers guides the work activity by prioritizing

certain tasks to the detriment of unmeasured grey work. However, since there is no common understanding of performance within this administration, indicators are used in different ways. The administration's quest for performance through indicator-based management has led to job intensification and changes in the way the occupations are practiced. Practices have developed to adjust to the working conditions and these practices have given rise to gaps between performance measured through indicators and real departmental performance. These circumventing strategies have had a deteriorating effect on job quality, leading, in particular, to a feeling of not having provided quality service to users and a loss of occupational meaning. First-line managers, as department managers, reconcile all of these parameters to ensure that the staff can perform their work in the best possible conditions.

KEYWORDS: Management, first-line managers, performance indicator, job quality.

## RESUMEN

### Dirección basada en el rendimiento en una administración pública: consecuencias sobre la actividad de ejecutivos de proximidad

Una gran administración deseaba comprender la incidencia de la dirección basada en el rendimiento, especialmente con la utilización de indicadores sobre las condiciones de vida en el trabajo. Según la literatura, existe una forma de rendimiento pero diferentes rendimientos cuyos criterios de evaluación son seleccionados en función de la estrategia adoptada por la organización. La aplicación de la dirección basada en el rendimiento depende de la selección de instrumentos de medida. Entre dirección y personal, los ejecutivos de proximidad traducen los objetivos de rendimiento en misiones concretas a sus equipos de trabajo. La manera de dirigir su servicio para lograr dichos objetivos tiene impactos sobre la calidad del servicio producido, sobre la calidad de vida en el trabajo y la experiencia resentida de las condiciones de trabajo.

Un estudio cualitativo, a partir de entrevistas centradas en la actividad, fue llevado a cabo con agentes, ejecutivos de proximidad provenientes de diferentes tipos de servicio, y de ejecutivos intermedios. Los resultados fueron cruzados con las discusiones realizadas en grupos de trabajo por oficio y de gestión local.

Las personas entrevistadas no cuestionan la utilización de indicadores para medir la actividad. Una cultura de cifras orienta incluso la actividad priorizando ciertas tareas en detrimento de un trabajo gris no medido. Sin embargo, no existe una percepción compartida del rendimiento en el seno de esta administración, lo que implica diferentes usos diferentes de dichos indicadores. La búsqueda de rendimiento por parte de la administración mediante un monitoreo por indicadores ha ocasionado fenómenos de intensificación del trabajo y de evolución de los oficios. Esas prácticas inducidas con miras a adaptarse a las condiciones de

trabajo se han desarrollado et son al origen de las diferencias entre rendimiento medido con los indicadores y rendimiento real de los servicios. Estas estrategias de esquivas son un factor de degradación de las condiciones de vida en el trabajo, con un sentimiento de no calidad del servicio rendido al utilizador y de una pérdida de sentido del oficio. Los ejecutivos de proximidad, responsables del servicio, concilian todos estos parámetros con miras a lograr que el personal pueda efectuar su trabajo en las mejores condiciones posibles.

**PALABRAS CLAVES:** gestión, supervisión de proximidad, indicadores de rendimiento, condiciones de vida en el trabajo.