

GESTION DE LA PERFORMANCE ET EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE A POLE EMPLOI.

Auteur 1 :

Nom : GRASSER

Prénom : Benoît

Institution (Laboratoire/Université/Entreprise/organisation) : Centre Européen de Recherche en Economie Financière et en Gestion des Entreprises (CEREFIGE, EA 3942), Université de Lorraine.

Adresse professionnelle : 25, rue Baron Louis, 54000 Nancy.

Courriel : benoit.grasser@univ-lorraine.fr

Téléphone : 06 88 58 32 56

Auteur 2 :

Nom : GURTNER

Prénom : Emmanuelle

Institution (Laboratoire/Université/Entreprise/organisation) : Centre Européen de Recherche en Economie Financière et en Gestion des Entreprises (CEREFIGE, EA 3942), Université de Lorraine.

Adresse professionnelle : 25, rue Baron Louis, 54000 Nancy.

Courriel : emmanuelle.gurtner@univ-lorraine.fr

Téléphone : 06 38 39 73 43

Résumé : Cette communication cherche à mieux identifier en quoi la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de pilotage par la performance interroge la gouvernance interne des agences d'une organisation publique complexe organisée en réseau telle que Pôle Emploi. Basé sur l'analyse de documents en libre accès, ce travail s'appuie sur la littérature sur les outils de gestion pour identifier plusieurs mécanismes à travers lesquels la gouvernance (au sens large) est susceptible d'être modifiée par ce nouveau modèle de performance.

Mots clés : gouvernance – direction d'agence – outils de gestion – performance – organisation publique – pilotage

Key Words : governance - agency management - management tools - performance - public organization - steering

SYNTHESE DE LA COMMUNICATION

LES OBJECTIFS

Pôle Emploi est né en 2008 de la fusion, voulue par l'Etat, des Assédic et de l'ANPE. Cette fusion avait pour objet d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers, de mieux contribuer aux objectifs des politiques publiques en matière d'emploi, et de rationaliser les moyens mobilisés, dans un contexte d'évolutions fortes du marché du travail et de profondes mutations technologiques. Fort de 55 000 agents répartis dans 1000 agences maillant tout le territoire national, Pôle Emploi est une organisation publique complexe organisée en réseau ; il est par sa taille le premier opérateur de l'Etat. En 2012, Pôle Emploi a adopté un système de pilotage par la performance, en lieu et place du pilotage antérieur par l'activité ou par les moyens. Cette approche a ensuite été complétée par la mise en place à partir de 2016 d'une démarche dite de performance comparée. Ces nouveaux outils de gestion ont pour but notamment de créer de nouvelles marges de manœuvre pour les acteurs dans les agences de Pôle Emploi, à des fins de meilleure adaptation au contexte local et afin de favoriser l'initiative et l'innovation organisationnelles ou de pratiques. A ce titre le nouveau dispositif modifie le rôle et la place des directeurs d'agence, ainsi que leur latitude managériale et peut être vue comme une « technique de gouvernement ». Cette communication cherche alors à mieux identifier en quoi il interroge la gouvernance interne des agences.

REVUE DE LITTERATURE

La gouvernance est définie au sens donné par Charreaux (1997) comme « l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui gouvernent leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire ». Cette définition est interprétée dans le cas particulier des agences de Pôle Emploi, unités opérationnelles déconcentrées d'une organisation publique en réseau, et dotées d'une certaine autonomie d'action dans le cadre des moyens alloués et des objectifs assignés. La littérature académique est mobilisée autour de la compréhension de l'outil de gestion que constitue le nouveau dispositif de pilotage, et la question des « marges » inhérentes à toute instrumentation de gestion. Les théories de la traduction (Akrich, Callon, Latour 2006) peuvent être mobilisées pour comprendre l'importance de l'intéressement et de l'enrôlement dans la manière dont les directeurs d'agences vont effectivement se saisir de leur latitude managériale (Charreaux 2015) redéfinie par le nouveau dispositif, et enrôler à leur tour les salariés en agence. Néanmoins, les marges résultent également d'un processus de négociation, avec comme enjeu le savoir des différentes catégories d'acteurs (Hatchuel 1996) dans l'agence. La manière dont les acteurs vont utiliser leur savoir et dont celui-ci va être reconnu et mobilisé devient alors essentielle. Les marges sont aussi liées à l'apprentissage nécessité par la mise en œuvre de l'instrumentation de gestion. Les approches cognitives en termes de systèmes d'activité (Engeström, 2001) permettent ainsi de comprendre comment l'introduction d'un nouvel outil de gestion, analysé comme un artefact, peut générer des tensions susceptibles de produire des apprentissages collectifs (Colin, Grasser 2014). Le rôle du dirigeant (directeur d'agence) devient alors essentiel dans le pilotage de ces apprentissages collectifs et des « créations » dont le dispositif fait l'objet.

METHODOLOGIE

La communication s'appuie sur l'exploration de documents en libre accès, qu'il s'agisse de documents officiels et travaux menés par des institutions ou des corps d'inspection de l'Etat

(Conventions tripartites entre l'Etat, Pôle Emploi et l'Unédic, Rapport de la Cour des Comptes, Rapports IGAS-IGF,...), ou de documents élaborés par Pôle Emploi à des fins internes ou externes, comme des plans stratégiques, des notes, des kits de formation et d'informations sur les outils, leur philosophie, leur contenu, la méthode de déploiement et d'utilisation, et divers outils d'animation et d'échanges internes accessibles depuis le site pole-emploi.org. La démarche consiste en une analyse fine de l'outil et de sa mise en place, à en décrypter l'intention, et à partir de mobilisation de la littérature académique à identifier les sources, attendues ou non envisagées par les concepteurs, potentiellement facteurs de modification dans la gouvernance interne des agences.

RESULTATS

Le pilotage par la performance instauré par Pôle Emploi en 2012 et la démarche de performance comparée lancée en 2016 modifient le rôle et la position du directeur d'agence, à la fois vis-à-vis de sa hiérarchie, qu'en interne au sein de son agence. Celui-ci bénéficie en effet de davantage de marges, dans la manière d'organiser et piloter l'activité au sein de l'agence. Ces marges prévues par le nouveau dispositif doivent permettre une meilleure adaptation de l'activité au contexte local de chaque agence et aux caractéristiques socio-économiques, démographiques, etc. du bassin d'emploi, et aux possibilités d'interaction avec les autres acteurs du territoire. Elles ont été conçues également dans le but de susciter des innovations et des initiatives de tout type au sein des agences, susceptibles ensuite d'être diffusées. Il existe néanmoins des marges, inhérentes à l'implémentation de toute instrumentation de gestion, que les concepteurs de la démarche n'ont pas prévues. Toutes ces marges, qu'elles soient « prescrites » par le nouveau système de pilotage ou plus inattendues, créées par les acteurs, vont pour le directeur d'agence définir de facto son espace discrétionnaire. Le directeur d'agence agira ainsi sur l'activité de son agence, le travail de ses responsables d'équipes et des conseillers, et la capacité de l'agence à produire les résultats attendus y compris en termes de capacités à innover et prendre des initiatives. Mais dans ce processus, il subira lui-même l'exploitation que feront les différents salariés des marges qui leurs sont accordées, ou qui seront créées par eux-mêmes. L'introduction du nouveau dispositif de pilotage par la performance semble donc pouvoir impacter considérablement la gouvernance interne des agences à Pôle Emploi, en positionnant potentiellement le directeur d'agence et son équipe de direction en acteurs de la définition du système de gouvernement propre à l'agence et en animateurs des équipes, de leurs marges et de leur latitude opérationnelle et décisionnelle.

APPORTS DE LA RECHERCHE ET IMPLICATIONS

La communication vise à éclairer la façon dont la gouvernance interne d'une agence, au sein d'un réseau, peut être significativement affectée par l'introduction et la diffusion d'un nouveau modèle de performance, qui s'appuie lui-même sur le déploiement de nouveaux outils de gestion. La littérature sur les outils de gestion montre en effet que les processus d'appropriation, qu'ils renvoient à des logiques d'enrôlement et de stratégies d'acteurs, à des logiques de négociation autour du savoir et des compétences, ou bien à des logiques d'apprentissage, transforment, de manière transitoire ou de manière plus durable, l'ampleur et la nature des marges opérationnelles et décisionnelles des différents acteurs concernés. Ce phénomène est d'autant plus important que l'outil dont il est question à Pôle Emploi s'appuie

explicitement sur l'identification de telles marges, en les instituant comme des leviers d'efficacité et de performance.

Dès lors, la communication insiste sur l'importance des processus d'enrôlement et d'intéressement par Pôle Emploi de ses directeurs d'agence pour en faire ses « alliés » dans une diffusion réussie du nouveau modèle de pilotage par la performance. Elle montre également l'importance de la capacité des directeurs à enrôler à leur tour leurs équipes. Elle souligne ensuite l'importance du processus d'apprentissage du nouveau dispositif, qui nécessite du temps pour s'installer et produire ses effets, et qui nécessite d'être piloté et animé.

Plus globalement, ces résultats interrogent la façon dont les organisations complexes de très grande taille, issues essentiellement du secteur public, peuvent parvenir à induire de nouveaux comportements et de nouvelles pratiques au sein des agences constituant leur réseau.

BIBLIOGRAPHIE

Akrich M., Callon M., Latour B. (2006). *Sociologie de la traduction, textes fondateurs*. Presses de l'Ecole des Mines, pp.304, 2006.

Charreaux G. (1997). *Gouvernement des entreprises, théories et faits*, Economica, Paris.

Charreaux G. (2015). « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue Française de Gestion*, n°253/2015.

Chiapello E. , Gilbert P. (2013). *Sociologie des outils de gestion*, Eds La Découverte, collection Manuels – Grands Repères.

Colin T., Grasser B. (2014). « Les instruments de gestion médiateurs de la compétence collective ? Le cas du Lean dans une entreprise de l'automobile », *@GRH*, 2014/3, n°12.

Conventions tripartites Pôle Emploi, Etat, Unedic, 2009-2011, 2012-2014, 2015-2018.

Cour des Comptes (2015). *Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse*, Rapport public thématique.

DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983). 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review* Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160

Engeström Y. (2001) 'Expansive Learning at Work: Toward an activity theoretical reconceptualization', *Journal of Education and Work* Vol. 14 , Iss. 1, 2001.

Hatchuel (1996) A., « Coopération et conception collective ; variété et crises des rapports de Prescription », in DE TERSSAC G., FRIEDBERG E., *Coopération et conception*, 1996, pp 101-121.

Hatchuel A., Weil B. (1992). *L'expert et le système. Gestion des savoirs et métamorphose des acteurs dans l'entreprise industrielle*, Economica, Paris, 1992.

IGAS-IGF (2014). *Mission d'évaluation de la convention tripartite Etat-Unedic-Pôle Emploi 2012-2014*.

IGAS-IGF (2016). *Evaluation à mi-parcours de la convention tripartite Pôle Emploi-Etat-Unedic*.